

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

**“CRISIS BANCARIAS EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
DE AMÉRICA, ESTUDIO COMPARATIVO”**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

ERIK ERNESTO ZAMORA ALCÁNTARA

ASESOR: DOCTOR JESÚS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ

MÉXICO D.F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
ABREVIATURAS	IV

CAPÍTULO I EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

1.1 CONCEPTO	1
1.2 MARCO JURÍDICO	3
1.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)	4
1.2.2 TRATADOS INTERNACIONALES	6
1.2.3 LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO	7
1.2.4 REGLAMENTACIÓN DE LAS AUTORIDADES	8
1.2.5 MARCO SUPLETORIO	9
1.3 INTEGRANTES Y FUNCIONES	10
1.3.1 AUTORIDADES	10
1.3.1.1 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	11
1.3.1.1.1 CREACIÓN	11
1.3.1.1.2 NATURALEZA JURÍDICA	12
1.3.1.1.3 MARCO JURÍDICO	13
1.3.1.1.4 FACULTADES	13
1.3.1.1.4.1 PLANEACIÓN, COORDINACIÓN, EVALUACIÓN Y VIGILANCIA	13
1.3.1.1.4.2 INTERPRETACIÓN	14
1.3.1.1.4.3 REGULACIÓN	13
1.3.1.1.4.4 AUTORIZACIÓN	14
1.3.1.1.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA	14
1.3.1.2 BANCO DE MÉXICO	17
1.3.1.2.1 CREACIÓN	17
1.3.1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA	19
1.3.1.2.3 MARCO JURÍDICO	21
1.3.1.2.4 FACULTADES	22
1.3.1.2.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA	30
1.3.1.3 COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	33
1.3.1.3.1 CREACIÓN	33
1.3.1.3.2 NATURALEZA JURÍDICA	34
1.3.1.3.3 MARCO JURÍDICO	36
1.3.1.3.4 FACULTADES	36

1.3.1.3.4.1	AUTORIZACIÓN	36
1.3.1.3.4.2	SUPERVISIÓN	37
1.3.1.3.4.3	VIGILANCIA	38
1.3.1.3.4.4	REGULACIÓN	39
1.3.1.3.4.5	SANCIÓN	39
1.3.1.3.5	ESTRUCTURA ORGÁNICA	40
1.3.1.4	COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS	43
1.3.1.4.1	CREACIÓN	43
1.3.1.4.2	NATURALEZA JURÍDICA	43
1.3.1.4.3	MARCO JURÍDICO	44
1.3.1.4.4	FACULTADES	44
1.3.1.4.4.1	CONSULTAS Y RECLAMACIONES	45
1.3.1.4.4.2	CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	46
1.3.1.4.4.3	ORIENTACIÓN JURÍDICA Y DEFENSA LEGAL DE LOS USUARIOS	48
1.3.1.4.4.4	INFORMACIÓN AL PÚBLICO	49
1.3.1.4.4.5	REVISIÓN Y ANÁLISIS	50
1.3.1.4.5	ESTRUCTURA ORGÁNICA	50
1.3.1.5	INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	53
1.3.1.5.1	CREACIÓN	53
1.3.1.5.2	NATURALEZA JURÍDICA	54
1.3.1.5.3	MARCO JURÍDICO	54
1.3.1.5.4	FACULTADES	54
1.3.1.5.4.1	GARANTÍA DEL PAGO DE OBLIGACIONES	55
1.3.1.5.4.2	APOYO Y SANEAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE	56
1.3.1.5.4.3	IMPOSICIÓN DE SANCIONES	57
1.3.1.5.5	ESTRUCTURA ORGÁNICA	57
1.3.2	ENTIDADES DEL SECTOR BANCARIO	60
1.3.2.1	BANCA MÚLTIPLE	61
1.3.2.2	BANCA DE DESARROLLO	64
1.3.2.2.1	MARCO JURÍDICO	65
1.3.2.2.2	OBJETO	65
1.3.2.2.3	CREACIÓN	65

CAPÍTULO II

EL SISTEMA BANCARIO DE LOS E.U.A.

2.1	ANTECEDENTES	73
2.2	CONCEPTO	73
2.3	MARCO JURÍDICO	74

2.4 INTEGRANTES Y FUNCIONES	78
2.4.1 AUTORIDADES	78
2.4.1.1 DEPARTAMENTO DEL TESORO	80
2.4.1.1.1 CREACIÓN	80
2.4.1.1.2 NATURALEZA JURÍDICA	81
2.4.1.1.3 FACULTADES	81
2.4.1.1.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	82
2.4.1.1.4.1 LAS OFICINAS DEPARTAMENTALES	83
2.4.1.1.4.1.1 LA OFICINA DE FINANZAS NACIONALES	83
2.4.1.1.4.1.2 LA OFICINA DE ASUNTOS INTERNACIONALES	84
2.4.1.1.4.1.3 LA OFICINA DE TERRORISMO E INTELIGENCIA FINANCIERA	84
2.4.1.1.4.2 LOS BURÓS OPERATIVOS	84
2.4.1.1.4.2.1 BURÓ DE IMPRESIÓN Y GRABADO	85
2.4.1.1.4.2.2 LA CASA DE MONEDA DE LOS E.U.A.	85
2.4.1.2 OFICINA DEL CONTRALOR DE LA MONEDA	86
2.4.1.2.1 CREACIÓN	86
2.4.1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA	86
2.4.1.2.3 FACULTADES	87
2.4.1.2.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	92
2.4.1.3 EL SISTEMA DE LA RESERVA FEDERAL	92
2.4.1.3.1 CREACIÓN	92
2.4.1.3.2 NATURALEZA JURÍDICA	93
2.4.1.3.3 FACULTADES	93
2.4.1.3.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	98
2.4.1.3.4.1 JUNTA DE GOBERNADORES	99
2.4.1.3.4.1.1 FACULTADES	100
2.4.1.3.4.2 BANCOS DE LA RESERVA FEDERAL	102
2.4.1.3.4.3 COMITÉ FEDERAL DE MERCADO ABIERTO	103
2.4.1.3.4.3.1 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETARIA	104
2.4.1.3.4.4 CONSEJOS ASESORES	109
2.4.1.3.4.4.1 CONSEJO FEDERAL ASESOR	109
2.4.1.3.4.4.2 CONSEJO ASESOR DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	109
2.4.1.3.4.5 BANCOS MIEMBROS	110
2.4.1.4 CONSEJO FEDERAL DE EXAMINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	110
2.4.1.4.1 CREACIÓN	110
2.4.1.4.2 NATURALEZA JURÍDICA	111
2.4.1.4.3 FACULTADES	111
2.4.1.4.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	112

2.4.1.5	CORPORACIÓN FEDERAL DEL SEGURO DE DEPÓSITO	112
2.4.1.5.1	CREACIÓN	112
2.4.1.5.2	NATURALEZA JURÍDICA	113
2.4.1.5.3	FACULTADES	114
2.4.1.5.3.1	FONDO DE DEPÓSITOS ASEGURADOS	116
2.4.1.5.3.2	INSTITUCIONES DE DEPÓSITO ASEGURADAS	116
2.4.1.5.4	ESTRUCTURA ORGÁNICA	118
2.4.2	INSTITUCIONES DE DEPÓSITO	118
2.4.2.1	LOS BANCOS NACIONALES	122
2.4.2.1.1	PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE UN BANCO NACIONAL	123
2.4.2.1.2	LOS BANCOS ESTATALES	124

CAPÍTULO III

CRISIS BANCARIA EN MÉXICO (1994-1995)

3.1	INTRODUCCIÓN	126
3.2	ANTECEDENTES	128
3.2.1	DÉCADA DE LOS 80's	128
3.2.2	DÉCADA DE LOS 90's	131
3.3	CAUSAS INTERNAS	132
3.3.1	LIBERALIZACIÓN FINANCIERA	132
3.3.2	DESINCORPORACIÓN BANCARIA (1991 – 1992)	135
3.3.3	AUGE DE CRÉDITOS	138
3.4	CAUSAS EXTERNAS	142
3.4.1	CRISIS CAMBIARIA	142
3.4.1.1	IMPACTO DE LA CRISIS CAMBIARIA EN EL SECTOR BANCARIO	145
3.4.2	CRISIS DE LOS TESOBONOS	146
3.5	EL RESCATE BANCARIO	150
3.5.1	MEDIDAS PARA RESOLVER PROBLEMAS DE LIQUIDEZ	151
3.5.1.1	VENTANILLA DE LIQUIDEZ EN DÓLARES	151
3.5.1.2	TESOBONOS	152
3.5.2	MEDIDAS PARA RESOLVER PROBLEMAS DE SOLVENCIA	152
3.5.2.1	PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL	152
3.5.2.2	PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN Y COMPRA DE CARTERA	153
3.5.2.2.1	FOBAPROA	157
3.5.2.3	INTERVENCIÓN DE LOS BANCOS	160
3.6	RESULTADO DEL RESCATE BANCARIO	163
3.6.1	PRINCIPALES ASPECTOS DEL RESCATE BANCARIO	163
3.6.1.1	COSTO DEL RESCATE	163
3.6.1.2	OPORTUNIDAD DE LAS INTERVENCIONES	166
3.6.2	REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO	168

3.6.2.1	LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	169
3.6.2.2	LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA	170
3.6.2.3	LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	171
3.6.2.4	LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS	173
3.6.3	EI SISTEMA BANCARIO DESPUÉS DE LA CRISIS	174

CAPÍTULO IV CRISIS BANCARIA EN LOS E.U.A. (2008-2009)

4.1	INTRODUCCIÓN	178
4.2	ANTECEDENTES	180
4.2.1	DÉCADA DE LOS 80´S	180
4.2.1.1	CRISIS DE LAS S & L´S	180
4.2.2	DÉCADA DE LOS 90´S	183
4.2.2.1	CRISIS DE LAS EMPRESAS TECNOLÓGICAS	183
4.3	CAUSAS DE LA CRISIS	187
4.3.1	LIBERALIZACIÓN FINANCIERA	187
4.3.2	AUGE DE CRÉDITOS	192
4.3.3	INNOVACIÓN FINANCIERA	195
4.3.3.1	TITULIZACIÓN DE ACTIVOS	197
4.3.3.1.1	DEFINICIÓN	197
4.3.3.1.2	OPERACIÓN Y VENTA DE LOS ACTIVOS TITULIZADOS	199
4.3.3.1.3	CALIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS TITULIZADOS	203
4.4	EL RESCATE BANCARIO	209
4.4.1	MEDIDAS ADOPTADAS PARA RESOLVER LA CRISIS	209
4.4.1.1	AJUSTES EN LAS TASAS	210
4.4.1.2	MEDIDAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LIQUIDEZ	211
4.4.1.2.1	PROGRAMA DE FACILIDADES DE SUBASTAS A PLAZO	212
4.4.1.3	MEDIDAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE SOLVENCIA	214
4.4.1.3.1	PROGRAMA DE SANEAMIENTO DE ACTIVOS DETERIORADOS	217
4.4.1.4	INTERVENCIÓN DE LOS BANCOS	219
4.5	RESULTADO DEL RESCATE BANCARIO	220
4.5.1	PRINCIPALES ASPECTOS DEL RESCATE BANCARIO	220
4.5.1.1	COSTO DEL RESCATE	220
4.5.1.2	OPORTUNIDAD DE LAS INTERVENCIONES	

DE RESCATE BANCARIO	222
4.5.2 REFORMAS AL ORDEN JURÍDICO	224
4.5.2.1 LA LEY DODD FRANK	224
4.5.2.1.1 CONSEJO DE SUPERVISIÓN DE ESTABILIDAD FINANCIERA	226
4.5.2.1.2 OFICINA DE PROTECCIÓN FINANCIERA AL CONSUMIDOR	226
4.5.2.1.3 REFORMA DE LA FED	227
4.5.2.1.4 REFORMA A LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS INSTITUCIONES DE DEPÓSITO	229
4.5.2.1.5 LÍMITES A LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS DE EMERGENCIA Y LIQUIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	230
4.5.3 EL SISTEMA BANCARIO DESPUÉS DE LA CRISIS	232

CAPÍTULO V ESTUDIO COMPARATIVO

5.1 COINCIDENCIAS	234
5.1.1 DESREGULACIÓN FINANCIERA	234
5.1.2 AUGE DE CRÉDITOS	238
5.1.2.1 AVERSIÓN AL RIESGO	239
5.1.2.2 DETERIORO DE LA CARTERA CREDITICIA	241
5.1.3 DEFICIENTE SUPERVISIÓN	243
5.1.4 EL RESCATE BANCARIO	247
5.1.4.1 PROGRAMAS DE LIQUIDEZ	247
5.1.4.2 PROGRAMAS DE SOLVENCIA	248
5.2 DIFERENCIAS	249
5.2.1 PARTICULARIDADES DEL RESCATE BANCARIO	249
5.2.1.1 COSTO DEL RESCATE	250
5.2.1.2 LEGALIDAD DE LAS OPERACIONES DE RESCATE	252
5.2.1.3 IMPACTO EN EL SISTEMA FINANCIERO	256

CONCLUSIONES	260
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

INTRODUCCIÓN

Las crisis bancarias, son fenómenos financieros que han estado ligados a la historia de la humanidad, y con un mayor dinamismo durante la segunda mitad del siglo XX. La década de los ochenta estuvo caracterizada por una gran cantidad de desequilibrios en las finanzas mundiales, y marcó el comienzo de la etapa de liberalización financiera, que a la postre, se traduciría en una disminución de las normas que regulaban dicha materia.

Este tipo de vicisitudes son causadas por una serie de factores que al momento de conjuntarse, crean una inestabilidad en los mercados, que puede llegar a repercutir incluso en la economía real. En las crisis financieras convergen tanto elementos de carácter económico como jurídico, y hacen que la delgada línea que existe entre ellos haga imposible poder atribuir a uno u otro, el origen de determinados incidentes.

La crisis bancaria en Estados Unidos de América de 2008-2009 y la crisis bancaria de México 1994-1995, son dos eventos que a primera vista podrían no compartir elementos en común, pero que a la luz de un análisis minucioso, resulta que existen circunstancias que confluyen en ambas eventualidades; en estos acontecimientos se advierte la existencia de componentes muy particulares de cada uno, pero también existen algunos otros que se manifiestan de manera concurrente.

El objetivo de la presente investigación es señalar al elemento jurídico como parte de las fuentes que dan origen a las crisis bancarias, que si bien no es

determinante para la causación de este tipo de fenómenos, coincide que en los periodos anteriores a dichos sucesos financieros se encuentran enmarcados por una etapa caracterizada por la reducción de las leyes que norman la actividad de los intermediarios financieros bancarios. Es así, que el ámbito legal constituye una pieza que se encuentra presente en el origen y desarrollo de dichas contingencias.

De acuerdo al objetivo planteado, y siguiendo el método documental, la presente investigación se estructurará de la siguiente manera:

El capítulo I conceptualiza al sistema bancario mexicano, su marco jurídico primario y supletorio, sus integrantes y funciones, que contempla desde las autoridades que lo regulan y lo supervisan hasta las instituciones de crédito de banca múltiple y de banca de desarrollo. Este capítulo ayuda a la comprensión de la estructura del sistema y cómo las reformas a la legislación bancaria impactaron tanto en las autoridades como en las instituciones bancarias.

El capítulo II expone los antecedentes del sistema bancario de E.U.A, su concepto, el marco jurídico, sus integrantes y funciones que contempla desde las autoridades que lo regulan y lo supervisan, hasta las instituciones bancarias nacionales y estatales. Este capítulo está dedicado a la estructura del sistema bancario de este país, a fin de poder apreciar y posteriormente comparar las coincidencias y diferencias que exhibe con respecto al sistema bancario mexicano.

El capítulo III describe la crisis bancaria de México de 1994-1995, sus antecedentes, las causas internas, causas externas, las medidas implementadas por el gobierno, así como el rescate de los bancos, los principales aspectos del

rescate bancario y por último se abordan las reformas al orden jurídico como resultado de la crisis. Este capítulo revisa y ayuda a vislumbrar el proceso que llevó al sistema bancario mexicano al desequilibrio de 1994-1995.

El capítulo IV se refiere a la crisis bancaria de E.U.A de 2008-2009, sus antecedentes, las causas que motivaron la crisis; las medidas implementadas por las agencias gubernamentales para rescatar al sistema bancario, el resultado del rescate bancario y por último se aborda lo concerniente a las reformas al orden jurídico como producto derivado de dicha crisis. Como se puede apreciar el objetivo de este capítulo es apuntar las causas que llevaron al sistema bancario de este país a la mayor crisis de su historia.

El capítulo V confronta de manera sucinta, los elementos que coinciden en cada una de las crisis y las diferencias que destacan en cada uno de los eventos materia de la presente investigación. En otras palabras, este capítulo identifica, explora y evalúa, los factores que se encuentran presentes en ambas crisis y hace una distinción entre los componentes que coinciden y difieren en cada uno de estos acontecimientos.

Por último, se hace un análisis retrospectivo de la investigación, y se elaboran conclusiones con respecto a lo acontecido tanto en la crisis bancaria de México, como en la de E.U.A. Asimismo, se hace referencia a las cuestiones que influyeron en la causación de ambas vicisitudes, y se abordan puntos que las autoridades de ambos países debieran de tomar en cuenta al momento de afrontar este tipo de fenómenos financieros.

ABREVIATURAS

BANXICO.- BANCO DE MÉXICO.

BIF.- FONDO DE SEGURO BANCARIO.

CAC.- CONSEJO ASESOR DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

CFPB.- OFICINA DE PROTECCIÓN FINANCIERA AL CONSUMIDOR.

CFTC.- COMISIÓN DE COMERCIO EN FUTUROS SOBRE MERCANCÍAS.

CNB.- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA.

CNBV.- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

CONDUSEF.- COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.

CPEUM.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DIDMCA.- DEPOSITORY INSTITUTIONS DEREGULATION AND MONETARY CONTROL ACT OF 1980.

DOF.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

E.U.A.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

FAC.- CONSEJO FEDERAL ASESOR.

FDCIA.- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ACT OF 1991.

FDIC.- CORPORACIÓN FEDERAL DEL SEGURO DE DEPÓSITO.

FED.- RESERVA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

FFIEC.- CONSEJO FEDERAL DE EXAMINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.

FHFA.- AGENCIA FEDERAL DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA.

FIRIRCA.- FINANCIAL INSTITUTION REGULATORY AND INTEREST RATE CONTROL ACT OF 1978.

FIRREA.- FINANCIAL INSTITUTIONS REFORM, RECOVERY AND ENFORCEMENT ACT OF 1989.

FMI.- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

FOBAPROA.- FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.

FOMC.- COMITÉ FEDERAL DE MERCADO ABIERTO.

FRS.- SISTEMA DE LA RESERVA FEDERAL.

FSOC.- CONSEJO DE SUPERVISIÓN DE ESTABILIDAD FINANCIERA.

GAO.- OFICINA DE RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTALES.

IPAB.- INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.

LBM.- LEY DEL BANCO DE MÉXICO.

LCFI.- INSTITUCIONES FINANCIERAS LARGAS Y COMPLEJAS.

LCNBV.- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

LGTOC.- LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO.

LIC.- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

LOAPF.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LPAB.- LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.

LPDUSF.- LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.

LRAF.- LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

LTOSF.- LEY PARA LA TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

NASDAQ.- COTIZACIÓN AUTOMATIZADA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE CORREDORES DE VALORES.

NCUA.- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE UNIONES DE CRÉDITO.

OCC.- OFICINA DEL CONTRALOR DE LA MONEDA.

OTC.- (OVER THE COUNTER) MERCADO DE VALORES INFORMALES, FUERA DE BOLSA.

RTC.- RESOLUTION TRUST CORPORATION.

S & L's.- SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.

SAIF.- FONDO DE SEGURO DE LAS INSTITUCIONES DE AHORRO.

SCJN.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

SEC.- COMISIÓN DE BOLSA Y VALORES.

SHCP.- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

SPV.- VEHÍCULOS CON PROPÓSITO ESPECIAL.

TAF.- PROGRAMA DE FACILIDADES DE SUBASTAS A PLAZO.

TARP.- PROGRAMA DE SANEAMIENTO DE ACTIVOS DETERIORADOS.

TFF.- TASA DE FONDOS FEDERALES.

UDI's.- UNIDADES DE INVERSIÓN.

U.S. MINT.- LA CASA DE MONEDA DE LOS E.U.A.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

1.1 Concepto

En el país existe un Sistema Financiero bajo la rectoría económica del Estado, mismo que ha ido evolucionando constantemente, y que ha propiciado que las leyes de la materia se encuentren en continua transformación, incluso ha llevado a que el propio concepto sea rebasado y que no llegue a comprender a todos los intermediarios financieros que lo integran. Si bien no existe una definición legal del concepto referido, existen un sinnúmero de legislaciones que hacen referencia al mismo. La definición del Sistema Financiero Mexicano debe de comprender todas las actividades que se realizan dentro de éste, incluyendo el papel de las autoridades que regulan y supervisan el sistema, y la estructura en la que se incluyan las entidades privadas que prestan los denominados servicios financieros.

Por ende, el Sistema Financiero Mexicano se encuentra integrado por “el conjunto de mercados e instituciones que permiten que una sociedad capte recursos desde las unidades económicas poseedoras de ahorro o unidades de gasto con superávit, y se canalicen a las unidades económicas deficitarias, es decir, pone en contacto a quienes desean prestar o invertir fondos con aquellos que quieren captar nuevos recursos”.¹ A este respecto, el Doctor Jesús de la Fuente define al Sistema Financiero Mexicano como: “el conjunto de autoridades

¹ GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VI, 2da Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 446 y ss.

que lo regulan y lo 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 prestan servicios integrados; así como en otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero”.²

En virtud de lo anterior, se puede señalar que dentro del Sistema Financiero mexicano existe una serie de subsistemas con distintos actores que desempeñan funciones tan diversas que van desde la intermediación bancaria, la bursátil, la de ahorro para el retiro y la de seguros y fianzas. De acuerdo al Doctor Acosta Romero el denominado Sistema Bancario Mexicano se encuentra dividido en cuatro partes, las cuales son:

1. La Banca Múltiple;
2. La Banca de Desarrollo;
3. Las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior; y
4. Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado.³

De la misma manera, el autor Luis C. Meján, señala que la Ley reconoce dentro del Sistema Financiero Mexicano, la existencia de un subsistema que se refiere a la realidad bancaria entendiendo por tal, las funciones de intermediación

² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares Del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros, 6° Ed., Editorial Porrúa, México D.F., 2010, pág. 89.

³ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, 9° Ed., Editorial Porrúa, México D.F., 2003, pág., 198.

masiva en el mercado financiero⁴. La Ley de Instituciones de Crédito confirma la existencia del denominado Sistema Bancario Mexicano, el cual se encuentra regulado en su artículo 3º, y señala que éste está integrado *“por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios”*.

Cabe destacar que el ordenamiento jurídico referido, se limita a enunciar al conjunto de actores que componen al sistema, sin proporcionar definición alguna del mismo, por lo que para fines didácticos, es prudente definir al Sistema Bancario Mexicano, como el conjunto de autoridades, que regulan y vigilan la prestación del servicio de banca y crédito; a los intermediarios financieros bancarios; así como a los organismos auto regulatorios reconocidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

1.2 Marco Jurídico

Al conjunto de normas jurídicas que regulan la materia bancaria, se le denomina derecho bancario. El derecho bancario es un conjunto de normas de derecho público, privado y social, que regulan la prestación del servicio de banca y crédito, la constitución, funcionamiento, operación, disolución y liquidación de los

⁴ Cfr. MEJÁN CARRER, Luis Manuel, Sistema Financiero Mexicano, 1º Ed., Editorial Porrúa, México, 2008, pág. 34.

intermediarios financieros bancarios, así como también la protección y defensa de los intereses del público usuario.⁵

Por otro lado, la Enciclopedia Jurídica Mexicana define al derecho bancario como: “el conjunto de principios y de normas que regulan la actividad de la empresas bancarias que realizan en masa la intermediación en operaciones de crédito. Es el conjunto de personas, cosas y negocios por medio de los cuales se efectúan las operaciones de banca...⁶”. A mayor abundamiento, el maestro Ruiz Torres define al derecho bancario como: “al conjunto de normas, parte del derecho de intermediación financiera, que regula a los sujetos de intermediación financiera bancaria, su constitución y funcionamiento; las prohibiciones, sanciones administrativas y los delitos establecidos respecto de ellos; la protección de los intereses del público y las facultades de las autoridades en la materia”.⁷

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Son diversos los artículos de la Carta Magna que le dan contenido al Sistema Financiero; este tipo de normas insertas en nuestro máximo ordenamiento, son de vital importancia, ya que dan facultades a los órganos del Estado para regular y vigilar el sano desarrollo del Sistema Bancario Mexicano. Asimismo, acotan la actuación de las autoridades estatales, pues reservan tales áreas exclusivamente a los poderes públicos de la Federación.

⁵ Cfr. MENDOZA MARTELL, Pablo y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo., Lecciones de Derecho Bancario, Lecciones de Derecho Bancario, S.N.E, Editorial Porrúa, MÉXICO, 2003, pág. 1.

⁶ MONDRAGÓN PEDRERO, Alberto Fabián, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VI, 2da Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 226 y ss.

⁷ RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Derecho Bancario, 1° Ed., Editorial Oxford, México D.F., 2009, pág. 26.

En este orden de ideas, el primer artículo constitucional con contenido referente al Sistema Bancario Mexicano, es el artículo 28 párrafo VI y VII, ya que en este numeral se contempla la creación del Banco de México. El Banco Central de nuestro país ha pasado por varias etapas desde su creación en la época post revolucionaria y su naturaleza jurídica se ha ido modificando a la par del Sistema Bancario en su conjunto; es con la reforma constitucional del 20 de agosto de 1993, que a la figura del Banco Central se le da el carácter de órgano constitucional autónomo.⁸

Como a cualquier Banco Central, a BANXICO se le asignan funciones esenciales como es la regulación y supervisión del Sistema Financiero; asimismo, este organismo funge como acreedor de última instancia de las instituciones de crédito. Es de recalcar, la función del Banco Central en cuanto al control y dirección de la política monetaria, pues este se desempeña como regulador de la cantidad de dinero que hay en circulación, en aras de lograr un bajo nivel de inflación, pues no debe de perder de vista su objetivo prioritario, que es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.⁹

Por otro lado, el artículo 73, fracción X de la CPEUM, regula las facultades que tiene el Congreso de la Unión con respecto al Sistema Financiero, pues dispone su exclusividad para legislar en materia de intermediación y servicios financieros. Es evidente que la disposición anterior, faculta al poder legislativo

⁸ Cfr. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y CARPIZO Mc GREGOR, Jorge, Derecho Constitucional, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 146.

⁹ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4° ed., Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 610.

federal para poder regular incluso en temas referentes a los prestadores de servicios bancarios, también denominados intermediarios bancarios.

El artículo 133 de la Constitución contempla la primacía de los preceptos constitucionales con respecto a ordenamientos de menor jerarquía, toda vez que la prelación normativa en nuestro país, establece preponderantemente que las normas de carácter constitucional son superiores a las leyes federales. En virtud de lo anterior, es claro que la supremacía constitucional, es uno de los principios rectores del sistema jurídico mexicano, razón por la cual se puede argumentar que, incluso en la materia financiera y en específico en materia bancaria, la legitimidad del origen y funcionamiento del Sistema Financiero deriva primordialmente de las normas constitucionales.

1.2.2 Tratados Internacionales

Los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Senado, constituyen Ley Suprema de toda la Unión. Dicho lo anterior, es importante señalar, que a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, la preeminencia de los compromisos internacionales con respecto a las leyes federales, no siempre ha sido la misma, basta con analizar los diversos criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la interpretación del ya citado artículo 133 de la Carta Magna, que a pesar de no constituir aún jurisprudencia, deja entrever la tendencia respecto al orden

jerárquico que ocupan los Tratados en el orden jurídico mexicano, en la tesis siguiente:¹⁰

“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.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la CPEUM permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.”

1.2.3 Ley de Instituciones de Crédito

Por la especialidad de la materia bancaria, la Ley de Instituciones de Crédito, es la ley más importante en lo que al derecho bancario se refiere, pues no solo contempla la organización del sistema en su conjunto, sino que también prevé la autorización, el funcionamiento y operación de las denominadas instituciones de crédito; contempla la prestación del servicio de banca y crédito únicamente por instituciones de banca múltiple, y banca de desarrollo. Asimismo, regula las

¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “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”, tesis aislada, Amparo en revisión 120/2002, Mc Cain México, S.A. de C.V., 13 de febrero de 2007, Mayoría de seis votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, pág. 6.

disposiciones generales, la contabilidad, las prohibiciones, sanciones y delitos; por último, este ordenamiento contempla un Título específico para normas referentes a la protección de los intereses del público.

1.2.4 Reglamentación de las Autoridades

El marco jurídico de las instituciones de crédito, se complementa con la reglamentación de todas y cada una de las autoridades en materia bancaria. La reglamentación que emite cada una de las autoridades se hace en ejercicio de las facultades y atribuciones que las leyes les otorgan; los reglamentos instrumentan lo dispuesto por una ley, es decir se basan en una norma, y desarrolla el contenido de ésta, sin rebasar el contenido de la misma.

A este respecto, el maestro Martínez Morales señala que un reglamento es “un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico... El reglamento de autoridad es el emitido por un órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que éste forma parte del orden jurídico positivo...”¹¹

Por su parte, el Doctor Serra Rojas expresaba que, el reglamento es un acto formalmente administrativo, es jerárquicamente inferior a la ley y no puede modificar lo que dispone el orden legal, ya que sólo regla los detalles de aplicación de ésta.¹² En este sentido, es evidente que la disposición reglamentaria tiene

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1° y 2° curso, 5° Ed., Editorial Oxford, México, 2004, pág. 311.

¹² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 26° Ed., Editorial Porrúa, México, 2006, pág., 202 y ss.

como objeto establecer los parámetros operativos bajo los cuales actuará determinada autoridad; es en la materia financiera que el reglamento toma diversas formas, que van desde las reglas, disposiciones de carácter general, circulares, etc.¹³ Dentro del sistema bancario, los principales reglamentos son: el Reglamento Interior del Banco de México, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros.

1.2.5 Marco Supletorio

Si bien es cierto que las instituciones de crédito se conducen acorde a una disposición legal especial, léase LIC, ello no implica que no les resulten aplicables las normas contenidas en otras disposiciones de carácter mercantil, como lo es el Código de Comercio y la LGTOC; en este orden de ideas, la Ley de Instituciones de Crédito dispone en su artículo 6°, que en lo no previsto por la propia Ley y la LBM, les serán aplicables a las instituciones de banca múltiple en el siguiente orden: la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, toda vez que no existe disposición legal alguna que contravenga la misma. El marco legislativo normativo que regula a las instituciones de banca de desarrollo está conformado por las leyes orgánicas de cada una de estas instituciones, y de manera supletoria por el marco legal que para este efecto disponga la LIC.

¹³ *Cfr.* MEJÁN CARRER, Luis Manuel, *Op. Cit.* pág., 49.

1.3 Integrantes y Funciones

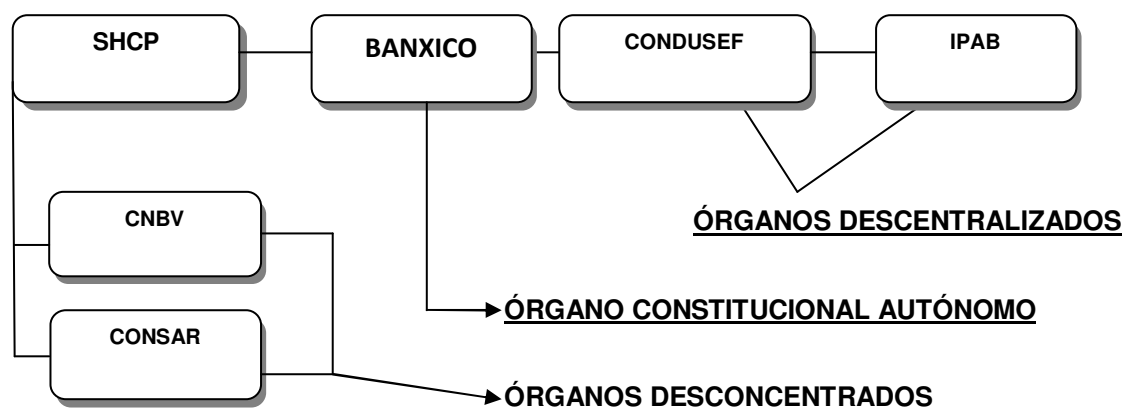
1.3.1 Autoridades

El Doctor De la Fuente señala, que se denominan autoridades del sistema bancario, las dependencias, organismos autónomos y desconcentrados del Estado, que desempeñan las funciones de supervisión, regulación y protección de los intereses del público usuario¹⁴. En virtud de lo anterior, se pueden señalar como autoridades bancarias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la que a su vez dependen los órganos desconcentrados denominados, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); el órgano constitucional autónomo denominado Banco de México (BANXICO); y los organismos descentralizados como lo son la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)

En este sentido, el cuadro siguiente esquematiza a los órganos gubernamentales que se encuentran vinculados con las tareas de supervisión y regulación del Sistema Bancario Mexicano, así como también contiene la naturaleza propia de cada una de las referidas autoridades.

¹⁴ *Cfr.* DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Op. Cit.*, pág. 91.

AUTORIDADES DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO¹⁵



1.3.1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

1.3.1.1.1 Creación

El 8 de noviembre de 1821 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, una vez consumado el movimiento independentista. La primera denominación que tuvo dicha dependencia fue la de Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; en 1852 se crea la sección de Crédito Público, lo que motivó que en 1853 se le denominara ya, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diversos ordenamientos jurídicos, que comprenden desde leyes del Congreso de la Unión hasta reglamentos interiores de la propia SHCP, han señalado no solamente sus atribuciones y competencias, sino que a la vez han modificado en múltiples ocasiones su estructura orgánica básica, a fin de de

¹⁵ Idem

sentar las bases orgánico funcionales que den pie al óptimo funcionamiento de esta dependencia del ejecutivo federal.

1.3.1.1.2 Naturaleza Jurídica

La CPEUM, establece en su artículo 90 una disposición que inserta el concepto de administración pública; en este sentido, el referido numeral dispone la división de dicha administración en centralizada y paraestatal, la cual es organizada con base en un ordenamiento jurídico que expide el Congreso de la Unión, en el que se dispone la distribución de las competencias de cada una de las Secretarías de Estado.

Es la LOAPF, la que le da a la SHCP el carácter de dependencia de la administración pública federal centralizada; asimismo, faculta a la Secretaría para contar con órganos administrativos desconcentrados que se encuentran subordinados a ésta, para el despacho de los asuntos materia de su competencia. En virtud de lo anterior, la SHCP, se constituye como la dependencia del ejecutivo federal que se desempeña como la máxima autoridad dentro del Sistema Financiero Mexicano, y que tiene bajo su responsabilidad diversas y fundamentales tareas específicamente en materia bancaria.

1.3.1.1.3 Marco Jurídico

El marco jurídico de la SHCP, está integrado por la CPEUM, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la SHCP, el Manual de Organización General de la SHCP (DOF 03 de junio de 2005) y las leyes del Sistema Financiero mexicano que le otorgan facultades en esta materia,

como son la propia Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

1.3.1.1.4 Facultades

1.3.1.1.4.1 Planeación, Coordinación, Evaluación y Vigilancia.

La SHCP tiene facultades para regular los diversos integrantes del Sistema Financieros en su conjunto, y en específico al Sistema Bancario Mexicano. El artículo 31 Fr. VII de la LOAPF, establece la competencia de la Secretaría para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, el cual comprende a BANXICO y a las instituciones de crédito de banca múltiple y de banca de desarrollo.

1.3.1.1.4.2 Interpretación

Las facultades de interpretación para efectos administrativos de la SHCP, contemplan los preceptos contenidos en las disposiciones legales que forman parte del marco jurídico del Sistema Bancario Mexicano; así como las disposiciones de carácter general que emita la propia Secretaría en el ejercicio de las atribuciones conferidas a esta dependencia por dichos ordenamientos legales; por último, la Secretaría interpreta para efectos administrativos las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados o acuerdos internacionales en materia de filiales de entidades financieras del exterior.

1.3.1.1.4.3 Regulación

Las leyes que norman la materia bancaria confieren una serie de facultades a las cuales deben de sujetar sus actividades las entidades financieras que formen

parte de un grupo financiero, los propios grupos financieros, las Sociedades Controladoras Filiales, y las oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

En este orden de ideas, la SHCP tiene facultades para expedir los lineamientos a los cuales se sujetarán las instituciones de banca múltiple en los que el gobierno tenga el control debido a su participación accionaria; el reglamento orgánico, así como los lineamientos generales a fin de normar las actividades que desempeñen las instituciones de banca de desarrollo.

1.3.1.1.4.4 Autorización

Las facultades de autorización con las que cuenta actualmente la SHCP, versan en primer lugar sobre los límites de endeudamiento neto externo e interno; financiamiento neto y los límites de intermediación financiera de las instituciones de banca de desarrollo.

Asimismo, cuenta con facultades para autorizar la constitución y funcionamiento de los grupos financieros; la incorporación de una nueva sociedad a un grupo financiero; la fusión de dos o más grupos; la separación de alguno de los integrantes de un grupo financiero; la disolución del grupo, o bien tiene facultades para autorizar que una Sociedad Controladora Filial pueda operar como grupo financiero.

1.3.1.1.5 Estructura Orgánica

La estructura orgánica de esta dependencia del ejecutivo federal, queda precisada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reformado por última vez, a través de decreto publicado en el DOF el 18

de Julio de 2006 y en su Manual de Organización publicado en el DOF el 3 de junio de 2005. En virtud de lo anterior, y dada la amplia estructura de la SHCP, preciso los órganos dentro de la Secretaría, que guardan relación con el Sistema Bancario Mexicano.

El reglamento interior de la SHCP, contempla en su artículo 2° que para el despacho de los asuntos de su competencia, el Secretario de Hacienda y Crédito Público será auxiliado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, mismo que tendrá a su cargo la “proposición, dirección y control de la política económica del Gobierno Federal en materia financiera...” Del mismo modo, el referido reglamento dispone la adscripción de diversas direcciones y unidades a la referida Subsecretaria, que tienen competencias relacionadas con las instituciones de crédito.

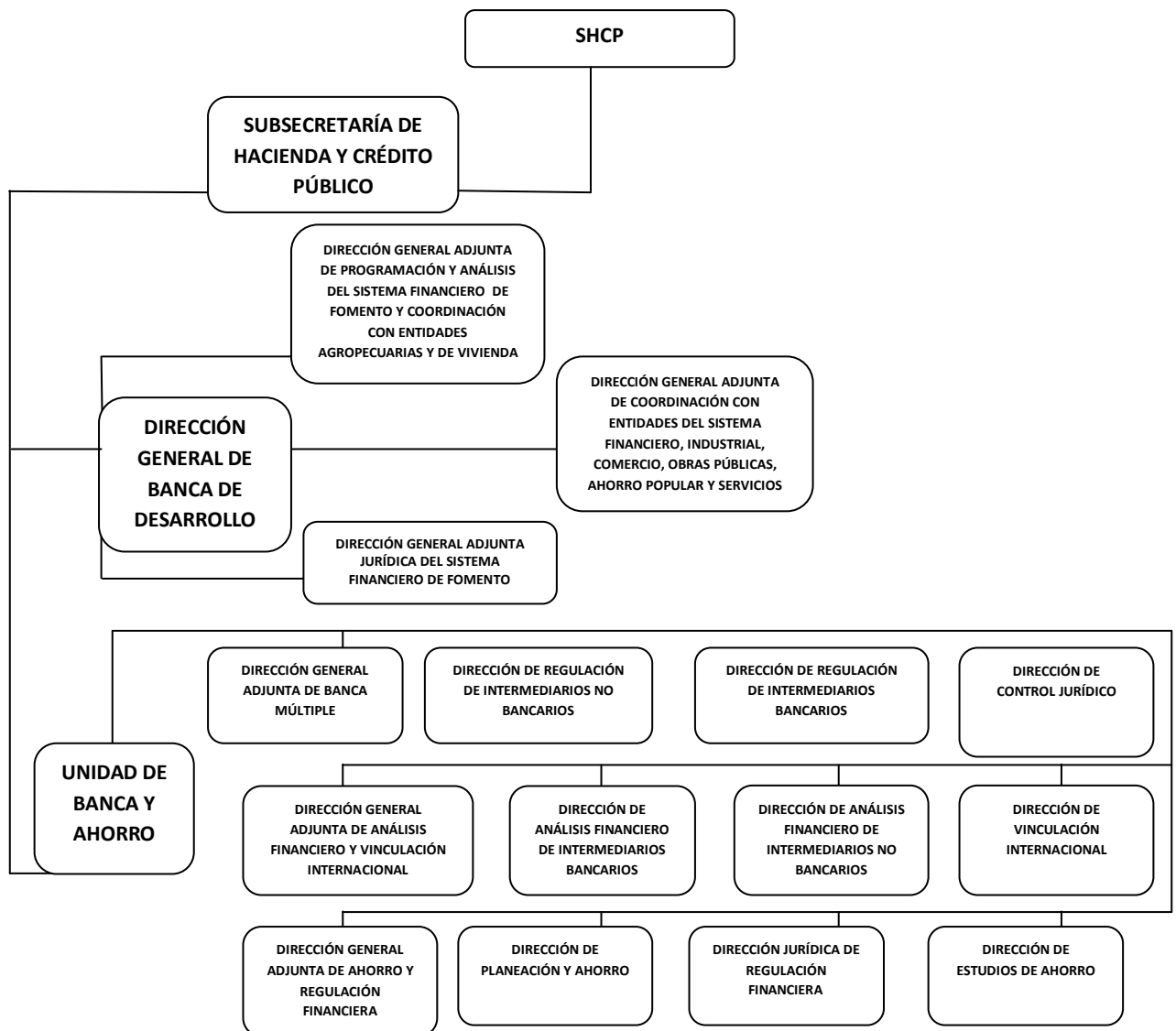
La Dirección General de Banca de Desarrollo, participa mediante los diferentes órganos de gobierno en el establecimiento de las políticas de regulación, control y evaluación de las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos públicos de fomento y demás entidades que integran el Sistema Financiero de Fomento; asimismo colabora en la formulación e integración de sus programas financieros, con el fin de apoyarlos en el cumplimiento de las facultades que señalan sus respectivas leyes orgánicas y contratos constitutivos, en el caso de los fideicomisos.

La Unidad de Banca y Ahorro, actúa como autoridad reguladora, coordinadora, supervisora y evaluadora en los aspectos normativos, corporativos y financieros de los grupos financieros en los que participe una institución de banca

múltiple; asimismo también tiene competencia sobre las instituciones de banca múltiple, las sociedades financieras de objeto limitado, así como de las actividades de banca y ahorro, con el propósito de que los ordenamientos en esta materia se cumplan.

En el siguiente organigrama, se muestra la estructura que tiene esta dependencia, así como las direcciones generales y unidades encargadas de la supervisión y regulación del sistema bancario.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SHCP EN MATERIA BANCARIA



1.3.2.1 Banco de México (BANXICO)

1.3.1.2.1 Creación

El Banco de México es el Banco Central del país, al que se le encomiendan el desarrollo de diversas funciones en materia monetaria y crediticia; fue creado a partir de las disposiciones contenidas en la CPEUM de 1917, pero no se concretó su constitución, sino hasta el 1° de septiembre de 1925. El maestro Ruiz Torres, señala a este respecto, que antes de 1917 el Sistema Bancario Mexicano se encontraba con la existencia de una gran cantidad de bancos de emisión, es decir no existía un Banco Central que se encargara única y exclusivamente de dicha función, sin embargo es en 1917, cuando se reforma el artículo 28 de la CPEUM y se dispone que la emisión de billetes sería realizada por un solo banco, controlado por el gobierno federal.¹⁶

El Banco no nació como un Banco Central, sino como una institución competidora de los bancos privados, pues la Ley Orgánica le permitía efectuar operaciones de crédito y ahorro con los particulares, cuestiones que le distraían de su tarea primordial que era la emisión de billetes, pues le impedían desarrollar propia y plenamente sus objetivos.¹⁷ Con el devenir de los años, las tareas desempeñadas por el Banco de México fueron adquiriendo un carácter más formal e inherente a un Instituto Central, pues comenzó a desempeñarse como agente financiero del gobierno federal y principió sus labores de regulación de la política

¹⁶ *Cfr.* RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Elementos de Derecho Bancario, 1ª Ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 131.

¹⁷ *Cfr.* ACOSTA ROMERO, Miguel, Legislación Bancaria: Doctrina, Compilación Legal, Jurisprudencia, S.N.E., Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 129 y ss.

monetaria y los cambios sobre el exterior. La escritura constitutiva del Banco de México, prevenía la creación de una institución bancaria, bajo el tipo de sociedad mercantil anónima, denominada Banco de México, S.A.

La reforma del 31 de diciembre de 1982 de la Ley Orgánica del Banco de México, dispuso la transformación del Banco Central de una sociedad anónima a organismo público descentralizado del gobierno federal, lo cual le dio personalidad jurídica y patrimonio propios. Diversos ordenamientos fueron decretados a lo largo de la década de los 80's, los cuales contenían cambios mínimos en cuanto a la naturaleza y estructura del Banco de México; fue la reforma de la Ley Orgánica publicada el 31 de diciembre de 1984, en el que se le incorporaron las finalidades ya existentes, de entre las cuales destacan: desarrollar el sistema institucional financiero y crediticio, y en general, buscar el sano desarrollo de la economía nacional.

Por decreto publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1993, fueron reformados los artículos 28 párrafos sexto y séptimo y 123 Apartado B, fracción XIII bis de la CPEUM, mismos que le dieron a este Instituto Central el carácter de órgano constitucional autónomo. Sendas reformas fueron desarrolladas más adelante en la nueva Ley del Banco de México, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993, (última reforma publicada en el DOF, el 31 de diciembre de 2000). La novedosa Ley del Banco de México, le da el carácter de órgano público autónomo. Es a partir del 1° de abril de 1994, que el Banco de México, funciona

como un instituto totalmente independiente del resto de los poderes gubernamentales.

1.3.1.2.2 Naturaleza Jurídica

El artículo 1° de la Ley del Banco de México, establece la naturaleza jurídica de BANXICO, como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración. La reforma constitucional de 1993 modifica la naturaleza jurídica del Banco Central, y le da el carácter de una persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido o integrado a la administración pública federal. El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos “*autos*”, que significa “mismo” y “*nomos*” que significa “ley”, y que se entiende como la potestad que tiene un órgano para darse leyes o bien dictarse sus propias normas.

El Diccionario de la Lengua Española define a la autonomía como: “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios¹⁸”. La Enciclopedia Jurídica Mexicana la define como: “...una evolución jurídico-política que han tenido algunas instituciones...” Además agrega, “el régimen constitucional y legislativo coloca a estas instituciones en una posición

¹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, tomo II, 22^{da} Ed., Ed. Espasa, España, 2001, pág. 170.

extrema de autonomía en comparación con las demás entidades de carácter federal...”¹⁹

La autonomía es una forma de división del poder público, en ningún momento equiparable a la soberanía, más bien debe entenderse a la autonomía como una forma de distribución de competencias.²⁰ Es decir, para algunos teóricos los órganos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir dentro del marco de la ley con las funciones conferidas por ésta. En este sentido, un ente autónomo nace a la vida jurídica, cuando éste es creado por una norma y tiene personalidad jurídica, patrimonio, administración y desempeño de sus funciones de manera independiente con respecto a los demás poderes públicos constituidos.

En estricto sentido, la teoría se ha inclinado por denominar a este tipo de personas jurídicas como autárquicas, lo cual evidencia el carácter definitivamente contrapuesto con el de autonomía, toda vez que el hecho de que un ente sea capaz de administrarse por sí mismo, obedece más a una noción de autarquía, que es la capacidad que tienen las entidades de administrarse a sí mismas que a la idea de autonomía; es decir que, la autonomía de estos entes jurídicos, no los exime de estar sujetos a una coordinación con los demás poderes públicos constituidos, y mucho menos a un control por parte de estos últimos, en específico el control por parte del órgano legislativo.

¹⁹ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VI, 2da Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 438.

²⁰ Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos de México”, en *SERNA DE LA GARZA, José María. (Coordinador), Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pág. 176.

1.3.1.2.3 Marco Jurídico

El artículo 28 de la CPEUM, contempla la creación de este Instituto Central:

“Artículo 28.- El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional...”

“No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.”

La CPEUM, constituye el marco jurídico primario, pues contempla la creación por parte del Estado de un Banco Central, cuyas funciones y administración serán desempeñadas con plena autonomía. Asimismo, forma parte del marco jurídico del Banco Central en materia bancaria, la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993 (última reforma publicada en el DOF el 25 de mayo de 2010); la LIC, publicada en el DOF el 18 de julio de 1990 (última reforma publicada en el DOF 25 de mayo de 2010); LRAF, publicada en el DOF el 18 de julio de 1990 (última reforma publicada el 18 de julio de 2006); el reglamento interior del Banco de México (última reforma publicada en el DOF el 5 de octubre de 2010); las disposiciones de carácter general, circulares, circulares telefax; y la legislación de carácter mercantil, como marco jurídico supletorio.

1.3.1.2.4 Facultades

Las facultades conferidas a este organismo público descentralizado se encuentran dispersas en diversos ordenamientos jurídicos y se basan en las finalidades que corresponde cumplir a este Instituto Central las cuales son:

1. Proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

El artículo 28 de la CPEUM, señala como facultad exclusiva, ejercida a través del Banco Central, la acuñación de moneda y emisión de billetes. La mala redacción que tiene dicho numeral, ha sido motivo de una serie de polémicas, pues un sector de la doctrina afirma que si el Estado ejerce por sí y exclusivamente una función, esto constituye un monopolio²¹. En este orden de ideas, la Constitución no debería contradecir la lengua española, en todo caso debería decir que se encuentra reservado al Estado el monopolio en las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes.

A este respecto, el artículo 2° de la Ley del Banco de México establece como finalidad del Instituto Central, el de proveer a la economía del país de moneda nacional. De lo anterior se desprende que es facultad exclusiva del Banco Central la acuñación de moneda y emisión de billetes, lo cual es importante a fin de regular la cantidad de circulante que se encuentra en el mercado.

²¹ Cfr. HEATH, JONATHAN, Para entender al Banco de México, 1° Ed., Ed. Nostra Ediciones, México, 2007, pág. 19.

El artículo 4° de la Ley del Banco de México dispone que corresponde privativamente al Banco de México, la emisión de billetes, la orden de acuñación de moneda metálica, asimismo corresponde al Banco Central, poner ambos signo en circulación a través de las operaciones que la Ley le autoriza.

La unidad del sistema monetario en nuestro país, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, es el peso. Asimismo, dicha ley dispone que las únicas monedas circulantes serán las que acuñe y emita el Banxico. Los billetes del Banco de México según lo establece la Ley de referencia, tienen poder liberatorio ilimitado.

El objetivo prioritario del Banco de México es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. En atención a lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento y la LBM, se hace evidente que en aras de cumplir con dicho objetivo, existe un concepto que no es definido por la ley, pero que constituye un instrumento necesario para poder llevarlo a cabo; la política monetaria es definida como el conjunto de acciones que realiza el Banco Central para regular la emisión y circulación de la moneda de tal forma que se preserve la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.²²

De lo anterior se desprende, que a pesar que dentro de nuestro máximo ordenamiento no se establezca como objetivo prioritario el abatimiento de la inflación o bien la estabilidad de precios, es evidente que el constituyente

²² HEATH, Jonathan, Op. Cit., pág. 35.

permanente consideró que estas tareas se encuentran en el objetivo de BANXICO, ya que a fin de cuentas se admite que la inflación es un fenómeno económico que afecta las decisiones en cuanto a política monetaria se refiere.

Desde 2001 el Banco de México, conduce la política monetaria bajo un esquema de objetivos de inflación (*inflation targeting*), que se ha considerado el más adecuado para cumplir con el objetivo prioritario que plantea nuestro marco constitucional. Dicho régimen de objetivos de inflación consiste en establecer un objetivo, y utilizar todos los instrumentos o herramientas al alcance del Banco Central para cumplir con dicho objetivo. La idea central de esta medida es que sí el objetivo se hace creíble dentro del mercado, este responderá de manera favorable, lo cual provocara que aquellas fuentes de presiones inflacionarias, sean más fáciles de controlar por parte del Instituto Central.

En la búsqueda de mantener una tasa de inflación baja, el Banco Central conduce su política monetaria con un objetivo de inflación anual del 3%; en este sentido y debido a que el cumplimiento de los objetivos planteados depende de varios factores, se ha establecido alrededor de la tasa de inflación un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual.²³

²³ Informe sobre la inflación Octubre-Diciembre 2009 y programa monetario para 2010. Disponible en www.banxico.gob.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/.

Para que el Banco Central instrumente la política monetaria, es necesario que el propio Instituto Central desarrolle los denominados instrumentos de regulación monetaria, entre los que destacan los siguientes:

Subastas de créditos y depósitos.- El artículo 14 de la Ley del Banco de México establece que las operaciones que realice el Banco de México con las Instituciones de Crédito se efectuarán a través de subastas. El financiamiento que el Banco Central conceda a las instituciones de crédito solo podrá tener la finalidad de regulación monetaria. Por su parte el artículo 16 del mismo ordenamiento, dispone que dichos financiamientos estarán garantizados con los depósitos de dinero y valores que tengan las instituciones en el propio banco.

Emisión de bonos de Regulación Monetaria (Brems).- El Banco de México con fundamento en los artículos 7° fracción VI, 17 y 46 fracción VI de la Ley del Banco de México, 6º, 7º y 12º de su Reglamento Interior ha decidido la emisión de Bonos de Regulación Monetaria (BREMS), con el propósito de regular la liquidez en el mercado de dinero y facilitar con ello la conducción de la política monetaria. Dichos bonos consisten en títulos nominativos o al portador, que pagan intereses cada 28 días.

Los títulos se colocan mediante subasta, en la cual los participantes presentan posturas por el monto que desean adquirir y el precio que están dispuestos a pagar. Las reglas para participar en dichas subastas se encuentran descritas en el Anexo 7 de la Circular 2019/95 emitida por el

Banco de México y dirigida a las instituciones de Crédito. Es a partir del mes de agosto del año 2000, que el Instituto Central comenzó a emitir los Bonos de Regulación Monetaria. En la actualidad dichas subastas se llevan a cabo semanalmente los días jueves.

Oferta o base monetaria.- La oferta o base monetaria es la principal herramienta de regulación monetaria; ésta representa la principal variable utilizada para efectos de regulación monetaria; dicha variable se traduce en la cantidad de dinero que circula en la economía y que sirve como base para las transacciones comerciales y financieras diarias. La oferta monetaria en sentido estricto la componen los billetes en poder del público, depósitos de cheques en moneda nacional y extranjera y depósitos en cuenta corriente en moneda nacional.

Establecimiento de tasas de interés.- La Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a plazo de 28 días, es determinada por el Banco de México y es publicada en el DOF; esta tasa es el monto que se cobran las instituciones de crédito por concederse créditos. Esta herramienta funciona de tal manera que afecta la disponibilidad de dinero en la economía, pues entre más alta sea esta tasa, se restringirá el circulante y el otorgamiento de créditos y préstamos.

Las Instituciones de Crédito, en sus operaciones diarias, registran faltantes y sobrantes dependiendo del día, así como de las operaciones del día anterior, cada banco ajusta su saldo de efectivo; en caso de que un banco

registre excedentes en sus cuentas, estos buscaran prestarlo a otra institución en el mercado interbancario, es decir, los propios bancos cubren sus faltantes con los sobrantes de liquidez de otros bancos.

2. Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero. El artículo 3° de la Ley del Banco de México establece las funciones que desempeña este Instituto Central en aras de atender a su objetivo planteado. A continuación se señalarán las funciones que guardan relación con el Sistema Bancario de México:

- Regular la intermediación y los servicios financieros.- En el ejercicio de esta función, BANXICO emite una serie de disposiciones con el fin de cumplir con la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del Sistema Financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público. En este sentido la LBM, establece que dichas disposiciones deberán ser de carácter general, y además deberán referirse a uno o varios tipos de intermediarios financieros.

En materia de instituciones de crédito, el Banco de México determina las condiciones bajo las cuales se canjean los billetes y monedas; las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen este tipo de intermediarios financieros; las comisiones y tasas de interés, activas y pasivas, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las instituciones de crédito con sus clientes.

- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva.- El artículo 28 de la LBM, dispone la facultad del Banco de México para que éste determine la parte de los pasivos que las instituciones de crédito deberán tener invertidos en depósitos en efectivo en el propio banco, en valores o bien en ambos tipos de inversiones;
- Operar con las instituciones de crédito como acreditante de última instancia. El maestro Ruiz Torres señala que esta función es típica de los bancos centrales, ya que fungen como concentradores de las reservas que las instituciones de crédito, depositan en las cuentas con BANXICO²⁴. A este mismo respecto, el Doctor Jesús de la Fuente, menciona: “esta función es una forma en la que el Banco Central atenúa un pánico incipiente, el funcionamiento fluido del sistema de pagos, y además funge como medio para asegurar la liquidez del sistema bancario, a fin de que no se destruya la confianza del público en la estabilidad del propio sistema”.²⁵
- Aplicación de sanciones a las instituciones de crédito por contravenir a lo dispuesto por las leyes o las disposiciones que emita el Banco de México.- La LBM contempla que la imposición de sanciones tienen como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la ley.

Asimismo, el Banco Central aplicará dichas sanciones tomando en cuenta factores como las ganancias que para dichos intermediarios

²⁴Cfr. RUIZ TORRES, Op. Cit., pág. 292.

²⁵DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Op. Cit., pág. 140.

resulten de las operaciones que celebraron en contravención a las normas de carácter general; los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones; y si aquel intermediario que comete la infracción es reincidente.

Las multas a las que se harán acreedores los intermediarios financieros bancarios, podrán ser impuestas por las operaciones que éstos realicen en contravención a las normas de carácter general que para el efecto se expidan; asimismo, BANXICO, podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deben mantener conforme a las normas establecidas;

Por último, el Banco Central tiene la facultad de suspender las operaciones con los intermediarios financieros que infrinjan las disposiciones de carácter general.

3. Propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos. El sistema de pagos involucra todos los medios a través de los cuales se realizan las transacciones diarias en una economía. El sistema de pagos es: “el conjunto de instrumentos, procedimientos bancarios y, por lo general, sistemas interbancarios de transferencia de fondos que aseguran la circulación del dinero.”²⁶

Por lo que un sistema de pagos en óptima operación, asegura el cumplimiento de los objetivos que se le plantean al Instituto Central, así

²⁶ Página web del Banco de México. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/informacion-general/introduccion-sistemas-pago.html>

como el sano equilibrio y estabilidad del Sistema Financiero. En este sentido, al ser las instituciones de crédito las que constituyen parte trascendental del sistema de pagos, es menester del Banco Central asegurar la transferencia de pagos que se realiza dentro del propio Sistema Bancario Mexicano.

1.3.1.2.5 Estructura Orgánica

El artículo 28, párrafo séptimo, de la CPEUM, señala: *“la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso...”*. En virtud de lo anterior, el artículo 38 de la Ley del Banco de México, advierte que la administración de dicho Instituto Central será a través de la Junta de Gobierno; la junta de gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme lo dispone nuestra carta magna, de entre los integrantes de ésta, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco de México, mismo que será aquel que presida la Junta de Gobierno; asimismo se le denominará Subgobernadores a los miembros restantes.

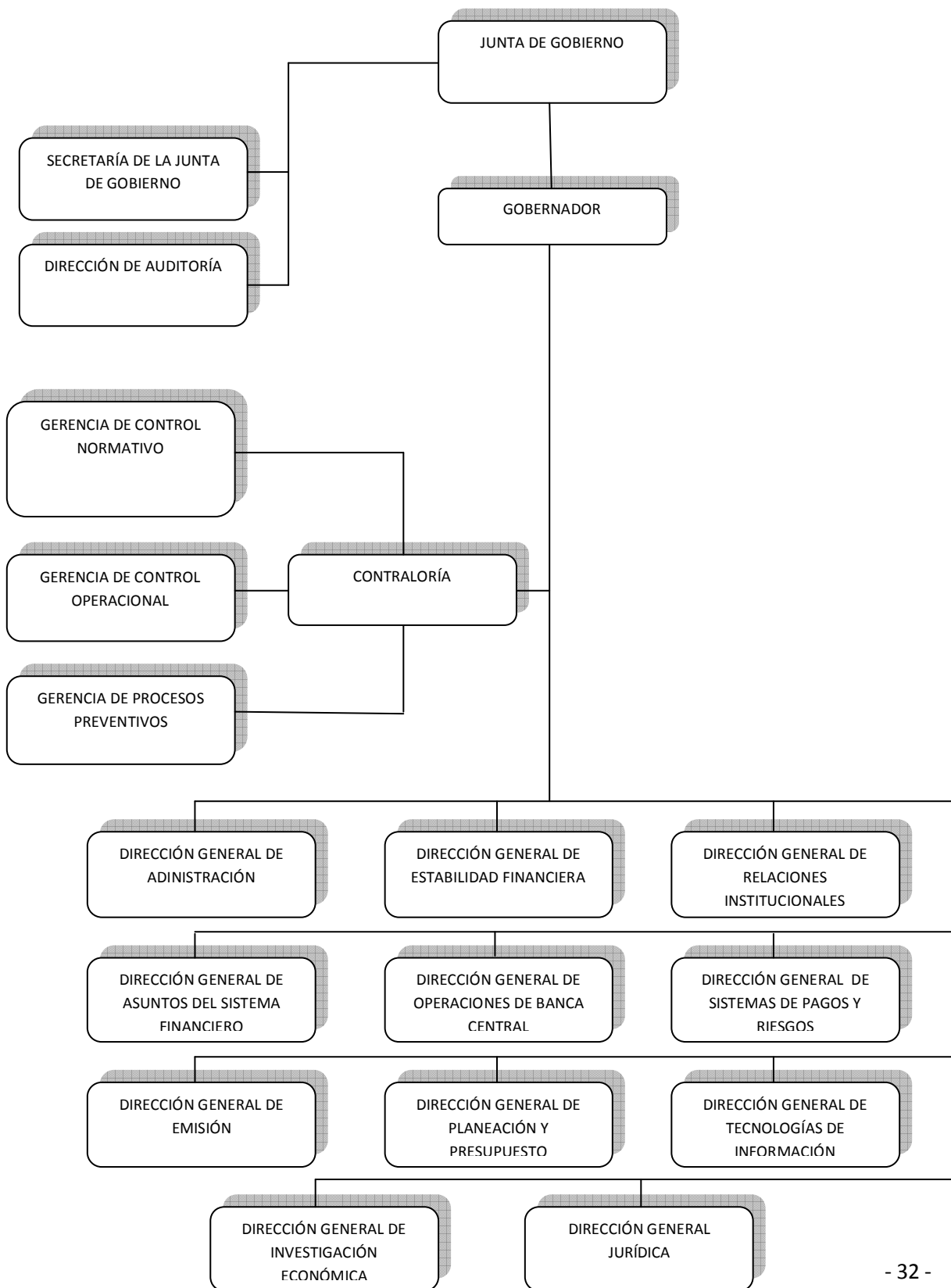
De lo anterior, se desprende que la Constitución dispone el procedimiento de designación de los miembros del Banco de México, en tanto la Ley del Banco de México, establece el número de miembros y la forma en cómo será designado el Gobernador y los Subgobernadores. El Gobernador del Banco de México durará seis años en su encargo, mientras que los Subgobernadores lo harán por un período de ocho años, acorde a lo establecido por el artículo 40 de la LBM. Los

periodos de los miembros de la Junta serán escalonados con el objetivo de que en el ejercicio de sus funciones no se vean involucrados o influidos por el titular del ejecutivo. El periodo del Gobernador iniciará el primero de enero del cuarto año de gobierno del Presidente de la República; los de los subgobernadores iniciarán el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del titular del poder ejecutivo.

El artículo 41 de la LBM, establece el mecanismo a través del cual se cubrirá la vacante en el puesto de Gobernador; en este sentido, la ley señala que será el Presidente de la República quien tendrá la facultad de nombrar a un Subgobernador en funciones como sustituto de aquel, y una vez integrada ésta, designará de entre los cinco miembros de la Junta al Gobernador.

A continuación, esquematizo la estructura orgánica del Banco de México (2010), y enfatizo en los órganos que contribuyen al cumplimiento de las funciones encomendadas por la legislación de la materia. En este sentido, señalo al órgano de gobierno encargado de las decisiones más importantes del Banco Central, sus oficinas auxiliares, el órgano que desempeña las funciones de contraloría. Las Direcciones Generales que integran a esta autoridad financiera, se encuentran adscritas a la oficina del Gobernador, por lo que se encuentran jerárquicamente subordinadas a la autoridad del titular de BANXICO.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE BANXICO (2010)



1.3.1.3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

1.3.1.3.1 Creación

En la época post independista surgieron incipientes esfuerzos para regular la anarquía que prevalecía entre los intermediarios bancarios; leyes que regulaban a los bancos de antaño y rudimentarias Comisiones regulatorias, fueron el resultado de la intención por parte del gobierno federal para regular el negocio bancario. El primer antecedente de lo que hoy es la autoridad encargada de la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, fue la naciente Comisión Nacional Bancaria, creada mediante decreto el 24 de diciembre de 1924, y que como menciona el Doctor de la Fuente, fue el primer reflejo claro por parte de la autoridad “por abandonar el viejo sistema de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito que llevaba a cabo una oficina puramente administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda²⁷.”

La constante evolución del Sistema Financiero, y en específico, del Sistema Bancario Mexicano, hicieron ingente la necesidad de crear autoridades reguladoras y supervisoras que se encontraran a la altura de las circunstancias, toda vez que con el devenir de los años, y dado el incremento en el número de las operaciones que podían realizar los intermediarios financieros, las funciones de las autoridades en materia bancaria se iban incrementando.

En tanto el Sistema Bancario se encontraba en propiedad del Estado, las funciones encomendadas a la CNBV no sufrieron mayor afectación, pues se

²⁷DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús (Coord), Comisión Nacional Bancaria, 1° Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 25.

conservaron sin reforma las cuestiones relacionadas a la vigilancia, supervisión e inspección, toda vez que no existía una competencia real en el mercado, pues al final la banca era propiedad del Estado. Es a finales de la década de los 80's y principio de la década de los 90's, cuando se pretende avanzar en materia de supervisión bancaria, como respuesta a la política gubernamental del desmembramiento del aparato paraestatal. La reforma constitucional de 1989, abrió nuevamente la posibilidad para que el régimen de titularidad en la banca fuera nuevamente mixto.

Con la nueva titularidad de las instituciones de banca múltiple, surgió a su vez la necesidad por parte del Estado de reformar el marco regulatorio de las instituciones de crédito, y especialmente la de conferir a la Comisión, nuevas facultades que le hicieran estar a la altura de las condiciones, pues la apertura del mercado bancario a capitales privados, suponía una supervisión más estrecha por parte de las autoridades bancarias. La gran necesidad de reforzar la capacidad supervisora y reguladora por parte de las autoridades financieras, derivó en la fusión de la CNBV, dando como resultado un nuevo órgano. Esta nueva Comisión fue creada por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF, el 28 de abril de 1995.

1.3.1.3.2 Naturaleza Jurídica

La CNBV, es un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas. El artículo 17 de la LOAPF fundamenta la posibilidad de que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos

cuenten con órganos desconcentrados para la eficaz atención y despacho de los asuntos de su competencia, los cuales se encuentran jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración es una forma de organización administrativa, al respecto el Doctor Rafael Martínez Morales señala que es un modo de estructurar a los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo; asimismo señala que los órganos desconcentrados forman parte de los entes centralizados, por lo que no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propios, lo cual es una característica de dichos órganos, junto con su autonomía técnica²⁸.

A mayor abundamiento, el Doctor Serra Rojas, señalaba que la desconcentración administrativa se sitúa en el cuadro de la centralización, ya que consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas, pues de este modo se descongestiona técnicamente, pues no se rompen con los vínculos jerárquicos, en provecho de los entes desconcentrados.²⁹

De los conceptos expresados, puedo establecer las características de los órganos desconcentrados de la siguiente manera:

- 1 Son unidades administrativas de una dependencia central, es decir se sitúan dentro de la esfera de una entidad central;

²⁸ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1er curso, Editorial Oxford, México 2004, pág. 132.

²⁹ Cfr. SERRA ROJAS, Op. Cit., pág. 545 y ss.

- 2 Están subordinadas a un ente central, pues el vínculo jerárquico con la entidad central se atenúa, pero no desaparece;
- 3 Cuentan con una autonomía técnica, pero no económica, y no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio;
- 4 Sus facultades se encuentran dispuestas en un ordenamiento jurídico determinado.

1.3.1.3.3 Marco Jurídico

El marco jurídico de la CNBV está integrado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF el 28 de abril de 1995 (última reforma publicada en el DOF el 13 de agosto de 2009); la Ley de Instituciones de Crédito (última reforma del 25 de mayo de 2010); el reglamento interior de la CNBV, publicado en el DOF el 12 de agosto de 2009; el Reglamento de Supervisión de la CNBV, publicado en el DOF el 18 de Enero de 2005; el Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el DOF el 31 de agosto de 2009, así como las demás disposiciones jurídicas que le den facultades a la citada Comisión.

1.3.1.3.4 Facultades

1.3.1.3.4.1 Autorización

Durante mucho tiempo las instituciones de crédito recibían por parte de las autoridades en materia financiera, una concesión a fin de poder prestar una actividad que era propia del Estado. Con la evolución del Sistema Financiero, las

denominadas concesiones fueron cambiando hasta llegar a denominarse autorizaciones, mismas que se otorgan en materias que sin ser una actividad propia y específica del Estado, se encuentra bajo la esfera de regulación o de control.³⁰

Anteriormente, el otorgamiento de dicha autorización era propiamente facultad de la SHCP, pero con la reforma publicada en el DOF el 1 de febrero de 2008, dicha facultad quedó comprendida dentro de la esfera de la CNBV, toda vez que el artículo 8° de la LIC, establece como requisito para constituirse y operar como institución de banca múltiple, la autorización previamente concedida de manera discrecional por la citada Comisión.

1.3.1.3.4.2 Supervisión

La supervisión por parte de la CNBV se lleva a cabo a través de la inspección, vigilancia, prevención y corrección. La inspección se realiza mediante un procedimiento de visitas a las instituciones de crédito, con el fin de revisar, verificar, comprobar y evaluar las operaciones, organización, funcionamiento, los procesos de control interno de administración de riesgos y de calidad de los activos, ya que éstos pueden incidir directamente en la posición financiera y legal de las instituciones de crédito.

La CNBV practica la inspección a través de visitas ordinarias, especiales y de investigación. Las primeras se realizan de conformidad con el programa anual que se realiza para tal efecto. Las visitas especiales se practican con el objeto de

³⁰ Cfr. MEJÁN CARRER, Luis Manuel, Op. Cit., pág. 58 y ss.

examinar y en su caso, corregir situaciones especiales y operativas. Y finalmente las visitas de investigación se llevan a cabo cuando la CNBV tiene conocimiento de la realización de alguna conducta por parte de los sujetos supervisados, que contravenga lo dispuesto por la ley o alguna de las disposiciones de carácter general.

1.3.1.3.4.3 Vigilancia

A este respecto, el Doctor de la Fuente Rodríguez, define a la vigilancia como: “el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras efectuadas por la CNBV”.³¹ La vigilancia se realiza a través de la información financiera y contable, que proporcionan las instituciones supervisadas, con el fin de medir los efectos y repercusiones en las entidades financieras y el impacto que pueden tener éstas en el Sistema Financiero en su conjunto.

La corrección y vigilancia se efectúan por medio del establecimiento de programas de cumplimiento obligatorio para las entidades financieras del sector, cuya finalidad estriba en eliminar las irregularidades que pudiesen llegar a presentar las instituciones supervisadas. Estos programas se implementan en el caso de que las instituciones presenten irregularidades financieras que puedan incidir en la liquidez o bien en los índices de capitalización de las entidades.

³¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Op. Cit. pág 177.

1.3.1.3.4.4 Regulación

En cuanto a las facultades de regulación, puedo señalar que la CNBV emite normas de carácter prudencial, a fin de establecer un conjunto de controles que aseguren que las instituciones reguladas puedan cumplir con sus obligaciones; asimismo este tipo de regulación busca que las instituciones sean capaces de evaluar los riesgos que asumen en las transacciones que realizan a diario, con el fin de mantener el sano equilibrio del Sistema Financiero mexicano.

De esta manera, las atribuciones conferidas a la CNBV en materia de regulación, consisten principalmente en la normatividad encaminada a verificar la liquidez y solvencia de las instituciones supervisadas, así como su estabilidad; normas en materia de registro de las operaciones aplicables a las instituciones; y requisitos que debe tener la información que deberán proporcionar periódicamente las entidades a la CNBV.

1.3.1.3.4.5 Sanción

Esta facultad consiste en la imposición de sanciones administrativas y disciplinarias, a las entidades financieras que se apartan de las disposiciones jurídicas consagradas en las leyes financieras; en este sentido las sanciones a las que se hace referencia, buscan proteger y garantizar los intereses del público usuario de los servicios financieros, así como mantener las sanas prácticas en el mercado financiero.

En contra de las sanciones administrativas impuestas por la CNBV, los intermediarios financieros pueden acudir en defensa de sus intereses, al llamado recurso de revisión, el cual, cabe destacar que es optativo, por lo que no es necesario agotarlo a fin de interponer otros medios de defensa, a fin de verificar la legalidad de las sanciones impuestas por la CNBV.

1.3.1.3.5 Estructura Orgánica

El artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, señala que para la consecución de su objeto y el ejercicio de las facultades encomendadas por el orden jurídico, la CNBV contará con una estructura orgánica integrada por una Junta de Gobierno; Presidencia; Vicepresidencias; una Contraloría Interna; y Direcciones Generales.

La junta de Gobierno es la máxima autoridad de la Comisión; está integrada por diez vocales, el Presidente de la Comisión (el cual preside la junta), y dos Vicepresidentes. En este sentido, la junta se encuentra integrada por 13 funcionarios, los cuales son designados por la SHCP, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

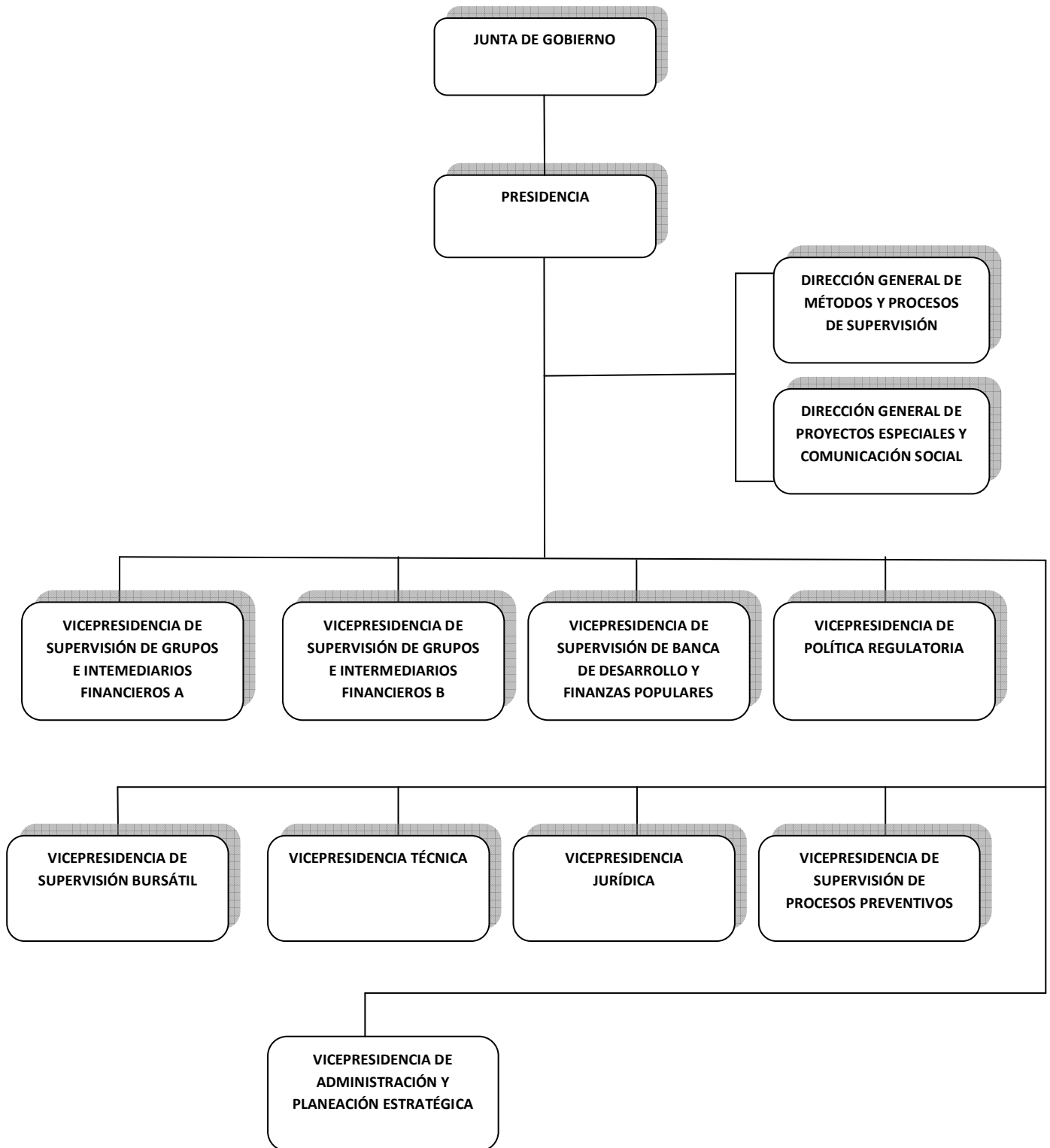
Cabe resaltar, que la integración de la Junta de Gobierno, propicia que los acuerdos y medidas adoptadas por el seno de la Junta, no tengan la obligación de ser ratificados o aprobados por alguna otra instancia o autoridad, lo cual atiende a la naturaleza ejecutiva de sus facultades. Asimismo, la integración plural de la

Junta, propicia que las medidas adoptadas, no sean decisiones aisladas, ya que éstas son tomadas por las autoridades financieras.

Para el funcionamiento de la CNBV, la presidencia tiene adscritos diversos órganos y unidades administrativas para el correcto despacho de los asuntos de su competencia. Exclusivamente en materia bancaria, la Presidencia de la Comisión cuenta con las Vicepresidencias de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A; de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B; de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares; y de Política Regulatoria.

A continuación, presento la estructura orgánica de la CNBV, a propósito de la función que desempeña como regulador y supervisor del sistema bancario. A este respecto, es de precisar que a la Presidencia de este órgano desconcentrado, se encuentran adscritos una serie de Vicepresidencias, Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias, con el fin de cumplir con las funciones que el ordenamiento jurídico de la materia bancaria, le encomienda a la CNBV.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CNBV (2010)



1.3.1.4 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

1.3.1.4.1 Creación

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es el ombudsman financiero en México; esta Comisión tiene como fines el de promover la cultura financiera entre la población, así como defender los intereses de los usuarios de los servicios financieros. El usuario es definido por la LPDUSF, como la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tiene algún derecho frente a alguna institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado.

Fue creada por la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicada en el DOF el 18 de enero de 1999. La CONDUSEF inicia sus operaciones el 18 de abril del mismo año. Antaño las funciones de este organismo, eran desempeñadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en sus respectivos ámbitos de competencia.

1.3.1.4.2 Naturaleza Jurídica

La CONDUSEF es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con sede en el Distrito Federal, cuenta con autonomía técnica y ejerce facultades dentro del Sistema Bancario Mexicano, en materia de supervisión e imposición de sanciones.

La descentralización administrativa es considerada una tendencia organizativa dentro de la administración pública, en virtud de la cual, se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga una cierta autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.³² A este respecto, el maestro García Oviedo señala que la descentralización contempla: “la creación de una personalidad jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión...”³³

1.3.1.4.3 Marco Jurídico

El marco jurídico primario de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está integrado por la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicada en el DOF el 18 de enero de 1999 (última reforma publicada en el DOF el 26 de agosto de 2009); el Estatuto Orgánico de la Comisión, el cual fue publicado en el DOF el 16 de julio de 2010; las reglas de procedimiento a las que alude el artículo 72 de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicada en el DOF el jueves 6 de julio del 2000, y demás disposiciones jurídicas financieras que confieren facultades a la Comisión.

1.3.1.4.4 Facultades

La Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es el marco jurídico de referencia cuando de facultades a la CONDUSEF se

³² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 1° Ed., Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 485.

³³ GARCIA OVIEDO, Carlos “Derecho administrativo” citado por FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., pág. 486.

refiere; en este sentido el artículo 11 de la referida Ley, señala las facultades que el legislador otorga a la Comisión, en materia de Servicios Financieros:

1.3.1.4.4.1 Consultas y Reclamaciones

La CONDUSEF atiende y resuelve las consultas y reclamaciones que presenten los usuarios, siempre y cuando estas versen sobre asuntos que sean materia de su competencia. Las consultas y reclamaciones que son presentadas ante ella, tienen como finalidad proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras. La CONDUSEF atiende las consultas y proporciona a los usuarios, la asesoría técnico jurídica, misma que consiste en la información del producto o servicio financiero del que se trate, así como sus características, su forma de operación, y las obligaciones asumidas por cada una de las partes.

Asimismo, la CONDUSEF como parte de su tarea de asesoría, impulsa la educación financiera, que es un mecanismo a través del cual proporciona a los usuarios, la información necesaria a fin de que éstos tengan las herramientas necesarias a la hora de contratar y manejar un producto financiero. La CONDUSEF tiene la facultad de conocer de las reclamaciones que presenten los usuarios en contra de una institución financiera. De acuerdo a lo anterior la CONDUSEF recibirá la reclamación y estimará si esta es procedente.

En materia de reclamaciones, también está facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del Usuario. A este respecto, la LPDUSF, establece que las reclamaciones pueden ser presentadas de manera

conjunta por los Usuarios, cuando éstos presenten problemas comunes con una o varias Instituciones Financieras.

El artículo 61 de la LPDUSF precisa que la CONDUSEF no conoce de las reclamaciones cuando éstas versen en materia de variaciones de tasas de interés, pactadas entre el usuario y la institución financiera, así como cuando estas variaciones sean a consecuencia de condiciones generales observadas en los mercados.

Las reclamaciones deberán presentarse cumpliendo los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del reclamante;
- II. Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución;
- III. Descripción del servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;
- IV. Nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación. La Comisión Nacional podrá solicitar a la Secretaría y a las Comisiones Nacionales los datos necesarios para proceder a la identificación de la Institución Financiera, cuando la información proporcionada por el Usuario sea insuficiente, y
- V. Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación.

1.3.1.4.4.2 Conciliación y Arbitraje

El arbitraje es una figura heterocompositiva para la solución de conflictos o litigios, es un instrumento de composición de litigios, el cual se caracteriza debido

a que las soluciones de éstos provienen de un tercero ajeno a la relación sustancial.³⁴ Agrega el Doctor Acosta Romero: “la obligatoriedad de la solución del litigio tiene su fundamento en el acuerdo de las partes (sic) en conflicto de someter su litigio a la solución. De este modo, añado que la resolución que se dicta en un procedimiento arbitral, léase laudo, carece de fuerza ejecutiva *per se*, ya que el acuerdo al que se someten las partes, no es imperativo y no puede ser ejecutado”.³⁵

Una vez presentada la reclamación, la CONDUSEF corre traslado de la misma a la Institución Financiera; acto seguido se cita a las partes a una audiencia de conciliación, misma que se realizará dentro de los veinte días hábiles contados a partir de que se reciba la reclamación. Una vez que la institución financiera tenga conocimiento de la reclamación, esta deberá de rendir un informe por escrito, mismo que deberá presentar hasta el momento de la audiencia de conciliación; dicho informe deberá contener la respuesta de todos y cada uno de los hechos sobre los que versa la reclamación, y deberá estar acompañado de los documentos e información que sustenten la respuesta.

En caso de no llegar a una conciliación, la CONDUSEF, invitará a las partes a someterse a un arbitraje, en el cual las partes tendrán la opción de señalar a la propia CONDUSEF, como árbitro o bien seleccionar a uno de los árbitros que ésta les señale. Asimismo, queda a criterio de las partes en controversia que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho. Tanto en los juicios arbitrales en amigable composición o de estricto derecho, las partes de común

³⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, México, S.N.E., Ed. Porrúa, 1991, pág. 487.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., pág. 717.

acuerdo, pueden adherirse a las reglas de procedimiento establecidas por la CONDUSEF publicadas en el DOF, el 6 de julio del 2000.

Aquel que funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas ofrecidas por las partes y los alegatos, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el usuario. En este sentido el maestro Carvallo Yañez subraya, “que si mediante el laudo se condena a la Institución Financiera como responsable de la reclamación y tal condena consiste en un pago, éste deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a partir de la notificación del mismo, ya que de lo contrario se enviará a un juez competente para su ejecución...”³⁶ Una vez dictado el laudo, corresponde a la CONDUSEF, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del mismo, las cuales van desde medidas de apremio consistentes en multas, el auxilio de la fuerza pública, o bien requerimientos al director general de la institución financiera, a fin de que cumpla con el laudo correspondiente.

1.3.1.4.4.3 Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios

La CONDUSEF debe procurar, proteger y representar los intereses de los usuarios en las controversias que presenten éstos, en contra de una institución financiera, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan ante autoridades administrativas o jurisdiccionales. En el supuesto que el arbitraje sea rechazado por la Institución financiera, el usuario podrá solicitar a la CONDUSEF, orientación jurídica así como la asesoría legal por parte

³⁶ CARVALLO YAÑEZ, Erick, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, 8° Ed., Ed. Porrúa, México, 2010, pág. 387.

de un defensor de manera gratuita, para que éste interponga ante las instancias jurisdiccionales correspondientes, los medios de defensa adecuados.

En tal virtud, la LPDUSF, señala que en caso de que el usuario deba acreditar una serie de circunstancias a fin de que se le proporcione la asesoría legal gratuita; en virtud de lo anterior, el usuario debe de comprobar que no cuenta con los recursos económicos suficientes para contratar un defensor especializado; asimismo, debe acreditar que cuenta con los elementos legales suficientes para una adecuada defensa, es decir, contar con todos y cada uno de los documentos e información que el defensor le solicite.

Si derivado de lo anterior la Comisión constata que el usuario no es sujeto de orientación jurídica y defensoría legal, la CONDUSEF podrá orientar y asesorar el usuario por única vez. En caso de que el usuario no proporcione al defensor la información solicitada, la CONDUSEF no prestará la orientación jurídica y defensoría legal correspondiente.

1.3.1.4.4 Información al Público

En esta materia, es facultad de la CONDUSEF, proporcionar la información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras, así como informarlos sobre la situación de los servicios que prestan los intermediario y sus niveles de atención; también se le informa a los usuarios de las instituciones financieras que presenten mayor número de reclamaciones. La Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros faculta a la CONDUSEF, para que ésta emita disposiciones de

carácter general en materia de información relativa a los montos, concepto y periodicidad de las comisiones que cobran las instituciones financieras;

1.3.1.4.4.5 Revisión y Análisis

La CONDUSEF tiene la facultad de revisar y en su caso proponer modificaciones a los contratos de adhesión que utilizan las instituciones financieras; asimismo, puede revisar los documentos que utilicen las instituciones financieras para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados. Además regula la terminación de los contratos de adhesión en créditos al consumo, así como los requisitos que deberán cumplir los estos contratos, en operaciones masivas y la forma y términos que deberá cumplir la publicidad de las operaciones y servicios que ofrecen las instituciones financieras;

1.3.1.4.5 Estructura Orgánica

La LPDUSF y su estatuto orgánico dotan a la CONDUSEF de una estructura orgánica con el fin de desempeñar las facultades que se le confieren en materia de servicios financieros; asimismo coadyuva en el cumplimiento de su objeto y la ejecución de sus funciones. En razón de lo anterior, la CONDUSEF cuenta con una Junta de Gobierno, que es la máxima autoridad dentro de la Comisión; es un órgano colegiado que se encuentra integrado por un representante de la SHCP, quien la presidirá, un representante del Banco de México, un representante de cada una de las Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF, CONSAR), tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente de la CONDUSEF.

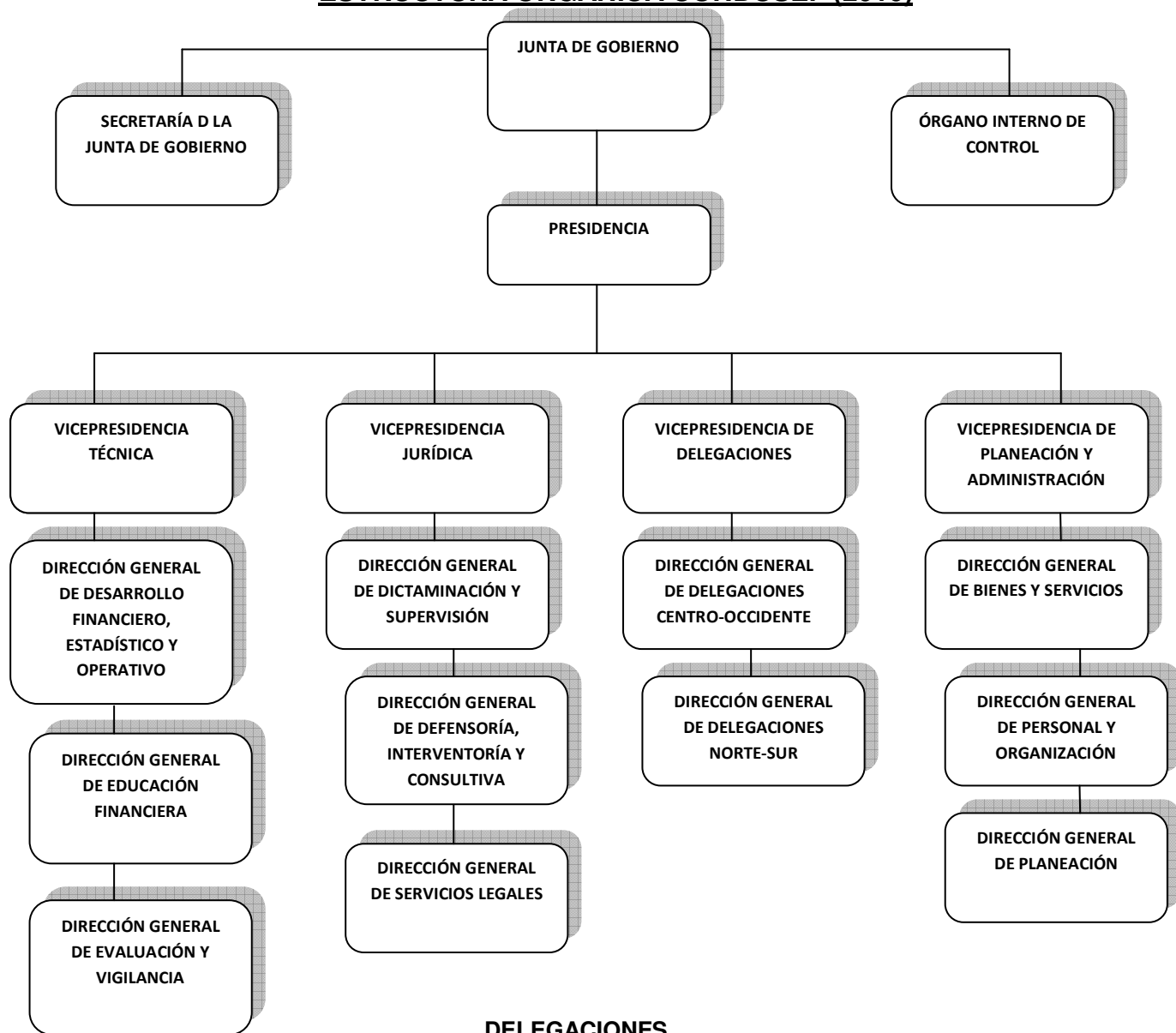
El presidente de la CONDUSEF tiene a su cargo la administración y dirección, dentro de la Comisión, es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y ejerce sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio a través de los vicepresidentes, directores generales y demás servidores públicos de la Comisión.

Los vicepresidentes son los titulares de las vicepresidencias técnica, jurídica, de delegaciones y de planeación y administración. Cada una de las vicepresidencias, tienen a su cargo el ejercicio de las funciones inherentes a cada una de éstas, así como la planeación, formulación, dirección y evaluación de los programas anuales de labores y de los programas específicos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

El Consejo Consultivo Nacional y los consejos consultivos regionales, son los órganos colegiados, auxiliares de la CONDUSEF, que tienen como finalidad emitir opiniones sobre el desarrollo de los programas y actividades que realizan; asimismo elaboran propuestas a fin de mejorar los servicios que presta la Comisión. Cabe destacar que los mencionados consejos, se desempeñan únicamente como órganos de consulta y opinión, y a este respecto el maestro Miguel Acosta Romero, señala que estos Consejos son inútiles, pues al ser consultivos no tienen el carácter de autoridad, por lo que sus decisiones no son vinculatorias, y tampoco emiten resoluciones.³⁷

³⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel *et al.*, Derecho de la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 1° Ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pág.141.

ESTRUCTURA ORGÁNICA CONDUSEF (2010)



CENTRO-OCCIDENTE

Aguascalientes	Metropolitana Sur
Coahuila	Metropolitana Oriente
Colima	Michoacán
Durango	Morelos
Estado de México	Nayarit
Guanajuato	Puebla
Hidalgo	Querétaro
Jalisco	San Luis Potosí
Metropolitana Central	Tlaxcala
Metropolitana Norte	Zacatecas

NORTE-SUR

Baja California	Sinaloa
Baja California Sur	Sonora
Campeche	Tabasco
Chiapas	Tamaulipas
Chihuahua	Veracruz
Ciudad Juárez	Yucatán
Guerrero	
Nuevo León	
Oaxaca	
Quintana Roo	

1.3.1.5 Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

1.3.1.5.1 Creación

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, fue creado con motivo de la puesta en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. El IPAB entró en operaciones el 21 de mayo de 1999, y tiene como antecedente el mecanismo anterior, denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mismo que se encontraba previsto en el artículo 122 de la LIC de 1990; el referido artículo, contemplaba la creación de un fideicomiso por parte del Gobierno Federal, donde la SHCP se constituía como fideicomitente, y BANXICO fungía como el fiduciario, quedando encargado de la administración del fideicomiso.

El Fondo era un Fideicomiso, a través del cual se salvaguardaba el patrimonio de los ahorradores, y que se traducía en apoyos directos a las instituciones de crédito que presentaban un deterioro significativo en los niveles de capitalización. En ese sentido, el maestro Mendoza Martell señala que con objeto de que las instituciones de crédito se encontraran en posibilidad de afrontar problemas financieros y fueran capaces de cumplir con sus obligaciones frente al público ahorrador, se insertó dentro de la LIC, en el capítulo relativo a “Protección de los intereses del público”, la operación y funcionamiento de dicho mecanismo preventivo.³⁸

A la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario en 1999, se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y se atribuyó al

³⁸ Cfr. MENDOZA MARTELL, Pablo y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo, Op. Cit. pág., 39.

Instituto la tarea de proveer a las instituciones de crédito, un sistema de protección del ahorro bancario, el cual garantiza de manera subsidiaria y limitada, el pago de las obligaciones a cargo de dichas Instituciones.

1.3.1.5.2 Naturaleza Jurídica

El artículo 2° de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, señala que el IPAB es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual será el encargado de administrar el sistema de protección al ahorro bancario. El Instituto queda sectorizado en la SHCP, por el Acuerdo publicado en el DOF el 18 de junio de 1999.

1.3.1.5.3 Marco Jurídico

El marco jurídico del IPAB, está integrado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el DOF el 19 de enero de 1999 (última reforma publicada en el DOF el 6 de julio de 2006); el Estatuto Orgánico del Instituto, publicado en el DOF el 28 de mayo de 2010; y demás leyes de carácter financiero que le confieren atribuciones al Instituto, así como las Leyes Administrativas, por su carácter de Entidad Paraestatal de la Administración Pública Federal.

1.3.1.5.4 Facultades

El IPAB, es el organismo encargado de administrar el sistema de protección al ahorro bancario; en virtud de tal función se derivan una serie de facultades, que se encuentran contempladas en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en su

artículo 68. De lo anterior, se procederá a señalar de manera enunciativa, ciertas facultades que favorecen al cumplimiento del objeto del Instituto.

1.3.1.5.4.1 Garantía del Pago de Obligaciones

La asunción y pago de las obligaciones por parte del IPAB constituye una de sus facultades fundamentales, que conforme a lo dispuesto por la LPAB, se realiza de manera subsidiaria y bajo los límites y condiciones que establece la propia Ley. A este respecto, el Doctor de la Fuente señala que en el actual Sistema de Protección al Ahorro Bancario, la cobertura que se ofrece es limitada, toda vez que el Instituto paga el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 400, 000 UDI's.³⁹

A mayor abundamiento, el maestro Mendoza Martell señala que a fin de llegar a dicha cobertura, se estableció en la legislación de la materia, un régimen de transición entre la cobertura ilimitada que preveía el FOBAPROA y la cobertura limitada que prevé actualmente la LDPAB.⁴⁰ En virtud de lo anterior, el régimen de las obligaciones garantizadas por parte del Instituto en el año 2003, consistía en la protección de los depósitos hasta por un monto de 10 millones de UDI's; luego se redujo a 5 millones en 2004; y a partir de 2005 el monto límite de protección fue de únicamente 400, 000 UDI's.

³⁹ *Cfr.* DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Op. Cit., pág. 1688 y ss.

⁴⁰ *Cfr.* MENDOZA MARTELL, Pablo y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo, Op. Cit., pág. 36.

El artículo 46 fracciones I y II de la LIC, señala las obligaciones que son garantizadas por el IPAB; las operaciones consistentes en depósitos, en préstamos y créditos, señalados por dicho numeral, son susceptibles de ser respaldadas por el Sistema de Protección al Ahorro Bancario. Cabe mencionar que los recursos utilizados por el IPAB para el cumplimiento de las obligaciones que asuma éste, deberán de ser previamente autorizados en el presupuesto de egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados, con el fin de limitar los recursos que aplique el Instituto en aras de dar cumplimiento a su función de órgano garante de los depósitos de los ahorradores.

1.3.1.5.4.2 Apoyo y Saneamiento de las Instituciones de Banca Múltiple

La LPAB, contempla en el Capítulo IV, lo concerniente a los apoyos que son otorgados por el Instituto con el fin de sanear las finanzas de la institución de crédito que presentase problemas financieros. A raíz de la reforma publicada en el DOF el 6 de julio de 2006 se derogaron diversos artículos que regulaban los apoyos otorgados a las instituciones de banca múltiple; en virtud de lo anterior, el citado Capítulo se refiere única y exclusivamente a los supuestos bajo los cuales el Congreso de la Unión dictará las medidas correspondientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos, en caso de que el Instituto no contase con los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones.

Por lo tanto, cuando se presente una situación de emergencia y el IPAB no contase con los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones de capitalización o saneamiento financiero, la Ley le faculta para poder contratar

financiamientos, previa notificación al ejecutivo federal a través de la Junta de Gobierno del propio Instituto, y bajo los límites y condiciones que para este efecto se contemplan en la legislación.

1.3.1.5.4.3 Imposición de Sanciones

El Título Quinto de la LPAB contempla la facultad de sanción por parte del IPAB, en caso de que las instituciones de banca múltiple incumplan con las disposiciones que facultan al IPAB para requerirles informes, documentación, o bien los informes o documentos solicitados no sean entregados en los términos y plazos a los que hace referencia la propia Ley; asimismo, son acreedores de una sanción por parte del Instituto, aquellos bancos que no enteren las cuotas que alude la Ley; por último, las instituciones de crédito que no presenten el programa de saneamiento financiero, o bien que presentándolo, no cumplan con los términos establecidos en éste, se harán acreedores a una infracción.

1.3.1.5.5. Estructura Orgánica

El artículo 74 de la Ley de protección al Ahorro Bancario, señala que la estructura orgánica con la que contará el Instituto para el ejercicio de sus funciones, estará integrada por una Junta de Gobierno, Secretaría Ejecutiva, y demás servidores públicos que señale el estatuto orgánico.

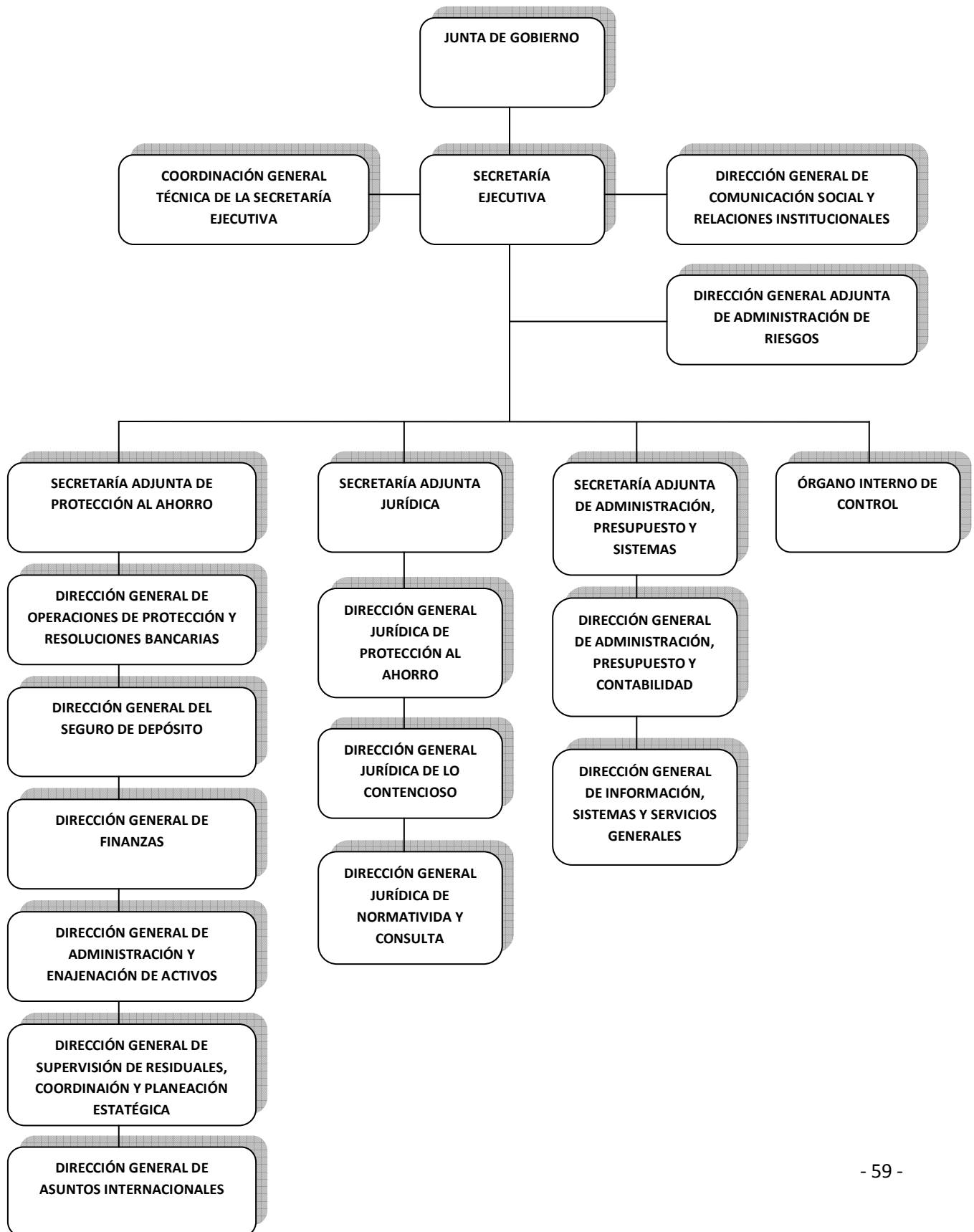
La junta de gobierno es el máximo órgano dentro de la estructura del IPAB. Se encuentra integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y cuatro vocales designados por el titular del

ejecutivo, mismos que deben ser aprobados por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, y en caso de receso de ésta por la misma cantidad de miembros de la Comisión Permanente. La Junta de Gobierno es presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y en su ausencia por su suplente.

El Secretario Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa; este servidor público, es nombrado por la Junta de Gobierno a propuesta de cuando menos dos de sus vocales, y puede ser removido a propuesta de cualquiera de los miembros. El artículo 84 de la LPAB, establece las atribuciones del Secretario Ejecutivo, de entre las que destacan: fungir como administrador del Instituto; ejercer la representación legal; cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno; y poner a consideración del instituto los estados financieros del Instituto.

Por lo anterior, considero relevante precisar la estructura orgánica del IPAB, la cual garantiza que las funciones encomendadas a este órgano, sean cumplimentadas de la mejor manera, lo que contribuye a preservar un adecuado Sistema de Protección al Ahorro Bancario. A continuación, esquematizo la integración de la estructura de esta dependencia gubernamental, y detallo las Secretarías Adjuntas, Direcciones Generales, y demás oficinas administrativas que la integran.

ESTRUCTURA ORGÁNICA IPAB (2010)



1.3.2 Entidades del Sector Bancario

En México, las instituciones de crédito son los intermediarios financieros por excelencia, aunque no puedo dejar a un lado a aquellos sectores que robustecen en gran medida el Sistema Financiero mexicano, como lo son: las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las casas de bolsa, las instituciones de seguros, las de fianzas, las sociedades de inversión, y las sociedades financieras de objeto múltiple.

El Sistema Bancario Mexicano es un sistema de los denominados mixtos, toda vez que por un lado se encuentran las instituciones de capital privado y por otro lado aquellas de participación estatal mayoritaria, como lo son las sociedades nacionales de crédito, mejor conocidas como banca de desarrollo. Este tipo de Sistema Financiero no siempre fue así ya que en algunos momentos de la historia del país, se restringió la participación de actores privados en algunas áreas del Sistema Financiero, tal y como ocurrió en el periodo comprendido entre 1982 y 1990.

A fin de restablecer un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, el poder ejecutivo envió una iniciativa con proyecto de decreto al Congreso de la Unión, la cual, tras superar el proceso legislativo de reforma constitucional, fue aprobada por el Congreso y las legislaturas locales. El decreto publicado contempló la derogación del quinto párrafo del artículo 28 constitucional, y reformó y adicionó el inciso a), punto 22 del artículo 123 constitucional, con el objetivo de restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio bancario.

Como consecuencia del proceso de reforma constitucional, paralelo a la inmensa necesidad por parte de la sociedad mexicana de un servicio bancario de calidad, en el que el sector público ya no interviniera, el 18 de julio de 1990 se publicaron en el DOF dos leyes fundamentales para el Sistema Financiero mexicano, la LIC y la LRAF. Con la nueva Ley de Instituciones de Crédito, se abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el DOF el 14 de Enero de 1985 y se estableció que el servicio de banca y crédito en nuestro país, se prestara única y exclusivamente por instituciones de banca múltiple y por instituciones de banca de desarrollo. Dicha división se sustentó en la idoneidad que había presentado esta innovación dentro del Sistema Bancario Mexicano, toda vez que era ampliamente conocida por los usuarios de los servicios de banca y crédito.

1.3.2.1 Banca Múltiple

El artículo 2° de la LIC, establece que el servicio de banca y crédito consiste en la captación de recursos del público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario bancario obligado a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. En relación con la captación, las instituciones de crédito pueden generar dos tipos de pasivos: directo y contingente; a este respecto el maestro Eduardo Preciado hace señalamiento sobre los dos tipos de pasivo⁴¹:

⁴¹ Cfr. MENDOZA MARTELL, Pablo y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo, Op. Cit., pág. 30

PASIVO DIRECTO: Es la obligación que adquiere el intermediario frente al depositante o inversionista con motivo de la realización de actos jurídicos cuyo objeto es la captación de recursos financieros, siempre y cuando tales obligaciones estén sujetas a un plazo, o bien, que el intermediario tenga la certeza de que el cumplimiento de las mismas deba verificarse en un momento determinado. Ej. Depósitos de dinero a la vista, a plazo, con previo aviso.

PASIVO CONTINGENTE: Es aquella obligación que adquiere el intermediario financiero frente a un tercero por cuenta de un cliente determinado y cuyo cumplimiento por parte del intermediario financiero se encuentra sujeto a condición suspensiva, es decir, a un acontecimiento futuro de realización incierta. Ej. Los avales, las aceptaciones y las cartas de crédito que instrumentan el crédito comercial documentario.

Para delimitar qué debe de entenderse por servicio de banca y crédito, atendiendo los términos establecidos por la legislación aplicable, es preciso que aclare que los intermediarios financieros no bancarios pueden realizar actividades consideradas como de banca y crédito, si están autorizados para ello, sin que esto pueda considerarse como intermediación bancaria. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 2º, párrafo tercero de la Ley de Instituciones de Crédito, que a la letra dice: “No se considerarán como operaciones de banca y crédito, aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos

irregulares de dinero en cuenta de cheques”. En virtud de lo anterior podemos concluir que se puede reputar como actividad bancaria, solo aquella que es llevada a cabo por instituciones de crédito debidamente autorizadas para operar como tal.

El concepto de banca múltiple se utiliza dentro del derecho bancario mexicano en franca oposición al concepto de banca especializada, mismo que se origina con la Ley bancaria de 1897; dicho concepto fue acompañando a las legislaciones reguladoras de la actividad bancaria hasta que en el año de 1975, la propia Ley permitió la fusión de las instituciones que hubieran estado operando como banca hipotecaria, banca de emisión y banca refaccionaria, con lo cual dichas instituciones estaban en la posibilidad de prestar a sus clientes un abanico de servicios bancarios más completos.

Es a partir de la reforma publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978, que se adiciona dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el concepto de Banca Múltiple, así como las operaciones que dichas sociedades podían realizar.

El maestro Ruiz Torres menciona que las instituciones de banca múltiple pueden definirse como: “aquellas sociedades anónimas que cuentan con autorización del Estado para prestar el servicio de banca y crédito, de modo no especializado”.⁴² De lo anterior, puedo concluir que las instituciones de banca múltiple son sociedades anónimas de capital fijo, constituidas de conformidad con

⁴² RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Op. Cit., pág. 46.

lo dispuesto por la Ley de Sociedades Mercantiles, autorizadas discrecionalmente para operar y prestar el servicio de banca y crédito, por el ejecutivo federal, a través de la CNBV, y con opinión favorable del Banco de México.

Asimismo, las instituciones de banca múltiple, deben estar organizadas conforme a lo dispuesto por la LIC; en este sentido deben de tener por objeto la prestación del servicio de banca y crédito; la duración de la sociedad debe ser indefinida; debe de contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda y; su domicilio social debe estar en el territorio nacional; así como contar con un estatuto.

1.3.2.2 Banca de Desarrollo

Al hacer referencia a la integración mixta del Sistema Bancario Mexicano, hice alusión a la denominada banca de desarrollo, la cual está encaminada a atender las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de estas instituciones, en sus respectivas leyes orgánicas. Las instituciones de banca de desarrollo son definidas por la Ley, como entidades de la administración pública federal, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y su naturaleza jurídica es la de sociedades nacionales de crédito (**S.N.C.**). Estas instituciones pertenecen a la denominada administración pública paraestatal.

1.3.2.2.1 Marco Jurídico

Las instituciones de banca de desarrollo se rigen por los ordenamientos jurídicos que el Congreso de la Unión expida para cada uno de ellas, es decir sus leyes orgánicas en primer lugar.

Asimismo les es aplicable la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Banco de México, así como los reglamentos que expida la SHCP, conforme a los cuales se establecerán las bases para su organización interna. El artículo 6° de la Ley de Instituciones de Crédito, señala que el marco supletorio para las instituciones de banca de desarrollo es en primer término la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, el Código Civil Federal, el Código Fiscal de la Federación para efecto de las notificaciones y los recursos a que hace alusión esta Ley.

1.3.2.2.2 Objeto

El objeto que establece la Ley de Instituciones de Crédito para las entidades de banca de desarrollo, es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y jurídico colectivas, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación acorde a sus leyes orgánicas.

1.3.2.2.3 Creación

Los bancos de desarrollo se crean mediante decreto del ejecutivo federal, previa aprobación del Congreso de la Unión de su existencia, misma que se verifica a través de la expedición de la ley orgánica; de esta manera el legislativo acota la acción de dichas instituciones en cuanto a las actividades, funciones y sectores a los que deberá enfocarse tal institución.

En este sentido, el maestro Guzmán Holguín precisa que la banca de desarrollo “es el servicio de intermediación, consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya sido asignado por el Congreso de la Unión...”⁴³En virtud de lo anterior, señalo que la importancia de esta banca, resulta de la labor de desarrollo y fomento de ciertos sectores de la economía que a través de las operaciones que desarrollen dichas entidades, pretenden ser atendidas por el Gobierno Federal. Dicho lo anterior, procederé a enunciar a las instituciones de crédito que prestan el servicio de banca de desarrollo:

BANOBRAS

La Ley orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS, S.N.C.) fue publicada el 20 de enero de 1986; cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Su antecedente más remoto fue el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., creado el 20 de febrero de 1933. Los servicios prestados por esta institución de banca de desarrollo, se sujetarán a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en especial al Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE), a fin de financiar y promover las actividades que le son encomendadas por su ley orgánica. Tiene por objeto financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura, así como también el

⁴³ GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, Derecho Bancario y Operaciones de Crédito, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 92.

de coadyuvar en el fortalecimiento institucional en los tres ámbitos de gobierno, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país. En virtud de lo anterior, BANOBRAS promueve y financia las denominadas actividades prioritarias que realicen los tres ámbitos de gobierno, así como las entidades públicas paraestatales, en el ámbito del desarrollo urbano. Asimismo también apoya lo concerniente a la realización de infraestructura, servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes.

NAFIN

Nacional Financiera, S.A., se crea en 1934 como instrumento ejecutor de importantes transformaciones socioeconómicas que cambiarían el rumbo del país. En un principio su propósito principal fue promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al Sistema Financiero mexicano mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria. Durante la etapa denominada de nacionalización de la banca, NAFIN, S.A., se transformó mediante decreto del ejecutivo publicado en el DOF el 12 de julio de 1985, en Nacional Financiera, S.N.C.

La Ley Orgánica de dicha entidad, fue publicada en el DOF el 26 de diciembre de 1986, y señala como objeto de esta institución de banca de desarrollo, el de promover el ahorro y la inversión, así como la canalización apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. En suma las actividades que realiza

NAFIN, se traducen en apoyos para la modernización productiva y financiera del país; acciones para promover el acceso de las empresas a recursos que provengan de otros intermediarios financieros e inclusive de otros mercados financieros.

BANCOMEXT

Como antecedentes de esa institución, puede citarse el decreto presidencial que transformó al Banco de sociedad anónima en sociedad nacional de crédito, así como la concesión que la SHCP le otorgó a BANCOMEXT el 30 de septiembre de 1981, facultándolo para operar como banca múltiple y efectuar las reformas estatutarias que le permitieran cumplir con ese propósito. El 20 de enero de 1986 fue publicada en el DOF, la Ley que crea el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo. La Ley Orgánica constituye el marco jurídico necesario para que BANCOMEXT opere como una Sociedad Nacional de Crédito, con personalidad jurídica, patrimonio propio y una duración indefinida.

El BANCOMEXT, presta el servicio de banca y crédito, en concordancia a los objetivos y prioridades que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, y en especial apego a los programas nacionales de Financiamiento de Desarrollo y de Fomento Industrial y de Comercio Exterior. El objeto de esta institución de banca de desarrollo, es el financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad; asimismo participa en el otorgamiento de créditos de exportación a corto plazo, cuando se trata de pre exportación y venta de bienes

y servicios, así como también proporciona apoyos para la modernización y equipamiento de instalaciones o a fin de llevar a cabo proyectos de inversión a mediano y largo plazo.

BANJERCITO

El 15 de julio de 1947, inició operaciones el Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada, bajo la figura jurídica de Sociedad Anónima de Capital Variable. Más adelante y concomitante con la evolución que se ha presentado en el Sistema Bancario Mexicano, BANJERCITO se organiza actualmente bajo la figura de Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo. El 13 de enero de 1986, fue publicado en el DOF, la Ley Orgánica de BANJERCITO; en virtud de tal ordenamiento se le otorga a la institución personalidad jurídica, patrimonio propio y una duración indefinida.

BANJERCITO, en su calidad de institución de banca de desarrollo, presta el servicio de banca y crédito, con apego al Plan Nacional de Desarrollo y en especial al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. El objeto de esta entidad, conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico que lo crea, es el de otorgar apoyo financiero a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL

El 10 de abril de 1963, el Gobierno Federal representado por la SHCP y el Banco de México, S. A. como institución fiduciaria celebraron un contrato de

fideicomiso por el que constituyeron el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (actualmente Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, el 26 de febrero de 2002, fecha de la primera sesión del Consejo Directivo de Sociedad Hipotecaria Federal, S. N. C., dicha institución de banca de desarrollo sustituyó al Banco de México como fiduciaria en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

El 11 de octubre de 2001 se publicó en el DOF el Decreto por el cual se expide la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, dicho ordenamiento es reglamentario del párrafo quinto, del artículo 4° de la CPEUM. La Sociedad Hipotecaria Federal, tiene por objeto, impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario⁴⁴ de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de créditos y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda.

BANSEFI

El Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) fue creado por Decreto presidencial publicado el 31 de diciembre de 1949 en el DOF. Inició sus funciones a partir de diciembre de 1950 con el objetivo de promover el hábito del ahorro

⁴⁴ Se entenderá por mercado secundario de crédito, todas aquellas operaciones por medio de las cuales se efectúa la venta de cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas.

entre la población mexicana. El Patronato, fue constituido como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, el cual se regía tanto en su organización, como en sus funciones, por su Ley Orgánica.

El PAHNAL, tenía por objeto fomentar el ahorro nacional de las clases populares, mediante los instrumentos de captación que se establecieron en la Ley del Ahorro Nacional (DOF 30 de noviembre de 1950). Éste dejó de operar el 31 de diciembre de 2001 para transformarse, mediante decreto (DOF el 29 de noviembre de 2001), a partir del 1° de enero de 2002, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI).

La Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, publicada en el DOF el 1 de junio de 2001, es el ordenamiento jurídico que rige sus operaciones y la prestación del servicio de banca y crédito en dicha institución. El objeto de BANSEFI, es promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector⁴⁵, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

⁴⁵ Para efectos de esta Ley, se entiende por sector, al conformado por los Organismos de Integración, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y a las personas morales y grupos de personas físicas, a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como a las personas físicas y morales que reciban u otorguen servicios a éstas.

De este modo, abordé la definición del sistema bancario, y señalé a todas y cada una de las autoridades que regulan y supervisan al sistema bancario, en aras de salvaguardar su estabilidad y sano desarrollo. De la misma manera, emprendí un recorrido por los intermediarios financieros bancarios y planteé la idea que el servicio de banca y crédito puede ser prestado tanto por instituciones de banca de desarrollo y banca múltiple, lo cual hace prueba plena que la titularidad de la banca en México, tiene un carácter mixto.

Una vez que planteé la estructura orgánica del sistema bancario de México, surge la necesidad de hacer lo propio con el sistema bancario de E.U.A, y así poder constatar las particularidades que se hacen presentes en ambos sistemas. Por lo anterior, el capítulo subsiguiente, hará referencia a la organización del andamiaje que en materia bancaria, presenta el sistema bancario de ese país.

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA BANCARIO DE LOS E.U.A.

2.1 Antecedentes

El Sistema bancario de los E.U.A. fue concebido en sus orígenes, por el Presidente Abraham Lincoln y el Secretario del Tesoro Salmon P. Chase, con el fin de incentivar la maltrecha economía del país, golpeada por la Guerra Civil en el siglo XIX. Este Sistema tenía como función primordial, el promover un sistema monetario y crediticio uniforme y eficiente. La Ley de Moneda Nacional (National Currency Act), que creó el sistema bancario nacional, fue promulgada en 1863; y un año más tarde la Ley de Banca Nacional (National Bank Act) que proveyó al Sistema de una mejor regulación, al señalar una serie de disposiciones que especificaban y aclaraban los preceptos del ordenamiento anterior.

La apertura en la ciudad de Filadelfia del primer banco autorizado conforme al nuevo sistema, colocó a los E.U.A., con una imagen que promovía un sentido nacionalista, basado en una regulación financiera uniforme, además de una creciente y prometedora economía.

2.2 Concepto

El sistema bancario de E.U.A, se define como el conjunto de autoridades que regulan y supervisan a los bancos, sociedades de ahorro y préstamo, e instituciones de ahorro, autorizadas por las agencias gubernamentales estatales y federales, para la prestación de los servicios bancarios.

La definición anterior, constituye un esfuerzo por precisar una definición del sistema, sin entrar en detalle de las operaciones que desempeñan los bancos, los cuales ya no destinan esfuerzos a la labor de acuñación de moneda, y emisión de billetes, ni mucho menos centran su actividad en la concesión de créditos o recepción de depósitos, pues el propio orden jurídico que les concede una amplia gama de operaciones, lo cual lo aleja de la prestación del servicio bancario tradicional.

2.3 Marco Jurídico

La banca en los E.U.A., ha sido un sistema cambiante, que ha ido evolucionando con el devenir de los años y ha ido creando un marco jurídico acorde a las nuevas circunstancias y necesidades. De lo anterior se desprende, que son un sinnúmero de ordenamientos jurídicos los que han confeccionado la forma actual del sistema en su conjunto.

En este sentido, las leyes más trascendentes que han ido conformando a la industria bancaria en los E.U.A., son las siguientes:

- La Ley Nacional de Bancos de 1934.- Estableció un sistema de bancos nacionales, así como el procedimiento de autorización de las citadas instituciones.
- La Ley de la Reserva Federal de 1913.- Estableció el Sistema de la Reserva Federal (FRS, por sus siglas en inglés), como la institución que provee de los servicios de banca central al gobierno federal de los E.U.A.

- La Enmienda de la Ley Nacional de Bancos y de la Reserva Federal.- Es también conocida como la Ley Mc Fadden de 1927; esta enmienda fundó los principios que impiden establecer bancos interestatales.
- La Ley Glass- Steagal de 1933.- Este ordenamiento jurídico estableció la Corporación Federal del Seguro de Depósito (FDIC, por sus siglas en inglés) como una agencia federal temporal. Asimismo, separa la banca comercial de la banca de inversión.
- La Ley Bancaria de 1935.- Estableció a la FDIC, como una agencia permanente del gobierno federal.
- La Ley Federal del Seguro de Depósito de 1950.- Consolidó la legislación concerniente a la FDIC, en un solo cuerpo normativo, que incluye las funciones esenciales de dicha agencia.
- La Ley de Holding Bancarios⁴⁶ de 1956.- Estableció la necesaria aprobación de la Junta de Gobernadores de la FED para establecer un holding bancario; asimismo dispuso prohibiciones para que un holding bancario en un Estado, adquiriera un banco en otro Estado.
- La Ley FIRIRCA (por sus siglas en inglés) de 1978.- Esta ley creó el Consejo Federal de Examinación de las Instituciones Financieras (FFIEC, por sus siglas en inglés).

⁴⁶ Se denomina holding bancario, a cualquier compañía que directa o indirectamente, posea, controle o tenga poder de votar el 25 por ciento o más de cualquier tipo de acciones con derecho a voto de un banco; controle de cualquier manera la elección de la mayoría de los directores o administradores de un banco; o se encuentre en posición de influencia en la administración y políticas de un banco.

- La Ley DIDMCA de 1980.- Esta ley creó un tipo de cuentas bancarias denominado “NOW”⁴⁷; asimismo, eliminó los topes en las tasas de interés de las cuentas de depósito y estableció el Comité Desregulador de las Instituciones de Depósito⁴⁸, además le confirió a las instituciones de depósito, una nueva serie de actividades. Por último elevó la cobertura del seguro de depósito a \$100,000 USD.
- Ley St. Germain de 1982.- Esta Ley expandió las atribuciones de la FDIC en materia de asistencia a bancos en problemas financieros. Asimismo, amplía la gama de operaciones que pueden realizar las instituciones pertenecientes al sector del ahorro.
- La Ley FIRREA (por sus siglas en inglés) de 1989.- Esta ley pretendía restaurar la confianza del público en la industria de ahorro y préstamo; también suprimió la Corporación Federal del Seguro de Ahorro y Préstamo, es la FDIC, quién asume la responsabilidad de asegurar los depósitos que amparaba esta Corporación. Se creó el fondo de seguro tanto para los depósitos en bancos, como para las instituciones de ahorro; el primero se denominó Fondo de Seguro Bancario (BIF, por sus

⁴⁷ Negotiable Order of Withdrawal Account/ Orden Negociable de Retiro de Fondos.- Es una cuenta de ahorros de la cual su dueño puede retirar fondos escribiendo una orden negociable de retiro de fondos (NOW) pagadera a un tercero. Hasta el 1° de enero de 1980, este tipo de cuentas sólo estaban disponibles en Nueva Inglaterra, Nueva York y Nueva Jersey. Pero al ponerse en vigor el ordenamiento jurídico que les da vida, se permitió a todas las asociaciones de ahorro y préstamo, así como a los bancos, ofrecer cuentas de cheques que devengan intereses. *Cfr.* ROSENBERG, Jerry M., Diccionario de Banca, S.N.E., Ed. Ventura Ediciones, México, 1995, pág. 98.

⁴⁸ Es un Comité encargado de la desreglamentación de las instituciones de los bancos y las asociaciones de ahorro, establecido por el Congreso en 1980, se encuentra integrado por cinco miembros votantes de entre los que destacan el Presidente de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, el Secretario del Tesoro y el Presidente de la Corporación Federal del Seguro de Depósito.

siglas en inglés); mientras que el segundo se denominó Fondo de Seguro de las Instituciones de Ahorro (SAIF, por sus siglas en inglés).⁴⁹

- La Ley FDCIA (por sus siglas en inglés).- Esta Ley incrementó las facultades de la FDIC; asimismo creó nuevas disposiciones que aumenten el capital del Fondo de Seguro Bancario, y permitió a esta agencia federal, reforzar a través de préstamos otorgados por el Tesoro de los E.U.A. Además, creó nuevos estándares de supervisión y regulación de las instituciones de depósito, basados en el riesgo, así como nuevos requerimientos de capital para los bancos.
- Ley Riegle - Neal de 1994.- Esta disposición jurídica, permitió que los holding bancarios que mantuvieran un estándar alto de administración, así como un capital adecuado, pudieran adquirir bancos en cualquier Estado.
- La Ley Gramm - Leach Bliley.- Esta ley es un cuerpo normativo trascendente en la vida financiera de los E.U.A., pues constituye la base para la existencia del nuevo esquema, en cuanto a instituciones financieras se refiere, ya que concibió a los grandes conglomerados financieros, tal y como existen en la actualidad. Derogó las últimas disposiciones de la Ley Glass – Steagal y reformó disposiciones de la Ley de Holding bancarios para permitir la afiliación entre bancos y compañías

⁴⁹ Cfr. LICHTENSTEIN, Cynthia C., "U.S. Restructuring Legislation, Revising the International Banking Act 1978, for the Worse?", *Fordham Law Review, E.U.A., Vol. LX, No. 6, mayo de 1992*, pág. 37.

aseguradoras. Por un lado, la Ley preserva la competencia de las autoridades estatales en materia de compañías de seguros; por otro lado la ley prohíbe a las autoridades estatales, realizar acciones que tengan como efecto que las compañías afiliadas (bancos y compañías de seguros) vendan seguros en las mismas condiciones que otras instituciones. Asimismo, crea una nueva especie de Holding Financiero, el cual puede suscribir y vender valores, así como desempeñar actividades bancarias en sus dos vertientes: la banca comercial y la banca de negocios⁵⁰; por último limita las actividades no financieras en las que puedan estar involucradas este tipo de holding financieros.⁵¹

2.4 Integrantes y Funciones

2.4.1 Autoridades

Las autoridades que regulan, supervisan y protegen los intereses de los consumidores de servicios financieros, se denominan autoridades del Sistema Bancario de los E.U.A.; en este sentido, el Título 12, Capítulo 19, Sección 1881, define a las autoridades supervisoras federales y asigna la competencia de cada una de las agencias federales. La Oficina del Contralor de la Moneda supervisa a los bancos nacionales; la Junta de Gobernadores del FRS supervisa a los Bancos de la Reserva Federal y los bancos estatales que son miembros del Sistema; la

⁵⁰ BANCA DE NEGOCIOS: Es una institución financiera que se dedica a ofrecer servicios financieros, esencialmente a empresas y personas superavitarias; en franca contraposición a la banca comercial, este tipo de bancos centra su actividad en los mercados financieros y el asesoramiento en materia de adquisiciones y fusiones. *Cfr.* ROSENBERG, Jerry M., *Diccionario de Banca, Op. Cit.*, pág. 18.

⁵¹ Página web de la Corporación Federal del Seguro de Depósito. Disponible en <http://www.fdic.gov/regulations/laws/important/index.html>

Corporación Federal del Seguro de Depósito supervisa a los bancos estatales que no son miembros del FRS pero que sus depósitos se encuentran protegidos por la FDIC.

INSTITUCIÓN FINANCIERA			SUPERVISOR Y REGULADOR
HOLDINGS BANCARIOS (INCLUYENDO HOLDINGS FINANCIEROS)			FRS
SUBSIDIARIAS NO BANCARIAS DE UNA HOLDING			FRS/*
BANCOS NACIONALES			OCC
BANCOS ESTATALES MIEMBROS			FRS
BANCOS ESTATALES NO MIEMBROS			FDIC
BANCOS DE AHORRO			OTS/FDIC/FRS
BANCOS DEL EXTERIOR CLE*			FRS/FDIC
BANCOS DEL EXTERIOR CLF*			OCC/FRS/FDIC
OFICINAS DE REPRESENTACIÓN			FRS

52

⁵² NOTA: FRS= Reserva Federal; OCC= Oficina Del Contralor De La Moneda; FDIC= Corporación Federal Del Seguro De Depósito; OTS= Oficina De Supervisión De Instituciones de Ahorro y Préstamo.

La Supervisión y Regulación de Entidades Subsidiarias No Bancarias de una Holding, Corresponde a la Autoridad de Acuerdo al tipo de Institución que se trate.

* CLE= Con Licencia Estatal; CLF= Con Licencia Federal.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, The Federal Reserve System: Purposes & Functions, 9° Ed., S.E., E.U.A, 2005, pág. 61.

2.4.1.1 Departamento del Tesoro

2.4.1.1.1 Creación

La historia del Departamento del Tesoro inició en los años en los que la formación de una nación se encontraba en sus albores; el Congreso Continental de Filadelfia, deliberaba sobre temas concernientes al financiamiento de la guerra en contra de la Corona Inglesa, toda vez que no contaban con las facultades para poder hacerse de recursos vía la recaudación de impuestos; por lo que, ante tal circunstancia, los delegados determinaron la emisión de papel moneda en la forma de certificados de crédito por un monto de \$2 millones.

A raíz de lo anterior, la deuda de las colonias crecía rápidamente, y los valores emitidos por el Congreso se devaluaban de manera acelerada, razón por la cual se hacía cada vez más necesario la creación de una agencia gubernamental que asegurara el manejo adecuado de la deuda, así como también de las finanzas de la recién creada república.⁵³

El Primer Congreso de los E.U.A., fue convocado en Nueva York en marzo de 1789, lo cual marcaba el inicio del Gobierno bajo la Constitución de 1787. El 2 de septiembre de 1789, el Congreso creó una institución permanente, a fin de manejar las finanzas del gobierno, la cual se denominó Departamento del Tesoro, siendo Alexander Hamilton designado como primer Secretario del Tesoro.

⁵³ Página web del Departamento del Tesoro. Disponible en <http://www.ustreas.gov/education/history/>

2.4.1.1.2 Naturaleza Jurídica

El Código de los E.U.A. (USC, por sus siglas en inglés), regula la estructura y organización del Departamento del Tesoro. El Título 31, Capítulo 3, Subcapítulo 1, Sección 301 del referido ordenamiento, le da el carácter de un departamento ejecutivo, y designa al Secretario del Tesoro, como el encargado de encabezar al Departamento; el cual es designado por el Presidente de los E.U.A., con ratificación del Senado.

2.4.1.1.3 Facultades

A lo largo de la historia de los E.U.A, el Departamento del Tesoro ha propiciado el desarrollo y expansión de la economía del país. Aunque las facultades propias del Tesoro, como las fiscales y de recaudación, han permanecido a lo largo de los dos siglos de existencia de este Departamento, otras funciones se han agregado a la ya larga lista de tareas desempeñadas por esta autoridad. El Departamento del Tesoro cuenta con una serie de facultades que se circunscriben a las áreas económicas y de política fiscal; contabilidad gubernamental y administración de deuda; evaluación y recaudación de ingresos; impresión de billetes y acuñación de monedas; y supervisión de bancos nacionales y sociedades de ahorro.

El manejo de los recursos monetarios de los E.U.A., ha sido una de las funciones primarias del Departamento del Tesoro a lo largo de la historia de ese país. La regulación de los bancos nacionales, la recaudación de los impuestos, la determinación de la política económica internacional, la emisión de valores, la

acuñación de moneda o la impresión de los billetes en circulación, han sido algunas de las funciones ligadas a dicho Departamento.

Hoy en día, el Departamento del Tesoro continúa con responsabilidad de ser la entidad gubernamental, con una labor que comprende desde la contabilidad de los ingresos públicos, la emisión de circulante y la formulación de políticas económicas. Aunque formalmente fue establecido como un departamento ejecutivo, durante la primera sesión del Congreso en 1789, muchas de las funciones del Departamento le han sido asignadas con el transcurso de los años y se han expandido a fin de satisfacer las necesidades del país.

2.4.1.1.4 Estructura Orgánica

El Secretario del Tesoro, funge como el Consejero del Presidente, en las respectivas áreas de su competencia; tiene asignadas primordialmente, responsabilidades en la formulación y recomendación en materia de finanzas nacionales e internacionales, así como también en materia de impuestos y de deuda pública. Asimismo, desempeña actividades dentro y fuera del territorio de los E.U.A., prueba de ello es, que forma parte de una serie de organismos internacionales, en donde ocupa un escaño como representante de los E.U.A., como el FMI, y el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB, por sus siglas en inglés), entre otros.

El Secretario Suplente es un puesto que fue introducido en la reforma promulgada el 18 de mayo de 1972, este funcionario funge como asesor y

asistente del Secretario, en la supervisión y dirección del Departamento; y ante la ausencia de éste, desempeña las funciones inherentes al mismo.⁵⁴

El Departamento del Tesoro, se encuentra estructurado de tal manera, que existen dos grandes componentes: las Oficinas Departamentales y los Burós Operativos. Las Oficinas Departamentales son primordialmente responsables de la formulación de políticas y dirección del Departamento en su conjunto; mientras que los Burós Operativos, llevan a cabo una serie de operaciones específicas asignadas al Departamento.

2.4.1.1.4.1 Las Oficinas Departamentales

Las Oficinas Departamentales se encuentran asentadas, en su mayoría, en Washington D.C., y están compuestas de direcciones o divisiones, encabezadas por un Asistente del Secretario o Director, un abogado general o inspector general, que rinden cuentas y reportes al Secretario del Tesoro, a través del Secretario suplente o bien del Subsecretario de Asuntos Internacionales, el Subsecretario de Finanzas Nacionales, o el Subsecretario de la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera. Las principales Oficinas Departamentales que se encuentran en la estructura del Departamento del Tesoro son:

2.4.1.1.4.1.1 La Oficina de Finanzas Nacionales

Esta oficina se encuentra encabezada por un Subsecretario, el cual asiste al Secretario del Tesoro, en lo concerniente al Sistema Financiero Nacional,

⁵⁴ Página web del Departamento del Tesoro de E.U.A. Disponible en <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/Pages/default.aspx>

política fiscal, así como en materia de activos y pasivos del gobierno, y en cuestiones relacionadas con economía y finanzas nacionales.

2.4.1.1.4.1.2 La Oficina de Asuntos Internacionales

Se encarga de proteger y apoyar la prosperidad económica de los E.U.A., a través del fortalecimiento y la creación de un ambiente internacional que propicie el crecimiento del país; a la vez esta Oficina se encarga de prevenir y en su caso mitigar la inestabilidad financiera.

2.4.1.1.4.1.3 La Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera

Dirige las operaciones de inteligencia que lleva a cabo el Departamento, con el objeto de salvaguardar el Sistema Financiero contra su uso ilícito en actividades terroristas, de lavado de dinero, narcotráfico y otras que amenacen la seguridad nacional y la estabilidad financiera.⁵⁵

2.4.1.1.4.2 Los Burós Operativos

Estos órganos operativos concentran una gran cantidad de funciones, toda vez que conforman el 98% de la fuerza laboral dentro de la estructura del Departamento del Tesoro, y son los responsables de llevar a cabo operaciones específicas. Los principales Burós dentro de la dependencia ejecutiva, son:

⁵⁵ Página web del Departamento del Tesoro de los E.U.A. Disponible en <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/Pages/default.aspx>

2.4.1.1.4.2.1 Buró de Impresión y Grabado

Este se encuentra encabezado por un Director, el cual es designado por el Secretario del Tesoro. Fue establecido el 29 de agosto de 1862, sin una ley orgánica, pero el 11 de julio de 1862, se le confiere una a fin de imprimir una serie de valores gubernamentales. La primera ley que reconoce la labor que desempeña el Buró, es la promulgada el 20 de junio de 1874. La ley de 1877, faculta exclusivamente al Buró, como impresor exclusivo de moneda y valores gubernamentales. Finalmente en 1894 se constituye como el impresor exclusivo de sellos postales, tarea que dejó de desempeñar en el año 2005.

2.4.1.1.4.2.2 La Casa de Moneda de los E.U.A. (U.S. MINT)

Al frente de la Casa de Moneda, se encuentra un Director, el cual es designado por el Presidente de los E.U.A. y ratificado por el Senado. Este Buró, fue creado por el Congreso el 2 de abril de 1792, pero inicialmente fue adscrito al Departamento de Estado. En 1799, se constituyó como una agencia independiente, y en el año de 1873, fue situado bajo la autoridad del Departamento del Tesoro (actual ubicación). En 1984, adquiere su nombre actual, Casa de Moneda de los E.U.A. (UNITED STATES MINT). La casa de Moneda, es el Buró encargado de manufacturar la moneda que circula en el mercado, la cual pone a disposición de los Bancos Regionales de la Reserva Federal, a fin de que éstos distribuyan la moneda, a través del sistema bancario. La Casa de Moneda, se encuentra ubicada en Washington D.C., aunque la

producción de moneda se realiza también en Filadelfia, Denver, San Francisco y West Point.⁵⁶

2.4.1.2 Oficina del Contralor de la Moneda (OCC)

2.4.1.2.1 Creación

La Oficina del Contralor de la Moneda (Office of the Comptroller of the Currency), fue establecida para regular el Sistema Bancario de los E.U.A., el 25 de febrero de 1863, siendo designado como primer Contralor de la Moneda el banquero y dos veces Secretario del Tesoro Hugh Mc Culloch. La OCC ha mantenido su naturaleza de buró operativo a lo largo de toda su historia, y su naturaleza de administrador de los bancos nacionales autorizados. Es facultad de la OCC la de supervisar la ejecución de las leyes relativas a este tipo de instituciones financieras; paralelamente emite las reglas y normas que gobiernan las operaciones de aproximadamente 2,150 bancos nacionales en materia de autorizaciones, fusiones y establecimiento de sucursales de un banco nacional.⁵⁷

2.4.1.2.2 Naturaleza Jurídica

La OCC tiene su fundamento jurídico en la Sección 1, Capítulo 1, Título 12 del Código de los E.U.A.. Su naturaleza jurídica es la de un Buró adscrito al Departamento del Tesoro, encargado de ejecutar las leyes emanadas del Congreso, relativas a los bancos nacionales.

⁵⁶ Página web del Departamento del Tesoro de los E.U.A. Disponible en http://www.treasury.gov/about/history/Pages/edu_history_brochure_bureaus_index.aspx

⁵⁷ Cfr. CASILLAS, Mark, Financing and Regulatory Laws of U.S. Banking, S.N.E, Ed. Lillick McHose & Charles, E.U.A, 1986, pág. 8.

Este Buró se encuentra encabezado por el Contralor de la Moneda, el cual es designado por el Presidente, con aprobación del Senado; el periodo por el cual está a cargo de la oficina es de cinco años. Por su parte, el título 12, Capítulo 1, Parte 4, Sub parte A, Sección 4.3 del Código de Regulaciones Federales, contempla al Contralor de la Moneda, como miembro de la Junta de la Corporación Federal del Seguro de Depósito, y como miembro del Consejo Federal de Examinación de las Instituciones Financieras.

2.4.1.2.3 Facultades

La OCC tiene una serie de facultades en materia de las instituciones de banca comercial. En este sentido, la Oficina examina y supervisa a los bancos nacionales, así como también a las instituciones bancarias del exterior, labor que resulta fundamental en el establecimiento de la dirección de las políticas generales de supervisión. Por otra parte, la OCC posee una estructura flexible integrada por examinadores bancarios y otros profesionales que se encargan de estar en contacto directo con las instituciones bancarias, a fin de asegurar que el proceso de supervisión sea el adecuado.

La organización de esta agencia federal, está diseñada para enfrentar los cambios en la conformación de las instituciones bancarias. Una de las características más importantes de esta autoridad, es que la facultad de toma de decisiones, se encuentra desconcentrada en las personas a las cuales se les encomienda la tarea de examinación, toda vez que son ellos los que interactúan diariamente con las entidades bancarias nacionales. Debido a lo anterior, y

aunado a la centralización en cuanto a la conformación de políticas se refiere, este sistema se constituye como un conjunto de instrumentos de verificación, con los pesos y contrapesos necesarios que proveen a los bancos nacionales de certeza, ya que el ejercicio de la supervisión por parte de la OCC, se realiza de manera balanceada y adecuada.

La supervisión de bancos comunitarios incluye a la mayoría de bancos locales que desempeñan actividades bancarias tradicionales. Las operaciones de distrito de la OCC, se enfoca en las necesidades de estos bancos nacionales.

La supervisión de bancos medianos se centra en los bancos con activos entre 8 y 25 mil millones de dólares. La responsabilidad de la supervisión de estas organizaciones más complejas, se asigna a un Contralor Asistente con sede en Washington D.C. La OCC, asigna un grupo de examinadores a cada uno de los bancos medianos para desarrollar e implementar una estrategia de supervisión, con la asistencia de otros examinadores que se encuentran involucrados en la supervisión de bancos comunitarios y grandes bancos.

La supervisión de grandes bancos se enfoca en los bancos nacionales más grandes, que están involucrados en las más complejas actividades bancarias, y operan en una región geográfica más amplia. Esta línea de supervisión se encuentra coordinada a través del Departamento de Supervisión de Grandes Bancos, con sede en Washington D.C. Los examinadores asignados a los grandes bancos, reportan directamente a un Contralor Asistente, el cual realiza análisis

relativos a la condición de los bancos, los perfiles de riesgo, los factores económicos y el desarrollo del mercado.

La OCC determina la frecuencia con la que realiza la examinación (ciclo de supervisión) de las instituciones que se encuentran en su esfera de competencia, basado en el tamaño del banco, la complejidad de la institución, el perfil de riesgo, así como su situación financiera. Los examinadores se reúnen con la gerencia del banco, así como la junta directiva, dentro del llamado ciclo de supervisión, a fin de obtener información, o bien discutir la estabilidad de la institución supervisada. Las examinaciones se llevan a cabo anualmente o hasta cada dieciocho meses⁵⁸, esto sin descartar que dichas actividades, pueden prolongarse a lo largo del ciclo de supervisión. En este sentido, la OCC auxilia a los bancos nacionales a explorar posibles riesgos en la explotación de nuevos productos y servicios financieros.

El riesgo es la posibilidad de que los eventos esperados, puedan tener un impacto negativo en las ganancias o el capital de un banco. La OCC, determina si los planes a emprender en caso de incurrir en riesgos, están garantizados; lo cual generalmente sucede cuando el riesgo es comprensible, medible, controlable y dentro de la capacidad de resistencia del banco. Debido a que la banca es esencialmente un negocio de manejo de riesgos, la supervisión se centra en la evaluación y previsión de éstos. La OCC, evalúa la habilidad de cada una de las

⁵⁸ Este período se aplica a ciertas instituciones pequeñas, si cumplen con determinadas condiciones como son las siguientes: que la institución tenga activos menores a \$ 500 millones USD; el banco tenga un capital adecuado; en la última examinación la OCC haya asignado una clasificación de 1 ó 2 por su administración como parte de la clasificación bancaria bajo el Sistema de Clasificación Uniforme de las Instituciones Financieras; el banco no sea actualmente sujeto de un procedimiento coactivo u orden emitida por la FDIC, OCC o el FRS; y que ninguna persona haya adquirido el control del banco durante los 12 meses anteriores a que haya sido requerida una examinación *in situ*.

instituciones bancarias, para identificar, medir, monitorear, y controlar el riesgo, a través del sistema denominado “proceso de evaluación de riesgo”.

En este sentido, se han definido nueve categorías de riesgo para la supervisión bancaria, las cuales son: el crédito, la tasa de interés, la liquidez, el precio, las diferencias en el cambio de moneda extranjera, las transacciones, el cumplimiento, las estrategias y la reputación. Los examinadores, evalúan la cantidad de riesgo, y la calidad del manejo del riesgo; después asignan un nivel de riesgo (bajo, medio o alto) y determinan si el riesgo puede reducirse, incrementarse o mantenerse estable por los siguientes doce meses.

Este sistema de valoración para los bancos es comúnmente conocido como CAMELS (por sus siglas en inglés). Su nombre deriva de un acrónimo de los seis componentes del sistema: adecuación de capital (capital adequacy), calidad de los activos (assets quality), dirección y administración (management and administration), ganancias (earnings), liquidez (liquidity), sensibilidad a los riesgos del mercado (sensitivity to market risk).

Por otra parte, la OCC también tiene facultades para examinar el cumplimiento por parte de las instituciones bancarias a su cargo, de las leyes y regulaciones de su competencia; asimismo, participa en la aprobación o denegación en cuanto al aumento de actividades que desempeñan los bancos nacionales y en la evaluación, en su caso aprobación de las solicitudes de constitución de nuevos bancos nacionales; la expedición de regulaciones

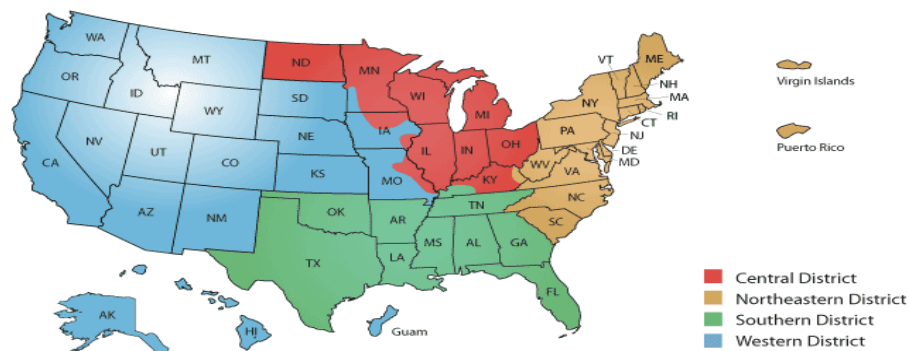
aplicables a estas instituciones, sus subsidiarias, y afiliadas, entre otras facultades.

2.4.1.2.4 Estructura Orgánica

Aproximadamente son 1800 inspectores bancarios los que se encuentran adscritos a este Buro, a lo largo y ancho de todo el país. Las oficinas centrales ubicadas en Washington D.C., establecen las políticas y directrices generales de supervisión bancaria, y es la responsable directa de la supervisión de los bancos nacionales más grandes, a través del Departamento de Supervisión de Grandes Bancos.

Las oficinas centrales coordinan sus actividades con las oficinas distritales que se encuentran localizadas en Nueva York, Chicago, Dallas y Denver; así como con 48 oficinas regionales localizadas en diversas ciudades en todo el país. Las oficinas distritales son responsables de la supervisión directa de los bancos nacionales, sus sucursales, y a demás de las filiales de entidades bancarias del exterior, que se encuentren en su distrito.

DISTRITOS DE LA OCC



Los *contralores asistentes* (ADC's) en las oficinas regionales, y los *examinadores a cargo* (EIC's) en bancos medianos y grandes, mantienen contacto estrecho con los distintos bancos nacionales. La red nacional de examinadores adscritos a la OCC, dirigen las revisiones *in situ*, de los bancos nacionales, así como la supervisión de las operaciones bancarias.

La OCC, ha establecido la supervisión local de las operaciones bancarias, y la ha dividido en dos grandes rubros: los bancos comunitarios nacionales y los bancos medianos nacionales por un lado; y los grandes bancos en el otro. De lo anterior se desprende que esta agencia implementa este tipo de mecanismos, con el fin de reforzar la consistencia y eficiencia de la supervisión de los intermediarios financieros, dada la gran cantidad de bancos nacionales.

2.4.1.3 El Sistema de la Reserva Federal (FRS)

2.4.1.3.1 Creación

Fueron múltiples los esfuerzos anteriores al establecimiento de la Reserva Federal de los E.U.A. (FED), en aras de constituir una institución que fungiera como un verdadero banco central. Con la crisis de 1907, se crearon las condiciones necesarias para el establecimiento de una institución controlada por el poder legislativo denominada Comisión Monetaria Nacional, misma que años después elaboraría el proyecto de la denominada Ley de la Reserva Federal.⁵⁹

⁵⁹Cfr. MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, El Banco de México y la Reserva Federal de los E.U.A., 1° Ed., Ed. Porrúa, México, 2005, pág. 46.

El FRS fue fundado en 1913 por el Congreso de los E.U.A., en virtud de la promulgación de la Ley de la Reserva Federal; dicho ordenamiento jurídico proveyó a la nación de un sistema financiero seguro, flexible y estable. El Congreso fue el encargado del diseño de la estructura de la FED, con el fin de darle una amplia perspectiva de la economía nacional, y de la actividad económica en todo el país.

La concepción original de la FED planteaba la creación de un sistema independiente diseñado para operar como doce bancos centrales, los cuales funcionarían de manera coordinada; el diseño original de la FED no contemplaba la responsabilidad de procurar la estabilidad de la economía del país a través del control de la demanda de dinero y su influencia sobre las tasas de interés. Con el paso del tiempo ha adquirido una serie de facultades con el fin de promover el desarrollo y la estabilidad de la economía, lo cual ha fomentado su evolución hacia el desempeño de funciones inherentes a un banco central.⁶⁰

2.4.1.3.2 Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica de esta autoridad en materia bancaria, ha sido diversa con el devenir de los años. La FED fue establecida en 1914 como una entidad independiente lo cual perduró durante los primeros veinte años de vida. A principios de la década de los 30's, luego de una de las crisis más profundas de las que ha sido víctima la economía de los E.U.A, el Departamento del Tesoro restringió severamente las funciones de la FED, razón por la cual se argumenta

⁶⁰ Cfr. MISHKIN S., Frederic, The Economics of Money and Financial Markets, 3° Ed., Harper Collin Publishers, E.U.A, 1992, pág. 395.

que durante el periodo comprendido entre los años de 1930 a 1951, se le restó independencia a esta autoridad. En 1951 toma posesión como Presidente de la Junta de Gobernadores William Mc Chesney Martin Jr., y se propuso como un objetivo muy particular, el restablecimiento de la independencia del FRS respecto a la rama ejecutiva, particularmente del Departamento del Tesoro.

2.4.1.3.3 Facultades

La FED posee diversas facultades, pero las que guardan mayor relación con el desarrollo de la presente investigación, son las vinculadas con la supervisión y regulación del Sistema Bancario de los E.U.A.; a través de acciones como la evaluación, vigilancia y toma de medidas correctivas, en caso de que una Institución bancaria dentro de su competencia, no cumpla con las normas a las que tiene que ceñir su actividad.

A pesar de que los términos supervisión y regulación bancaria se utilicen indistintamente, en realidad son dos términos que tienen significados distintos, pero que se complementan a fin de asegurar sanas prácticas bancarias. El término supervisión, se refiere al monitoreo, inspección y análisis de las instituciones bancarias a fin de evaluar su situación financiera, contable, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. La regulación bancaria implica la expedición de reglamentos y normas específicas que rigen las operaciones, actividades y adquisiciones de las instituciones bancarias.

El objeto principal de la supervisión, es evaluar la seguridad y solvencia de las instituciones bancarias; dicha tarea, incluye un cálculo de la organización de

los sistemas de manejo de riesgo de las entidades bancarias, así como su situación financiera y el apego al marco jurídico aplicable. El proceso de supervisión implica tanto revisión e inspección *in situ*, así como un monitoreo y vigilancia *extra situ*. Habitualmente, los bancos estatales miembros deben de tener una inspección *in situ* por lo menos una vez al año.

Los bancos que tienen activos menores a 250 millones de dólares y que cumplan con requisitos tales como una adecuada capitalización, pueden ser examinados una vez cada 18 meses. La FED coordina el examen de los bancos estatales autorizados con las autoridades bancarias estatales.

Anualmente, la FED conduce una inspección de los holdings bancarios que posean activos iguales o mayores a mil millones de dólares, así como también a aquellas que posean activos poco relevantes.

Con el crecimiento de las instituciones bancarias se ha incrementado la complejidad del sistema bancario, razón por la cual, la FED ha evolucionado a un sistema de supervisión basado en el riesgo. El objetivo del proceso de supervisión, es el de identificar el mayor riesgo para una institución de depósito y evaluar la habilidad de dichas entidades a fin de identificar, medir, monitorear, y controlar los riesgos.

A través del sistema de supervisión basado en los riesgos, los auditores de la FED centran su atención en las actividades que debido a su naturaleza, presentan un mayor índice de riesgo para la institución. El sistema CAMELS es una herramienta de supervisión que utilizan la mayoría de las autoridades

financieras tanto federales como estatales, a fin de evaluar a aquellas entidades que presentan un riesgo latente o bien a que requieren de especial atención.

La FED, utiliza un sistema de supervisión especial para los holdings bancarios, el cual se conoce como RFI/C(D), que toma en cuenta el manejo de los riesgos contables, la estabilidad financiera y el impacto potencial de la matriz y de las instituciones no bancarias en el banco miembro; a manera de mejorar el esquema de supervisión de este tipo de conglomerados, la FED utiliza paralelamente el mecanismo de CAMELS.

En el ejercicio de sus funciones como regulador de la banca, la FED establece estándares diseñados para asegurar que las instituciones bancarias operen de manera correcta y de conformidad con la legislación aplicable. Estos estándares se traducen en regulaciones, reglas y políticas o interpretaciones de la autoridad supervisora. Los estándares regulatorios pueden ser restrictivos (limitan el alcance de las actividades de una institución bancaria) o permisivos (autorizan que las instituciones bancarias estén vinculadas a ciertas actividades).

En muchos casos, las regulaciones de la FED, son emitidas a fin de implementar iniciativas legislativas específicas o requerimientos que han sido aprobados por el Congreso; estas iniciativas son adoptadas por el Congreso a fin de responder a anteriores crisis o bien actualizar las leyes bancarias federales en respuesta a los cambios que se presentan en el mercado.

Bajo la autoridad derivada de múltiples ordenamientos jurídicos, la FED posee las facultades para emitir regulaciones en materia de:

- **HOLDINGS BANCARIOS.**- La Ley de Holdings Bancarios, encomienda a la FED, la responsabilidad de regular las actividades de los holdings bancarios. Los objetivos de la supervisión y regulación de este tipo de conglomerados se centra en dos puntos: evitar la creación de un monopolio o la conformación de la industria bancaria a través de la adquisición de bancos por parte de los holdings bancarios; separar la banca y el comercio, restringiendo las actividades no bancarias de los holdings bancarios.

Históricamente, los holdings bancarios, solo podían desempeñar las actividades que la FED considerara adecuadas, dada su naturaleza bancaria. Con la aparición de la Ley GLB, un holding bancario que cumpliera con los requisitos, podría optar por convertirse en un holding financiero, el cual está facultado por ministerio de ley, para desempeñar una gama más amplia de actividades financieras. Estas actividades pueden consistir en la suscripción y venta de valores, venta de seguros, e incluso la prestación del servicio de banca de negocios.

- **FUSIONES BANCARIAS.**- La FED es competente para regular las cuestiones relativas a las fusiones bancarias cuando algunas de las instituciones sean un banco estatal miembro. Estas facultades se derivan de la Ley de Fusiones Bancarias de 1960, la cual establece los requisitos que deben considerarse en la evaluación de una solicitud de fusión.
- **CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE UN BANCO.**- Las facultades para realizar cambios en la administración de las instituciones bancarias se encuentran previstas en el *Bank Control Act* de 1978. La FED es responsable de regular y

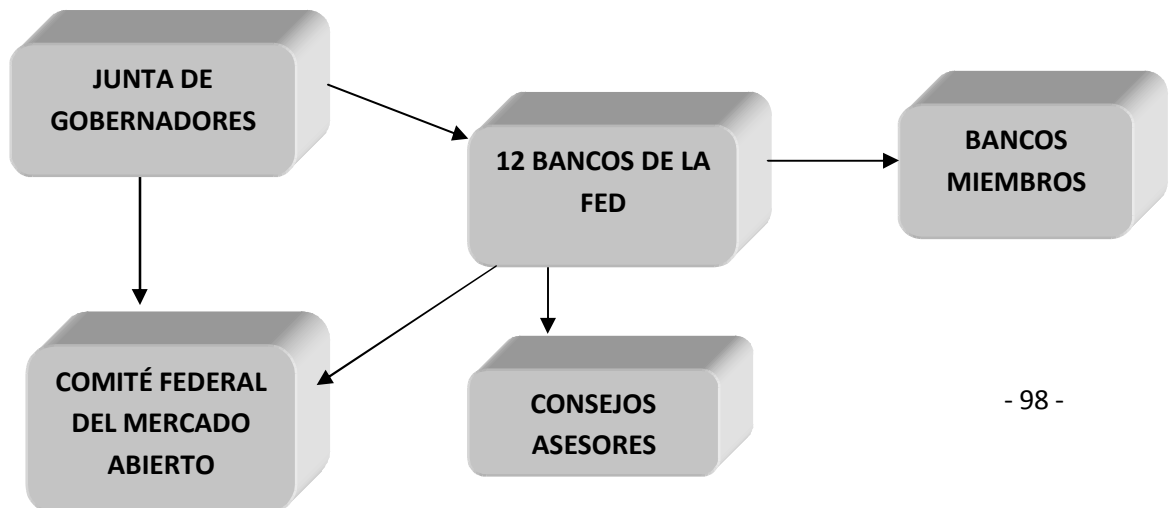
aprobar los cambios en la administración de los holdings bancarios y los bancos estatales miembros.

- **ADECUACIONES DE CAPITAL.-** Uno de los objetivos de la regulación bancaria es asegurarse de que los bancos mantengan una cantidad adecuada de capital para absorber probables pérdidas. En 1989, las autoridades federales adoptaron un estándar común a fin de medir el capital adecuado que se encuentra basado en los riesgos de las inversiones que realiza una institución.

2.4.1.3.4 Estructura Orgánica

El Título 12, capítulo III, del Código de los E.U.A., hace referencia a la integración del FRS, el cual se encuentra conformado por la Junta de Gobernadores, por doce bancos regionales de la FED, el Comité Federal de Mercado Abierto (FMOC, por sus siglas en inglés), así como los bancos miembros y los Consejos Asesores. Tanto la Junta, como los Bancos Regionales de la FED, comparten responsabilidades para supervisar y regular a las instituciones de depósito, proveyendo de servicios bancarios tanto a dichas instituciones, como al propio Gobierno Federal.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL FRS



2.4.1.3.4.1 Junta de Gobernadores

La Junta de Gobernadores de la FED de los E.U.A. es un órgano colegiado que se ubica dentro del Gobierno Federal de los E.U.A., tiene su sede en Washington, D.C., y se encuentra integrado por siete Gobernadores, mismos que son nombrados por el Presidente de los E.U.A. y ratificados por el Senado. Cabe destacar, que con el fin de limitar la injerencia de alguno de los poderes constituidos, siguiendo el principio de la separación de poderes contemplado en la Constitución de los E.U.A., los gobernadores de la junta sirven por un periodo no renovable de 14 años y su designación se hace de manera escalonada, a modo de que cada uno de los gobernadores termine el 31 de enero de cada año.

De acuerdo a lo anterior, después de completar un periodo, el miembro de la Junta no puede ser reelecto. En caso de que algún miembro dejare la Junta anticipadamente, la persona designada y confirmada para ocupar el cargo durante el resto del periodo, tiene la opción de ser reelegido, a fin de ocupar el cargo por un periodo completo. Existe prohibición explícita en cuanto a que alguno de los miembros de la Junta de Gobernadores, sea director de algún banco, institución bancaria o fiduciaria, miembro de algún banco de la FED, o bien posea acciones en cualquiera de las instituciones enunciadas anteriormente.

Previo a la toma de posesión del cargo como miembro de este órgano, el funcionario deberá protestar bajo juramento que ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos necesarios para ocupar dicho cargo. El Presidente y el Vicepresidente de la Junta, son nombrados por el Presidente de los E.U.A, y

ratificados por el Senado. Los nominados a estos puestos deberán ser miembros de la Junta, o bien ser designados simultáneamente para ocupar el cargo. Los periodos para ocupar la presidencia y vicepresidencia de la Junta, son por un término de 4 años.

El Presidente de la Junta tiene una serie de responsabilidades a nivel internacional, ya que es miembro suplente de la Junta de Gobernadores del FMI; también funge como miembro de la Junta de Gobernadores del Banco Internacional de Pagos (BIS), y miembro, junto con los demás titulares de Agencias y Departamentos del gobierno Federal, del Consejo Asesor de Política Financiera y Monetaria Internacional.

Los miembros de la Junta desempeñan importantes funciones dentro del Sistema Financiero de los E.U.A., prueba de ello es que uno de los miembros de la misma, funge como representante en el FFIEC, que es el órgano responsable de coordinar, a nivel federal, las inspecciones a las instituciones de depósito, así como las políticas relativas a estas instituciones.

2.4.1.3.4.1.1 Facultades

La Junta de Gobierno desempeña un papel importante en la supervisión y regulación del sistema bancario. Posee amplias facultades con el fin de supervisar y regular la actividad de los holdings bancarios, incluyendo las constituidas bajo la ley Gramm - Leach Bliley de 1999 (GLB Act de 1999), y los bancos del exterior con operaciones en los E.U.A.; los bancos estatales autorizados miembros del FRS; las filiales en el exterior de bancos miembros; las instituciones financieras

que se rigen por lo dispuesto en la Ley Edge, a través de la cual los bancos de los E.U.A. deben conducir sus actividades bancarias internacionales; así como las oficinas de bancos del exterior.

La Junta de Gobernadores, administra la mayor parte de las leyes en materia de protección a los usuarios de crédito, que junto con las leyes expedidas por el Congreso, complementan el Sistema de Protección al consumidor de crédito como lo son la Ley de Divulgación de los Términos totales de Crédito (Truth in Lending), Ley de la Igualdad de Oportunidad de Crédito (Equal Credit Opportunity) y la Ley de la Declaración sobre las Hipotecas de Vivienda (Home Mortgage Disclosure Acts). Algunas regulaciones expedidas por la Junta, son aplicables a la industria bancaria en su totalidad, mientras que otras sólo son aplicables a los bancos miembros del Sistema, como son los bancos estatales que han optado por unirse al FRS, y los bancos nacionales que por ley, deben de ser miembros del mismo.

La Junta de Gobernadores tiene diversas facultades en materia bancaria, de entre las que destacan la revisión de los asuntos y las cuentas bancarias; la elaboración del reporte semanal de cada uno de los bancos de la FED; la reclasificación de alguna de las ciudades designadas como sede de bancos de la FED; la suspensión o remoción de algún funcionario o director de un banco FED; la suspensión de las operaciones de los bancos en caso de infracción a las normas; la intervención en la administración de los bancos; la liquidación o reorganización de un banco; la supervisión de los bancos de la FED; y la inspección de las instituciones de depósito y sus afiliados.

2.4.1.3.4.2 Bancos de la Reserva Federal

El territorio de los E.U.A. se divide en 12 Distritos de la FED, por lo cual pueden converger en un mismo distrito varios Estados del país. Cada distrito se identifica con un número y una letra. Los Bancos de la FED ubicados en Nueva York, Chicago y San Francisco, son los más grandes, toda vez que concentran el 50% del total de los activos del FRS. El Banco de la FED de Nueva York, es el más importante de todo el Sistema, ya que en ese distrito se encuentran asentados los bancos comerciales más grandes del país, así como también tiene contacto con el mercado financiero más grande, léase Wall Street.⁶¹

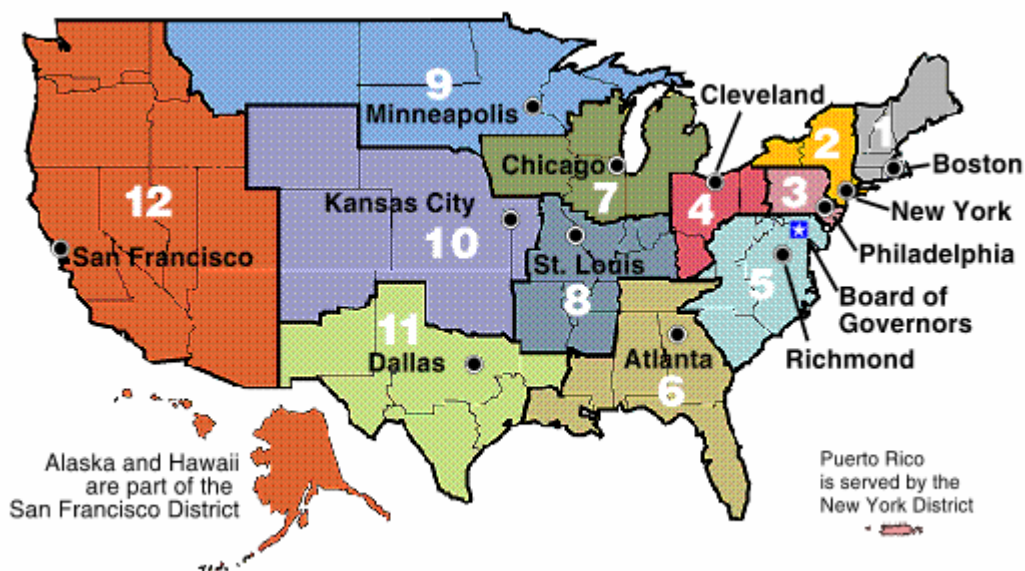
Cada banco de la FED tiene su propia junta de nueve directores, los cuales representan sectores tan diversos como el bancario, el agrario, el industrial y el comercial. La junta directiva se encuentra integrada por tres directivos clase A, los cuales representan a los bancos autorizados, y son miembros del FRS; tres directores clase B y tres clase C. Los bancos miembros eligen a los directores clase A y clase B en cada distrito. La Junta de Gobernadores nombrará a los directores clase C de entre los cuales, la misma Junta seleccionará a uno de ellos como presidente y otro como vicepresidente de la junta de directores. Ningún director clase C podrá poseer acciones de un banco o de un holding bancario.

Los bancos de la FED desempeñan una serie de funciones en la red del sistema nacional de pagos, ya que participan en la distribución de la moneda a lo largo del país. Además llevan a cabo funciones como administrador de la política

⁶¹ Cfr. MISHKIN S., Frederic, Op. Cit., pág. 390.

crediticia y bancaria; actúan como depositario de los bancos en su propio distrito y fungen como el brazo operativo del banco central. Asimismo, los Bancos de la FED desempeñan funciones en aras de coadyuvar con el establecimiento de la política monetaria implementada por la Junta de Gobernadores, toda vez que establecen la tasa de descuento, misma que es revisada y determinada por la Junta; y deciden respecto a que bancos miembros son susceptibles de ser calificados para obtener un préstamo del Banco de la FED, entre otras.

BANCOS DE LA RESERVA FEDERAL



62

2.4.1.3.4.3 Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC)

La Ley de la Reserva Federal establece que la Junta de Gobernadores, es la autoridad encargada de establecer la política monetaria de los E.U.A.. El término “política monetaria” se refiere a las acciones emprendidas por un banco

⁶² Distritos de la Reserva Federal identificados oficialmente por número y por ciudad sede de un Banco de la Reserva. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/otherfrb.htm>.

central, como la FED, para influir en la disponibilidad y el costo del dinero y el crédito para ayudar a promover los objetivos económicos nacionales. Esta facultad es ejercida, con el auxilio del Comité Federal del Mercado Abierto, (FOMC, por sus siglas en inglés), con el fin de cumplir con objetivos como: el pleno empleo, la estabilidad de precios y tasas de interés adecuadas.

El FOMC, se encuentra integrado por los siete miembros de la Junta de Gobernadores y cinco de los doce presidentes de los bancos regionales de la FED. El presidente de la Junta, será quien presida este comité, y por tradición es el presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, quien funge como Vicepresidente y miembro permanente del FOMC. Los directores de los bancos regionales de la FED, ocuparán el cargo dentro del FOMC de manera rotativa y por un periodo no mayor a un año; estos cuentan con derecho a voz y voto en las discusiones que se generen en el seno de este comité.

Usualmente el FOMC, sesiona con una periodicidad de por lo menos ocho veces al año, es decir aproximadamente cada seis semanas, con el fin de tomar decisiones concernientes a las operaciones de mercado abierto a realizar, para influenciar en la base monetaria. A partir de que las operaciones de mercado abierto son una de las más importantes herramientas a fin de controlar la demanda de dinero, dicho Comité se ha convertido en uno de los ejes centrales en cuanto a política monetaria se refiere.

2.4.1.3.4.3.1 Instrumentos de Política Monetaria

Los instrumentos de política monetaria que utiliza la FED influyen en la demanda y la oferta de los saldos que tienen las instituciones de depósito en los

bancos de la misma, para así alterar la tasa de referencia, bajo la cual las instituciones de depósito se prestan unas a otras, los saldos con la FED, a un día (overnight)⁶³. Las instituciones de depósito tienen cuentas en los bancos de la FED, los cuales negocian activamente a través del mercado de fondos federales a una tasa de interés conocida como “tasa de los fondos federales” (federal funds rate)⁶⁴.

La FED ejerce un control sobre la tasa a través de la influencia que ejerce en la oferta y la demanda de los saldos en los bancos de la misma, es decir implementa la política monetaria través de la afectación en el mercado de los saldos y la tasa de referencia de la FED⁶⁵. Las instituciones con superávit en sus cuentas, prestan sus excedentes diarios a instituciones con necesidades de saldos mayores.

La tasa de referencia de la FED, es un punto muy importante en los mercados financieros, ya que las fluctuaciones que se presenten en ésta, reflejan las condiciones de la oferta y demanda en el mercado de saldos de la FED.

La FED controla los tres instrumentos de la política monetaria: las operaciones de mercado abierto, la tasa de descuento (discount rate)⁶⁶, y los requerimientos de reservas. La Junta de Gobernadores del FRS, es responsable

⁶³ “Overnight” se refiere al término al cual están sujetos los préstamos de saldos que realizan las instituciones bancarias a otros bancos, y se refiere a que las obligaciones contraídas por un banco deben ser liquidadas al día siguiente.

⁶⁴ Es el tipo de interés cobrado por los préstamos dados por los bancos con exceso de reservas (sobre el nivel requerido por la FED), a los bancos con reservas deficientes. La tasa de referencia se sigue muy de cerca como una advertencia temprana de grandes cambios en la economía de los E.U.A

⁶⁵ JAY SANTOW, Leonard, Helping the Federal Reserve work smarter, M.E. Sharpe, U.S.A., 1994, pág. 15.

⁶⁶ La tasa de descuento o “discount rate”, es la tasa o tipo de interés de los bancos de la Reserva Federal y que se cobra a los bancos afiliados sobre los préstamos que otorga la FED.

de la tasa de descuento y los requerimientos de reserva, y el Comité de Mercado Abierto se hace responsable de las operaciones de mercado abierto.

A. Operaciones de Mercado Abierto

Se refieren a la compra y venta de bonos gubernamentales. Esta herramienta de política monetaria, es controlada por el FOMC y operada por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Después de cada sesión del FOMC, éste emite una instrucción para que la mesa de intercambio del Banco de la Reserva de Nueva York, mejor conocida como “*open market trading desk*”, adopte la postura del FOMC, es decir, establezca una postura laxa, neutra o restrictiva en cuanto a oferta monetaria se refiere. En este sentido, varias veces a la semana, la mesa de intercambio, compra o vende valores del Tesoro de los E.U.A., en el mercado abierto.⁶⁷

En caso de que la FED requiera incrementar sus reservas, ésta se dedicará a la compra de valores, y cuando pretenda reducirlas, los venderá; esto con el fin de afectar en gran medida la cantidad de dinero y crédito disponible por parte de los bancos, es decir, estas operaciones afectan la posición de las reservas de los bancos, haciendo que éstos puedan otorgar más o menos préstamos, o adquirir mayores o menores inversiones.

⁶⁷ “Mercado abierto” se refiere a que no se decide cuáles son los intermediarios con los que se opera en el mercado, es decir que existe una competencia real entre ellos, dada en razón del precio al cual se ofertan los valores.

B. Operaciones de Descuento

La tasa de descuento es uno de los puntos centrales en la conformación de la política monetaria de un banco central, toda vez que incide sobre el conjunto de tasas de descuento y de interés que se cobran en un país durante un periodo determinado. La FED puede otorgar préstamos a los bancos miembros a través de dos sistemas: mediante el redescuento de documentos comerciales, industriales y agrícolas, cuyo vencimiento es a corto plazo y con la garantía del banco prestatario; o bien a través de sus propios pagarés respaldados por documentos elegibles para descuento con valores del gobierno o por garantía colateral aceptable. Los préstamos recibidos por el primer método se denominan descuentos y los que se obtienen por el segundo se denominan anticipos.

La principal forma a través de las cuales reciben préstamos los bancos miembros es el anticipo contra documentos garantizados colateralmente por valores del gobierno. La tasa de descuento es el tipo de interés que la FED cobra por los préstamos que concede a las instituciones de depósito, es decir, es el costo de las reservas que tienen que pagar los bancos miembros. Ahora bien, la tasa de descuento está sujeta a ser establecida por cada banco de la reserva debiendo ser ratificada por la Junta de Gobernadores, aunque en la actualidad los 12 bancos de la FED establecen una tasa de descuento uniforme.

C. Requerimiento de Reserva

Son saldos que las instituciones de depósito deben de mantener con la FED, son una proporción del volumen de depósitos que se realizan un una

determinada institución. Este tipo de requisitos son impuestos a todas las instituciones de depósito (*bancos comerciales, sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito*), así como también a las filiales de bancos del exterior y otras entidades que realicen operaciones internacionales.

Desde principios de 1990, los requerimientos de reservas han sido aplicados sólo a operaciones de depósito. Un requerimiento de reserva, es una proporción del volumen de depósitos que se realizan en una determinada institución. Los porcentajes de esta proporción, son establecidos por la Junta de Gobernadores, con las modalidades y limitaciones que establece la Ley de la Reserva Federal. Los requerimientos de depósito de una institución se expanden o contraen, de acuerdo al nivel de sus operaciones de depósito, así como al porcentaje establecido por la Junta.

La FED ajusta los requerimientos de reservas a través de la modificación de la proporción de las reserva requerida, o bien estableciendo los pasivos a los cuales se les aplica esta proporción. Los ajustes en los requerimientos de reserva no son ajustados frecuentemente ya que pueden afectar al mercado de dinero, ya sea alterando el volumen de depósitos que pueden ser soportados por un determinado nivel de reservas.

Un incremento en los requerimientos de reserva, contrae el crédito bancario, la cantidad de depósitos e incrementa la tasa de interés, a menos que ésta se acompañe de un incremento en el suministro de saldos de la FED. Caso contrario sucede en una reducción en los requerimientos de reserva, (a menos

que éste se acompañe por una reducción en los saldos de la FED) ya que inicialmente deja a las instituciones de depósito con un exceso de reservas, lo cual incentiva la expansión del crédito bancario, la cantidad de depósitos y la reducción en las tasas de interés.

2.4.1.3.4.4 Consejos Asesores

El FRS se auxilia de los comités asesores para llevar a cabo sus múltiples funciones; dichos comités asesoran directamente a la Junta de Gobernadores. En virtud de lo anterior se señalarán dos de los comités más importantes:

2.4.1.3.4.4.1 Consejo Federal Asesor (FAC)

Este consejo se encuentra integrado por dos miembros de la industria bancaria, su principal función es asesorar a la Junta de Gobernadores en todas las cuestiones materia de su competencia. El consejo se reúne cuatro veces al año y sus sesiones tienen lugar en Washington, D.C. los primeros viernes de febrero, mayo, septiembre y diciembre. Anualmente, cada banco de la FED designa un funcionario para que funja como representante de su distrito en el referido comité.

2.4.1.3.4.4.2 Consejo Asesor en Materia de Protección al Consumidor (CAC)

Este Consejo se estableció en 1973 a fin de asesorar a la Junta de Gobernadores en lo que se refiere a la Ley de Protección al Consumidor de Crédito, así como en todo lo que concierne a los consumidores de servicios financieros. Los integrantes de este consejo representan los intereses de los consumidores así como los prestadores de servicios financieros. Los miembros son designados por la Junta de Gobernadores y ocupan el cargo

escalonadamente por un periodo de 3 años; este consejo sesiona tres veces al año en Washington, D.C.

2.4.1.3.4.5 Bancos Miembros

Los bancos nacionales autorizados para operar como bancos comerciales por la Oficina del Contralor de la Moneda, deben de constituirse obligatoriamente como miembros del FRS. Los bancos miembros, deben suscribir sus reservas en los bancos regionales de la FED, en una cantidad igual al 6% de su capital y excedente, del cual una primera mitad debe ser pagada, mientras que la otra mitad está sujeta a ser solicitada por la Junta de Gobernadores.

Los bancos miembros, reciben anualmente un dividendo del 6% sobre sus acciones conforme a lo dispuesto por los ordenamientos aplicables; asimismo, tienen el derecho de elegir mediante su voto, a los directores clase A y B de los bancos regionales de la FED. El capital depositado en los bancos de la FED no está disponible para su compra por particulares o entidades distintas a los bancos miembros.

2.4.1.4 Consejo Federal de Examinación de las Instituciones Financieras (FFIEC)

2.4.1.4.1 Creación

El Consejo Federal de Examinación de las Instituciones financieras fue creado por el Congreso de los E.U.A. en 1978, y tiene como objeto promover la coordinación en la examinación y supervisión de las instituciones bancarias. El FFIEC fue establecido el 10 de marzo de 1989 y desde su creación ha perseguido

la uniformidad en la supervisión de las instituciones financieras. El Consejo es una entidad que desarrolla un trabajo intersecretarial para el desarrollo de principios uniformes para la examinación de las instituciones financieras por parte de tres principales agencias supervisoras de los intermediarios financieros, el FRS, la OCC y la FDIC.⁶⁸

2.4.1.4.2 Naturaleza Jurídica

Su fundamento jurídico se encuentra en el Capítulo 34, Título 12 del Código de los E.U.A.. Con la creación del FFIEC, el Congreso de los E.U.A., pretendía dar cierta consistencia a los programas que tenía cada una de las agencias federales responsables de la supervisión y regulación de las instituciones bancarias.

2.4.1.4.3 Facultades

La Sección 3305, capítulo 34, Título 12 del USC, señala las facultades que tiene la FFIEC, en materia de directrices y estándares para la examinación de las instituciones bancarias, las cuales son aplicadas por las agencias federales. Asimismo, se encarga de promover la supervisión bancaria entre las agencias federales y de alentar una mejor coordinación entre la regulación en sus diversos ámbitos de gobierno.

A través de la FFIEC, las agencias tanto federales como estatales, pueden intercambiar información respecto a cuestiones referentes a la regulación de las instituciones financieras. Por último la FFIEC ha desarrollado una serie de reportes financieros respecto de las entidades bancarias a las cuales supervisa, con la

⁶⁸ Cfr. Página web del Consejo Federal de Examinación de las Instituciones Financieras. Disponible en <http://www.ffiec.gov/about.htm>

finalidad de presentarlos ante las agencias encargadas de regular a dichas instituciones.

Las tres principales agencias responsables de la regulación de las instituciones bancarias, han adoptado un modelo uniforme denominado Uniform Interagency Bank Rating System and Bank Performance Report. Dicho Sistema se ha diseñado con la intención de dar uniformidad y consistencia a la tarea desempeñada por tales agencias. En este sentido las actividades y los programas establecidos por el SRF, la Oficina del Contralor de la Moneda y la Corporación Federal del Seguro de Depósito, son armonizados, coordinados y afectados por el FFIEC.

2.4.1.4.4 Estructura Orgánica

La FFIEC se integra por el Presidente de la Corporación Federal del Seguro de Depósito y de la Administración Nacional de Uniones de Crédito, el Contralor de la Moneda, el director de la OTS, y un gobernador de la Junta de la Reserva Federal designado por el Presidente de la Junta de Gobernadores. Los miembros del Consejo elegirán al Presidente, la cual será rotativa de entre los miembros de la misma, el presidente ocupará el cargo por un periodo de dos años.

2.4.1.5 Corporación Federal de Seguros de Depósito (FDIC)

2.4.1.5.1 Creación

Fue creada en 1933 por el Presidente Roosevelt en respuesta a las múltiples quiebras bancarias que se presentaron en los E.U.A. a raíz de la crisis de 1929, y desde entonces este seguro de depósito ha servido para salvaguardar los

depósitos de los usuarios. La FDIC fue establecida el 1 de enero de 1934 para asegurar los depósitos de los bancos miembros (originalmente el monto del seguro de depósito era de \$2,500 dólares).⁶⁹

La FDIC es una de las agencias federales de mayor prestigio en los E.U.A., ya que ha sido uno de los instrumentos gubernamentales más efectivos en los momentos más álgidos de las crisis bancarias en ese país. Aunado a lo anterior, el modelo de protección de los depósitos bancarios construido a lo largo del tiempo, ha sido puesto en práctica en diversos Sistemas Bancarios; en este sentido, han existido esfuerzos mundiales en aras de contrarrestar los problemas que provoca la insolvencia bancaria, por lo que dichos esfuerzos se han centrado en la necesidad de establecer un sistema de protección a ahorradores o mejor conocido como seguro de depósito.⁷⁰

2.4.1.5.2 Naturaleza Jurídica

La Corporación Federal de Seguros de Depósito (FDIC), es una agencia independiente del gobierno federal de los Estados Unidos, es decir, es una Corporación que cuenta con personalidad jurídica y goza de autonomía administrativa y de gestión para llevar a cabo las tareas que le encomiendan las disposiciones jurídicas que le dan sustento.

⁶⁹ Cfr. KAMERSCHEN, David R., Money and Banking, 10° Ed., Ed. South Western Publishing Co., E.U.A., 1992, pág. 113.

⁷⁰ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Op. Cit., pág. 1666.

2.4.1.5.3 Facultades

Todos los miembros del FRS, se encuentran cubiertos por el seguro de depósito proporcionado por la FDIC. En caso de que un banco estatal tenga la intención de ser cubierto por dicho seguro, este puede calificar a fin de obtener una membresía de la FDIC, en caso de satisfacer los requisitos que establece dicha agencia federal para este efecto.

La FDIC, preserva y promueve la confianza del público ahorrador en los E.U.A., a través de una serie de mecanismos como lo son: el seguro de depósito en los bancos e instituciones de ahorro y la identificación y monitoreo de los riesgos en los depósitos asegurados. Es también la agencia federal encargada de la supervisión de los bancos de ahorro y los bancos estatales autorizados, que no son miembros del SRF. La FDIC garantiza los depósitos en instituciones de ahorro y bancos en los E.U.A., lo cual hace que la suma de depósitos asegurada sea poco mayor a 7 billones de dólares. Cabe aclarar, que dentro de su esfera de competencia, la Corporación, no asegura valores, fondos de inversión o cualquier otro tipo de producto financiero ofrecido los bancos, que sea distinto a los depósitos.

A lo largo de la vida institucional de la FDIC, la cobertura del seguro depósito ha ido incrementándose de manera gradual hasta llegar a la actual cobertura por cuenta y por depositante. En este sentido, el monto estándar de

depósito máximo asegurado es de 250,000 dólares⁷¹, por depositante, por banco asegurado y por cuentas con distinta categoría de propiedad⁷². Cabe aclarar, que cualquier cuenta que un mismo depositante mantenga en una institución de depósito, está asegurado independientemente de cualquier cuenta que posea el mismo depositante en otra institución, incluso si dos o más instituciones, se encuentran afiliadas a una misma holding bancaria.

Caso contrario ocurre, cuando un mismo depositante tiene varias cuentas, pero en diferentes sucursales u oficinas de una misma institución de depósito, ya que en este caso si todas las cuentas tienen la misma categoría de propiedad, no serán susceptibles de ser aseguradas por separado, sino que estas se sumaran y serán amparadas por un seguro y hasta el límite máximo de depósito asegurado.

La FDIC procura la estabilidad de las instituciones bancarias, a través de la supervisión que realiza sobre dichas instituciones; asimismo coadyuva con las demás autoridades del Sistema Bancario de los E.U.A, proporcionando reportes de la Situación Financiera de los bancos a fin de preservar su sano desarrollo. Al momento en que la autoridad correspondiente hace del conocimiento del banco la condición insatisfactoria, este debe de corregirlo lo más pronto posible, de lo contrario se haría acreedor a la terminación del seguro de depósito, lo que en el caso de los bancos nacionales ameritaría la pérdida de la autorización para

⁷¹ El monto estándar del seguro de depósito consistía en la cantidad de \$100,000 dólares, pero con la entrada en vigor de la Ley Dodd – Frank, se aumenta permanentemente el monto a \$250,000 dólares por depositante y por institución asegurada.

⁷² Las categorías de propiedad a las que alude la legislación, son las siguientes: cuenta individual, de jubilación, mancomunada, cuenta de fideicomiso revocable y cuenta de fideicomiso irrevocable.

operar, y en caso de ser un banco estatal el que incurra en tal acción, traería como consecuencia su retiro del SRF.

2.4.1.5.3.1 Fondo de Depósitos Asegurados

La FDIC, no recibe fondo alguno del presupuesto anual que aprueba el Congreso de los E.U.A., sino que su principal fuente de ingresos, se encuentra financiada por las aportaciones que realizan los bancos e instituciones de ahorro, a fin de ser susceptibles de cobertura, por parte del seguro de depósito, así como también por los dividendos generados por las inversiones que realiza, en bonos del Tesoro de los E.U.A.⁷³

El Fondo de Depósitos asegurados que mantiene y administra la FDIC, tiene como finalidad el fin de llevar a cabo la función de asegurador de los depósitos; dicho fondo, se encuentra a disposición de la Corporación y está constituido por las cuotas que las instituciones aseguradas, depositan en el fondo. Cualquier institución de depósito que se encuentre asegurada por la Corporación, deberá de pagar a la misma, una cuota de aseguramiento, misma que será establecida por la FDIC previa consideración de la necesidad de establecer y mantener el coeficiente de reservas del Fondo de Seguro de Depósito.

2.4.1.5.3.2 Instituciones de Depósito Aseguradas

Los bancos que al 21 de Septiembre de 1950 se encontraban constituidos, fueron sujetos del seguro de depósito; asimismo las cuentas de las sociedades de

⁷³ Cfr. KAMERSCHEN, David R., Op. Cit. 114.

ahorro que se encontraban aseguradas por la Corporación Federal del Seguro de Ahorro y Préstamo al 9 de Agosto de 1982, pasaron a constituir parte de las instituciones aseguradas por la FDIC.

De conformidad por lo dispuesto por la Sección 1815, Capítulo 16, Título 12 del Código de los E.U.A., cualquier institución que reciba depósitos (con aprobación de la junta directiva de la FDIC y satisfacción de los requisitos que se establecen para tal efecto), podrá convertirse en una institución de depósito asegurada.

De lo anterior se desprende, que existen una serie de requisitos tomados en cuenta por la junta directiva, a fin de evaluar si una institución puede ser sujeto o no, del seguro de depósito; los requisitos que debe contener una solicitud de aseguramiento, presentada ante la FDIC, serán los siguientes:

- Los antecedentes financieros, así como la situación contable de la institución de depósito;
- La estructura del capital de la institución de depósito;
- Las perspectivas de ganancia a futuro;
- La calidad de la administración y dirección de la institución de depósito;

- El riesgo que presenta dicha institución al Fondo del Seguro de depósitos.⁷⁴

2.4.1.5.4 Estructura Orgánica

La sede de la agencia federal se encuentra en Washington D.C., lugar donde lleva a cabo sus operaciones coordinadamente con sus oficinas regionales ubicadas en San Francisco, Dallas, Memphis, Atlanta, Nueva York, Boston, Chicago y Kansas City.

2.4.2 Instituciones de Depósito

Los intermediarios financieros juegan un papel muy importantes en la economía. En este sentido, en el Sistema Financiero de los E.U.A., se pueden distinguir de entre los distintos intermediarios a las denominadas instituciones de depósito, las cuales se distinguen por aceptar depósitos de personas, o bien de instituciones y realizar préstamos. Este tipo de instituciones financieras incluyen a los bancos comerciales, las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito, toda vez que ellas están envueltas en el proceso de demanda de dinero.

- **BANCOS COMERCIALES.-** Este tipo de intermediarios financieros obtienen fondos con la expedición de documentos con los depósitos de ahorro y a plazo, con el fin de realizar posteriormente préstamos de consumo, comerciales e hipotecarios, así como la compra de valores gubernamentales y bonos municipales. El sistema bancario de los E.U.A.,

⁷⁴ Cfr. Página web de la Corporación Federal del Seguro de Depósito. Disponible en <http://www.fdic.gov/deposit/>

está integrado actualmente por alrededor de 1446 bancos nacionales y 5326 bancos estatales⁷⁵, sin contar sus filiales y oficinas de representación dentro y fuera del territorio de los E.U.A. En virtud de lo anterior, este tipo de intermediarios financieros resultan de vital importancia para el desarrollo de los mercados financieros.

- **SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO (S&Ls).**- Este tipo de intermediarios financieros, obtienen primordialmente sus recursos a través de los depósitos que realizan los cuentahabientes. Dichos fondos son utilizados por este tipo de instituciones para realizar préstamos hipotecarios. Este tipo de intermediarios son el segundo grupo más extenso después de los bancos comerciales. Durante los años 50's y 60's, este tipo de instituciones crecieron de manera más rápida que los bancos comerciales, pero en el momento en el que las tasas de interés crecieron alarmantemente, sus índices de expansión decrecieron, e incluso muchas de ellas incurrieron en pérdidas y algunas otras quebraron. Hasta 1980 se les restringieron los préstamos hipotecarios. Las circunstancias anteriores llamaron la atención del Congreso de los E.U.A y a través de la promulgación de la Ley de Desregulación de las Instituciones de Depósito de 1980 se les permitió desarrollar una serie de operaciones que con anterioridad estaban reservadas exclusivamente a las instituciones bancarias; de lo anterior resulta evidente que con la legislación vigente, es

⁷⁵ Estadística actualizada al 31 de marzo de 2010, disponible en www.fdic.gov

muy vaga la diferencia que existe entre este tipo de instituciones y los bancos comerciales.

- UNIONES DE CRÉDITO.- Son intermediarios financieros organizados a partir de un determinado grupo social, que va desde empleados de una determinada compañía, hasta un determinado gremio de profesionales. Este tipo de intermediarios financieros, se hacen de fondos a través de los depósitos que reciben, y posteriormente les proporcionan créditos a sus miembros para la compra de bienes consumibles principalmente.

Para efectos prácticos, procederé haciendo especial énfasis en las instituciones de banca comercial, por resultar de mayor trascendencia en el desarrollo de la presente investigación. En razón de lo anterior, considero prudente señalar que en el Sistema Bancario de los E.U.A., los bancos autorizados se pueden dividir en bancos nacionales y bancos estatales.

La banca comercial en los E.U.A. es conocida como una banca dual, y no tanto por cuestiones relacionadas con la propiedad de las instituciones como es en el caso del Sistema Bancario de México, sino por la dualidad que existe en cuanto al proceso de autorización y supervisión que comparten tanto autoridades federales como estatales. Dicho fenómeno que es propio del Sistema Bancario de los E.U.A., se originó en virtud de la Ley de Moneda Nacional de 1863, la cual contemplaba un sistema de autorización de entidades bancarias por parte del gobierno federal. Lo que buscaba dicha Ley, era dejar fuera del mercado a los bancos estatales a través de la imposición de una contribución por la emisión de

notas bancarias estatales que en esos días era la principal forma de circulación el dinero.⁷⁶

Durante finales del siglo XX y principios del siglo XXI la estructura de la banca en E.U.A. ha sufrido una gran transformación, la cual ha sido marcada por una disminución sustancial en el número de bancos comerciales y de una creciente concentración de los activos de la industria en una pequeña cantidad de grandes instituciones financieras.

El decremento más importante se ha centrado en el sector de la banca comunitaria (bancos con menos de mil millones de dólares en activos) y especialmente entre los grupos de menor tamaño (menos de cien millones de dólares en activos) ya que a 2003, el 47% de los bancos tenían menos de cien millones de dólares en activos; el 40% tenía de cien a quinientos millones de dólares en activos; el 6% de quinientos a mil millones de dólares en activos; el 5% de un mil millones a diez mil millones, y sólo el 1% tenía activos por más de diez mil millones de dólares, tomando en cuenta que eran 7,842 bancos.⁷⁷

Las razones más importantes para el descenso en el número de instituciones bancarias son las fusiones y adquisiciones realizadas por las firmas de mayor tamaño, asimismo, las quiebras han sido otra de las causas que han contribuido a la disminución del número de instituciones bancarias toda vez que

⁷⁶ Cfr. RITTER, Lawrence S. y SILBER, William L., Principles of money, banking and financial markets, 8th edition, Basiv Books, U.S.A, 1993, pág. 81.

⁷⁷ Cfr. THAKOR, Anjan V. y BOOT, Arnoud W.A., Handbook of Financial Intermediation and banking, North Holland E.U.A., 2008, pág. 312.

del periodo comprendido entre 1984 a 2003 se presentaron más de 2,698 quiebras bancarias, lo cual incluye la quiebra de holdings bancarios y bancos. ⁷⁸

Los bancos de E.U.A, fueron redituables hasta antes de 1998 ya que el mundo bancario cambió drásticamente. El mercado tradicional de depósitos y préstamos de los bancos se fue degradando, lo cual se evidenció con la disminución de porcentaje de fondos que tenían las personas en los bancos, el cual decreció en más del 50% en veinte años. El negocio de los préstamos fue reemplazado por operaciones más innovadoras. Los efectos de éstos cambios en el mercado se vieron reflejados en hechos como el que los bancos poseían menos del 25% de los activos totales del sistema financiero en 1999, cuando en la década de los 50's ascendían a 50 % del total de activos del mismo.⁷⁹

2.4.2.1 Los Bancos Nacionales

El Titulo 12, Capítulo 3, Subcapítulo II, Sección 222 del Código de los E.U.A., dispone que los bancos autorizados por el gobierno federal a través de la Oficina del Contralor de la Moneda, se denominan bancos nacionales, mismos que por ministerio de ley deben de ser miembros del FRS a través del pago y suscripción de valores en el banco de la FED de acuerdo al domicilio que corresponda.

⁷⁸Ibidem, pág., 313.

⁷⁹Cfr. MARKHAM, Jerry W. A, Financial History of the United States, vol. III, From the age of derivatives into the new millennium 1970-2001, M.E. Sharpe, U.S.A., 2001, pág. 298.

De lo anterior se desprende, que si el Banco Nacional cumple con su obligación de afiliarse al FRS, éste será sujeto de cobertura del seguro de depósito, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Seguro de Depósito.

2.4.2.1.1 Proceso de Autorización de un Banco Nacional

La autorización para constituir un banco nacional es una licencia que provee de una amplia gama de productos y servicios financieros. El manual de autorización, describe los requisitos necesarios para establecer, adquirir, o convertirse en un banco nacional; asimismo, también prevé efectuar cambios corporativos en los bancos nacionales existentes, con el fin de realizar una expansión geográfica a través de sucursales, o bien la realización de fusiones, adquisiciones y cambios en la estructura del banco para ofrecer nuevos productos financieros.

El manual de autorización dispone las políticas y procedimientos a seguir por parte de los solicitantes, y los requisitos previos a la presentación de la solicitud ante la OCC. Existen dos medios, a través de los cuales una organización, compañía o banco, puede acceder al Sistema de Bancos Nacionales:

1. ***Estableciendo un nuevo banco nacional.***- Un banco nacional puede ser propiedad de un individuo, o de una compañía controladora. La OCC, aprueba las solicitudes para establecer un banco nacional, cuando éstos cumplan con los requisitos establecidos; fomenten una adecuada

competencia, operen de manera sana y segura; y a criterio de la Oficina, tengan posibilidades de éxito.

2. ***Convirtiendo una institución existente en un banco nacional.***- Otra de las alternativas para tener acceso al FRS, es el de convertir una institución financiera en un banco nacional, previa satisfacción de los requisitos que se establecen, para este tipo de instituciones; la legislación vigente, permite que los bancos estatales, los bancos de ahorro estatales, y otro tipo de entidades bancarias estatales, dedicadas al negocio de recepción de depósitos, puedan convertirse directamente en bancos nacionales autorizados.

2.4.2.1.2 Los Bancos Estatales

Los bancos regulados por las autoridades estatales, se pueden dividir en dos: aquellos que son miembros del FRS (State Member Banks), y aquellos que no son miembros (State Nonmember Banks). Los bancos estatales no requieren ser parte del Sistema, pero pueden elegir convertirse miembros si satisfacen los estándares establecidos por Junta de Gobierno del FRS.

De lo anterior, puedo concluir que el sistema bancario de E.U.A, esta caracterizado por una larga red tanto de autoridades, como de intermediarios financieros bancarios. El tamaño y la complejidad del sistema, se debe en gran medida a la desafortunada legislación bancaria, la cual permite la comunidad de dos tipo de banca: la nacional y la estatal.

La coexistencia de estos intermediarios bancarios, propicia un gran tamaño en el sistema financiero, y dificulta las labores de supervisión y regulación por parte de las agencias, ya que en ciertas cuestiones existe una duplicidad de funciones, lo que en definitiva reduce la efectividad con la que las autoridades desempeñan su labor.

De este modo, el análisis de los integrantes de cada uno de los sistemas bancarios, da una idea clara de su integración, el papel que desempeñan en el mismo, así como las coincidencias que se presentan en cada caso. Una vez concluida esta etapa de introducción al sistema bancario de México y de E.U.A., procederé a analizar las crisis que afectaron a la industria bancaria.

CAPÍTULO 3

CRISIS BANCARIA EN MÉXICO (1994-1995)

3.1 Introducción

Las crisis financieras a lo largo de la historia de México, han sido una constante, lo cual ha derivado en la adecuación del marco regulatorio por parte de las autoridades una vez acontecidos dicho fenómenos. Entre las causas que pueden motivar el origen de una crisis financiera, puedo señalar varios factores, entre los que destacan:

- Los choques cambiarios externos;
- La desregulación jurídica;
- Los excesivos endeudamientos tanto privados como públicos;
- Las prácticas bancarias altamente riesgosas

El impacto en el adecuado funcionamiento de los mercados financieros, y en particular las repercusiones sobre los precios de acciones y bienes raíces, producen entre otras cosas el aumento del riesgo percibido por los depositantes, debido a una mayor volatilidad de los mercados, en el lapso inmediato anterior y posterior al estallido de la crisis.⁸⁰ En la experiencia de organismos financieros internacionales como el FMI, pueden ser varios los factores que incidan en el origen de una crisis financiera. En el caso mexicano, hubo una conjugación de factores que desembocaron en una crisis cambiaria que desataría la posterior

⁸⁰ Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Aspectos Legales y Económicos del Rescate Bancario en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003, pág. 13.

crisis bancaria.⁸¹ En este caso, las dificultades y deficiencias del sistema bancario se hicieron evidentes con el estallido de la crisis cambiaria, pues estas resultaron de la conjunción de factores como la inadecuada regulación y la deficiente supervisión bancaria.

La crisis cambiaria puso en evidencia la fragilidad del sistema bancario, ya que los movimientos especulativos en contra de la moneda mexicana, menoscabaron la confianza en general e incidieron en la posterior devaluación del peso mexicano. Ante la crisis cambiaria, la autoridad monetaria decidió tomar medidas para intervenir y evitar una mayor depreciación en el valor de la moneda nacional, lo anterior derivó en un aumento de la tasa de interés con el fin de disminuir la presión sobre el peso y el consecuente efecto de la disminución en la volatilidad del tipo de cambio.

El sobreendeudamiento de diversos sectores de la economía fue posible en gran medida, debido a las facilidades dadas por los bancos en el otorgamiento de créditos. Las deficientes prácticas contables en las que incurrían los intermediarios financieros bancarios, permitieron ocultar la verdadera situación financiera en la que se encontraban, e incluso seguir otorgando préstamos, pues intuían que no importaban los riesgos que asumieran, pues en todo caso serían apoyados por el gobierno. En la década de los 80's sobrevinieron una serie de factores que influyeron en el acelerado proceso de desregulación financiera, cuyo

⁸¹ Cfr. FMI, Perspectivas de la economía mundial, Estudios Económicos y Financieros, mayo de 1998, pág. 83.

objetivo principal fue el de fomentar el desarrollo y la expansión del mercado financiero, para así contribuir al afianzamiento de un nuevo modelo económico.

El inadecuado proceso de liberalización financiera que comenzó a finales de los ochenta, desembocó en un proceso de desincorporación bancaria muy mal diseñado, ya que llevaba en sí la semilla de su propia destrucción, pues ante la oleada de ofertas por los bancos, las autoridades que participaron en dicho proceso, adjudicaron a una serie de agrupaciones financieras, e incluso a personas físicas con poca experiencia en el negocio bancario, las entidades recién desincorporadas.

La falta de un marco jurídico y una supervisión sólida y eficiente, permitieron a los nuevos intermediarios financieros bancarios, cuyos coeficientes de capital eran bajos, incurrir en riesgos excesivos, así como en prácticas como el otorgamiento de préstamos relacionados y operaciones fraudulentas, lo cual degeneró la calidad de las carteras crediticias, que sin duda fueron factores importantes en el origen y desarrollo de la crisis bancaria de 1994-1995 en México.

3.2 Antecedentes

3.2.1 Década de los 80's

Los elementos que concurrieron, a fin que se desencadenara la crisis financiera más desastrosa y con mayores repercusiones en la historia del país, no fueron producto de la casualidad, sino fueron el resultado de una inadecuada toma

de decisiones en varios sectores, así como a una ineficiente regulación jurídica, que llevaron al sistema bancario a la quiebra. La década de los 80's, fue enmarcada por la volatilidad en el precio del crudo, la demanda de éste se redujo, y la falta de una política adecuada que adaptara los precios ante la volubilidad de los mercados; lo anterior condujo al gobierno mexicano a solicitar préstamos a entidades financieras en el exterior, para compensar la falta de ingresos por concepto de la venta del crudo.

Las expectativas de los altos precios del petróleo generaron un incremento en la inversión del gobierno, lo cual se tradujo en un aumento de 11.6 % del gasto público con respecto al PIB, en un periodo comprendido entre 1977 y 1981, ya que de constituir el 29.5% del PIB en 1977, pasó al 41.1% en 1981. Concomitante con la caída del petróleo, sobrevinieron severos impactos en la economía nacional derivados de la desaceleración económica y la disminución en el crecimiento del PIB en los países desarrollados, lo que aunado al aumento de la tasa de interés en los E.U.A., provocó que el alto endeudamiento tanto público como privado, tuviera altas probabilidades de incumplimiento.

El 2 de septiembre de 1982, se publicó en el DOF el Decreto por el que se establece el control generalizado de cambios, el cual disponía que la exportación e importación de divisas se realizaría solo por conducto de BANXICO, por lo que cualquier operación de este tipo que no fuera realizado tal como disponía el referido Decreto, sería considerado como contrabando y sería acreedor a una sanción por la comisión de tal infracción. Dicha disposición prohibía a las

instituciones de crédito y demás intermediarios financieros existentes la posesión de moneda extranjera. Asimismo, establecía la facultad exclusiva por parte del banco central, para fijar el tipo de cambio ordinario.

Paralelamente, y como complemento de una serie de medidas adoptadas con anterioridad, se publicó el mal llamado Decreto de Nacionalización de la Banca Privada⁸², el cual expropiaba en favor de la nación y por causas de utilidad pública las instalaciones, edificios, mobiliario, equipos, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tuvieran en otras empresas, valores de su propiedad y derechos, que tuvieran las instituciones de crédito privadas a las que se les había otorgado autorización para prestar el servicio público de banca y crédito, justificando tal medida en las excesivas ganancias que habían obtenido los bancos a través de la prestación de un servicio público concesionado, lo cual había creado fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público⁸³.

Al mismo tiempo que se realizó la expropiación anteriormente referida, el nuevo esquema de propiedad de la banca, urgía un nuevo marco jurídico que le diera forma, es por eso que se expide el 31 de diciembre de 1982, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. El artículo 1° de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, regulaba los términos en

⁸² Rogelio Guzmán Holguín define "a la expropiación como un acto de autoridad soberana, ante el cual no hay negociación, por lo que la única voluntad que participa es la del pueblo, a través de sus órganos de representación. Por otra parte la nacionalización, es un acto en virtud del cual un sector económico, o una empresa pasa a ser por disposición de ley, con carácter excluyente, de los nacionales, es decir de los mexicanos. La estatización es un acto de Estado por el que un sector o una empresa pasan a ser exclusivamente de este último, cualquiera que sea la vía seleccionada". GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, Op. Cit., pág. 30.

⁸³ Decreto que establece la nacionalización de la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2º de septiembre de 1982.

que el Estado prestaba el servicio público de banca y crédito, las características de las instituciones que lo hacían (Sociedades Nacionales de Crédito), su organización y funcionamiento, así como las operaciones que podían realizar, y las garantías que protegían los intereses del público.

A manera de complementar el marco jurídico existente, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el DOF, el decreto a través del cual se reforma el artículo 28 de la CPEUM, el cual establecía que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado. Posteriormente en el año de 1985, se reformó la Ley Reglamentaria y se estableció en el artículo segundo del referido ordenamiento, que las instituciones de crédito establecidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito serían de dos tipos: instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

3.2.2. Década de los 90's

La crisis económica a finales de los 80's, aunada al sobreendeudamiento público, hicieron evidente que el engrosado aparato gubernamental debía adelgazarse, por lo que a finales de la década de los ochenta, pero con mayor dinamismo a principios de los noventa, es que las privatizaciones comienzan a reducir el tamaño del sector paraestatal. Es así que, en aras de la modernidad, y de la intención de darle mayor penetración a los bancos mexicanos en los mercados extranjeros, se publica en el DOF el 17 de julio de 1990, una legislación novedosa que pretende abrir paso, y dar sustento jurídico a la ya inminente reprivatización bancaria: la Ley de Instituciones de Crédito de 1990. Este

ordenamiento jurídico constituye el marco legal a través del cual se permite la inversión privada nacional y en menor medida a la extranjera, en la denominada banca comercial.

El 18 de julio de 1990 se publica en el DOF, una ley que abre la posibilidad de asociación entre instituciones financieras de diversa índole, la cual se denomina: Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; en virtud de tal disposición se autorizó la constitución de grupos financieros, y se introdujo en la legislación mercantil mexicana, el concepto de “holding” o empresa controladora. En virtud de la disposición referida, se trata de propiciar que los inversionistas del sistema financiero, constituyan una empresa controladora, que a su vez invierta en una diversidad de intermediarios financieros de entre todos los que conjuntan el “Sistema Financiero Mexicano⁸⁴”.

Asimismo, se publicaron conjuntamente las modificaciones a la Ley del Mercado de Valores, las cuales pretendían regular de manera adecuada la actividad que desarrollaban las casas de bolsa, es decir, se adapta el marco jurídico a fin de poder contemplar en tal disposición la posibilidad de que estos intermediarios financieros constituyeran y encabezaren un grupo financiero.

3.3 Causas Internas

3.3.1 Liberalización Financiera

El proceso de liberalización en materia financiera comenzó a finales de los años 80’s, con el fin de expandir el mercado financiero, y fortalecer a los

⁸⁴Cfr. MEJÁN CARRER, Luis Manuel, Op. Cit., pág. 22.

intermediarios financieros bancarios y no bancarios. La liberalización financiera, no puede concebirse como una fase de acontecimientos aislados, sino más bien como una serie de medidas que se reflejaron en el desarrollo del mercado.

De lo anterior, puedo recalcar que dicho proceso estuvo enmarcado en una serie de reformas legislativas, que desembocaron en la adopción de una serie de medidas que conformaron el entorno de la llamada liberalización financiera, de entre las cuales destacan:

1. LIBERALIZACIÓN DE LA TASA DE INTERÉS.- Este proceso comenzó durante el año de 1989 y se alargó hasta el año siguiente con el permiso que se le otorgó a las instituciones para emitir aceptaciones bancarias a tasas y plazos libres, con el objeto de que éstas aumentaran sus porcentajes de captación. Lo anterior, incentivó la creación de nuevos instrumentos financieros y la determinación libre por parte de los bancos de las tasas de interés en sus tasas activas y pasivas. El efecto provocado por la liberalización de la tasa de interés fue el deseado, el descenso de las tasas de interés activa y el abaratamiento del crédito, esto tuvo como consecuencia, un aumento de la cartera de crédito por parte del sistema bancario mexicano.⁸⁵

2. CANALIZACIÓN SELECTIVA DEL CRÉDITO.- **CANALIZACIÓN SELECTIVA DEL CRÉDITO.-** Este instrumento de política monetaria, tenía como objetivo fomentar o disminuir ciertos tipos de préstamos e inversiones

⁸⁵ Cfr. ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo, La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 44.

del sistema bancario, de acuerdo con los objetivos de política financiera.⁸⁶ En este sentido, este instrumento se utilizaba como un mecanismo que creaba ciertas distorsiones en el mercado de crédito, ya que provoca el otorgamiento de crédito barato a ciertos sectores privilegiados, en tanto que encarece el crédito para los otros sectores.

En el año de 1989, se eliminaron por completo las disposiciones que regulaban la canalización obligatoria de crédito, y se estableció concomitantemente que aquellos sectores a los cuales se les destinara crédito preferencial no sería por el hecho de otorgarlo en condiciones y tasas inferiores a las del mercado, sino por las condiciones que prevalecían en ciertos sectores de la economía, que les hacía imposible acceder al crédito que proveía el sistema bancario.

3. ENCAJE LEGAL Y COEFICIENTE DE LIQUIDEZ.- Es un instrumento cuyo propósito era el de aumentar o restringir el circulante y el crédito. Esta medida de política monetaria consiste en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco Central establece como obligatorio a fin de quedar depositado en el propio Instituto, con o sin causación de interés. Este régimen de disposiciones estuvo inmerso en la legislación bancaria desde 1924, hasta 1989 en que fue sustituido por un nuevo mecanismo denominado “coeficiente de liquidez”.

⁸⁶ Ibidem, pág. 46.

El coeficiente de liquidez consistía en la obligación que tenían las instituciones de crédito en mantener una reserva líquida de por lo menos 30% de su captación, la cual podía estar integrada por valores gubernamentales, efectivo en caja o bien depósitos a la vista en el Banco de México. El citado mecanismo estuvo vigente hasta septiembre de 1991, fecha en la cual fue derogado, con lo que se acentuó el carácter desregulatorio del proceso de liberalización.⁸⁷

3.3.2 Desincorporación Bancaria (1991 – 1992)

La desincorporación de la banca de la administración pública paraestatal, tampoco fue un proceso aislado, sino que constituyó parte de una política de reducción y desmembramiento de dicho sector, aunado a un modelo económico que apoyaba el proceso de liberalización financiera que comenzó a finales de la década de los 80's, y continuó con mayor dinámica a principios del último decenio del siglo XX. Dicho proceso se llevó a cabo durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, e implicó una serie de reformas constitucionales y legales, que comenzaron con la iniciativa presentada por el ejecutivo federal en la cual se suprimía el párrafo quinto del artículo 28 de la CPEUM, el cual regulaba la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito.

Asimismo, se reformó el artículo 123 inciso a) de la fracción XXXI del apartado A, así como la fracción XIII bis del apartado B de la Carta Magna, a fin de modificar las condiciones de trabajo de los empleados bancarios, y regular su

⁸⁷ Cfr. Ibidem, pág. 51.

sindicalización. El 5 de septiembre de 1990, se publicó en el DOF, el acuerdo que establece las bases y principios del proceso de desincorporación bancaria. Este acuerdo centró su actividad en una serie de principios, de entre los que destacan: la conformación de un sistema financiero más eficiente y competitivo; y garantizar una participación diversificada y plural en el capital de dichas instituciones, con el objeto de alentar la inversión en el sector, e impedir aquellos fenómenos de concentración.⁸⁸

Para efecto de la desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, se constituyó un órgano *ad hoc* denominado Comité de Desincorporación Bancaria, que intervino como cuerpo colegiado para diseñar y ejecutar la privatización de la Banca en coordinación con la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, quien fungió como órgano principal en la toma de decisiones. El Comité fue presidido por el Subsecretario de Hacienda e integrado por tres representantes de alto nivel de la SHCP, por el Director del Banco de México, el Presidente de la CNB y el Presidente de la Comisión Nacional de Valores. Dicho Comité, emitió los criterios de valoración de las instituciones financieras, así como también los criterios a los que se sujetó dicha convocatoria.

El proceso de desincorporación estaba integrado por cuatro etapas: la valuación de las instituciones (contable y económica); el registro de los posibles adquirientes; la autorización a los postores a fin de que estuvieran en aptitud de

⁸⁸ Artículo 1° del Acuerdo que Establece los Principios y Bases del Proceso de Desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria.

poder participar en la subasta; la enajenación de la participación accionaria a través de la subasta y la adjudicación al adquirente que realice la mejor postura, todo lo anterior previa satisfacción de los requisitos establecidos en la convocatoria. En unos cuantos meses, el régimen bajo el cual venían operando las instituciones de banca múltiple, cambió drásticamente, ya que el traslado de la propiedad y administración de aquellos intermediarios bancarios, implicó que varios fueran los interesados en la adquisición de tan redituables instituciones financieras.

El proceso de privatización de las 18 instituciones de crédito, se llevó a cabo de junio de 1991 a julio de 1992, es decir uno cada tres semanas. Una de las razones para conducir dicho proceso de venta con tal rapidez, fue la idea de no otorgar ventajas competitivas a los bancos que se privatizaran inicialmente. La primera privatización que se concretó fue la de *Multibanco Mercantil* (Probursa) en junio de 1991 y la última fue la de *Banco del Centro* el 3 de julio de 1992. Una vez concluido el proceso de venta de las instituciones de banca múltiple, estos fueron adjudicados únicamente a accionistas mexicanos y el precio de venta de las instituciones bancarias fue considerablemente mayor al de su valor registrado en libros, lo cual reportó ingresos al Gobierno Federal por más de 37, 000 millones de pesos.⁸⁹

Ha habido muchas críticas en cuanto al proceso de desincorporación bancaria, pues del análisis que han realizado varios autores, el exceso de

⁸⁹ Cfr. ROGONZINSKI, Jacques, *La Privatización de Empresas Paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed., México 1993, pág. 115.

maquillaje en las cifras, así como un criterio poco fidedigno, en cuanto a la valuación de las instituciones de banca múltiple, hacen pensar que el precio al cual fueron vendidos los bancos, fue en gran medida subestimando su valor bursátil, así como sus expectativas de desempeño.⁹⁰

En este sentido, puedo destacar que del total de bancos reprivatizados, trece fueron adquiridos por los grupos financieros de reciente creación, y cinco de ellos pasaron a manos de personas físicas, los cuales o eran los antiguos dueños de bancos, o bien eran nuevos accionistas de otros intermediarios financieros como casas de bolsa, así como también de inversionistas de diversos sectores productivos.

En el momento previo a la desincorporación, prevalecía un acaparamiento de los recursos bancarios por parte del sector gubernamental, ya sea por las medidas de política monetaria adoptadas (encaje legal, canalización selectiva del crédito), o por los límites que existían a las tasas de interés, el caso fue que este tipo de políticas, crearon condiciones que evitaron que los banqueros adoptaran una cultura adecuada del riesgo.

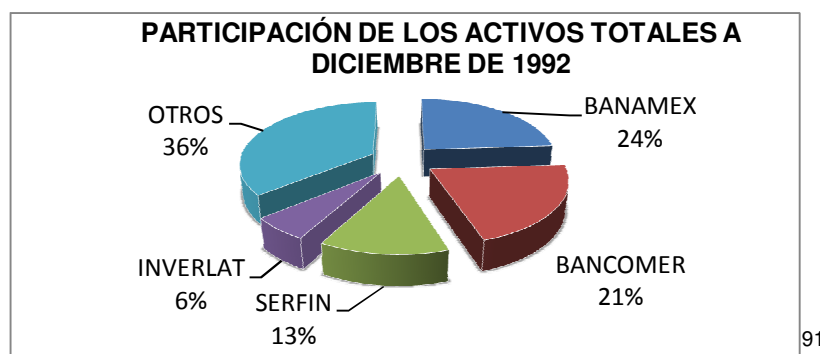
3.3.3 Auge de Créditos

Con la eliminación del encaje legal y el coeficiente de liquidez, los nuevos banqueros se encontraron ante una gran disponibilidad de recursos para expandir sus carteras crediticias. En este sentido, el monto de los activos de las

⁹⁰Cfr .PINEDA ORTEGA, Pablo, Orígenes y Tratamiento de la Crisis Bancaria en México, 1° ed., Ediciones de la Noche, México, 2006, pág. 74.

instituciones de banca múltiple fue aumentando de manera exponencial, no sólo por la reducción gradual en las tasas de interés, sino también por las políticas laxas en cuanto a la asignación de créditos.

Aunado a lo anterior, a pesar del corto lapso en el cual habían estado bajo su control los bancos, los nuevos dueños habían incentivado el crecimiento acelerado de los créditos bancarios, es así que para finales de 1992, el volumen mayor de los créditos bancarios, se encontraba concentrado en apenas cuatro instituciones de banca múltiple.



En este sentido, una de las características más importante del periodo que secundó al proceso de desincorporación fue el denominado “boom de préstamos”, término que describe perfectamente el auge de financiamiento que caracterizó tal época, ya que ante el exceso de liquidez, sobrevino una agresiva colocación de créditos, lo cual se verificó sin una adecuada calificación de los riesgos, por parte de las instituciones bancarias.

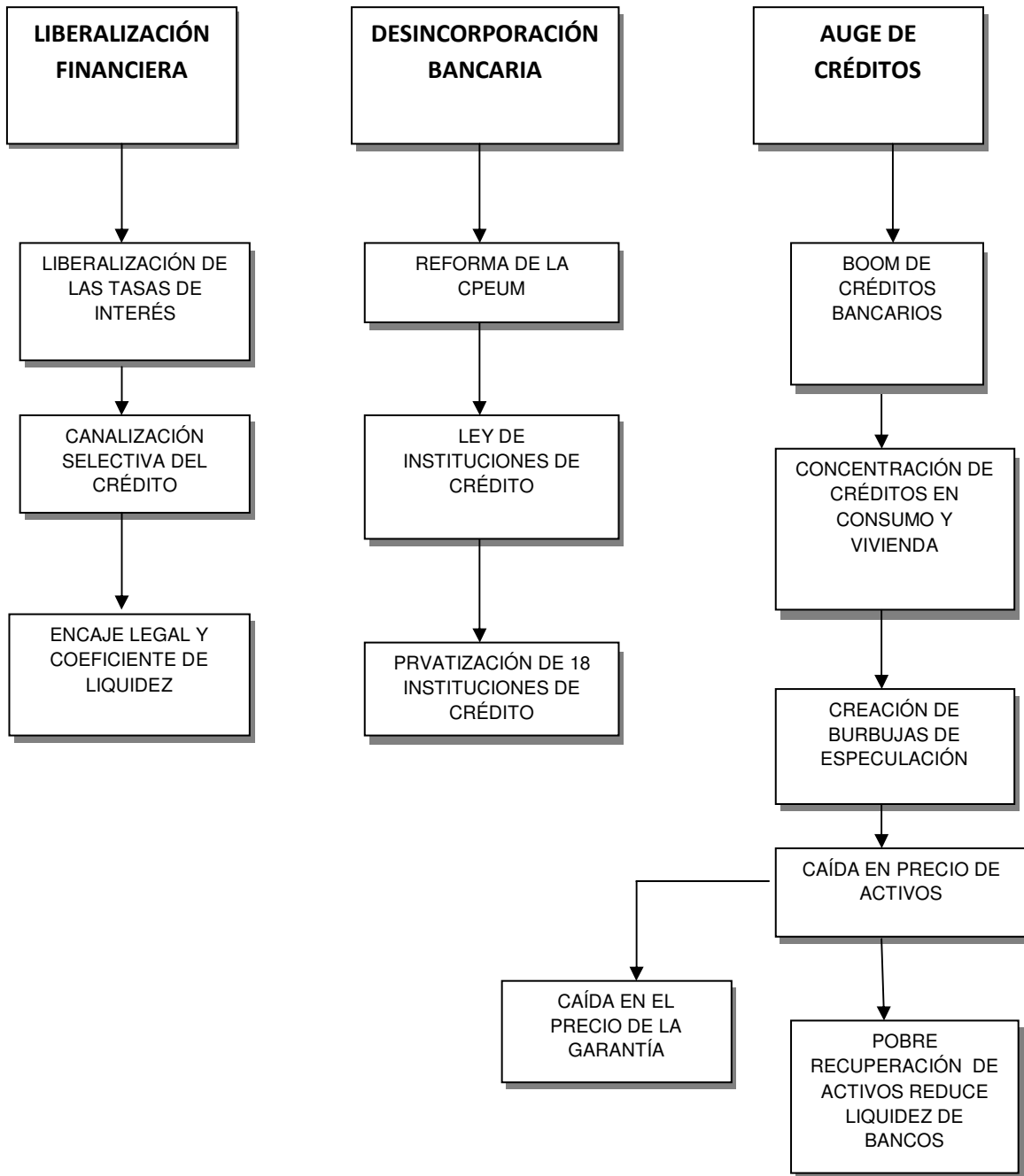
⁹¹ Fuente: PINEDA ORTEGA, Pablo, Op. Cit., pág. 78.

De lo anterior, puedo resaltar, que el aumento en el otorgamiento de créditos trajo consigo una concentración de los créditos asignados en determinados sectores, específicamente el de consumo y la vivienda. Ante tal situación, sobrevino un efecto característico de este tipo de eventos, la creación de burbujas especulativas, las cuales aumentan sintéticamente el precio de los activos creando un círculo vicioso, pues al aumentarse el precio del bien, aumenta paralelamente el precio de la garantía, y con ello el crédito mismo.

Pero como todo efecto, este no puede ser eterno, por lo que ante un aumento en el precio de los activos, ocurre tiempo después la caída de los mismos, lo que a la postre causa una ruptura en la burbuja especulativa, lo que acarrea una reversión en el precio de los bienes, y por lo tanto una caída en el precio de la garantía, la cual ya no es suficiente para amparar el crédito, lo que aunado a la insolvencia de los acreditados, aumenta la iliquidez de las instituciones financieras.

En 1994 la cartera vencida (por concepto de capital e intereses) de la banca comercial, continuó aumentando de manera gradual. El coeficiente de crecimiento de la cartera vencida con respecto a la cartera total, pasó de 7.2% en diciembre de 1993 a 8.3% en 1994.

DIAGRAMA DE LAS CAUSAS INTERNAS



3.4 Causas Externas

3.4.1 Crisis Cambiaria

El régimen cambiario jugó un papel importante en el origen y desarrollo de la crisis financiera, toda vez que del 11 de noviembre de 1991 al 21 de diciembre de 1994, fue adoptado un régimen de “bandas cambiarias con desliz controlado”, el cual consistía en una *flotación* del tipo de cambio dentro de una banda que se ensanchaba diariamente.⁹²

El piso del tipo de cambio se fijó en \$3, 051.20 pesos por dólar, mientras que el techo presentó un ajuste diario (incluyendo sábados y domingos) a la alza de 20 centavos a partir de 3, 086.40⁹³. El 21 de octubre de 1992, se incrementó el desliz del techo a 40 centavos diarios. La dinámica de la determinación del tipo de cambio a través del mecanismo anterior, se puede explicar de la siguiente manera:

1. La autoridad monetaria interviene en el mercado cambiario para aumentar o disminuir la oferta de divisas, con tal de contener las fluctuaciones en el tipo de cambio.
2. Si la oferta de dólares es mayor a la demanda, el tipo de cambio disminuye, pero para evitar este efecto, el Instituto Central compra el exceso de oferta. (***Lo cual hace que aumenten las reservas***)

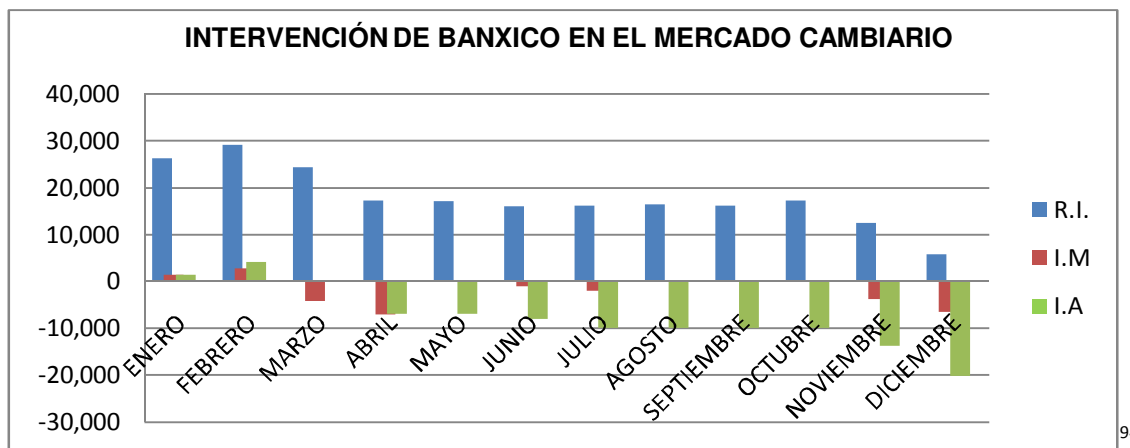
⁹² INFORME ANUAL 1994, BANCO DE MÉXICO, MÉXICO D.F. 1995, pág., 41.

⁹³ BANCO DE MÉXICO (BANXICO), Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico>.

3. En el caso contrario, en el que la demanda sea mayor a la oferta, el Banco vende lo que falta al mercado, para evitar el aumento en el precio del dólar. (***Lo cual hace que disminuyan las reservas***)

De acuerdo a lo anterior, las reservas internacionales jugaban un papel importante en la determinación del tipo de cambio, pues a través de ellas el Banco de México aseguraba que el valor del peso frente al del dólar, se ubicara dentro de las bandas establecidas previamente, y así disminuir las fluctuaciones originadas por los choques externos.

El Banco de México encontró dos problemas en la aplicación de este mecanismo, ya que si la demanda de dólares era constante, e incluso mayor a la oferta, las reservas podían no ser suficientes para que el Banco mantuviera el tipo de cambio. El mantenimiento aparente del tipo de cambio, no sólo tuvo consecuencias en materia cambiaria, sino que se tradujeron a la vez en un dramático descenso en las reservas internacionales del Banco de México, pues al inicio de 1994 las mismas reportaban un saldo de \$24, 978 millones de pesos, lo cual es plasmado en la gráfica que se ilustra a continuación:



94

Las Reservas Internacionales (R.I.), fueron disminuyendo de manera gradual conforme el Banco de México intervenía en el mercado cambiario a fin de mantener artificialmente la paridad del peso contra el dólar. De los datos que arroja la gráfica, puedo concluir que la intervención mensual (I.M.) de la autoridad monetaria, se hace evidente en los meses en los que tanto factores internos como externos provocan una alta volatilidad del tipo de cambio, la cual tiene que ser contrarrestada con la disminución en el volumen de las reservas.

Al 21 de diciembre de 1994 la intervención acumulada (I.A.) de BANXICO, ascendió a un monto de \$20, 354.3 millones de pesos, con lo que el saldo de las reservas internacionales quedó en un mínimo de \$5, 854 millones de pesos. La Comisión de Cambios acordó abandonar el régimen cambiario adoptado hasta ese entonces, y pasar a un régimen de flotación con efectos a partir del 22 de diciembre.

⁹⁴ FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL INFORME ANUAL 1994, BANCO DE MÉXICO, MÉXICO D.F. 1995.

3.4.1.1 Impacto de la Crisis Cambiaria en el Sector Bancario

Las instituciones de banca múltiple habían contratado créditos en moneda extranjera desde 1992; las elevadas expectativas de la economía nacional y la aparente estabilidad de la moneda mexicana, incentivó a los banqueros a contraer deuda con entidades financieras del exterior. Los bancos pretendían obtener un elevado margen de rendimiento a través del resultado del diferencial entre la tasa a la cual obtenían el crédito en los mercados externos, y la tasa que cobraban por la colocación de esos recursos en el mercado mexicano. En este sentido, Ricardo Solís afirma que los préstamos interbancarios a través de líneas de crédito con bancos del exterior y denominados en moneda extranjera, financiaron el crecimiento de la cartera crediticia de la banca múltiple en México.⁹⁵

En este tipo de operaciones, fue evidente que el riesgo cambiario no fue una de las cuestiones tomadas en cuenta al momento de contraer la obligación, sino que más bien, el atractivo rendimiento fue lo que motivó a las administraciones de las entidades de banca múltiple a asumir tal cantidad de riesgos. La crisis cambiaria puso en evidencia la fragilidad del sistema bancario, pues las instituciones de banca múltiple se vieron ante la imposibilidad de servir momentáneamente a su deuda contraída en el exterior. La conjunción de una inadecuada regulación en cuanto a los montos de deuda en moneda extranjera, aunada a la deficiente supervisión por parte de una inexperta CNB, agravaron aún más la ya precaria situación financiera de la banca múltiple.

⁹⁵ *Cfr.* SOLÍS ROSALES, Ricardo (Coord), Del FOBAPROA al IPAB: Testimonios, análisis y propuestas, 1° Ed., Plaza y Valdés Editores, México, 2000, pág. 51.

3.4.2 Crisis de los TESOBONOS

En 1994 se suscitaron acontecimientos en el ámbito internacional que fueron desfavorables para el desarrollo de la economía nacional. La reducción en los flujos de inversión proveniente del exterior fueron influidos por la elevación en la tasa de interés en los mercados internacionales. La recuperación económica de los países desarrollados, aunado a las expectativas en cuanto a su crecimiento y desarrollo, reactivaron la confianza de los inversionistas, que destinaron los flujos de capital hacia los países industrializados.

El incremento del PIB de los E.U.A., fue uno de los factores que incidieron en la decisión de los inversores de trasladar sus capitales hacia destinos que les proveyeran de mayor certidumbre y rédito, por lo que desistieron de canalizar recursos en el mercado de los países en vías de desarrollo, lo cual repercutió en la economía mexicana. El aumento de la tasa de referencia durante 1994 por parte de la FED presionó el alza de todas las tasas de interés en dólares.

En México, la autoridad monetaria instrumentó una política restrictiva a través de la elevación de la tasa de interés, la cual tenía un doble objetivo, pues no solamente buscaba la contención de la inflación, sino también la reducción de los ataques especulativos contra el peso mexicano, mismos que eran propiciados en gran medida por el aumento del rendimiento en los mercados financieros internacionales.

La estrategia adoptada por la autoridad monetaria pretendía disminuir la incertidumbre sobre la moneda nacional. En este sentido, el aumento de la tasa de

interés buscaba mantener la presencia de los capitales internacionales vía instrumentos de deuda pública interna como los CETES⁹⁶. Lo anterior se tradujo en un incentivo cada vez mayor a los inversionistas de cartera. En unos cuantos meses la táctica adoptada había sido superada, los constantes ataques especulativos en contra del peso mexicano y los recientes hechos de violencia en el país, léase los homicidios del candidato presidencial del PRI y del Secretario General de dicho partido, minaron aún más la confianza en la estrategia económica y la permanencia de la política cambiaria.

En este sentido, con el fin de aminorar el impacto del riesgo cambiario, se procedió a la emisión de los denominados TESOBONOS, que eran títulos de crédito (con un valor nominal de 100 dólares de E.U.A.) emitidos por el Gobierno Federal, negociables a la orden del Banco de México, los cuales se amortizaban al tipo de cambio vigente en la fecha de pago. En poco tiempo los inversionistas en títulos del gobierno, modificaron la composición de su cartera y optaron para cambiar los CETES por TESOBONOS. No es casualidad que lo anterior se haya traducido en el crecimiento exponencial de dichos bonos, pues de constituir un monto de 1, 400 millones de dólares y los CETES⁹⁷ de 22, 700 millones a principio del año, a diciembre de 1994 el de los TESOBONOS era de 29, 206 millones de

⁹⁶ Cfr. GARRIDO NOGUERA, Celso, De la Reforma Financiera de 1988- 89 a la Crisis de Diciembre de 1994, en ALBINA GARAVITO, Rosa y MANZO, Jose Luis (Coord), Banca y Crisis de Pagos: Hacia una Solución Integral, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, S.N.E, México, 1995, pág. 142.

⁹⁷ **CETES.-** Títulos de crédito al portador emitidos por el Gobierno Federal desde 1978, en los cuales se consigna la obligación de éste a pagar su valor nominal al vencimiento. Dicho instrumento se emitió con el fin de influir en la regulación de la masa monetaria, financiar la inversión productiva y propiciar un sano desarrollo del mercado de valores. A través de este mecanismo se captan recursos de personas físicas y morales a quienes se les garantiza una renta fija. El rendimiento que recibe el inversionista consiste en la diferencia entre el precio de compra y venta. Este instrumento capta recursos de personas físicas y morales; se coloca a través de las casas de bolsa a una tasa de descuento y tiene el respaldo del Banco de México, en su calidad de agente financiero del Gobierno Federal.

dólares y el de los CETES era ya sólo de 5, 400 millones. Tampoco es una casualidad que la colocación de los bonos se realizara de manera que permitiera que la devaluación no ocurriera en los meses previos a las elecciones presidenciales.⁹⁸

Lo anterior era evidencia irrefutable de que el aumento de la tasa de interés en títulos gubernamentales en moneda nacional, no era suficiente para disminuir el riesgo percibido por México, lo que se tradujo en una insensibilidad de los inversionistas en cuanto a la renta de los títulos en moneda local.⁹⁹ Los inversionistas se fueron desplazando a los TESOBONOS debido a la incertidumbre que existía respecto a la moneda nacional, por lo que se aseguraron de tener títulos denominados en una moneda dura.¹⁰⁰

El país debía hacer frente en un corto plazo a las obligaciones contraídas por la emisión de los títulos amortizables en dólares (TESOBONOS), el saldo de las reservas internacionales mermadas por la contención del tipo de cambio, resultaron insuficientes para enfrentar los compromisos asumidos, ya que el saldo de éstas a diciembre de 1994, era de \$5, 854 millones de dólares, y el pasivo registrado, como se mencionó anteriormente ascendía a más de \$29, 000 millones de dólares.

En resumen, la conjunción de la crisis cambiaria y la urgencia del gobierno federal por mantener los capitales externos vía los instrumentos de deuda

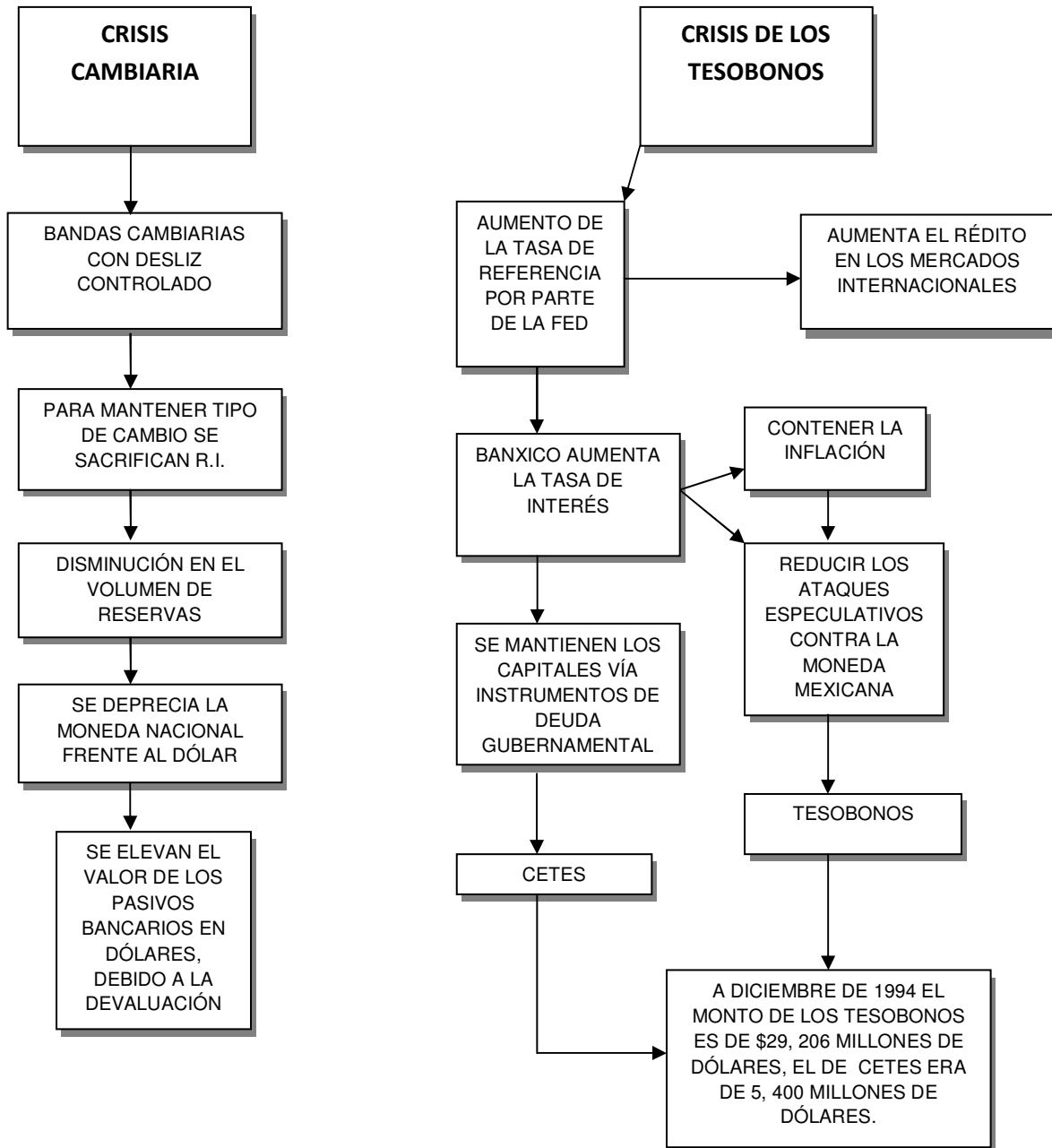
⁹⁸ Cfr. SOLÍS ROSALES, Ricardo, Op. Cit. pág. 11.

⁹⁹ Cfr. PINEDA ORTEGA, Op. Cit., pág. 48 y 49.

¹⁰⁰ Cfr. OCEJO MORENO, Jorge, Gobierno y Banca, los responsables, en ALBINA GARAVITO, Rosa y MANZO, José Luis (Coord), Op. Cit., pág. 148.

gubernamental denominados TESOBONOS, llevaron a los bancos a una situación precaria, lo cual se ejemplifica de mejor manera a través del siguiente diagrama:

DIAGRAMA DE CAUSAS EXTERNAS



3.5 El Rescate Bancario

Las elevadas tasas de interés aunado a los elevados márgenes de intermediación, fueron dos de los incentivos más perversos que alentaron a las instituciones de banca múltiple a buscar la obtención de recursos en el extranjero; razón por la cual a finales de 1994, los bancos se encontraron con elevados pasivos en moneda extranjera. La devaluación del casi 100% de la moneda nacional, generó un fuerte desbalance en las operaciones de las instituciones financieras, que en el caso de los bancos llegó a estimarse en más de 25 mil millones de dólares.

Siguiendo este orden de ideas, el inicio de la crisis más profunda en México, estuvo enmarcada por diversas cuestiones entre las que resaltan, la liberalización financiera que propició una desregulación en materia bancaria; el proceso acelerado de desincorporación bancaria, que sin duda privatizó los bancos sin tener un buen análisis respecto de los virtuales compradores; el auge indiscriminado de créditos que agravó la situación financiera de los bancos. A la postre, todos los factores enunciados derivaron en una crisis financiera, que dio como resultado el derrumbe del sistema bancario, lo cual tuvo repercusiones sociales, políticas, y como anteriormente mencione, desembocó en una crisis cuyos costos se habrán de pagar en muchos años.¹⁰¹

Las medidas adoptadas por las autoridades estuvieron encaminadas en dos sentidos: resolver los problemas de liquidez de las instituciones de banca múltiple

¹⁰¹ Cfr. BURAIRA, Ariel en SZEKELY, Gabriel, FOBAPROA E IPAB: El Acuerdo que no debió ser, Ed. Océano, México 1999. p. 196.

y posteriormente aliviar la falta de solvencia de los bancos. Respecto a los problemas de liquidez, el Banco de México abrió una ventanilla de crédito en dólares para resolver los problemas de solvencia de la banca comercial, y las autoridades implementaron tres tipos de medidas para procurar su recuperación, capitalización temporal de los bancos; intervención de los bancos en situación precaria; programa de capitalización y compra de cartera crediticia.

3.5.1 Medidas para resolver problemas de liquidez

3.5.1.1 Ventanilla de liquidez en dólares

La situación de la banca nacional, generó una incertidumbre entre sus acreedores y propició un efecto denominado "*corrida bancaria*", originado primordialmente por la falta de liquidez de las instituciones de banca múltiple, la imposibilidad para poder hacer frente a sus obligaciones en moneda extranjera y la falta de condiciones para que los bancos extranjeros renovaran los préstamos otorgados a la banca mexicana.

En enero de 1995 el Banco de México estableció un programa denominado "VENTANILLA DE LIQUIDEZ EN DÓLARES", mismo que tenía como fin el proveer a la banca múltiple de liquidez en moneda extranjera, a efecto de que estuviesen en aptitud de poder cumplir con sus pasivos en moneda extranjera. Este mecanismo proveyó de préstamos a los bancos comerciales por un monto de 3, 900 millones de dólares, y fue cerrado en septiembre de 1995.

3.5.1.2 TESOBONOS

En vista de la gran cantidad de TESOBONOS que existían en el mercado, BANXICO, ofreció a la banca comercial la posibilidad de liquidar anticipadamente créditos otorgados por éste, entregando como pago Bonos de la Tesorería de la Federación. Asimismo, se estableció que las instituciones de crédito podrían venderle TESOBONOS, y con el producto de dicha venta, los bancos podrían constituir un depósito a plazo fijo con la causación de intereses en el Banco de México, con la única limitación de haber liquidado previamente los créditos a favor de BANXICO que tuvieran a su cargo dichas instituciones.

Por último, el Banco Central, por cuenta del Gobierno Federal, ofreció pagar a su vencimiento, a las instituciones que así lo solicitaran, los TESOBONOS que tuvieran en posesión las instituciones de crédito; lo anterior se haría además de su equivalente en moneda nacional en dólares de los E.U.A., siempre que los referidos valores gubernamentales estuvieran depositados en cuentas propias a más tardar al cierre del día hábil anterior al de su fecha de vencimiento.¹⁰²

3.5.2 Medidas para resolver problemas de solvencia

3.5.2.1 Programa de Capitalización Temporal

El Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) fue establecido en marzo de 1995, y tenía como objetivo elevar el nivel de capitalización de la banca comercial, el cual había resultado seriamente afectado por la crisis, toda vez que la cartera vencida de los bancos superaba en gran medida su capital contable, y

¹⁰² INFORME ANUAL 1995, BANCO DE MÉXICO, MÉXICO D.F. 1995, pág. 77.

en la opinión de diversos expertos, incluso aún con la aplicación de los criterios contables tan laxos vigentes en ese entonces. En el marco de este programa, se pretendió fortalecer a las instituciones bancarias, en tanto las condiciones fuesen las propicias para que nuevos inversionistas proveyeran de capital fresco a las instituciones; en este sentido, se les concedió a los bancos un plazo para su fortalecimiento, a fin de constituir una capitalización mínima del 8% respecto a sus activos sujetos a riesgo.¹⁰³

El PROCAPTE, capitalizó a los bancos que presentaban niveles de capital menores con respecto a sus pasivos, con lo que se evitaba que los niveles de capitalización descendieran por niveles debajo de lo que establecía la ley; este mecanismo consistía en la concesión de créditos a los bancos para que sanaran sus finanzas y constituyeran niveles adecuados de capitalización. Este programa concluyó en 1997, fecha en la cual la totalidad de los créditos concedidos por este mecanismo habían sido liquidados.¹⁰⁴

3.5.2.2. Programa de Capitalización y Compra de Cartera

El denominado Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), tenía por objetivo mejorar la calidad de los activos bancarios, ya que de esta manera, las instituciones de banca múltiple limpiaban sus balances a través de la reducción de su cartera vencida y la inyección de capital. Este programa comenzó a operar durante el año de 1995, y continuó a lo largo de 1996, finalizando los

¹⁰³ Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Op. Cit. pág. 122.

¹⁰⁴ Cfr. PINEDA ORTEGA, Pablo, Op. Cit. pág. 140.

convenios de compra de cartera en 1997.¹⁰⁵ El esquema de compra de cartera se puso en operación y condicionado a que los accionistas realizaran aportaciones adicionales de capital; bajo este mecanismo se trataba de incentivar que los propios inversionistas, fuesen los que capitalizaran a las instituciones de crédito, con el incentivo de que por cada peso que ellos invirtieran, el gobierno aportaría dos pesos, lo que en la literatura especializada se le denominó esquema de capitalización del dos por uno.

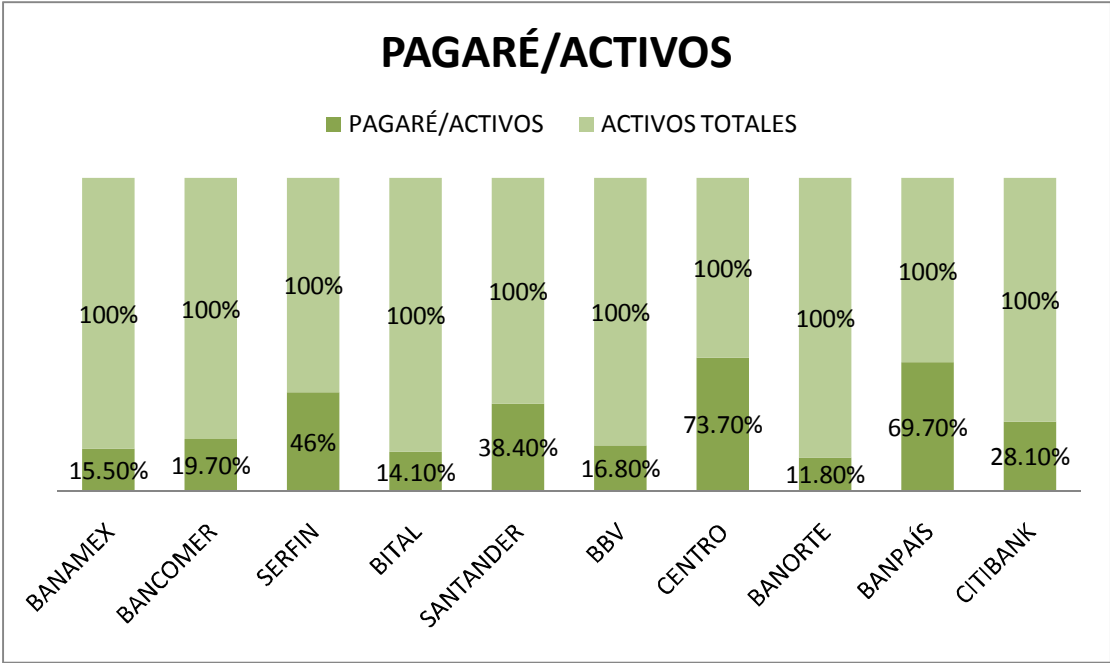
En este sentido, el gobierno adquiere los derechos sobre los flujos de los créditos que transfieren los bancos en problemas, por un monto equivalente al doble del nuevo capital que inviertan los accionistas de la institución, es decir, en dicho mecanismo mientras más capital fuese aportado por los socios, mayor apoyo público recibirían; la contraprestación consistía en un pagaré a 10 años, el cual era recibido por las instituciones bancarias y garantizado por el Gobierno Federal.¹⁰⁶

Cabe resaltar, que las instituciones de crédito continuaban con la administración de los créditos, y se comprometían a entregar los flujos de cartera que obtuviesen por concepto de cobranza de los créditos de su cartera, a un fideicomiso administrado por ellos mismos, es decir los créditos se mantenían en su control, el denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro que en lo

¹⁰⁵ Cfr. BANCO DE MÉXICO, TURRENT DÍAZ, Eduardo, "Historia Sintética de la Banca en México". Disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico>.

¹⁰⁶ Cfr. Villar Alrich, Rafael *et al.*, Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias, Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Suplemento, enero-abril, 1997, pág. 19.

subsecuente le denominaré FOBAPROA, solo adquiriría los derechos sobre el flujo de los créditos y no del crédito en sí.



107

De acuerdo con los datos que arroja esta gráfica, el pagaré del FOBAPROA, se convirtió muy pronto en un referente de los activos de la banca en México, toda vez que dichos títulos de crédito formaban parte de los activos de las instituciones de banca múltiple. Se puede añadir que gracias a la estrategia de los pagarés, al vencimiento de éstos, los bancos recibieron los intereses que generaron estos títulos de crédito estimados en más de 200, 000 millones de pesos, toda vez que la tasa de interés pactada entre el FOBAPROA y los bancos,

¹⁰⁷Fuente: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE: CORREA VÁZQUEZ, Eugenia (Coord.), FOBAPROA E IPAB: Crisis y ocaso de los bancos mexicanos, en Crisis y Futuro de la banca en México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2002, pág. 83.

era la de CETES a 28 días más dos puntos y el rédito que generaban este tipo de instrumentos era capitalizable cada tres meses.

Las instituciones respaldadas por dicho mecanismo, debían garantizar el pago de las aportaciones con acciones representativas de su capital, con valores gubernamentales o con cualquier otro bien, es decir el FOBAPROA adquiría temporalmente los derechos corporativos de las instituciones. Con esta medida, se le otorgaban al fondo, derechos patrimoniales y corporativos de las acciones tomadas en garantía, quedando el producto de los derechos patrimoniales a favor del fondo.

COMPRA DE CARTERA POR PARTE DEL FOBAPROA



3.5.2.2.1 FOBAPROA

El antecedente más próximo de un mecanismo de salvaguarda del sistema bancario mexicano, se encuentra con la constitución del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE) el 10 de noviembre de 1986; dicho fondo tenía como finalidad establecer un mecanismo de apoyo preventivo, para preservar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple. El Gobierno Federal fungía como fideicomitente, mismo que era representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (posteriormente sería absorbida por la SHCP), el Banco de México sería la institución fiduciaria y las instituciones de banca múltiple serían los fideicomisarios.

A raíz de las constantes crisis económicas que se presentaron en las décadas de los 70's y 80's, aunado a la ingente necesidad de proteger al sistema bancario nacional, el Gobierno Federal comenzó a diseñar mecanismos con el fin de constituir un fondo de contingencia para enfrentar problemas ante posibles crisis financieras. Cabe señalar, que dichos mecanismos tenían dos objetivos en particular: evitar a todas luces que las vicisitudes financieras propiciaran la insolvencia de los bancos, debido al incumplimiento generalizado de sus obligaciones para con sus acreedores, y evitar el retiro masivo de depósitos, lo cual generaría una inestabilidad evidente en el sistema financiero mexicano.

En el año de 1990, la Ley de Instituciones de Crédito, contemplaba en su artículo 122, la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); dicho fondo se encontraba motivado en el antecedente de

sucesivas crisis económicas, y en mayor medida por el anuncio que realizó el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el que retomaría la figura de un régimen mixto para la prestación del servicio de banca y crédito. En este sentido, el citado artículo hacía énfasis en que el FOBAPROA, no tenía el carácter de entidad de la administración pública federal, por lo que no estaba sujeto a las disposiciones aplicables a dichos entes.

El FOBAPROA, estaba constituido en el Banco de México, el cual fungía como institución fiduciaria; el fideicomitente era el Gobierno Federal, representado por la SHCP; y el fideicomisario eran las instituciones de crédito. El órgano supremo de decisión dentro del FOBAPROA, era el comité técnico, el cual estaba integrado por nueve miembros: cuatro representantes de la SHCP, y presidido por el Secretario de dicha dependencia quién tenía voto de calidad en caso de empate; tres por parte de BANXICO; y dos por parte de la CNB.¹⁰⁸

El objeto del FOBAPROA como fideicomiso era el de realizar las operaciones preventivas pertinentes, con el objeto de evitar problemas financieros en las instituciones de banca múltiple y así poder garantizar la solidez de las instituciones bancarias. El fondo procuraba el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de banca múltiple con el fondo, sus clientes, sus acreedores y con todos aquellos con los que las instituciones de banca múltiple tenían vinculadas operaciones y servicios propios de su actividad. En virtud de lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito, el fondo debía garantizar la totalidad de los

¹⁰⁸ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, "Sistema de Protección al Ahorro Bancario", en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo. LV, Número Especial, 2005, México, D.F., pág. 115.

derechos de los depositantes, con independencia de los problemas financieros de la banca, creando las condiciones necesarias de apoyo a todos los acreedores de las instituciones.

La Ley de Instituciones de Crédito, no sólo regulaba las funciones correspondientes a la administración de su patrimonio, sino también aquellas funciones que realizaba junto con las autoridades financieras (BANXICO, SHCP, y CNB), es decir, funciones de supervisión, diagnóstico y evaluación de la banca.

El 3 de mayo de 1996, en plena crisis bancaria, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, la SHCP y el BANXICO celebraron un convenio modificadorio del contrato constitutivo del FOBAPROA, donde se establecían varias disposiciones aplicables al fondo, y en específico se autorizaba la adquisición de acciones y obligaciones subordinadas o instrumentos de deuda emitidos por las instituciones o por las sociedades controladoras de éstas y, en general, se le facultaba para la adquisición de bienes o derechos de propiedad de las instituciones, con el propósito de proveer a su mejoramiento financiero; asimismo se le autorizaba al FOBAPROA la enajenación de los bienes o derechos que adquiriera. Por otro lado, el inciso C de la cláusula Tercera del referido Convenio, lo facultaba para la suscripción de títulos de crédito, otorgamiento de avales y la asunción de obligaciones, en beneficio de las instituciones.

No obstante que las operaciones de compra de cartera por parte del FOBAPROA iniciaron a partir de 1995, es hasta el 26 de diciembre de 1997, que

BANXICO, en su carácter de Fiduciario del Fondo, publicó en el DOF, los pasivos bancarios objeto de protección expresa; en este sentido, se señalaron qué créditos estaban exceptuadas de la protección, de entre los que destacaban aquellos pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, lo que eran resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe; así como las obligaciones a favor de intermediarios que formarán parte del grupo financiero del cual el banco respectivo fuera integrante.

3.5.2.3 Intervención de los Bancos

Si bien existieron medidas que buscaron en todo momento auxiliar a las entidades bancarias, éstas fungieron como una mera solución temporal para los diversos problemas de la banca, toda vez que resultaron ser insuficientes debido a la magnitud de la crisis en la cual se encontraban inmersas este tipo de instituciones. En menos de un año el coeficiente de cartera vencida de la banca nacional creció en más de 8%, ya que de constituir 8.7% en diciembre de 1994, pasó a 17.1% en noviembre de 1995. Por lo anterior, las autoridades bancarias instrumentaron una serie de medidas paralelas a los mecanismos anteriormente citados con el fin de afrontar la crisis bancaria.

El artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente en 1994, contemplaba la intervención de la institución de crédito por parte de la CNB, cuando éstas presentasen irregularidades de cualquier género o bien inestabilidad e insolvencia que pusiera en riesgo los intereses del público o de los acreedores. Asimismo, este ordenamiento contemplaba que si la insolvencia

proviniese de irregularidades graves y fraudulentas, la CNB, debería de intervenir gerencialmente a la institución de que se tratara¹⁰⁹; acto seguido, la Comisión procedería a su saneamiento. Si la insolvencia derivase de una mala administración, la Comisión buscaría primordialmente que los accionistas fueran los que aportaran capital o en su defecto se buscara nuevos socios, pero en el supuesto de que esto no fuera posible, el FOBAPROA procedería al saneamiento de las instituciones de crédito.

En ambos casos, dicho saneamiento consistía en recursos que el Fondo proveía a fin de que las instituciones de crédito pudiesen cubrir sus obligaciones; los recursos que se les proporcionaba a los bancos estaban representados en pagarés, mismos que eran avalados por el Gobierno Federal, y formaban parte de los activos del banco. En este sentido, durante 1995 se evidenció la debilidad de los bancos mexicanos, ya que éstos se encontraban insolventes, con un capital minado e incluso algunos de ellos intervenidos, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por evitar estas acciones.

En vista de lo anterior, no fueron aislados los casos en los que la autoridad bancaria tuvo que intervenir a las instituciones de crédito, de hecho en total fueron 13 las instituciones de banca múltiple que fueron intervenidas; muchos de estos bancos no sólo siguieron operando a pesar de su situación precaria, sino que también recibieron apoyos por parte del FOBAPROA.

¹⁰⁹ En este tipo de intervenciones, el Presidente de la CNBV, con acuerdo de la Junta de Gobierno, declaraba la intervención con carácter de gerencia, y designaba a la persona física que se haría cargo de la institución, con el carácter de interventor-gerente. Art 138 de la LIC vigente en 1994.

Los bancos que apenas dos años antes habían sido autorizados para operar, comenzaron a ser intervenidos; en septiembre de 1994 la CNB, en uso de las facultades conferidas por la legislación de la materia; intervino Banca Unión y Banca Cremi, debido a ciertas irregularidades que se habían encontrado en sus operaciones; en marzo de 1995 fue intervenido Banpais. Es decir, aún antes del inicio de la crisis bancaria, ya existían anomalías muy severas en el sistema bancario mexicano. El cuadro siguiente señala el total de bancos intervenidos por la autoridad, así como su fecha de intervención y el total del monto de los apoyos recibidos hasta el 30 de junio de 1998.

INSTITUCIÓN BANCARIA	FECHA DE INTERVENCIÓN	MONTO DE LOS APOYOS RECIBIDOS * (MILLONES DE PESOS)
ANÁHUAC	NOVIEMBRE DE 1996	500
BANCRECER	NOVIEMBRE DE 1999	39,300
BANPAIS	MARZO DE 1995	23,300
CAPITAL	MAYO DE 1996	2,500
CONFÍA	AGOSTO DE 1997	24,800
CREMI	SEPTIEMBRE DE 1994	9,000
INDUSTRIAL	FEBRERO DE 1998	1,300
INTERESTATAL	SEPTIEMBRE DE 1995	600
OBRERO	MAYO DE 1997	1,800
ORIENTE	MAYO DE 1997	2,000
PRONORTE	SEPTIEMBRE DE 1997	150
SURESTE	MAYO DE 1996	600
UNIÓN	SEPTIEMBRE DE 1994	6,800
Total	13 INTERVENCIONES	112, 650

FUENTE: Elaboración propia con datos de PINEDA ORTEGA, Pablo, Op. Cit., págs. 162 y 163

3.6 Resultado del Rescate Bancario

3.6.1 Principales Aspectos del Rescate Bancario

3.6.1.1 Costo del Rescate

El rescate bancario en México fue uno de los más controvertidos en la historia, no solamente por la importancia de recursos sacrificados en aras de rescatar a las instituciones de banca múltiple, sino por el proceso que llevó a cabo la autoridad para rescatar a los bancos con problemas. El enfoque casuístico del rescate, fue una de las cuestiones trascendentales en el debate sobre las medidas que se había adoptado para contener la crisis financiera. El FOBAPROA fue creado para resolver problemas aislados en las instituciones financieras, y no una crisis bancaria como la que se presentó en México, en 1994-1995.¹¹⁰

Asimismo, este mecanismo contaba con recursos derivados de las aportaciones ordinarias y extraordinarias de las instituciones bancarias, así como por las operaciones que estaba autorizado para realizar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 de la Ley de instituciones de crédito y el Convenio que contempla este mismo numeral; lo anterior hace evidente, que los recursos públicos no estaban previstos para que este Fondo operara.

En este sentido, y conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el FOBAPROA no tenía carácter de entidad de la administración pública federal, toda vez que no contaba con una estructura

¹¹⁰ EBRARD CASAUBON, Marcelo, FOBAPROA: LA OPORTUNIDAD PERDIDA, en SZEKELY, Gabriel, Op. Cit., pág. 37.

orgánica y no podía recibir aportaciones del Gobierno Federal. Es menester hacer énfasis en la clara prohibición en cuanto a que el referido Fondo, no podía recibir aportaciones del Gobierno Federal.¹¹¹

Al final se inyectaron una cantidad de recursos públicos considerables a las instituciones financieras, para que éstas pudieran ser viables y continuaran en manos de sus administradores originales, mismos que habían demostrado no ser capaces para poder dirigir a las instituciones de banca múltiple. La estrategia elegida por las autoridades financieras fue costosa, no simplemente por los recursos comprometidos, sino también por los pocos incentivos que existían para que los bancos beneficiados por los programas instrumentados, realizarán las labores de administración y cobranza de los créditos transferidos, pues en la medida que los flujos crediticios fueran recuperados por los bancos, estos amortizarían el pagaré otorgado por el FOBAPROA en una cantidad equivalente al monto recuperado. Se hace evidente, que de lo anterior, no fueron los alicientes adecuados los que propiciaron que la estrategia optada por el gobierno fuera exitosa, pues la maniobra operada tenía los siguientes fallos:

1. La limpieza de los balances de los bancos a través del programa instrumentado por el FOBAPROA, no motivaba en medida alguna, el esfuerzo por parte de los bancos para emprender el cobro de la cartera transferida al Fondo, pues este mecanismo contemplaba que a la fecha de vencimiento de los pagarés, el monto no recuperado

¹¹¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Op. Cit., pág. 1673.

sería asumido como pérdida, de la cual solo era responsable el banco por un 25% de ésta.

2. Los bancos tenían pocos estímulos para continuar con la cobranza de los créditos transferidos al FOBAPROA, ya que preferían continuar con el cobro de los créditos que mantenían en su poder, que realizar las gestiones de cobranza correspondiente en aras de ir cancelando los pagarés otorgados por el FOBAPROA.
3. No obstante que los bancos tenían la obligación de continuar con la cobranza de los créditos traspasados, lo cierto es que la laxitud de los criterios con los que se realizó la transferencia, propiciaron que los bancos trasladaran la cartera más deteriorada, misma que fue pagada por un monto equivalente al valor nominal de los activos , lo cual originó que la banca comercial no tuviera incentivo alguno en recuperar dicha cartera, ya que ciertamente su problema de solvencia estaba solucionado con el otorgamiento del pagaré.
4. Asimismo, hay que señalar que aunque los bancos hubiesen emprendido el cobro de la cartera transferida, estos no recibían ningún rédito por recobrar la misma, otro motivo más para no emprender la recuperación; al no recibir el banco ninguna percepción por las labores de cobranza, no había interés por parte de las administraciones de las instituciones de banca múltiple de redimir su posición frente al FOBAPROA.

3.6.1.2 Oportunidad de las Intervenciones

Por otra parte, hago énfasis en la oportunidad de las intervenciones de los bancos mexicanos, toda vez que existen opiniones que critican la falta de un criterio general que auxiliara a las autoridades para poder determinar la situación financiera prevaleciente en cada una de las instituciones de banca múltiple. La falta de información derivada de la inadecuada supervisión y vigilancia, propiciaron que las autoridades financieras no contaran con los elementos suficientes para poder determinar si una institución bancaria se encontraba con finanzas sanas o si requería de un programa de apoyo financiero, o bien que debido a irregularidades en sus operaciones, la Comisión debería de intervenirla.

Lo anterior nuevamente provocó incertidumbre en cuanto a la claridad de los criterios tomados en consideración para declarar la viabilidad de una institución de crédito, o cuando una institución bancaria debía de ser intervenida; ya que si bien hubo operaciones de intervención en diversas instituciones de crédito, lo cuestionable es la falta de oportunidad con la que las autoridades actuaron, lo cual mantuvo operando instituciones de crédito que presentaban ya altos niveles de cartera vencida, lo que a la postre resultó en un incremento de los costos del rescate, pues entre mayor era el tiempo en el que una institución de crédito operaba, aun cuando sus cartera presentase un alto nivel de impago, esto no impedía que los bancos continuaran otorgando créditos.

La estrategia adoptada por el Gobierno Federal fue uno de los motivos por los que no se actuó en el momento debido, pues en tanto se esperaba que fueran los propios inversionistas de los bancos los que capitalizaren a la institución de

crédito a fin de reducir los costos fiscales, se perdió tiempo valioso ya que mientras los consejos de administración decidían qué monto de capital aportar, las pérdidas seguían incrementándose. En tanto las autoridades publicitaban el éxito de la estrategia emprendida, una gran cantidad de bancos seguían acumulando pérdidas; al final sólo cuatro bancos permanecieron en manos de sus compradores originales, mientras que los demás fueron intervenidos, vendidos, liquidados o fusionados.

De las instituciones de banca múltiple que permanecieron en manos de los inversionistas originales se pueden mencionar a: Banamex, Bancomer, Banorte y Bital. Los bancos que debido al deterioro que presentaba su cartera crediticia fueron saneados por las autoridades financieras y posteriormente fueron vendidos, son: Mexicano, Bancen, Probursa, Atlántico y Promex. Por último, señalo los bancos que debido a las irregularidades encontradas a sus operaciones fueron intervenidos gerencialmente y sus accionistas perdieron todas sus inversiones, los cuales son: Unión, Cremi, Confía, Banpais, Bancrecer, Pronorte, Anáhuac, Interestatal, Obrero, Oriente, Industrial, Capital y Sureste.

De este modo, al irse realizando las intervenciones con tal margen de tiempo, el monto de la pérdidas se iba incrementando; los requerimientos de los programas de saneamiento implicaban cada vez más recursos. La decisión de las autoridades financieras fue en todo momento errónea, pues se canalizaron recursos a las instituciones de banca múltiple aún antes de iniciada su intervención por parte de la CNBV, a través de los programas de capitalización y compra de cartera, lo que según los expertos aumentó el azar moral o el riesgo

moral, pues no importaba en qué tipo de operaciones incurrieran los bancos, ya que siempre estuvieron conscientes de que en todo momento sería el gobierno quien les inyectaría una gran cantidad de recursos públicos, sin importar si éstos incurrieran en negocios riesgosos o fraudulentos.

Podrá argumentarse que las autoridades actuaron de manera prudente, y que las intervenciones de los bancos se realizaron hasta el momento propicio, lo cierto es que debido a las expectativas que se tenían respecto de la economía mexicana, aunado a la experiencia de la expropiación de la banca en los años 80's, hicieron que las autoridades actuaran de manera incierta y angustiosa, pues existía un temor fundado en que una intervención generalizada de las entidades bancarias en problemas financieros, fuese visto e interpretado como una expropiación disimulada, razón por la cual fueron limitadas las acciones del gobierno en el rubro de intervenciones de instituciones de crédito de banca múltiple.

3.6.2 Reformas al Sistema Financiero

A raíz de la crisis financiera de 1994-1995, el marco jurídico del sistema financiero, sufrió una serie de reformas necesarias en aras de salvaguardar y asegurar el sano desarrollo del mismo; en virtud de lo anterior una gran cantidad de ordenamientos jurídicos fueron reformados, para así dar paso a la nueva arquitectura del sistema financiero mexicano; se encomendaron nuevas funciones, y se estructuraron nuevos mecanismos para que las autoridades financieras lograran una mejor supervisión y vigilancia en su conjunto. A este respecto, señalo

a continuación una serie de reformas que impactaron en el desarrollo de la vida financiera del sistema.

3.6.2.1 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

A raíz de la crisis bancaria que sufrió nuestro país, se pusieron sobre la mesa de debates, los temas de fortalecimiento institucional, así como el de adecuaciones al marco regulatorio de las autoridades financieras. La discusión se centraba en una mejora sustancial de los procedimientos de supervisión y vigilancia de las instituciones financieras, en específico la relativa a la banca múltiple. La crisis puso en entredicho la capacidad de las autoridades financieras para realizar una correcta evaluación del sistema bancario, así como la correcta supervisión y regulación de las instituciones de banca múltiple, con el fin de procurar su estabilidad y eficiencia. La incorrecta evaluación de riesgos por parte de los administradores de los bancos, así como las prácticas irregulares y corruptas de algunos dueños, pusieron en franca vulnerabilidad la salud y correcto funcionamiento de los intermediarios financieros bancarios.

En este tenor, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas legislativas en aras de endurecer la legislación bancaria, y establecer una serie de mecanismos preventivos y de corrección, y establecer una serie de mecanismos preventivos y de corrección, con el fin de frenar las prácticas que habían llevado al sistema bancario al borde la quiebra.

La urgencia de una autoridad capaz de emitir normas prudenciales en cuanto a los niveles de capitalización, diversificación de riesgos, así como la

adecuada provisión de reservas, llevaron a la fusión y surgimiento de una autoridad renovada y reforzada, dotada de novísimas facultades y un marco jurídico acorde a la realidad. El 28 de abril de 1995 que se publicó en el DOF la Ley de la CNB y de Valores; anteriormente las facultades de la CNBV, se encontraban dispersas en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley del Mercado de Valores, por lo que con la aprobación de esta nueva legislación, se incorporaron en un solo ordenamiento jurídico las facultades conferidas a la Autoridad de reciente creación. En virtud de lo anterior, la esfera de atribuciones de la CNBV, comprendía un vasto número de instituciones financieras, con excepción del sector asegurador y afianzador.

Las facultades de la nueva Comisión, además de las ya existentes, se complementaron con las conferidas en la nueva norma; la autoridad de dictar normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios, tales como las reglas de diversificación de riesgos, las de capitalización y las de creación de reservas preventivas; lo anterior no sólo reflejaba el carácter preventivo de la legislación, sino también la intención de adecuarse a los requerimientos internacionales.

3.6.2.2 Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

Aunque en el pasado se encontraban insertos en la legislación bancaria rudimentarios sistemas de información crediticia, es hasta febrero de 1995 cuando se publicaron en el DOF, una serie de reglas generales aplicables a las denominadas Sociedades de Información Crediticia; el artículo 33 de la Ley para

Regular las Agrupaciones Financieras, contemplaba la operación de sociedades que tenían como finalidad la prestación de un servicio de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga, realizadas por instituciones financieras. Este tipo de sociedades eran autorizadas por la SHCP, con la opinión de BANXICO y la CNBV.¹¹²

En este sentido, al tratarse de lineamientos generales, este tipo de sociedades se encontraban desprovistas de una legislación que regulara su constitución y operación; es hasta el 15 de enero de 2002, que se publicó en el DOF un decreto por el cual se expidió la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, misma que derogaba las disposiciones relativas al funcionamiento de las denominadas SIC's, que se encontraban previstas en otros ordenamientos jurídicos distintos a la referida Ley.

3.6.2.3 Ley de Protección al Ahorro Bancario

El 13 de diciembre de 1998, fue aprobado el Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999; dicho ordenamiento tiene por objeto establecer los lineamientos de operación respecto del Sistema de Protección del Ahorro Bancario. Su tarea fundamental, es regular los apoyos que se proporcionen a las instituciones de banca múltiple, y a la vez regular la operación del denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el cual es un organismo descentralizado de la

¹¹² El Doctor Jesús de la Fuente señala que las SIC's, "son Sociedades Anónimas autorizadas para la prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo, entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como otras operaciones de naturaleza análoga, que estas mantienen con entidades financieras y empresas comerciales" en DE LA FUENTE RODRÍGUEZ JESÚS, Op. Cit., pág. 1274.

Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la protección de los depósitos bancarios de dinero, así como de los préstamos y créditos a cargo de las instituciones. Debido a la reciente experiencia en cuanto a la administración de un mecanismo de protección al ahorro, la LPAB proveía de un mecanismo que garantizaba la protección del ahorro bancario de manera **subsidiaria y limitada**. Con el fin de dotar de certidumbre al mercado nacional, el esquema de protección del Instituto se fue reduciendo gradualmente de manera que la protección que ofreciera al público se fuera reduciendo anualmente, hasta llegar a un límite equivalente a 400, 000 UDIS por persona en una misma institución.

De acuerdo a la referida Ley, las instituciones de crédito participantes del citado mecanismo, se encuentran obligadas a aportar el pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias a fin de contribuir al cumplimiento del objeto del IPAB. Dicho lo anterior, queda claro que es el propio IPAB quien establece el importe de las cuotas que debe aportar la banca múltiple, así como el procedimiento para proveer de recursos financieros a las instituciones que así lo requieran. Debido a la secrecía con la que en el pasado se administraron los mecanismos de protección, el IPAB debía contar con los elementos suficientes para poder calificar si ha o no a lugar a proveer de apoyos a una determinada institución; en este sentido, el contar con los estudios técnicos que justifiquen la viabilidad de la institución y la idoneidad del apoyo, así como la conveniencia de mantener en operación a la institución de que se trate, son los criterios bajo los cuales opera el apoyo financiero que otorga el Instituto.

3.6.2.4 Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

La ley en comento, fue publicada en el DOF el 18 de enero de 1999 y tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros; a la vez contempla la creación de un organismo público descentralizado que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; por último este ordenamiento jurídico establece los procedimientos ante la propia Comisión, con el fin de salvaguardar los intereses del público usuario de servicios financieros.

Es cierto que antes de la promulgación y puesta en vigor de la Ley anteriormente referida, existían procedimientos ante las CNB y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el fin de resolver los conflictos suscitados en las relaciones entre los intermediarios financieros y el público usuario, pero no fue sino hasta la creación de la CONDUSEF, que todos los procedimientos se homogeneizaron y fueron transferidas las atribuciones que tenía cada una de las comisiones antes mencionadas, en materia de resolución de conflictos a la recién creada Comisión.

Entre las facultades conferidas a la CONDUSEF, se encuentran la de promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios; se contempla la función de árbitro en los conflictos que se promuevan ante la propia Comisión y que sean materia de su competencia, en atención a lo dispuesto por el

ordenamiento jurídico en comento. La creación de este organismo descentralizado, tiene como objetivo prioritario el procurar la equidad en las relaciones de los Usuarios y las instituciones financieras. En vista de los fines que dispone la LPDUSF, la Comisión cuenta con plena autonomía técnica para dictar las resoluciones y laudos, así como para imponer las sanciones derivadas de los procedimientos que realice dicha autoridad.

3.6.3 El Sistema Bancario después de la Crisis

Como ya se mencionó anteriormente, la crisis bancaria de 1994-1995 dejó en evidencia la situación precaria en la cual se encontraba el sistema bancario mexicano, e hizo urgente la necesidad de reforzar el sistema desde diversas perspectivas: reforzar la regulación, aplicación de sistemas de supervisión y vigilancia más estrechos por parte de la autoridad bancaria; y contribuir a elevar el minado capital de las instituciones de banca múltiple. Esta crisis aceleró procesos que si bien se tenían previstos en los nuevos esquemas de intermediación bancaria en México, fueron apresurados por la crisis bancaria de principios de los 90's; el caso de las fusiones, adquisiciones, y en suma, la penetración de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano, ha sido resultado de los problemas a los que se enfrentaron las instituciones de crédito.

La participación de capital extranjero en las instituciones de crédito se encontraba regulado aún antes de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, los denominados certificados de aportación patrimonial o CAP's, se crearon con el fin de fomentar la inversión extranjera en las instituciones de crédito y así reforzar el

capital de dichas instituciones; los tenedores de los referidos certificados, no tenían derechos corporativos, ya que a sus tenedores sólo les serían conferidos derechos sobre participación de las utilidades de la sociedad o bien derechos sobre la cuota de liquidación de los bancos. Posteriormente se permitió la participación de capital extranjero a través de las acciones serie "C" y "L". En 1993, la Ley de Inversión Extranjera, reguló la participación de inversionistas extranjeros en las denominadas instituciones de banca múltiple, hasta en un 30%.

La participación de recursos externos en la conformación del capital de las instituciones financieras nacionales incluida la banca, se encontraba también prevista en el Capítulo XIV del TLCAN, pues la referida disposición, contemplaba la apertura del sector financiero a la participación de intermediarios de los E.U.A. y de Canadá; lo anterior se haría de manera gradual y sujeta a un periodo de transición, el cual iría desde la entrada en vigor del TLCAN, es decir el 1 de enero de 1994, hasta el 31 de diciembre de 1999. Dicha medida tenía por objeto el fortalecimiento del sistema bancario nacional, en aras de una mayor competencia al momento de que llegará la apertura total del sistema financiero.

En febrero de 1995, se publicaron en el DOF una serie de reformas que buscaban a todas luces fortalecer la estructura de las entidades financieras y en específico el sector bancario; en ese sentido, el paquete de modificaciones incluían reformas a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ya que el legislador permitió una mayor participación extranjera en el sistema financiero

mexicano; el límite de la participación extranjera en las acciones de control aumentó de 6% a 25%, a nivel banco de 30% a 49% y a nivel accionista individual de 1.5% a 6%.

Dicho porcentaje de participación de personas físicas o de sociedades financieras del exterior fue aumentando gradualmente hasta llegar a 49% en 1996, y finalmente en 1999 se amplía la participación de capital de personas morales extranjeras, hasta en un 100%. Así en México hoy existe la incursión en el mercado bancario de intermediarios extranjeros que incluso participan mayoritariamente en el capital de los bancos nacionales.¹¹³

La falta de tecnología, y la necesidad de resolver sus problemas de capitalización, fueron aliviados por la incursión de nuevos intermediarios extranjeros al sistema bancario de México; esta reorganización de la banca mexicana, contribuyó al desarrollo y expansión del sistema bancario, lo cual no se reflejó ni en el aumento de financiamiento a aquellos sectores demandantes del mismo, ni mucho menos en la reducción de las tasas de interés activas; es decir problemas como los altos márgenes de intermediación bancaria o bien la falta de eficiencia en la distribución del crédito, no fueron puestos en la agenda de la banca extranjerizada, lo cual muestra el poco interés de la banca foránea de contribuir al desarrollo económico de México.

Lo cierto es que la crisis bancaria de 1994-1995, aceleró en gran medida la penetración de las entidades financieras del exterior en el mercado mexicano, la

¹¹³ Cfr. MANRIQUE CAMPOS, Irma, Transición de la banca mexicana: crédito prioridad olvidada, Correa Eugenia y Girón Alicia (Coord.), en Crisis y futuro de la banca en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002, pág. 98.

propiedad de la banca rescatada y saneada ha pasado paulatinamente a manos de capitales extranjeros. Los costos del rescate bancario fueron asumidos por el erario público y las entidades que adquirieron a los bancos saneados, lo hicieron prescindiendo de los activos con riesgo o bien, sin asumir la cartera vencida que venía acumulando la banca mexicana. Los bancos extranjeros entraron al mercado mexicano por la puerta trasera, ya que no fue a través de la apertura de nuevas instituciones de banca múltiple, sino que fue mediante la compra de bancos ya autorizados.

La importante participación de la banca extranjera en México, atiende no sólo a cuestiones intrínsecas del sistema bancario mexicano, como lo fue el colapso de la banca en 1995, que propició la enorme necesidad de atraer capital al sector bancario; sino también a aspectos exógenos, como lo son la globalización financiera del siglo XXI y la tecnología, factores que conjuntamente invitan a los intermediarios financieros del exterior a participar en otros mercados, especialmente en los llamados países emergentes, y así aprovechar las ventajas que ellos ofrecen para elevar la rentabilidad. La movilidad del capital a través de la implementación de innovaciones en materia de telecomunicaciones, han hecho que los bancos extranjeros busquen extender sus operaciones en México a lo largo del último decenio.

CAPÍTULO 4

CRISIS BANCARIA EN LOS E.U.A. (2008-2009)

4.1 Introducción

La crisis bancaria se presenta cuando existen quebrantos bancarios, o bien retiros masivos de depósitos, y estos inducen a las autoridades a intervenir a fin de evitar lo que en la práctica se denomina como corrida bancaria. Las crisis bancarias se identifican por la decisión de las autoridades de auxiliar a este tipo de instituciones financieras y fungir como acreditante o prestamista de última instancia y así salvaguardar los intereses del público ahorrador.

La crisis bancaria de 2008 ha sido la más grave y particular en la historia financiera de E.U.A., pues han sido tales los efectos así como el impacto de dicha crisis, que se han extendido a lo largo de todo el mundo. El mito respecto a que las crisis financieras eran propias de los países en vías de desarrollo, fue contradicho con los sucesos acontecidos en el sistema bancario de E. U. A. A este respecto Alma Chapoy señala que esta crisis se distingue de las anteriores, debido a que se presentó en el país hegemónico y no como aconteció en las dos décadas precedentes; además de ser el resultado de un complejo proceso de ingeniería financiera, que fue posible mediante la *titularización*.¹¹⁴

La crisis financiera que desembocó en una de las crisis bancarias más profundas de la historia y cuyos efectos han de reflejarse varios años después, es resultado de un largo proceso de desregulación y liberalización financiera que ha

¹¹⁴ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, El derrumbe del Sistema Financiero Internacional, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2009, pág. 19.

alimentado el apetito voraz por el riesgo, toda vez que los intermediarios financieros bancarios han optado por incurrir en operaciones cada vez más riesgosas en aras de obtener un mayor margen de ganancias.

La crisis hipotecaria, fue el detonante de una serie de acontecimientos que cimbraron las bases del capitalismo y marcaron la pauta para el inicio de una nueva era en la cual se dejan atrás los conceptos ligados al *laissez faire*, y se hace ingente la necesidad de establecer una serie de ordenamientos jurídicos, con el fin de normar la actividad de los bancos y dotar de herramientas más eficaces a las autoridades reguladoras y supervisoras de la industria bancaria.

El colapso de las hipotecas *subprime* extendió la crisis a los bancos de inversión y a la banca comercial dentro y fuera de los E.U.A., a través de una elaborada red de derivados financieros. La turbulencia financiera que comenzó en 2007, condujo a una severa recesión económica. La recesión económica es un fenómeno que produce “la contracción apreciable de la actividad de toda la economía que dura poco mas de unos meses y que generalmente afecta la producción, el empleo, el ingreso real y otros indicadores”.¹¹⁵

Las causas de la crisis, los efectos sobre el sistema bancario en los E.U.A, su propagación a diversos sectores de la economía, las medidas adoptadas por las autoridades financieras a fin de resolver la crisis, así como los resultados de las acciones gubernamentales, son examinados y desglosados a lo largo del presente capítulo.

¹¹⁵ Cfr. CLAESSENS, Stijn, ¿Qué es una recesión?, Finanzas y Desarrollo, E.U.A., Vol. 46, Núm. 1, marzo de 2009, pág. 52.

4.2 Antecedentes

4.2.1 Década de los 80's

Durante la década de los 70's y los 80's se introdujeron en el mercado financiero, el uso de derivados, los cuales son cualquier instrumento cuyo valor depende de los denominados bienes subyacentes. En este sentido, se puede señalar que los derivados más importantes son los futuros (futures), opciones (options), contratos adelantados (forwards) y permutas (swaps)¹¹⁶.

Para el Doctor Jesús de la Fuente los derivados se utilizan para eliminar o cubrir el riesgo financiero y disminuir así la incertidumbre. Se habla de riesgo cuando es posible calcular la probabilidad de que algo suceda. Se habla de incertidumbre cuando no hay forma de tener ningún cálculo de probabilidades sensato sobre los eventos que interesan¹¹⁷.

4.2.1.1 Crisis de las S & L's

Antes de 1980 el seguro de depósito así como la FDIC, trabajaron adecuadamente y funcionaron de tal manera que las crisis bancarias no afectaron de ninguna forma a los depositantes. En el periodo comprendido entre la creación de la FDIC (1934) y el inicio de la década de los 80's, las crisis bancarias no eran situaciones muy comunes, ya que el porcentaje de éstas y la consecuente quiebra de algunos bancos, se reducía a solo quince eventos por año lo cual tomando en cuenta el tamaño del Sistema Bancario de los E.U.A., resultaba un número

¹¹⁶ Cfr. HEYMAN, Timothy, *Inversión en la Globalización*, S.N.E., Ed. Milenio, México, 2001, pág. 241.

¹¹⁷ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Op. Cit.*, pág. 847.

aceptable; en el sector de las S&L's, el número de quiebras se reducía a sólo cinco acontecimientos por año.

La crisis de las S & L's, comienza con el inicio de una etapa de innovaciones financieras que produjeron una infinidad de productos que serían ofrecidos posteriormente en el mercado. Las reformas al orden legal existente, permitieron que tanto las sociedades de ahorro y préstamo como en general la industria del ahorro se abriera camino para asumir cada vez más riesgos .Dentro de las operaciones que la ley autorizaba a este tipo de instituciones se encontraban los créditos al consumo; por otro lado las disposiciones legales prohibían de manera categórica la realización de préstamos con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda.

Durante la administración del Presidente Ronald Reagan, se reformó el monto del seguro para los depósitos bancarios y se incrementó de \$40,000 a \$100,000 dólares. A raíz del inicio de la penúltima década del siglo XX, las quiebras tanto en instituciones bancarias, así como entre las S & L's, se incrementaron de manera exponencial lo cual puso en grave riesgo al sistema de protección de los depósitos.

El factor determinante en el estallido de la crisis de las S & L's, fue la decisión por parte de la FED, de incrementar la tasa de interés con el fin de reducir la inflación; la elevación de la tasa de interés pasiva, produjo rápidamente el incremento en el costo de fondos para estos intermediarios financieros, y el incremento de la tasa de interés activa acarreo una serie de incumplimientos que

llevaron a este tipo de intermediarios a afrontar una gran cantidad de pérdidas que fueron calculados en un principio en \$10, 000 millones de dólares.

La conjunción de factores anteriormente citados formaron un caldo de cultivo idóneo para la gestación de la crisis en el sector de las instituciones de depósito; lo anterior trajo como consecuencia la desaparición de la Corporación Federal del Seguro de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (FSLIC, por sus siglas en inglés), toda vez que dicha autoridad incurrió en una serie de irregularidades y omisiones que resultaron en la falta de fondos para asegurar los depósitos de estos intermediarios.

La entrada en vigor de la Ley FIRREA, puso en orden todo el aparato supervisor y regulador de esta industria; se constituyó la Oficina del Supervisión de la Industria del Ahorro (OTS, por sus siglas en inglés), la cual era un buró operativo, el cual se encontraba adscrito al Departamento del Tesoro. La protección de los depósitos de la Industria del Ahorro se le encomendó a la FDIC, por lo que esta agencia federal se erigió como el administrador único del sistema federal del seguro de depósitos, que contaba a la vez con dos fondos para hacer frente a su nueva encomienda: el Fondo de Seguro de los Bancos (BIF, por sus siglas en inglés), y el Fondo de Seguro para las Instituciones de Ahorro (SAIF, por sus siglas en inglés).

Paralelamente fue creada una nueva agencia gubernamental con el fin de liquidar a las sociedades de ahorro y préstamo, denominada Resolution Trust Corporation (RTC). Entre 1989 y finales de 1990, fracasaron más de 531 S & L's,

con \$271, 000 millones de dólares en activos. A finales de abril de 1991, la RTC, tenía 219 instituciones en el programa de conservación (conservatorship), y 375 en custodia (receivership). En mayo de 1991 la RTC, reportó la quiebra de 1,400 S&L´s, y 1,300 bancos comerciales.¹¹⁸

4.2.2 Década de los 90´s

4.2.2.1 Crisis de las Empresas Tecnológicas

El mercado extrabursátil en sus orígenes “carecía de una organización y se limitaba a la transmisión de valores por parte de los intermediarios en cualquier sitio, ya fuera en sus oficinas o en cualquier otro lugar público”.¹¹⁹ El mercado extrabursátil (over the counter u OTC) es el mercado que se realiza fuera de una Bolsa de valores. En este tipo de mercados se realizan la mayor cantidad de transacciones de valores en los E.U.A.¹²⁰ El mercado extrabursátil se caracteriza por no realizar sus operaciones en un lugar determinado, es decir, no requiere de un lugar físico como los mercados bursátiles, léase bolsa de valores, para desarrollar las operaciones de compra y venta de valores.

El desarrollo tecnológico brindó las herramientas necesarias para dotar al mercado extrabursátil de un sistema automatizado con el fin de conocer las cotizaciones de los valores negociados en dicho mercado. El sistema NASDAQ entró en operaciones el 8 de febrero de 1971 y proveyó al mercado de un sistema de recopilación distribución y publicación de cotizaciones.

¹¹⁸ INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB), Experiencia de Crisis Financieras desde una Perspectiva Internacional. Disponible en <http://www.ipab.org.mx/rendicion/descargas/CIIPAB/IPAB-1a5.pdf>.

¹¹⁹ POSER, Norman, Restructuring the Stock Markets, citado por HIERRO ANIBARRO, Santiago, El Nuevo Mercado de Valores Tecnológicos, 1º Ed., Ed. Civitas Ediciones, España, 2001, pág. 115.

¹²⁰ Ibidem, pág., 111.

Con el tiempo la negociación de valores a través de este sistema tuvo un gran aumento, ya que con el fin de dar acceso a cada vez más participantes, éste se dividió en dos segmentos: “el NASDAQ/ National Market, donde cotizan las compañías cuyos títulos son más demandados; y el NASDAQ/ Small Cap, donde se cotizan aquellas otras sociedades que por su menor tamaño tienen una menor capitalización”¹²¹.

Dicho lo anterior se hace paradójico el crecimiento de este mercado, pues la lógica tradicional hubiere dado como resultado que una vez que las compañías crecieran estas trasladaran sus operaciones a los mercados bursátiles dentro de las bolsas de valores, pero no sucedió así, de tal manera que los emisores alimentaron y fortalecieron el crecimiento de este mercado extrabursátil, pues resultaron ser de más fácil cumplimiento los requisitos de admisión y cotización del NASDAQ, que los requisitos exigidos para acceder a las bolsas de valores en específico la de Nueva York.

La actual crisis bancaria de los E.U.A., tiene como antecedente inmediato la crisis de las empresas tecnológicas, la cual fue el resultado de las especulaciones que se dieron a principios de la década de los 90's en los mercados accionarios de naciones industrializadas que además trajo aparejado un rápido crecimiento del valor de las acciones de un sector de reciente creación como lo era el mercado de las empresas relacionadas con el internet.

¹²¹Ibidem, pág., 120.

El cambio tecnológico y las altas expectativas del desarrollo de esta industria, indujeron a muchos inversionistas hacia este mercado; las modificaciones en el mundo de la información y en la estructura del desarrollo tecnológico de la segunda mitad del siglo XX, acarrearón altas expectativas en cuanto a este tipo de empresas, lo cual generó un inmejorable clima para la inversión caracterizado por la baja inflación y las tasas de interés reducidas, lo que hizo posible un aumento en las ganancias de las mismas.

Es de destacar la labor de la FED en la conformación de la burbuja especulativa que desencadenó la crisis de las empresas tecnológicas, pues la política monetaria implementada por el Banco Central fue un instrumento que influyó en la valorización de los activos. Ante tal efecto, el precio de las acciones empresariales aumentó, lo que en particular les facilitó la obtención de financiamiento en los mercados. Fueron las circunstancias propicias y las condiciones existentes, las que motivaron que los inversores fueran en busca de aquellas empresas que habían generado gran expectativa. Muy pronto las empresas tecnológicas comenzaron a colocar sus acciones en los mercados financieros, y empezaron a cotizarse favorablemente en el indicador tecnológico NASDAQ.

Muchas de las empresas tecnológicas pudieron ingresar a este índice, la alta demanda en sus títulos aumentó el valor de sus acciones; lo anterior produjo un efecto aparente, pues la rápida valorización de sus tenencias accionarias se debió a una apreciación subjetiva carente de sustento, pues sólo se basaba en las

altas expectativas que se tenía en este tipo de empresas y no en el valor real de éstas. A mayor abundamiento, David Bordier señala que “el valor real de estas empresas no tenía el respaldo de un proceso productivo que creara riqueza, si no que únicamente poseía la esperanza de los especuladores que en el futuro este tipo de empresas liderarían la economía basada en la información”.¹²²

El descenso de este mercado se dio a partir del mes de abril de 2000 y fue vinculada con la alta volatilidad del indicador NASDAQ, lo que aunado a la especulación, trajo una caída del valor de las empresas tecnológicas. El colapso del precio de las acciones fue una demostración pública que la estrategia de internet había fallado, pues contradecía a todos aquellos que apostaban a que cualquier producto podía ser colocado y vendido en la red, y consecuentemente poder convertirse en líderes del mercado de la noche a la mañana.

El aumento de los precios del petróleo y el nivel de desempleo fueron prueba clara de que la economía de los E.U.A., se encontraba maltrecha y que a todas luces necesitaba de ciertos incentivos para contrarrestar dichos efectos. Con el fin de disminuir el repunte de los índices de inflación y los efectos provocados por la crisis de las tecnológicas, la FED, instrumentó una serie de medidas de política monetaria que consistieron en la disminución paulatina de la tasa de interés a fin de reactivar la economía y evitar los efectos de una virtual recesión.

A consecuencia de esta medida se reactivó de cierta manera la concesión de créditos, y una pequeña recuperación de la economía de E.U.A. El diseño de

¹²² BORDIER CORDOVA, David (2008), Crisis Hipotecaria: Antecedentes, Desenlace y Propuestas, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, UNAM, México.

la política anterior, traía aparejado un problema que a la postre contribuiría a la creación de una de las burbujas especulativas más grandes de las que se haya tenido referencia. La disminución de las tasas de interés fue factor que incidió en el mayor otorgamiento de créditos, incluso para aquellos que tenían altas probabilidades de incumplir, es decir, esta medida facilitó que los prestatarios “*subprime*” tuvieran acceso al crédito.¹²³

4.3 Causas de la Crisis

Los teóricos han sido unánimes al referirse a la multiplicidad de factores que incidieron en el inicio de una de las crisis más devastadoras de la historia; la liberalización y desregulación del sistema bancario, el auge del mercado inmobiliario, y la ingeniería financiera de finales del siglo XX y los albores del siglo XXI, facilitaron y promovieron un incremento en el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria, incluso para aquellas personas que en condiciones normales no hubieran calificado para el otorgamiento de dichos créditos.

4.3.1 Liberalización Financiera

La denominada desregulación de los mercados financieros, fue una de las causas que incidieron en el origen y desarrollo de la crisis de 2008, toda vez que las normas jurídicas fueron poco a poco diluidas por las autoridades reguladoras a medida que la denominada ingeniería financiera se desarrollaba, y las estructuras de los intermediarios financieros se iban tornando más complejas. La optimización de las ganancias y el rediseño que sufrieron los intermediarios financieros, y en

¹²³ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit. pág. 30.

específico, la industria bancaria durante los últimos decenios del siglo XX, fueron creando el clima propicio para una desregulación total de la actividad bancaria.

La crisis de 1929 conocida como la Gran Depresión, fue una época de gran trascendencia en el ámbito jurídico en los E.U.A., pues se fundaron los principios de regulación prudencial del sistema bancario en este país; es en este periodo histórico se reconoce y evidencia la falta de capacidad por parte de los mercados financieros para poder auto regularse. Una de las preocupaciones fundamentales del Presidente Roosevelt, fue la indebida intervención de los banqueros comerciales en actividades especulativas en los mercados bursátiles que ponían en riesgo los depósitos de los ahorradores.

La Ley Glass – Steagall constituye un paradigma en la regulación de la industria bancaria de este país, pues contempla la separación de la banca comercial de la banca de inversión por considerar que resultan incompatibles las operaciones de especulación en los mercados financieros con los intereses de protección a los depósitos bancarios; fue en virtud de tal ordenamiento jurídico que los bancos comerciales vendieron sus operaciones de banca de inversión.

En el Capítulo 2 de esta investigación, realice un análisis del Sistema Bancario de E.U.A., así como de los integrantes y las funciones que desempeñan cada uno de ellos. Como anteriormente mencione, el sistema bancario de E:U.A, se encuentra integrado por las instituciones de banca comercial, nacionales y estatales, así como por las entidades supervisoras y reguladoras del propio sistema.

En el desarrollo del presente capítulo hago referencia a un determinado tipo de instituciones financieras que si bien son considerados como intermediarios financieros, éstos no participan en el Sistema Bancario de E.U.A y además cuentan con una denominación desafortunada para el desarrollo de la presente investigación.

Los bancos de inversión son instituciones que asisten a las empresas en la venta inicial de acciones en el mercado bursátil. En este sentido, a pesar de su nombre los bancos de inversión no funcionan como un intermediario financiero que actúe en el mercado como captador de depósitos para utilizarlos posteriormente en el otorgamiento de créditos, sino que se dedican a introducir nuevos valores de una compañía al mercado bursátil. Es decir cuando una empresa requiere de recursos, regularmente acude a la contratación de un banco de inversión a fin de que este le asesore y auxilie en la emisión y posterior venta de valores¹²⁴.

La función de los bancos de inversión se lleva a cabo a través del asesoramiento que brinda a la empresa que los contrata, en materia de la emisión de obligaciones u acciones. Si los bancos de inversión sugieren que se emitan obligaciones, estos proceden a informar a la compañía respecto a cuál es el mejor plazo, así como la tasa de interés. Cuando la empresa decide qué tipo de emisión realizará, el banco de inversión procede a ofrecer la colocación de las emisiones, es decir el banco de inversión garantiza a la empresa el precio de los valores que posteriormente serán colocados en el mercado.

¹²⁴ MISHKIN, Frederick S., Op. Cit. pág., 286.

En el supuesto que la emisión que se realice sea pequeña, es únicamente el banco de inversión quien realiza dicha colocación; en caso de que la emisión sea grande, el banco de inversión procederá a compartir la colocación de los valores con otros bancos de inversión, a través de la constitución de una agrupación, a fin minimizar el riesgo que asume cada uno de los bancos de inversión.

La liberalización de la industria bancaria comenzó a principios de la década de los 90's, una vez resuelta la crisis de las sociedades de ahorro y préstamo, y con la idea que el sistema bancario debía de fortalecerse, se dotó a los bancos comerciales de una mayor cantidad de operaciones a nivel nacional. La Ley Riegle– Neal de 1994, permitió que los holding bancarios con niveles adecuados de capital, pudieran adquirir bancos en cualquier Estado. Asimismo permitió la fusión de bancos en diferentes Estados. El ordenamiento anterior resultaba de enorme trascendencia en la conformación del sistema bancario de este país, pues antaño existían leyes que impedían que los bancos establecieran sucursales en diferentes Estados, lo que limitaba en cierta medida la expansión de la industria bancaria.

Este fenómeno trajo consigo que los grandes bancos establecieran sucursales a lo largo y ancho del territorio de E.U.A., lo cual trajo consecuencias divididas: por un lado la competencia en la industria bancaria se incrementó y se hizo más eficiente; por otro lado esta Ley incentivó que los bancos nacionales

extendieran sus operaciones, lo cual redujo a los bancos estatales a meros bancos comunitarios.

La separación entre la banca comercial y la banca de inversión fue desvaneciéndose con la aparición de nuevos instrumentos y productos bancarios; la industria bancaria de los E.U.A., adquiriría un nuevo matiz pues la conformación de los grandes holdings, perfilaron a este tipo de empresas como negocios multimillonarios. Muy pronto se incrementó la competencia entre los intermediarios financieros (bancos comerciales, bancos de inversión, casas de bolsa, compañías aseguradoras), lo cual atenuó más la línea que separaba a los distintos intermediarios financieros, pues traía aparejada una oferta múltiple de servicios financieros.

El mayor símbolo de liberalización y desregulación financiera que se presentó en E.U.A., durante la década de los 90's, fue la promulgación de la Ley Gramm – Leach Bliley en 1999. Este ordenamiento jurídico significó la expulsión total de los últimos resquicios de la época Roosevelt en el Sistema Bancario de este país, pues derogó en su totalidad la Ley Glass- Steagall de 1933. El novedoso ordenamiento jurídico permite la competencia y oferta de los servicios financieros entre los bancos comerciales, de inversión, casas de bolsa y empresas aseguradoras, así como también permite la participación de la banca comercial en la banca de inversión.

Lo anterior trajo aparejado beneficios al ampliar la competencia y prestación de productos y servicios, pero muy pronto se evidenciaría un conflicto entre

supervisores y reguladores de la industria financiera pues eran tan tenues las líneas que separaban a los intermediarios financieros, que provocó que los procesos de supervisión y regulación fueran deficientes. Los bancos utilizaron los nuevos instrumentos financieros para evadir las regulaciones en materia de requerimientos de capital existentes, a través de la transferencia de activos a otras entidades muchas veces creadas por el mismo banco, y así desaparecerlos de sus balances.

4.3.2 Auge de Créditos

En el periodo que antecedió a la crisis de 2008, las bajas tasas de interés, la abundante liquidez y la poca volatilidad de los mercados financieros crearon un clima propicio para que los inversionistas asumieran una mayor cantidad de riesgos. La lectura favorable que se hizo respecto al crecimiento sostenido de la economía durante los últimos años, aunado a la percepción generalizada de que los excesos anteriores de la burbuja tecnológica habían quedado atrás, crearon los incentivos perfectos para el inicio de una nueva era en la inversión de activos exóticos.¹²⁵

La década del 2000, fue marcada por una serie de acontecimientos que marcaron el rumbo de la política monetaria adoptada por la FED. En ese entonces existían grandes expectativas en cuanto al inicio de la era digital; la época en que las operaciones financieras se realizaban en un lugar y en un horario determinado había quedado atrás, “la era del internet”, tal como denominaban a ese periodo de

¹²⁵ Cfr. KODRES, Laura, Una Crisis de Confianza... y mucho más, Finanzas y Desarrollo, E.U.A., Vol. 45, Núm. 2, junio de 2008, pág. 9.

la historia, sería enmarcado por un mercado sin horarios ni fronteras, una aldea globalizada en el que la red haría que todo lo que se pusiere a su alcance, sería catapultado al éxito.

Al estallar la burbuja de las empresas tecnológicas, se cimbraron los mercados y los propios inversionistas buscaron un destino en diversos sectores de la economía a fin de salvaguardar sus capitales. Diversos factores sin precedentes afectaron a los mercados financieros y desestabilizaron estrepitosamente las bases sólidas de una nación que se creía impenetrable. A pesar que algunos autores nieguen la influencia que los ataques terroristas del 11 de septiembre tuvieron en el desarrollo de la economía y de las finanzas, es evidente que existieron consecuencias que crearon una época de inestabilidad y turbulencia en los mercados financieros.

Ante tal situación y en reconocimiento a la ya precaria situación de la economía de E.U.A., la Junta de Gobernadores de la FED, comenzó a bajar la tasa de interés a corto plazo hasta llegar a 1% en el año de 2003. El objeto del descenso en la tasa de referencia fue estimular la economía, reactivar la inversión, incentivar el consumo y fomentar la producción. Contrario a los deseos de los miembros de la Junta de Gobernadores de la FED, los inversores destinaron sus capitales a un mercado prometedor que había mantenido su crecimiento desde mediados de la década de los 90's.

El mercado hipotecario consistía un refugio para sus inversiones; las tasas de interés a la baja y la elevación del precio de los activos inmobiliarios, hicieron

de este mercado, el destino idóneo y atractivo para recibir las inversiones de aquellos que habían sido afectados por la estrepitosa caída de las empresas relacionadas con el internet en el año 2000. A principios de la década, las tasas de las hipotecas hicieron posible que más personas pudiesen tener acceso a la propiedad de una vivienda, lo cual trajo como consecuencia el incremento de la demanda en este mercado y el consecuente aumento en el valor de los activos inmobiliarios.

Entre 2000 y 2006, los precios de las casas en los Estados Unidos aumentaron exponencialmente, las instituciones financieras comenzaron a otorgar créditos con mayor facilidad, muchas veces sin tomar en cuenta la calidad crediticia del prestatario. A medida que la década transcurría, cada vez más intermediarios bancarios se adentraban en el oscuro mercado de la concesión de créditos de baja calidad, los prestamistas aumentaron considerablemente la concesión de créditos a prestatarios que en condiciones normales del mercado no hubieran calificado, para el año de 2006 casi 40% de las nuevas hipotecas eran “*subprime*”.¹²⁶

Las fallas en la colocación de créditos se fueron multiplicando; los riesgos que asumían los prestamistas se iban incrementando en la medida que estos relajaron las normas en el otorgamiento de préstamos, pues era evidente que no realizaban un examen detenido del prestatario, ni mucho menos ofrecían tasas de interés acordes al riesgo que se estaba asumiendo, ya que con el fin de atraer a

¹²⁶ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit., pág. 30.

cada vez más clientes, se ofrecían incentivos, tal como las denominadas tasas gancho, que hacía más asequible al deudor la obtención de un crédito, sin imaginar que estas tasas tenían una vigencia, y que una vez concluida ésta, tenderían a incrementarse.¹²⁷

En esta época un gran número de casas entraron al mercado, pero un temor asoló el gran auge de las viviendas y de la concesión de créditos con garantía hipotecaria; los inversionistas en este mercado comenzaron a darse cuenta que los precios de las casas no podían subir indefinidamente, lo cual se materializó en el verano de 2006, cuando los precios de los inmuebles iniciaron una estrepitosa caída. Muchas personas que habían adquirido recientemente sus casas vieron en la baja de los precios inmobiliarios una gran debacle, pues lo anterior se traducía en que el monto de las hipotecas a su cargo era mayor al precio de las casas, por lo que en caso de caer en insolvencia, el hecho de vender las casas no resolvería sus problemas.

4.3.3 Innovación Financiera

La creación de nuevos instrumentos de inversión permitió, que los intermediarios financieros administraran mejor el riesgo.¹²⁸ Los derivados financieros de primera generación fueron complementados y ciertamente desplazados por los productos que surgirían a partir de la década de 1990. Los derivados del crédito y los productos estructurados comenzaron a popularizarse

¹²⁷ Cfr. DODD, Randall y MILLS, Paul, El Flagelo de las Hipotecas de Alto Riesgo, Finanzas y Desarrollo, E.U.A., Vol. 45, Núm. 2, junio de 2008, pág. 14.

¹²⁸ Cfr. ROMO GUILLEN, Héctor, La Crisis Financiera de los Préstamos Subprime, Comercio Exterior, México, Vol. 59, Núm. 12, diciembre de 2009, pág. 952.

de manera que a principios del nuevo siglo su uso se había generalizado; no obstante que son instrumentos complejos e implican una exposición al riesgo, existe una estrecha relación entre éste y las ganancias, ya que entre mayor sea el riesgo mayor es la remuneración.

El proceso de redistribución de los capitales en la economía, fue asistido por una separación significativa del riesgo en los mercados de capital, lo cual fue posible gracias al desarrollo de innovadores productos financieros, muchos de los cuales deben su viabilidad a los avances en las tecnologías de la información.¹²⁹ Alan Greenspan, fue uno de los precursores de la redistribución del riesgo a través de mecanismos que hacen posible la transformación de simples activos bancarios como créditos comerciales, créditos hipotecarios en especial créditos de alto riesgo, en valores comerciables.

Estos nuevos instrumentos gozan de características propias de la segunda generación de productos derivados, y tienen como objetivo transferir los riesgos de ausencia de reembolso de un crédito a una contraparte, a través del endoso que se realiza por parte de un *vendedor de protección* (una aseguradora u otro banco) sin que la propiedad del crédito sea transferida.¹³⁰

El riesgo de crédito es la posibilidad de una pérdida derivada del incumplimiento de una obligación por parte del prestatario; en este sentido, este tipo de riesgo constituye una de las mayores preocupaciones de las entidades bancarias, y es por virtud de los denominados derivados de crédito que las

¹²⁹ Cfr. GREENSPAN, Alan, The Technology and the Economy, en el Foro del Club Económico de Nueva York, 13 de junio de 2000. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2000/200001132.htm>.

¹³⁰ Cfr. ROMO GUILLEN, Héctor, Op. Cit., pág. 954.

instituciones bancarias transfieren dicho riesgo a la contraparte, al trasladar los activos a una entidad determinada lo que conlleva a que éstos ya no mantengan dichos activos en sus hojas de balance.

Los denominados productos estructurados o finanzas estructuradas hacen posible la transferencia del riesgo de crédito a entidades legales y corporativas complejas creadas con el único fin de administrar fuera del balance de la entidad crediticia la titulización de los créditos.¹³¹ Este tipo de productos implican la agrupación de ciertos instrumentos, que luego son divididos en diferentes partes o tramos y vendidos subsecuentemente a los inversionistas. Los denominados tramos preferentes o “*senior*”, son aquellos que gozan de cierta prelación en el pago, seguidos por los distintos niveles hasta llegar al nivel “*junior*” que es el que implica mayor riesgo.¹³²

4.3.3.1 Titulización de Activos

4.3.3.1.1 Definición

La titulización es un concepto que se ha importado de la terminología financiera anglosajona tal como la mayoría de los conceptos de esta materia; esta palabra deriva del término “*securitization*” y se refiere a un proceso a través del cual se convierten activos en valores. De lo anterior se desprende, que tal término implica una manera de transformar un activo financiero en un valor que puede ser transmitido a un tercero ajeno a la relación principal. El objeto de este tipo de

¹³¹ Cfr. FUERTES SÁNCHEZ, Gustavo I, Crisis Subprime: El papel de la Regulación, la Banca y las Agencias Calificadoras, en GIRÓN, Alicia (coord.), Quiebras Financieras y Experiencias Paradigmáticas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010, pág. 20.

¹³² Cfr. KONDRES, Laura, Una Crisis de Confianza y Mucho Más, Finanzas y Desarrollo, Op. Cit., pág. 10.

transacciones es satisfacer la demanda de financiamiento de una de las partes que participan en tal relación.

La utilización de ciertas técnicas para llevar a cabo tal proceso, es una de las características esenciales del mismo, es decir el proceso en comento contiene la idea fundamental de convertir o transformar operaciones crediticias en valores negociables en los mercados financieros. A este respecto Ángel Almoguera define a la titulización como el “ ... proceso mediante el cual los flujos financieros originados por una agrupación predeterminada de operaciones crediticias, que son cedidas básicamente por entidades financieras, se destinan una vez transformados, a la emisión de valores negociables atendidos con dichos flujos”.¹³³

De la definición anterior, puedo destacar que el citado autor, contempla a la titulización como un proceso, es decir, una serie de operaciones sistemáticas que tienen como resultado la emisión de valores negociables. Este proceso implica la captación de fondos de una manera poco costosa para las instituciones financieras. Además es un mecanismo a través del cual se distribuye el riesgo, pues se dispersa la concentración de éste.¹³⁴

De esta manera, gracias a la titulización la entidad financiera convierte un crédito, que por naturaleza es un activo carente de liquidez, en un producto susceptible de ser vendido, es decir se transforma en títulos negociables en los mercados y por lo tanto constituye una fuente de liquidez para aquel que lo emite.

¹³³ ALMOGUERA GÓMEZ, Ángel, La Titulación Crediticia, 1º Ed., Ed. Civitas, España, 1995, pág. 31.

¹³⁴ Cfr. JOBST, Andreas, ¿Qué es la Titulización?, Finanzas y Desarrollo, E.U.A., Septiembre de 2008, pág. 49.

Las primeras operaciones de titulación se llevaron a cabo en los E.U.A., durante la década de los 70's, cuando diversas entidades titulizaron sus carteras de créditos hipotecarios residenciales. Durante la década subsecuente, entraron al mercado de las titulaciones otro tipo de activos financieros: los créditos sobre tarjetas de crédito y los créditos al consumo. Es a finales de la década de los 90's y principios del nuevo siglo, que la popularidad de estos instrumentos se hizo más evidente.

4.3.3.1.2 Operación y Venta de los Activos Titulizados

El auge de la vivienda fue impulsada por el incremento de la titulación de las hipotecas, a través de un proceso de empaquetamiento de éstas junto con otros instrumentos susceptibles de ser negociados en los mercados financieros; esta práctica no es novedosa, ya que antaño, las hipotecas de bajo riesgo habían sido colocadas en los mercados financieros, lo cual ayudo a mantener bajas tasas en los créditos hipotecarios, a través de la expansión del mercado de inversionistas que poseían hipotecas.

Para los bancos el proceso de titulación tiene la ventaja de aligerar sus balances, es decir a través de este mecanismo los bancos pueden sustraer de sus cuentas los activos transferidos y así proseguir con sus operaciones tradicionales como la concesión de créditos a través de los fondos que obtiene de tal proceso. En este sentido, el aumento de este tipo de operaciones se explica por una razón del todo evidente, es a través de la titulación que las instituciones bancarias

transfieren el riesgo de crédito a los inversionistas lo cual no implica que desaparezca, solo se disemina.

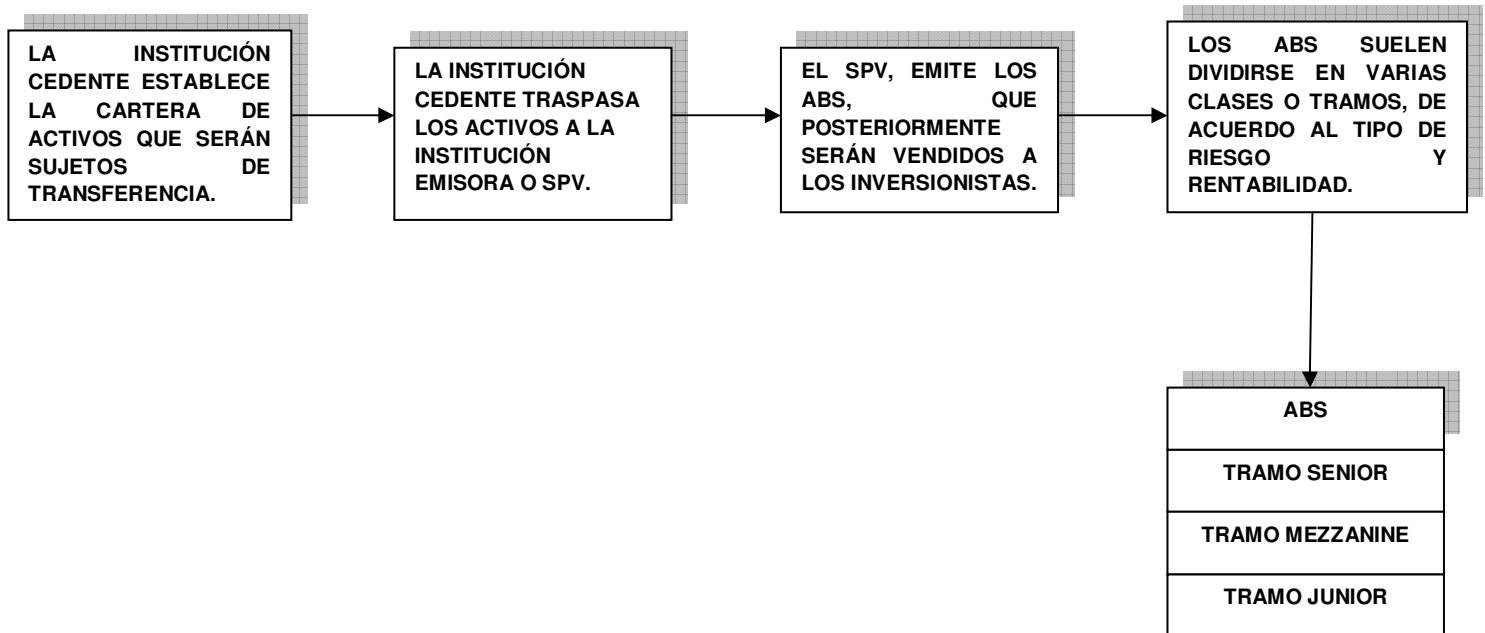
La operación del proceso de titulización tiene generalmente dos etapas. En la primera etapa una empresa con determinados activos, selecciona una cantidad de créditos con la que forma una especie de cartera (pool), y a través de esta primera etapa determina que activos desea eliminar de sus libros; acto seguido se transfieren esos activos a una entidad o estructura filial denominada *conduit* o vehículos para propósitos especiales (SPV, por sus siglas en inglés), este emisor es creado generalmente por la institución financiera con el fin de que ésta adquiera los activos y los mantenga fuera del balance de la institución de procedencia para efectos contables; asimismo esta estructura crea los títulos respaldados por activos, (ABS, por sus siglas en inglés) que a la postre serán comprados por inversionistas los cuales reciben como contraprestación los pagos procedentes de una cuenta fiduciaria que está financiada con los flujos de los fondos de la cartera de origen.¹³⁵

En este orden de ideas, la institución financiera que transfiere los activos, que en lo subsecuente se le denominará cedente, administra los préstamos y recibe los pagos de los prestatarios originales, mismos que transfiere al SPV o a la cuenta fiduciaria, previ6 cobro de comisi6n por gastos de administraci6n; en este proceso el banco o la instituci6n que cedi6 los activos, continua recibiendo los flujos de la cartera cedida, y este a su vez transfiere dichos flujos al SPV, a fin de

¹³⁵ Cfr. JOBST, Andreas, Op. Cit., pág. 48.

que éste entere a los inversionistas las cantidades erogadas por concepto de intereses.

EL PROCESO DE TITULIZACIÓN



El orden de prelación de los pagos en los diferentes tramos se da en razón de la preferencia que tiene cada uno de ellos, es decir los tramos “*senior*” son los primeros en recibir los pagos, seguido consecuentemente por los demás hasta llegar al más bajo que es el tramo junior, que a pesar de ser el más riesgoso también es el más redituable. En caso de no obtener los flujos esperados del conjunto de los activos por la falta de pago de los prestatarios, los tenedores de los tramos más riesgosos o “*junior*”, serán los que resientan en primer lugar las pérdidas; el siguiente grupo será el “*mezzanine*”; en tercer lugar se encuentran los tramos “*senior*” que dadas las altas calificaciones que reciben estos segmentos, las probabilidades de no recibir los pagos son bajas.

A partir del año 2001 la creciente popularidad de los títulos derivados de procesos de titulización fue tal, que inundó los mercados. A raíz del auge de este proceso se comenzaron a titular diversos tipos de activos desde préstamos hipotecarios, créditos bancarios y de consumo. Al incrementarse paralelamente la venta de este tipo de títulos, se vio claramente influenciado el mercado de otorgamiento de créditos hipotecarios, pues a todas luces era evidente que entre más activos pudiesen ser titulizados, mayor sería el ingreso de las instituciones financieras. En este sentido la emisión de productos de crédito estructurado en E.U.A., creció de \$500,000 millones de dólares en 2000 a 2,600 billones en 2007.¹³⁶

Ante el relajamiento en la concesión de créditos, los prestatarios de baja calidad, comenzaron a ser sujetos de crédito lo cual no resultó un problema en sí dadas las inmejorables condiciones que prevalecían en el mercado (bajas tasas de interés, abundante liquidez, demanda de los productos derivados del proceso de titulización).

La crisis se desató cuando los incumplimientos en los créditos de alto riesgo, alcanzaron a los tramos más bajos y riesgosos de los valores titulizados, continuando el proceso de afectación hacia los tramos *mezzanine*, lo que derivó en una espiral de descenso en el precio de este tipo de títulos.¹³⁷

El modelo de “originar y distribuir”, tan fuertemente arraigado en los primeros años de la década del 2000, se venía abajo. Los participantes en el

¹³⁶ Cfr. KODRES, Laura, Op. Cit., pág. 10.

¹³⁷ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit., pág. 35.

proceso de la titulización descuidaron en gran medida ciertos aspectos, que de haber sido tomados en cuenta pudieron haber evitado el desastre que inició a mediados del año 2007.

En este sentido, Andrew Crockett señala las condiciones que debieron seguirse a fin de que el modelo funcionara de manera eficiente y segura: los originadores del crédito debieron requerir una evaluación más estricta del riesgo; los creadores y distribuidores de los productos titulizados debieron de ser más transparentes; y los compradores de los títulos debieron de familiarizarse con las propiedades de los activos que adquirirían.¹³⁸

4.3.3.1.3 Calificación de los Activos Titulizados

Las agencias calificadoras son “instituciones especializadas en la evaluación del riesgo de crédito de valores emitidos por instituciones financieras, empresas y gobiernos. La calificación crediticia analiza la capacidad financiera del emisor para cumplir con sus obligaciones, en este sentido el papel de las calificadoras incide en la decisión de invertir en cierto activo ya que las calificaciones que otorgan a los activos, toma en cuenta el rendimiento esperado y el riesgo asumido”.¹³⁹

Las escalas de calificaciones varían de acuerdo al tipo de instrumento financiero que se trate; los nuevos instrumentos de inversión contaban con características muy particulares como la poca transparencia y su alta complejidad,

¹³⁸ Cfr. CROCKETT, Andrew, Una Nueva Arquitectura Financiera, Finanzas y Desarrollo, E.U.A, 2009, pág. 18.

¹³⁹ BANCO DE MÉXICO, Reporte Sobre el Sistema Financiero, México, 2007, pág. 20. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportes-sf/%7B5286741D-A39E-9745-B393-AF3DF0A5AE85%7D.pdf>

razones por las cuales era difícil cuantificar su valor ya que los modelos de calificación de riesgo aplicados resultarían inadecuado para este tipo de valores, pues no consideraban aspectos como el incumplimiento en el pago de los activos. La poca información que existía respecto a resultados previos de este tipo de instrumentos, contribuyeron a construir calificaciones infladas y ficticias.

A principios de la década, la titulización de las hipotecas de alto riesgo se incrementó rápidamente, incluyendo aquellos de calidad *subprime*, es decir préstamos hechos a deudores con pobres historiales crediticios. Durante el auge de estas operaciones, las pérdidas en este tipo de hipotecas eran mínimas, ya que en caso de insolvencia, los deudores podían optar por refinanciar su adeudo o bien vender las casas.

Los inversionistas encontraron una gran tranquilidad en este tipo de operaciones, debido a que las agencias calificadoras dieron incluso a los valores respaldados por hipotecas "*subprime*", altas calificaciones. Las agencias asignaban calificaciones positivas a dichos instrumentos, sin reflejar en sus calificaciones el riesgo que implicaban, lo cual definitivamente iba en detrimento del patrimonio de los inversores.

En el presente caso, la calificación que recibieron estos instrumentos incluso aquellos relacionados con hipotecas de alto riesgo, fue altamente positiva, es decir, recibieron las calificaciones más altas lo cual no solamente evidencia el actuar tendencioso de las calificadoras, sino que además causa un efecto que facilita la colocación de este tipo de instrumentos entre los inversionistas. Incluso

las calificaciones otorgadas por reconocidas agencias como Moody's y Standard & Poor's, fueron guiadas por intereses creados, toda vez que a cambio de calificaciones positivas que hacían altamente negociables los activos titulizados, recibían cuantiosas y lucrativas comisiones.¹⁴⁰

Existe un conflicto de interés, dado que los emisores pagaban a las empresas calificadoras para que éstas otorgaran una calificación a los títulos estructurados, lo que evidencia el incentivo perverso de otorgar altas calificaciones a los activos a fin de garantizar que el emisor pudiera atraer compradores, y cuando las cosas se complicaran, evitar una depreciación demasiado rápida de la categoría.¹⁴¹

Los emisores de los títulos delegan la capacidad de identificar la naturaleza de estos productos en las calificadoras, debido a que estos últimos emiten un juicio respecto al riesgo que implican los valores de acuerdo a las calificaciones.¹⁴²

En razón de lo anterior, existe una relación entre las emisoras y las empresas calificadoras de valores, pues las primeras pagan a las calificadoras para obtener buenas calificaciones, incluso AAA o Aaa y las segundas otorgan calificaciones altas. Estos nuevos valores con calificaciones elevadas fueron vendidos a bancos comerciales, bancos de inversión, compañías de seguros y demás intermediarios financieros, tanto dentro como fuera del territorio de los E.U.A. En un clima financiero normal, los riesgos que traían aparejados este tipo

¹⁴⁰ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, *Innovación Financiera y Fracaso de la Titulización*, Ola Financiera, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Núm. 1, septiembre a diciembre de 2008, pág. 29

¹⁴¹ Cfr. KODRES, Laura, Op. Cit., pág. 12.

¹⁴² Cfr. FUERTES SÁNCHEZ, Gustavo I., Op. Cit., pág. 32.

de instrumentos fueron reducidos, ya que los inversionistas confiaban en que ante algún inconveniente en dichos valores éstos podían ser vendidos rápidamente.

Durante la reciente crisis, el banco de inversión Bearn Stearns dio a conocer pérdidas en dos de sus fondos de cobertura que habían invertido en títulos respaldados por hipotecas; al momento de aumentar el nivel de impago en los créditos hipotecarios, los títulos respaldados por estos activos perdieron su valor, sin embargo no fue sino hasta mediados de julio de 2008, que las empresas calificadoras redujeron las calificaciones asignadas a dichos títulos.

El hecho que las calificadoras, al conceder sus calificaciones, no tomaran en cuenta que muchos de los créditos habían sido otorgados a personas que carecían de un buen historial crediticio, aumentó el riesgo implícito en la calificación de los productos estructurados, pues éstos estaban respaldados por activos de muy diversa calidad.¹⁴³

La insolvencia en la que incurrieron una gran cantidad de prestatarios, causó un efecto de contagio y provocaron la depreciación de los títulos por Moody's, Fitch y Standard & Poors, que meses antes les habían proporcionado altas calificaciones; lo anterior llevó a los inversionistas a un acelerado proceso de venta de estos valores, a fin de recobrar una parte de sus inversiones.¹⁴⁴ Al soslayar un aspecto tan importante como la prudencia, muy pronto tanto los emisores como las calificadoras se habían adentrado a un juego en el que

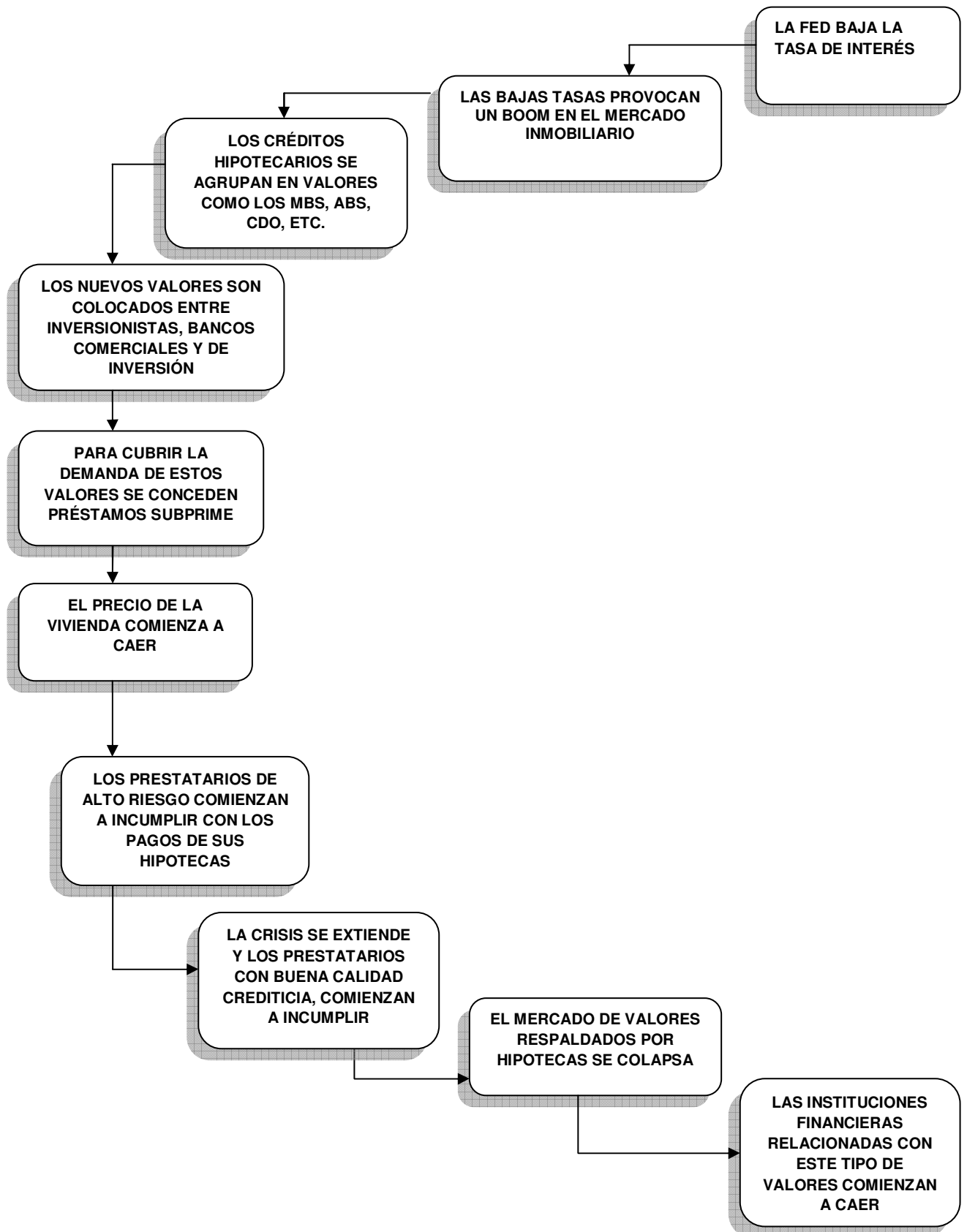
¹⁴³ Cfr. BANCO DE MÉXICO, Reporte sobre el Sistema Financiero 2007, mayo de 2008, pág. 20.

¹⁴⁴ Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit., pág. 36

mutuamente recibían beneficios, mientras que el riesgo en última instancia era asumido por aquellos que compraban los valores titulizados.

Si bien esto no fue la determinante para que este tipo de valores fracasaran, si participó en la causación de diversos problemas entre aquellas entidades que se hicieron de este tipo de instrumentos. Con la depreciación de los títulos y la estrepitosa caída en el mercado hipotecario, se provocaron grandes pérdidas a un número muy grande de inversionistas; y lo que en algún momento fue considerado como un portento y un prodigio en el mundo de las finanzas, terminó por ser considerado y reducido a un simple “activo tóxico”.

DESARROLLO DE LA CRISIS DE E.U.A. (2008-2009)



4.4 El Rescate Bancario

4.4.1 Medidas Adoptadas para Resolver la Crisis

En la experiencia del FMI, existen una serie de puntos que deben de tomar en cuenta las autoridades financieras a fin de garantizar el adecuado manejo y correcta resolución de las crisis financieras y el restablecimiento de la salud del sector; en virtud de lo anterior, se puede señalar que las tres prioridades se encuentran consignadas en el documento denominado Perspectivas de la Economía Mundial correspondiente al mes de abril de 2009 y éstas son: 1) garantizar que las instituciones financieras tengan acceso a programas que los provean de liquidez, 2) identificar los activos que presenten problemas y establecer programas de compra de activos en problemas, 3) analizar la situación financiera de las instituciones y una vez determinada la viabilidad de las instituciones aplicar programas de recapitalización, y de resolución para aquellas instituciones inviables

En razón de la particularidad de la crisis de 2008, no sólo requirieron de auxilio financiero las entidades bancarias, sino que acudieron a solicitar ayuda de las autoridades incluso otro tipo de intermediarios financieros como los son las compañías aseguradoras e incluso los bancos de inversión, mismos que por su naturaleza jurídica no pueden acudir ante el Banco Central a solicitar liquidez.

Ante tales circunstancias tan extraordinarias como las acontecidas durante la crisis de E.U.A., la FED, acudió en auxilio de los bancos y de otras instituciones financieras que habían sido afectadas. La Junta de Gobernadores de la FED

aplicó una serie de medidas encaminadas a enfrentar la crisis que padecía el Sistema Financiero en su conjunto, principalmente a través de dos mecanismos que son propios de las entidades de banca central: 1) el control de la tasa de referencia, y 2) la provisión de liquidez a las instituciones que así lo requieran.¹⁴⁵

4.4.1.1 Ajustes en la Tasas

El manejo de la tasa de referencia por parte del Banco Central, es un instrumento de política monetaria muy efectivo que mantiene el equilibrio de la economía, ya que sus variaciones pueden influir de manera positiva en los mercados. Durante los albores de la crisis, la tasa de fondos federales se mantuvo sin variaciones, y se colocaba en 5.25%; pero en tanto la crisis avanzaba y penetraba más en las entrañas del sistema financiero en su conjunto, la tasa de referencia requirió de una serie de ajustes, que a abril de 2008 sumaban ya siete los movimientos que se suscitaban en la tasa, para dejarla en 2%.

Los argumentos esgrimidos por la FED para justificar el descenso en la tasa de referencia, se centraron en la idea de reducir el impacto de la crisis hipotecaria en la economía nacional, y así promover la inversión e incrementar el consumo; lo anterior tenía un antecedente muy próximo, durante los primeros años de la presente década, la tasa de referencia había sufrido varios recortes, lo cual atizó la burbuja de la vivienda que causó la crisis hipotecaria.¹⁴⁶

¹⁴⁵Cfr. FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, Abril de 2009, disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/texts.pdf>.

¹⁴⁶Cfr. CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit., pág. 145.

4.4.1.2 Medidas para Resolver los Problemas de Liquidez

Dentro de las funciones inherentes a la banca central se encuentran los programas a través de los cuales proveen de liquidez a las instituciones bancarias cuando así lo requieren. Con el fin de no incentivar este tipo de prácticas, la tasa de este tipo de préstamos es mayor a la tasa de referencia; la denominada tasa de descuento pretende desincentivar a los intermediarios bancarios de acudir a la ventanilla del banco para satisfacer sus necesidades de recursos.

El uso común de instrumentos financieros complejos y exóticos hizo más difícil comprender la vulnerabilidad de las pérdidas por parte de las instituciones financieras, por lo cual se volvieron renuentes de prestarse unos a otros. La caída de la demanda de los valores respaldados por activos, dificultó el refinanciamiento de los pasivos a corto plazo de los SPV, lo cual obligó a los bancos a que optaran por recomprar los activos titulizados, lo cual ponía en duda este modelo; otorgar líneas de crédito y así proporcionarles liquidez a los SPV; o bien dejarlos a su suerte.

La incertidumbre que tenían las instituciones financieras respecto a las pérdidas declaradas por algunos intermediarios, y la capacidad que tenían éstos para responder a sus obligaciones, propició que se contrajera la liquidez en el mercado interbancario, ya que las instituciones financieras se rehusaban a proveer de liquidez a sus contrapartes, lo cual indefectiblemente encareció el costo de

obtener recursos en el mercado interbancario. La crisis de confianza y la falta de fe, golpeó a los mercados.¹⁴⁷

Ante tal situación, la FED implementó una serie de medidas con el fin de proveer de la liquidez necesaria al mercado. Las inyecciones de liquidez que proporcionó el Banco Central de los E.U.A., pretendían aliviar, estabilizar el mercado e incentivar la confianza entre los intermediarios, con el fin de reactivar la actividad económica. Se amplió el acceso a la ventanilla de liquidez a otras instituciones financieras distintas a las instituciones de depósito, como lo son los bancos de inversión. El Banco Central de E.U.A, proporcionaba recursos líquidos a las instituciones financieras en problemas, a cambio de valores respaldados por activos ilíquidos.

La FED, se había convertido en una agencia de préstamos para apoyar a un tipo de empresas específicas, fue un cambio de su papel común como regulador y supervisor del sistema bancario. El rol que había tomado la FED tendría ciertas consecuencias funestas, que más adelante retomaré, y que constituyen un parte aguas en la determinación de políticas gubernamentales.

4.4.1.2.1 Programa de Facilidades de Subastas a Plazo (TAF)

En vista de la tensión que existía en los mercados interbancarios de dinero, en el mes de diciembre de 2007 la FED, anunció la creación del programa TAF. Bajo este esquema el Banco Central de los E.U.A., subastó a las instituciones de

¹⁴⁷ Cfr. GROSS, Daniel, "Cómo la falta de fe golpeó a los mercados", Newsweek en español, E.U.A., 31 de marzo de 2008, pág., 40.

depósito una serie de fondos a plazo con el único requisito de que calificaran para obtener préstamos a través del Programa de Crédito Primario en la ventanilla de descuento, es decir, que los bancos o instituciones de depósito que requirieran este tipo de préstamos, debían de contar con finanzas sanas.

La FED, publicó las convocatorias para las subastas así como los términos y condiciones a los cuales estaba sujeto el Programa TAF; en este sentido, la convocatoria contenía: 1) el monto de los fondos a subastar, 2) el monto mínimo de la oferta, 3) el monto máximo de la oferta, 3) el día de inicio de las ofertas por parte de los postores, 4) la fecha en la cual concluyen las ofertas, 5) la tasa de interés a la cual se sujetan los fondos, 6) el día de la adjudicación, 7) el día de entrega de los fondos, 8) el término al cual se sujetarán los fondos.

Para la subasta que se llevó a cabo el 24 de marzo, la FED recibió ofertas por 88,900 millones de dólares por parte de 88 instituciones financieras; el monto total de recursos destinados a proveer de liquidez a las instituciones, fue de 50,000 millones de dólares y la tasa de interés fue 2.615%. En la subasta del 7 de abril se recibieron 79 posiciones de diversas instituciones financieras, el monto total de los recursos a adjudicar en dicho procedimiento, ascendía a la cantidad de 50,000 millones de dólares, a una tasa de 2.82%.

En el marco de este programa, la FED puso a disposición de las instituciones de depósito, fondos a un plazo de 28 y 84 días de vencimiento, y a una tasa de interés que era determinada en la subasta. En junio de 2009, la FED anunció la reducción de la cantidad de fondos disponibles a través de este

programa en la medida que las condiciones del mercado fueran mejorando. En septiembre de 2009, la FED anunció que seguiría reduciendo la periodicidad de las subastas hasta llegar a una subasta cada 28 días. En enero 27 de 2010 la FED, anunció que la última subasta bajo este esquema se llevaría a cabo el 8 de marzo de 2010.

4.4.1.3 Programa para Resolver los Problemas de Solvencia

4.4.1.3.1 Programa de Saneamiento de Activos Deteriorados (TARP)

La Ley de Estabilización Económica de Emergencia, promulgada el 3 de octubre de 2008, fue la respuesta del Congreso a la crisis financiera de las denominadas hipotecas *subprime*. La referida ley fundó los principios bajo los cuales se llevaría a cabo el rescate de las instituciones financieras y autorizaba al Secretario del Tesoro de los E.U.A. para el establecimiento de un programa de compra de activos que presentasen problemas, también llamados “activos tóxicos”.

Dicho programa consistía en un fondo de 700, 000 millones de dólares a fin de llevar a cabo la compra de activos relacionados con hipotecas, especialmente los denominados MBS y complementar el auxilio a través de la inyección de capital a las instituciones bancarias.

El objetivo de este programa era restaurar la liquidez y estabilidad del sistema financiero de los E.U.A. En este sentido, el Secretario del Departamento del Tesoro tenía las más amplias facultades para emprender las acciones que él

estimara necesarias para la compra de activos deteriorados no simplemente de instituciones bancarias sino de cualquier intermediario financiero. Dentro de estas facultades se encontraba la posibilidad de nombrar instituciones financieras como agentes del gobierno federal y establecer instituciones para la compra, venta, custodia de activos deteriorados, así como para la suscripción de obligaciones.

En el ejercicio de las tareas encomendadas, el Secretario tomó en cuenta una serie de especificaciones como la protección de los intereses de los contribuyentes, la viabilidad de la institución apoyada, la estabilidad de los mercados financieros, la participación de todas las instituciones financieras sin importar su tamaño.

Para los efectos de este programa, eran considerados activos deteriorados las hipotecas residenciales, comerciales, título, obligación u otro instrumento relacionado con dichas hipotecas, siempre y cuando éstos hubieren sido originados antes del 14 de marzo de 2008; asimismo calificaron para la obtención de apoyos en el marco de este programa, aquellos instrumentos financieros que determinara el Secretario con el fin de promover la estabilidad de los mercados financieros, previa consulta con el Presidente de la Junta de Gobernadores de la FED, con el fin de promover la estabilidad de los mercados financieros.

Una vez que el Secretario estableció los parámetros bajo los cuales se llevaría a cabo la compra de los activos deteriorados, la Ley le requería el establecimiento de un programa de garantía del pago del principal y de los intereses de dichos activos. Este programa de garantía se encontraba disponible

para las instituciones financieras, como una alternativa al programa principal de compra de activos. Los intermediarios financieros que así lo requirieran podían solicitar la contratación de dicha garantía con el pago anticipado de la prima, mismo que sería depositado en el Fondo de Financiamiento del Seguro de Activos Deteriorados, el cual era utilizado para cumplir con las obligaciones que se encontraban garantizadas.

Con el fin de supervisar la aplicación de este programa se creó la figura del Inspector General del TARP, el cual era designado por el Presidente de los E.U.A., y ratificado por el Senado. El Inspector del TARP tenía las tareas de conducción, supervisión y coordinación de las auditorías e investigaciones en materia de compra, administración y venta de los activos deteriorados.

Paralelamente se creó la Junta de Supervisión, la cual se encontraba compuesta por el Presidente de la Junta de Gobernadores de la FED, el propio Secretario del Tesoro, el Director de la Agencia Federal de Financiamiento a la Vivienda, el Presidente de la SEC, y el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano. Dicha Junta tenía la facultad de revisar las operaciones que se realizaban bajo el auspicio de esta Ley; asimismo se le confirió la autoridad de hacer recomendaciones al Secretario en lo concerniente a las facultades que se le atribuyen a éste; por último, esta Junta reportaría cualquier indicio que exista respecto a fraude, distorsión y conductas indebidas al Procurador General o al Inspector General del TARP.

De igual forma, con la finalidad de mantener un estrecho control por parte del Congreso de E.U.A., esta Ley disponía la creación de un Panel de Supervisión conformado por integrantes de la Cámara de Representantes y del Senado. El panel estaba habilitado para revisar el estado de los mercados financieros, así como de su marco regulatorio; de igual manera estaba facultado para informar al Congreso respecto a la labor que hacía el Secretario del Tesoro bajo el auspicio de este programa.

4.4.1.4 Intervención de los Bancos

Los rescates bancarios no se hicieron esperar, y lo que se pretendía evitar a través de las intervenciones tanto de la FED, era un impacto más profundo no solamente en el sistema bancario, sino en todas las instituciones financieras. El Departamento del Tesoro y la FED se convirtieron en más que adivinos, pues el hecho de saber en dónde se asestaría el siguiente golpe y cuántos recursos implicaría el rescate de determinada institución, se volvieron más que comunes. Mientras las pérdidas se acumulaban en los balances de las instituciones financieras, y el rescate se hacía impostergable, el capital de éstas se veía mermado cada vez en mayor grado; lo que había comenzado como un problema de liquidez, se había transformado en un problema de proporciones titánicas, que requería la intervención del gobierno de E.U.A, a fin de detener la estrepitosa caída del sistema bancario en su conjunto.

En el 2008, dos grandes instituciones financieras quebraron: el banco de inversión Lehman Brothers y el Washington Mutual. A su vez, otras instituciones

financieras amenazaron con caer. La extensa red de conexiones entre las instituciones financieras más grandes significaba que la caída de una, podía traducirse en una cascada de pérdidas a lo largo del sistema financiero. En tanto el tiempo transcurría, la crisis de las hipotecas “*subprime*” iba permeando cada vez más a los bancos comerciales, los bancos de inversión y a las empresas aseguradoras. Las autoridades financieras de E.U.A, que en cierto momento criticaron la nacionalización de instituciones financieras y que incluso aseguraron que no irían en rescate de los banqueros imprudentes, fueron contradichos y muy rápidamente influenciados por la política de demasiado grande para caer o “too big to fail”.

Dicha política se refiere a que las medidas adoptadas por las autoridades reguladoras y supervisoras, será en razón del tamaño de la institución de que se trate, así como su participación en el mercado. Esta política ha sido seguida por la autoridades de este país a lo largo de las últimas tres décadas, y ha sido objeto de una serie de críticas que ponen en duda la preservación de este tipo de políticas gubernamentales, que no sólo resultan injustas para las instituciones más pequeñas, sino que además incentivan lo que en la teoría se denomina “riesgo moral”.

El riesgo moral es definido como: “una situación que ocurre en una transacción, en donde una de las partes de la relación tiene incentivos para involucrarse en comportamientos que son indeseables y que van en detrimento de

la otra parte".¹⁴⁸ El problema del riesgo moral es que el rescatar a los inversionistas y a las instituciones financieras, auspicia la mala toma de decisiones y acaba con la disciplina en los mercados, pues en todo caso tanto inversionistas como instituciones financieras, ya no tendrán miedo a las pérdidas¹⁴⁹, pues sabrán que no importa que incurran en operaciones riesgosas, pues en todo caso serán rescatadas por las autoridades financieras, pues son demasiado grandes para caer.

4.5 Resultado del Rescate Bancario

Dada la magnitud de la crisis bancaria de 2008, las medidas adoptadas para surtir de liquidez a las instituciones financieras resultaron a todas luces insuficientes. Lo que en primer lugar había sido una crisis de liquidez, con el paso de los meses y el agravamiento de la situación financiera de los bancos comerciales, los bancos de inversión y las compañías aseguradoras principalmente, se iría transformando en una crisis de insolvencia que requeriría la toma de medidas extraordinarias, en aras de salvaguardar al sistema en su conjunto.

En septiembre de 2008 irrumpe con todos sus efectos la crisis, y en el lapso de unas cuantas semanas se pone al descubierto la realidad de los bancos comerciales, los bancos de inversión y de todos los involucrados en hipotecas y sus derivados. La catástrofe del sistema financiero de los E.U.A. era real, pero aún no se sabía cuál sería su verdadero impacto.

¹⁴⁸ MISHKIN, Frederich S., Op. Cit., pág. 249.

¹⁴⁹ Cfr. SAMUELSON, Robert J, El Gran Juego de la Confianza, Newsweek en Español, 29 de Septiembre de 2008, pág. 9.

4.5.1 Principales Aspectos del Rescate Bancario

4.5.1.1 Costo del Rescate

En octubre de 2006, poco después del inicio de la quiebra inmobiliaria, el FMI estimó que las pérdidas de las instituciones financieras relacionadas con las hipotecas residenciales en los E.U.A., ascenderían a un total de 240 000 millones de dólares. En abril de 2009, su estimación era cerca de seis veces mayor al exceder los 1.4 billones de dólares, debido a que muchas de las hipotecas fueron empaquetadas con otro tipo de valores, lo cual extendió las pérdidas a lo largo del mundo.

El impacto del quebranto masivo de las inversiones relacionadas con hipotecas, hizo más cautelosos a los inversionistas, así como a las instituciones financieras en los créditos que otorgaban tanto a los hogares como a las empresas. Los malos préstamos de los bancos erosionaron el capital de las instituciones financieras, así como también el respaldo que tenían éstas a fin de cubrir las pérdidas. La crisis financiera acabó con 25% de la riqueza neta de los E.U.A.; la caída de los precios de las viviendas, redujo la riqueza de los estadounidenses en 7 billones de dólares.

Son varias las instituciones financieras las que han asumido grandes pérdidas derivadas de la exposición que tuvieron con el mercado de las hipotecas de alto riesgo, tal como es el caso de Citigroup que al 2008 reportó pérdidas por

más 55,100 millones de dólares; a este renglón se suman las pérdidas asumidas por Merrill Lynch que ascienden a un monto de 52, 200 millones de dólares.¹⁵⁰

Desde luego las cifras manejadas en el costo del rescate varían, pero aún así no dejan de ser escandalosas, pero tanto el Presidente de la FED, Ben Bernanke, como los Secretarios del Tesoro Henry Paulson (2006-2008) y Timothy Geithner, (2008 – a la fecha) estimaron pertinente las medidas de rescate que ellos mismos instrumentaron, pues argumentaban que eran con el fin de salvaguardar el sistema financiero. Han sido diversos los sectores que aseguran que los esfuerzos del rescate financiero han tenido un alcance sin precedentes, basta con sumar los apoyos de los programas con el fin de reactivar el mercado interbancario y se llegará a una cantidad que es evidentemente inmoral.

En suma, las cantidades erogadas por el gobierno de E.U.A. para rescatar a Citigroup, se elevan a una cantidad de más de 300, 000 millones de dólares, más los subsidios para la venta de Bearn Stearns y Merrill Lynch, y el TARP instrumentado para la compra de activos en problemas que asciende a 700,000 millones de dólares, da cuenta de la magnitud de recursos utilizados para rescatar al sistema; si se hace la sumatoria de todos estos gastos, e incluso se comparan con las erogaciones realizadas para la Guerra de Vietnam (698,000 millones de dólares) y la Invasión de Irak (597,000 millones de dólares) resultará en un esfuerzo titánico por parte del gobierno de E.U.A.¹⁵¹

¹⁵⁰ *Cfr.* CHAPOY, Alma y GIRÓN, Alicia, Op. Cit., pág. 189.

¹⁵¹ *Cfr.* GARTEN, Jeffrey E., "Detener la caída libre", Newsweek en español, E.U.A., 22 de diciembre de 2008, pág. 16.

Sin duda el alarmante escenario en el que se ven inmersas las finanzas de E.U.A., no mejorará en el periodo inmediato; pasarán años e incluso décadas para que sea superado lo que aconteció en este país durante la primera década del nuevo siglo. El tiempo cura las heridas pero el enorme déficit fiscal que enfrenta hoy el Departamento del Tesoro, no sanará con el simple transcurso de los años, pues los once dígitos que hoy representan la deuda de esta nación, hacen ingente la necesidad de medidas que pongan disciplina tanto en las finanzas públicas como en las privadas. La era del capitalismo como se conoció hasta antes de 2008, ha terminado, no se puede seguir predicando este tipo de doctrina cuando su propia casa esta tan locamente desordenada.¹⁵²

4.5.1.2 Oportunidad de las Intervenciones de Rescate Bancario

El caso de Bearn Stearns cimbró no solamente las bases de Wall Street, sino también el capitalismo ansioso de optimizar sus ganancias. A principios de 2008, el banco de inversión era considerado en ese entonces el quinto banco de inversión en los E.U.A; la inminente quiebra de ese banco, hacía suponer que la crisis de los créditos *subprime* había llegado al fondo. El 13 de marzo de 2008, Bearn Stearns notificó a las autoridades financieras que dadas las condiciones precarias en las que se encontraba la institución, su falta de liquidez y la posibilidad de incurrir en insolvencia por no poder encarar en el futuro sus obligaciones, éste debía de optar por iniciar el proceso de bancarrota al amparo de la normatividad de la materia.

¹⁵²Cfr. ZAKARIA, Fareed, "Hay un resquicio de esperanza", Newsweek en español, E.U.A., 20 de octubre de 2008, pág. 15.

En marzo de 2008, la FED ideó un plan para evitar la quiebra de dicha institución, el cual implicaba su venta a uno de sus competidores, J.P. Morgan Chase, en un precio nominal de 286 millones de dólares¹⁵³, lo cual suponía un precio por acción de 2 dólares, siendo que un año antes sus acciones habían sido valuadas en 171.50, y un valor total de 20, 000 millones de dólares. Ante tal situación y con el fin que se concretara la compra del Banco Bearn Stearns por parte de J.P. Morgan Chase, la FED tuvo que asumir 30,000 millones de dólares en activos.¹⁵⁴

La FED considero relevante sistémicamente a dicha institución por lo que el 14 de marzo otorgo un préstamo a J.P. Morgan por \$13 000 millones de dólares, a través de la ventanilla de descuento. El 24 de marzo se anuncia un aumento en el precio de las acciones de Bearn Stearns de dos a diez dólares; en esa misma fecha la FED formalizó el financiamiento al comprador por un monto de 29 000 millones de dólares, los cuales eran respaldados por activos de Bearn Stearns valuados en 30 000 millones de dólares.

En conclusión fue oportuna la intervención dadas las circunstancias tan particulares que circundaron a la crisis financiera de 2008, ya que de no haber intervenido las consecuencias pudieron haberse multiplicado. Lo cuestionable resulta que dada la falta de supervisión estrecha por parte de las autoridades financieras no se ubicaron de antemano las instituciones financieras de relevancia

¹⁵³ *Cfr.* "JP Morgan buys out Bearn Stearns for \$236m as subprime crisis claims another victim" The Banker, E.U.A., April 2008, pág. 12.

¹⁵⁴ *Cfr.* GROSS, Daniel, "Como la Falta de Fe golpeó a los mercados", The Newsweek en Español, México, marzo 31 de 2008, pág. 40.

sistémica, es decir, el contar con una supervisión más apegada hubiese dado a las autoridades la información contable necesaria para poder evaluar el impacto que cada una de las instituciones tenía en el sistema financiero.

4.5.2 Reformas al Orden Jurídico

4.5.2.1 La Ley Dodd - Frank

La reconstitución de los principios no sólo del sistema bancario sino del sistema financiero en su conjunto, fueron un reclamo que inundo el Congreso de E.U.A., pues una crisis de tales magnitudes requería de medidas que estuvieran a la altura de las circunstancias. La creación de bases jurídicas sólidas para estabilizar varios sectores de la economía, fue una de las intenciones del legislador, al discutir el paquete de reformas que pondrían orden en el sistema. La creación de empleos, la protección a los consumidores de crédito, el fin de los rescates financieros a los grandes conglomerados, y en sí una serie de disposiciones que previnieran una nueva crisis financiera.

El 21 de julio de 2010 entra en vigor la Ley Dodd Frank, Reforma de Wall Street y de Protección al Consumidor, la cual pretende establecer la rendición de cuentas por parte de Wall Street y de los grandes bancos que tuvieron responsabilidad en la causación de la peor crisis financiera desde la Gran Depresión. Asimismo, esta Ley pretende restablecer la confianza en el sistema financiero del país y salvaguardar el sano desarrollo de ese sistema. La Ley articula una serie de disposiciones jurídicas que conforman una nueva estructura del sistema financiero de los E.U.A.

A continuación señale las reformas al marco jurídico, que impactaron en el sistema financiero de los E.U.A y que dieron como resultado la creación de nuevas agencias, nuevas atribuciones a las autoridades ya existentes y en general una regulación más estricta para los intermediarios financieros. Debido a la extensión de la Ley en comento, y para efectos prácticos de la presente investigación, haré referencia únicamente a las disposiciones que tienen relación con el Sistema Bancario de E.U.A.

4.5.2.1.1 Consejo de Supervisión de Estabilidad Financiera (FSOC)

Esta Ley establece la creación del FSOC, el cual es un órgano colegiado, que está integrado y presidido por el Secretario del Tesoro; el Presidente de la Junta de Gobernadores de la FED; el Contralor de la Moneda; el Director CFPB; el Presidente de la SEC; el Presidente de la FDIC; el Director de la CFTC; el Director de la FHFA; el Presidente de la Junta de la NCUA; así como un miembro independiente, el cual es designado por el Presidente y ratificado por el Senado; este funcionario desempeñará el cargo por un periodo de seis años.

Las principales atribuciones del FSOC, consisten en identificar los riesgos que atenten contra la estabilidad financiera de los E.U.A. que pudieran presentarse por la actividad de algunos intermediarios financieros como los holdings bancarios, o bien los intermediarios financieros no bancarios, o derivado por algún choque externo e independiente de la actividad de los mercados financieros. En este sentido, se le encomienda al FSOC, la elaboración de recomendaciones a la FED, a fin de que ésta última, emita reglas más estrictas en

materia de requerimientos de capital, montos máximos de endeudamiento, liquidez, manejo de riesgo, para las instituciones que signifiquen un riesgo para la estabilidad del sistema financiero; asimismo tiene atribuciones para aprobar el requerimiento a un determinada holding bancaria, para que esta se deshaga de alguna de sus subsidiarias, si esta representa un riesgo para la estabilidad financiera de E.U.A.

Por otro lado, se le habilita para requerir a las autoridades reguladores la expedición de normas destinadas a los bancos o holding bancarios con el fin de prohibirles a éstos, la inversión de capital propio en fondos de cobertura y fondos mutuos, así como limitar la relación con estos últimos (Regla Volcker).

El FSOC, tiene la tarea de supervisar y monitorear el riesgo sistémico y hará recomendaciones a la FED, a fin de incrementar las normas de requerimiento de capital, manejo de deuda, liquidez, manejo de riesgo, en compañías que pongan en peligro al sistema financiero, con el fin de evitar que sean los contribuyentes los que rescaten a las instituciones financieras quebradas o cubran el costo de su liquidación.

4.5.2.1.2 Oficina de Protección Financiera al Consumidor (CFPB)

La Ley crea la Oficina de Protección Financiera al Consumidor (CFPB, por sus siglas en inglés) la cual es una oficina que se encuentra adscrita al Sistema de la FED, aunque cuenta con independencia para el desarrollo de sus funciones; tiene como objetivo regular la oferta y suministro de productos financieros a los consumidores. Está encabezada por un Director que es designado por el

Presidente y con la aprobación del Senado para desempeñar el cargo por un periodo de cinco años.

La CFPB está facultada para expedir y proveer reglas en materia de protección al consumidor que regulen a todas las instituciones financieras que oferten al consumidor productos o servicios financieros. Esta Oficina posee la autoridad de supervisar y ejecutar normas relativas a las quejas que presente los consumidores de servicios provistos por Bancos o Uniones de Crédito con activos superiores a 10,000 millones de dólares. Asimismo consolida y refuerza las responsabilidades de protección que en la actualidad manejan la OCC, OTS, FDIC, FED, NCUA, DHUD, y FTC. Tiene facultades para supervisar el cumplimiento de leyes federales que aseguren el acceso justo, equitativo y no discriminatorio al crédito, tanto para consumidores individuales como para la comunidad en general.

4.5.2.1.3 Reforma de la FED

Se dota a la GAO, de facultades con el fin de conducir una auditoria de todos los préstamos de emergencia proveídos por la FED, durante la crisis financiera. La GAO, está facultada para auditar los préstamos que se realizaron por la ventanilla de descuento, así como las operaciones de mercado abierto que realizó la FED.

La GAO conducirá un estudio del sistema actual de designación de los Directores de los Bancos de la FED, a fin de verificar que efectivamente se represente al público y no existan conflictos reales o potenciales de interés. Esta

agencia gubernamental, será la encargada del establecimiento y operación de los programas de provisión de liquidez instrumentados por los Bancos de la FED. Asimismo, esta oficina tiene facultades para requerir a la FED, la revelación de información relativa a los montos, términos y condiciones de los préstamos de emergencia, los préstamos realizados a través de la ventanilla de descuento, así como las operaciones de mercado abierto.

Confiere a la FED, la autoridad de supervisar a las subsidiarias de una holding bancaria, es decir los intermediarios financieros no bancarios que estén inmersos en operaciones bancarias, como préstamos hipotecarios, deberán de ser supervisados de la misma manera y con la misma periodicidad que la subsidiaria bancaria, y en caso de no ocurrir así, se le confiere a la autoridad reguladora bancaria la facultad para apoyar en dichas tareas.

Deroga la prohibición que existía en relación con el pago de intereses en los depósitos a la vista. Se modifica el proceso de elección de los Presidentes de los Bancos de la FED y se establece que éstos serán designados por los Directores Clase “B” –elegidos por los bancos de distrito miembros a fin de representar los intereses del público y por los Directores Clase “C” –designados por la Junta de Gobernadores a fin de representar los intereses del público. Los Directores Clase “A”, ya no serán tomados en cuenta en la elección de los Presidentes de los Bancos de la Reserva.

Por último, esta Ley crea la Vicepresidencia de Supervisión, la cual forma parte de la Junta de Gobernadores de la FED, es designada por el Presidente de

E.U.A., y es la encargada de desarrollar y emitir recomendaciones que guarden relación con las tareas de supervisión y regulación que desempeña la Junta; asimismo esta Vicepresidencia tiene la obligación de reportar al Congreso los esfuerzos que se realicen en estas materias, dos veces por año.

4.5.2.1.4 Reforma a las Disposiciones Relativas a las Instituciones de Depósito.

Esta ley dicta una serie de disposiciones dirigidas a las instituciones de depósito; suprime la Oficina de Supervisión de la Industria del Ahorro, (OTS, por sus siglas en inglés) por considerarla una autoridad supervisora disfuncional, por lo que las atribuciones que se atribuían a esta Oficina son transferidas a la OCC. Establece una serie de límites a los bancos con relación a la exposición de operaciones con derivados.

El referido ordenamiento establece requerimientos a los bancos e instituciones que otorguen préstamos hipotecarios a fin de que estos verifiquen la solvencia del prestatario, a través del establecimiento de un estándar federal para todos los préstamos para la vivienda. Asimismo se prohíben los incentivos financieros de los préstamos *subprime* que alienta a los prestamistas a dirigir a los prestatarios en préstamos cada vez más costosos.

Se establecen penas a las instituciones que realicen préstamos de manera irresponsable, es decir, establece penas a los prestamistas que no cumplan con los nuevos estándares teniendo que rendir cuentas y cubrir el monto consistente en tres años de pagos de intereses más los daños provocados a los prestatarios, y

el pago de los gastos generados por asesoría legal por parte de un abogado. Asimismo protege a los prestamistas en caso de ejecuciones hipotecarias cuando el prestamista haya violado los referidos estándares. Se le requiere a las instituciones que otorguen préstamos a la vivienda, que proporcionen al consumidor toda la información relativa a los montos máximos que este pagará, con la prevención de que dichos montos estarán sujetos a las variaciones en la tasa de interés.

4.5.2.1.5 Límites a la Concesión de Préstamos de Emergencia y Liquidación de las Instituciones Financieras

Esta Ley limita a las LFCI, y les impone altos requerimientos de capital y restricciones a la realización de determinadas operaciones. Por otra parte se les requiere la elaboración periódica de planes para una ordenada y rápida liquidación en caso de que éstas se encuentren en situación de quiebra; estos planes se realizan con la finalidad de que las autoridades supervisoras comprendan la estructura de la compañía y sirvan como una guía exacta en caso de que la compañía requiera ser liquidada.

Se crea un mecanismo de liquidación administrado por la FDIC, a fin de sobrellevar la liquidación de instituciones financieras sistemáticamente relevantes, es decir se provee a esta autoridad de un mecanismo para la liquidación de instituciones financieras que por el monto de sus activos estos puedan afectar al sistema financiero en su conjunto. El procedimiento de liquidación contempla la decisión del Departamento del Tesoro, la FED y la FDIC, a fin de poner en

liquidación una institución y mitigar los efectos adversos que esta puede tener en la estabilidad del sistema financiero, la cual puede ser impugnada ante los tribunales en caso de ser necesario. A través de estas medidas se pretende que no sean los contribuyentes los que soporten los costos de liquidación de las instituciones financieras. Por tanto, el procedimiento de resolución de las instituciones financieras se sujetará únicamente a las disposiciones de la materia.

Esta Ley reforma y limita las funciones de la FED como acreditante o prestamista de última instancia, ya que prohíbe los préstamos de emergencia destinados a una sola institución. El Secretario del Tesoro tiene la facultad para evaluar y en su caso aprobar los programas de préstamo destinados al auxilio de las instituciones financieras, mismas que deberán ofrecer garantías suficientes a fin de asegurar el retorno de los recursos otorgados y así procurar que los contribuyentes no sufran pérdidas. Se establece la prohibición de otorgar dichos préstamos a instituciones con síntomas claros de insolvencia.

La FDIC tendrá la facultad de otorgar una línea de crédito para la liquidación de una determinada institución únicamente cuando se tenga la certeza de que con la venta de los activos de dicha compañía, se podrá restituir la cantidad dada en préstamo. A fin de prevenir lo que en la práctica es conocido como corridas bancarias, la FDIC garantizará los pasivos de los bancos asegurados que sean solventes, previa satisfacción de los requisitos que para este efecto se establecen: el voto de la mayoría calificada de los miembros de la Junta de Gobernadores de la FED, y de la Junta Directiva de la FDIC; la aprobación por

parte del Secretario del Tesoro de los términos y condiciones; y la activación por parte del Presidente de E.U.A., de un proceso expedito de aprobación por parte del Congreso.

4.5.3 El Sistema Bancario Después de la Crisis

El Sistema Bancario de E.U.A., ha sido testigo de una serie de acontecimientos a raíz de la crisis de 2008; las medidas de salvamento y la reestructuración del sistema han arrojado ciertos resultados no tan deseables para la industria bancaria en el país. Las políticas adoptadas tanto por la Junta de Gobernadores de la FED, como por el Departamento del Tesoro tenían un destino ciertamente definido. La prioridad de las operaciones de salvamento eran las instituciones que tenían un impacto sistémico; el antiguo dogma que permeó las operaciones de rescate financiero, demasiado grande para caer, nunca tuvo mayor eco que con la crisis bancaria de 2008.

Las LCFI, asumieron una gran cantidad de pérdidas muchas veces mermando sus finanzas y dejando a varias al borde del colapso, pero al ser considerado como inaceptables sus quiebras fueron rescatadas por las autoridades federales con un alto costo fiscal y en detrimento de los intermediarios financieros que debido a su tamaño, no recibieron sendos apoyos.¹⁵⁵ En este sentido, el rescate instrumentado por el gobierno de E.U.A. tuvo un alcance limitado, pues sólo aquellos bancos relevantemente sistémicos, fueron beneficiados por los programas de ayuda financiera, lo cual ha propiciado que la

¹⁵⁵ Cfr. CHAPOY BONIFAZ, Alma, Obstáculos para el establecimiento de una auténtica estructura supervisora y reguladora de las finanzas globales, en GIRÓN, Alicia (coord.), Op. Cit., pág. 72.

quiebra de pequeños bancos regionales sea una constante, pues de 2008 a la fecha suman ya más de 300 las quiebras en este tipo de bancos.¹⁵⁶

A lo largo de 2009 se dieron 140 quiebras de bancos regionales; sólo en 2010 son ya 151 las que se registran, lo que deja ver que en solamente dos años han sido más los colapsos de los bancos regionales, que a lo largo de toda la década, lo que en opinión de los expertos refleja la profunda crisis que enfrenta el sector.¹⁵⁷ La crisis bancaria del 2008 ha dejado muy en claro la posición por parte de las autoridades reguladoras y supervisoras bancarias respecto a los pequeños bancos regionales; si bien el hecho de que alguno de estas instituciones bancarias quiebre no implicaría un quebranto en el sistema entero, el hecho de que una gran cantidad de este tipo de bancos este en bancarrota denota la seriedad que está tomando este problema, lo cual debe de encender los focos de alerta de las autoridades a fin que éstas presten atención a este fenómeno.

La banca regional forma parte importante del sistema bancario de los E.U.A., pues da acceso a los servicios de banca y crédito a comunidades en donde la banca nacional no ha penetrado, lo cual es razón suficiente para que este problema sea abordado de raíz y no continúe la destrucción de tan importantes instituciones.

¹⁵⁶ Cfr. Página web de la Corporación Federal del Seguro de Depósito. Disponible en <http://www2.fdic.gov/hsob/hsobRpt.asp>.

¹⁵⁷ Cfr. SANDOVAL, Antonio, "La quiebra de bancos regionales en E.U. supera cualquier cifra previa", El Financiero, viernes 10 de diciembre de 2010.

CAPÍTULO 5

ESTUDIO COMPARATIVO

5.1 Coincidencias

A lo largo del desarrollo de la presente investigación, advierto la existencia de similitudes entre la crisis bancaria de México de 1994-1995 y la crisis bancaria de E.U.A de 2008-2009, toda vez que del análisis que realice de ambas crisis, puedo observar que en ambas vicisitudes financieras convergen factores tales como la amplia disponibilidad de recursos o bien serias deficiencias en los esquemas de regulación y supervisión por parte de las autoridades. Por lo anterior, en el presente apartado procederé a realizar de manera enunciativa y no limitativa, algunos factores que se encuentran presentes en ambas crisis.

5.1.1 Desregulación Financiera

Coincidentemente a finales de la década de los 80's, tanto en México como E.U.A, se iniciaron los procesos de liberalización financiera que desencadenaron una serie de sucesos que a la postre se traducirían en uno de los factores que dieron génesis a crisis bancarias en ambos países. El proceso de liberalización vino aparejado de una desregulación financiera, lo cual se tradujo en una disminución de las normas que reglamentaban la actividad de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios. En las postrimerías del siglo XX, los mercados financieros se fueron tornando cada vez más complejos, caracterizados por una alta competencia entre las instituciones financieras y una creciente complejidad de sus operaciones.

La regulación en materia financiera y en específico la concerniente a la industria bancaria, se caracterizó por ser deficiente y no estar a la altura de los cambios que se daban en el sector; la dinámica con la que se desarrollaron los mercados financieros, no alcanzó a la normatividad de la materia, pues muchas veces la falta de técnica legislativa, o bien el clamor de los intermediarios financieros por una menor regulación de dicho sector, fueron acogidos por los legisladores de ambos países.

En el caso de México la industria bancaria se encontró desprovista de un marco regulatorio adecuado, al pasar en unos cuantos años de ser un sector en control del Estado, a uno privatizado a través de la venta que se realizó de las denominadas Sociedades Nacionales de Crédito, a inversionistas privados. Las leyes en materia bancaria no se encontraban a la altura, pues la rápida transición del régimen de propiedad de este tipo de instituciones, impidió que los legisladores contemplaran dentro del orden jurídico una pauta acorde al nuevo régimen de propiedad.

El marco jurídico de la industria bancaria padecía de ciertas deficiencias, tal es el caso de la liberalización de las tasas de interés, la eliminación del encaje legal y de los cajones de crédito preferenciales, que dejaron en manos de los bancos una gran cantidad de recursos que incentivaron el posterior auge crediticio. Simultáneamente, las leyes de la materia padecían de otras carencias, como lo eran la falta de mecanismos para la pronta recuperación de las garantías por parte de los acreditantes, en caso de incumplimiento del deudor, o bien

requerimientos de capital en concordancia con los estándares internacionales propuestos por el Comité de Basilea; a lo anterior se suman las prácticas contables deficientes y el pobre cumplimiento en cuanto a un sistema que midiera y clasificara las capacidades presentes y futuras de pago del deudor.

Es en relación con lo anterior, que se hace indubitable la transición de un sistema bancario extremadamente regulado, a uno en el cual las deficiencias jurídicas se hacían presentes. La liberalización financiera no vino asistida de un marco jurídico acorde a las nuevas circunstancias, lo cual fue un despropósito, y constituyó uno de los factores más importantes en la causación de la crisis bancaria de 1994-1995.

Por otro lado, la crisis bancaria de 2008-2009 en E.U.A fue el resultado de una conjunción de diversos factores, las decisiones guiadas por los precios y la idea en cuanto a que sería el mercado quién asignara eficientemente los recursos hacia los sectores demandantes, fueron dos supuestos que rigieron la actividad financiera, y en específico la bancaria, desde finales de la penúltima década del siglo XX. Este tipo de dogmas marcaron fuertemente el diseño de las normas bancarias en E.U.A, pues se creía que sería el mercado quien corrigiera cualquier alteración que se presentase en éste.

Muy pronto las antiguas normas prudenciales que habían sido estructuradas a raíz de la gran depresión, desaparecieron y fueron sustituidas por nuevas regulaciones que olvidaban las antiguas prácticas, y otorgaban a los bancos la posibilidad de integrar grupos financieros (holding bancarios) capaces

de prestar una amplia gama de servicios. Lo anterior no era *per se* un gran problema, pero aunado a la posterior entrada en vigor de la Ley Gramm- Leach Bliley, permitió la incursión de la denominada banca comercial en operaciones de banca de inversión.

Las nuevas operaciones que la ley permitía debían de ser ampliamente reguladas, con el fin de no poner en riesgo la viabilidad de las operaciones de los bancos comerciales, pero en especial el no someter a un riesgo exagerado los depósitos del público. Ante una legislación complaciente y poco exigente, muy pronto los bancos comenzaron a desarrollar operaciones cada vez más riesgosas y poco transparentes. Los estándares de exigencia para este tipo de instituciones se alejaron de cualquier práctica prudente, pues los ordenamientos jurídicos no contemplaban las operaciones con derivados financieros o las denominadas finanzas estructuradas.

Con la aparición de las innovaciones financieras, los bancos sacaban de sus propios balances los activos, mismos que eran transferidos a los SPV. De lo anterior puedo advertir que las normas en materia de contabilidad bancaria debían de contemplar tres aspectos:

1. La constitución y operación de los SPV por parte de las instituciones bancarias;
2. La transferencia de activos bancarios a los denominados SPV;

3. La emisión de títulos respaldados por los activos transferidos por parte de los SPV.

Si bien la legislación preveía estándares de capital en proporción a la cantidad de depósitos y activos que tenían los bancos, esta disposición fue sagazmente eludida por los intermediarios bancarios, puesto que con el fin de cumplir con los requerimientos de capital, transferían los activos a los SPV, lo cual hacía que los activos transferidos desaparecieran de sus balances, y por ende no debían de constituir reservas por éstos.

En este sentido, puedo concluir que la crisis bancaria de E.U.A fue en gran medida desencadenada por la liberalización y su consecuente desregulación en materia bancaria; la tolerancia, complacencia y auspicio de la legislación en favor de las instituciones financieras fue una constante que enmarcó el diseño y estructura de dichas leyes, lo cual en conjunto con otros factores que abordaré más adelante, constituyeron los elementos que dieron pie a la crisis financiera más grande de la historia.

5.1.2 Auge de Créditos

Otro de los factores que coincidieron en la causación de ambos fenómenos financieros, fue el rápido crecimiento de las carteras crediticias de los bancos, pues ambos se caracterizaron por un incremento en el otorgamiento de créditos en un periodo de abundante liquidez, bajas tasas de interés, y una aversión al riesgo por parte de los acreditantes.

En ambos casos, la crisis fue precedida por periodos caracterizados por un aumento en el volumen de otorgamiento de créditos, mismo que se dio a través de agresivas estrategias de colocación y sin una adecuada verificación y calificación de los riesgos inherentes a este tipo de operaciones. Ante tal incremento y combinado con el incumplimiento por parte de los acreditados, vino un deterioro en la cartera crediticia de los bancos, lo cual actuó en detrimento de la situación contable de las instituciones financieras.

5.1.2.1 Aversión al Riesgo

La aversión implica un rechazo, y en este caso se refiere específicamente a una práctica que se generalizó en los periodos previos a ambas crisis, en los que las instituciones bancarias reflejaron una insensibilidad ante la asunción de una mayor cantidad de riesgos en sus operaciones. La aversión al riesgo llevó a los bancos a minimizar el peligro que implicaban determinado tipo de operaciones, y tanto los bancos de México como los de E.U.A, se alejaron de las prácticas prudentes en aras de optimizar y aumentar sus ganancias.

En el caso de México, la liberalización de los mercados financieros implicó una serie de medidas que proveyeron a los bancos de una mayor liquidez y los nuevos dueños de los bancos querían hacer de su incursión en la banca un negocio redituable; ante tal situación y con el fin de recuperar prontamente el importe que habían pagado por los bancos, solicitaron una gran cantidad de créditos en los mercados extranjeros y el diferencial entre la tasa de interés a las cuales solicitaban el crédito y la tasa de interés a la cual colocaban los créditos en

el mercado interno, daban a los bancos una ganancia muy atractiva, lo anterior provocó una avalancha en la concesión de financiamiento y provocó un auge indiscriminado de créditos.

En este tipo de operaciones fueron menospreciados el riesgo crediticio, pero aún más específicamente el riesgo cambiario. En este sentido, puedo concluir que ante el aumento significativo en el otorgamiento de créditos, los bancos no repararon en una evaluación correcta de los riesgos en los que incurrían por el solo hecho de realizar las operaciones anteriormente citadas, lo cual llevó a las instituciones de crédito a un deterioro en su cartera crediticia.

En el caso de E.U.A, el denominado modelo de “originar y distribuir”, suponía que para la creación de los productos estructurados, se requería de activos que fuesen transferidos de un banco a un SPV, a fin de que este último creara dichos productos. En este sentido, los bancos debían de mantener un porcentaje muy alto de otorgamiento de créditos, para satisfacer la demanda de títulos respaldados por activos; el modelo hizo ingente la necesidad de seguir otorgando créditos a cada vez más prestatarios, incluso sin hacer una evaluación estricta del nivel de riesgo de incumplimiento por parte de estos últimos.

Como consecuencia de la aversión al riesgo durante la etapa previa al inicio de la crisis de 2008-2009, los bancos, los inversionistas e incluso las personas que solicitaban créditos, incurrieron en operaciones que tenían un riesgo muy alto, lo cual inició una debacle de naturaleza sistémica, que no sólo afectó a los mercados

de crédito, sino que se esparció a todo el sistema financiero debido a la estrecha conexión que existía entre los diversos intermediarios financieros.

5.1.2.2 Deterioro de la Cartera Crediticia

El deterioro de la cartera crediticia es otra cuestión que converge en ambas vicisitudes financieras. Ésta se hizo presente cuando convergieron diversos fenómenos; la reversión del precio de los activos y el incumplimiento generalizado de las obligaciones por parte de los prestatarios, trajeron consigo una espiral de incumplimiento, misma que se tradujo en el deterioro de la cartera crediticia de las instituciones bancarias.

En el caso de México, diversos factores jugaron en detrimento de las carteras crediticias en manos de las instituciones de crédito; la expansión desmesurada del crédito al sector privado, y los diferenciales tan grandes que existían entre la tasa pasiva y la tasa activa, que alimentaron el apetito insaciable por parte de las instituciones de crédito por aumentar el número de acreditados. En un periodo relativamente corto, la tendencia en cuanto a la posición que jugaban los usuarios de la banca pasó de una acreedora a una deudora. Los altos niveles de endeudamiento fueron creciendo en la medida que los bancos hacían más fácil la disponibilidad del crédito, pues estos últimos no realizaban el análisis adecuado para determinar la capacidad de pago del acreditado.

Ante la insolvencia de los usuarios del crédito, las instituciones bancarias no contaban con las herramientas necesarias para un reclamo expedito de las garantías, toda vez que en el caso que las instituciones de crédito optaran por un

proceso ante las instancias jurisdiccionales correspondientes, éste tomaba un periodo largo de tiempo, lo cual jugó no sólo en perjuicio de la solvencia de los bancos sino también en detrimento del valor de las garantías y del valor de la cartera crediticia.

Todo lo anterior pone de manifiesto que la excesiva expansión del crédito, terminó cuando los usuarios comenzaron a incurrir en mora y las garantías o no fueron suficientes para amparar el pago del crédito o su ejecución se volvía en perjuicio de las instituciones de crédito; lo anterior trajo como consecuencia que ante la situación precaria de los bancos, la autoridad financiera debiera de tomar medidas extraordinarias.

Por su parte, durante el periodo que antecedió a la crisis de 2008-2009 de los E.U.A., el mercado de créditos se expandió fuertemente; el clima propicio para el desarrollo de la economía, aunado a las bajas tasas de interés, derivaron en un incremento significativo en el otorgamiento de créditos al consumo, créditos a la empresa, y en especial créditos para la vivienda.

El comportamiento temerario por parte de las instituciones bancarias y la creencia de que el precio de la vivienda se mantendría siempre a la alza fueron parte de los factores que incidieron en el otorgamiento de créditos *subprime*. El deterioro de la cartera crediticia en los E.U.A, comenzó cuando los niveles de retraso en el pago de los créditos hipotecarios comenzaron a multiplicarse. En ese momento no se prestó atención a tal situación, sino hasta el momento en que las

instituciones financieras comenzaron a revelar las pérdidas relacionadas con este tipo de préstamos.

En el caso de E.U.A el deterioro de la cartera crediticia se dio al igual que en el caso de México, por el otorgamiento de créditos a personas con calidades crediticias dudosas. En este sentido, en ninguno de los dos casos, se realizó un análisis adecuado en cuanto a la calidad crediticia de los prestatarios, razón por la cual una vez reunidas ciertas condiciones se conjugaron y causaron un menoscabo en las finanzas de las instituciones financieras.

5.1.3 Deficiente Supervisión

Quizá una de las cuestiones que más influyeron en el origen y rápido desarrollo de las crisis bancarias en ambos países, fue lo concerniente a la supervisión por parte de las autoridades financieras. Tal como lo había mencionado, el término supervisión se refiere al monitoreo, inspección y análisis de las instituciones bancaria a fin de evaluar su situación financiera, contable, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

La crisis bancaria de México en 1994-1995 fue causada en parte por la falta de una adecuada regulación, los excesos por parte de las instituciones de crédito, y también en parte por la tolerancia y el auspicio de las autoridades financieras. En el capítulo 1 y 2 de la presente investigación, hago referencia a la conformación y estructura de ambos sistemas bancarios, y proporciono una visión clara de las competencias y el ámbito en el cual desarrollan sus actividades cada uno de los participantes.

En México, la supervisión de la industria bancaria padecía de ciertas carencias, mismas que fueron puestas en evidencia con la crisis bancaria de 1994-1995. La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito era llevada a cabo única y exclusivamente por la CNB; y a pesar de que era la única entidad enfocada y especializada para la supervisión bancaria, ésta no contaba ni con la independencia ni con las facultades para poder llevar a cabo una supervisión efectiva.

Prueba de lo anterior, eran los sistemas de supervisión bancaria enfocados más en el cumplimiento de las disposiciones de la materia, que en identificar y limitar los potenciales riesgos en los que podían incurrir las instituciones de crédito a través de sus operaciones. Aunado a lo anterior, el desempeño de la CNB, se vió mermado por la ausencia de programas adecuados de supervisión dentro y fuera de las instituciones de crédito; la falta de programas de capacitación que dotaran a los supervisores de los conocimientos técnicos y prácticos para llevar a cabo su labor de manera óptima; y la acotada gama de facultades que tenía para aplicar sanciones a las instituciones que incurrieran en violaciones a las disposiciones en la materia.

De este modo, concluyo que la supervisión por parte de la CNB fue realizada de manera muy precaria; las limitaciones en la operación de la Comisión llevó a las instituciones de crédito a expandir de manera alarmante el otorgamiento de créditos, lo que a la postre resultó en detrimento de la calidad de las carteras crediticias en manos de los bancos. Los problemas que presentaron tanto el

esquema de supervisión como la autoridad que llevaban a cabo dicha tarea, se fueron multiplicando a medida que las instituciones aumentaban su cartera crediticia.

La crisis bancaria de E.U.A llevó a discusión una serie de temas en cuanto al papel de las autoridades en la causación de los desequilibrios financieros. En este sentido, la crisis bancaria de 2008-2009, se caracterizó por la contribución particular de las agencias supervisoras en el origen y desarrollo de la crisis en el sistema bancario de ese país. La tarea de las autoridades no estuvo acorde al ritmo con el que las innovaciones financieras transformaban las operaciones de las instituciones bancarias.

Durante el periodo previo a la crisis, las autoridades supervisoras dejaron en manos de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios su autorregulación, y apostaron a que las propias instituciones financieras serían capaces de gestionar adecuadamente los riesgos. La multiplicidad de agencias que regulan y supervisan a las instituciones financieras y el régimen de supervisión prevaleciente en el periodo anterior a la crisis bancaria, provocaron que los esquemas presentaran vacíos importantes, así como debilidades y duplicidad de funciones.

La gran cantidad de agencias gubernamentales que llevaban a cabo la examinación, complicó dicha tarea provocando que los modelos de supervisión no se aplicarían de manera adecuada y las instituciones bancarias pudieran ocultar o maquillar la información proporcionada. Los modelos de riesgo aplicados por las

autoridades supervisoras se enfocaban en la solidez individual de las instituciones sin ponderar las fuertes conexiones que existían entre las instituciones financieras. La falta de una autoridad capaz de aplicar criterios de supervisión consolidada dirigidas a las instituciones de relevancia sistémica, puso en evidencia, de nueva cuenta, las carencias del sistema.

Las asimetrías en la información presentada por las instituciones financieras, debieron de haber despertado suspicacias en las agencias gubernamentales encargadas de la supervisión, lo cual no aconteció y permitió que empresas altamente complejas, como lo son las holding, trasladaran riesgos a sus subsidiarias, o peor aún a otros participantes menos informados, potenciando así la optimización de los rendimientos, a través de la asunción de una mayor cantidad de riesgos.

Por lo anterior, puedo concluir que es indudable que de haber existido una mayor supervisión quizás se hubiera aminorado el impacto que tuvieron ambas crisis en sus respectivos sectores bancarios; la decisión por parte de las autoridades supervisoras de permitir o tolerar ciertas actividades, perjudicó enormemente la estabilidad general de los sistemas bancarios, lo cual refleja que la actividad de las agencias reguladoras y supervisoras es indispensable para el sano desarrollo del cualquier sistema financiero a lo largo y ancho de todo el mundo.

5.1.4 El Rescate Bancario

Una de las cuestiones más controvertidas, pero que definitivamente requiere de una aplicación inmediata antes de que los efectos de la crisis sean irreversibles, es la instrumentación de los denominados programas de rescate bancario. Las medidas, programas y políticas adoptadas por las autoridades gubernamentales son necesarias, pues de ellas depende enormemente la recuperación del equilibrio en un sistema financiero. En ambos casos, se adoptaron medidas acordes a lo que sugieren los organismos internacionales, como lo es el proveimiento de liquidez, y los programas de compra de cartera.

5.1.4.1 Programas de Liquidez

En este sentido, las autoridades mexicanas adoptaron medidas para proveer de liquidez a las instituciones de crédito a través de BANXICO, y bajo el auspicio del programa de “ventanilla de liquidez en dólares”; a través de esta medida el banco central de México proporcionó liquidez en moneda extranjera a los bancos, a fin de que pudiesen estar en aptitud de poder hacer frente a sus obligaciones en moneda extranjera.

En el caso de E.U.A, la FED implementó una serie de programas con el fin de proveer de liquidez al mercado interbancario, toda vez que éste se había paralizado debido a la crisis de confianza que existía por la incertidumbre que existía en cuanto a que las otras instituciones financieras pudieran hacer frente a sus obligaciones. La inyección de liquidez se dió a través de la ventanilla del propio banco central de ese país. Paralelamente y en vista de la parálisis que vivió

el mercado interbancario, la FED, instrumentó el Programa TAF, a través del cual colocó a través de subastas una serie fondos a plazo.

5.1.4.2 Programas de Solvencia

Una vez que las autoridades dimensionaron la magnitud de ambas crisis, comenzaron con la administración de diversos programas a fin de elevar el nivel de capital de las instituciones bancarias tan fuertemente golpeado. Dichos programas buscaban principalmente la compra de activos en mal estado, también denominados “tóxicos”, a fin de mejorar los balances de las intermediarios financieros.

En México, el proceso de capitalización de las instituciones de crédito se llevó a cabo a través de la instrumentación del PROCAPTE. Éste permitía la inyección de recursos a los bancos que presentaban niveles de capitalización bajos con respecto a sus pasivos, y así evitar que estos niveles descendieran por debajo de lo que establecía la norma. Simultáneamente, el gobierno federal a través del FOBAPROA, implementó el programa denominado PCCC, con el cual se permitía que las instituciones de crédito transfirieran al Fondo, los flujos de los créditos en mal estado, pero condicionado a que los accionistas realizaran concomitantemente una aportación bajo el esquema de 2:1.

El programa que implementó a este respecto el gobierno de E.U.A se denominó TARP, y consistía igualmente en un programa de compra de cartera que contenía activos en problemas. Dicho programa tenía como objetivo la restauración de la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras afectadas

por la crisis de las hipotecas de 2008-2009. El programa de referencia era implementado por el Secretario del Tesoro, quien era el encargado de establecer los parámetros bajo los cuales se realizaría la compra de cartera.

5.2 Diferencias

En cierto modo existieron similitudes que enmarcaron el origen y desarrollo de los desequilibrios financieros de México (1994-1995) y E.U.A (2008-2009), pero a la par puedo apreciar ciertas diferencias que van desde las causas que originaron cada una de las crisis, hasta la manera en que cada una de las autoridades asumió su papel. El efecto que tienen las medidas adoptadas por ambos gobiernos puede ser positivo o negativo, lo cual depende de factores políticos, económicos e incluso hasta de naturaleza fiscal. Por lo anterior, se procederá a señalar de manera enunciativa y no limitativa, los aspectos que a criterio del autor, destacan y difieren en cada una de las crisis.

5.2.1 Particularidades del Rescate Bancario

Los rescates que instrumentaron las autoridades bancarias de México y E.U.A, con el fin de restablecer el equilibrio de sus respectivos sistemas bancarios, estuvieron plagados de una serie de particularidades que caracterizaron a cada uno de estos procesos, los cuales abren el debate respecto a la manera en la que cada uno de los gobiernos encaró dichos fenómenos financieros. Del análisis que a continuación realizo, puedo destacar tres puntos que marcan la diferencia entre ambos procesos de rescates, los cuales son: el costo del rescate, la legalidad del rescate, y el impacto de la crisis bancaria en el resto del sistema financiero.

5.2.1.1 Costo del Rescate

Los recursos implicados en el rescate instrumentado por las autoridades de México, difieren mucho en comparación con los recursos erogados por el gobierno de los E.U.A, pues del análisis que realicé, se desprende que el monto requerido para el salvamento de los bancos en cada uno de los países es directamente proporcional al tamaño del sistema y el volumen de los daños.

El costo del rescate bancario en México resulta de una inadecuada instrumentación de los programas, lo cual no sólo demuestra la actitud complaciente de las autoridades para con los dueños de las instituciones, sino también deja a la luz el fracaso del PCCC y su instrumentación por parte del FOBAPROA, pues es evidente que éstos no crearon los incentivos necesarios que estimularan a los propios accionistas para que capitalizaran ellos mismos a sus bancos, lo que dejó como consecuencia que el costo de la recapitalización de los bancos corriera a cargo de las finanzas públicas.

En suma, el rescate bancario en México estuvo plagado de estrategias mal implementadas por las autoridades financieras, que en lugar de buscar la reducción del impacto fiscal a través del estímulo de la inversión de capital de los propios inversionistas; o bien a través de la implementación de un programa que proveyera de capital a las instituciones que retirara los activos en mal estado, y garantizara ampliamente el retorno de los recursos otorgados a los bancos; el gobierno enfocó sus esfuerzos en el rescate de bancos inviables, y con graves problemas financieros. Las autoridades mexicanas desestimaron las experiencias

de los organismos internacionales en la resolución de crisis financieras, y optaron por la maniobra, menos clara, más costosa y menos eficiente.

En la experiencia de las autoridades de E.U.A, el impacto del rescate fue considerable, ya que no solamente dejó en la economía de este país un fuerte fenómeno recesivo, sino que a la postre derivó en un déficit fiscal que no sanará fácilmente pues los altos costos que implicó el rescate de las instituciones financieras, no tienen comparativo en la historia económica mundial. En el caso de E.U.A, la inyección de recursos fue aumentando en la medida que el tiempo transcurría y las pérdidas en las instituciones financieras se hacían cada vez más evidente.

En cuanto las autoridades financieras de este país dimensionaron la proporción del problema, y evaluaron la erosión que había sufrido el capital de una gran cantidad de instituciones financieras, debido a la asunción de pérdidas por la exposición a activos con hipotecas de alto riesgo, el gobierno de E.U.A se alarmó y comenzó a aplicar una serie de programas con el fin de detener el espiral de pérdidas que de agravarse, hubiera minado aún más la ya precaria situación del sistema bancario.

El costo del rescate del sistema financiero en E.U.A, es infinitamente superior comparativamente con los recursos erogados en la crisis bancaria de México, ya que la suma empleada por el primero es significativamente mayor e incluso los recursos comprometidos por el Estado mexicano no constituyen ni el 10% de lo que significó el rescate en la nación más poderosa del mundo.

Únicamente el monto de los recursos comprometido en el TARP, el rescate de Bearn Stearns y el TAF, suman la cantidad de más de 900 mil millones de dólares.

En este orden de ideas, la diferencia entre los recursos implicados en el rescate de la banca en México y en E.U.A, es evidente y deriva de la magnitud con la que sobrevinieron los efectos de la crisis en la industria bancaria en cada uno de estos países, y el tamaño de los respectivos sistemas bancarios. En síntesis, si bien en ambos desequilibrios hubo menoscabos en el capital de los bancos, es en la crisis de E.U.A., donde se resienten más los efectos, debido a factores que serán abordados con posterioridad.

5.2.1.2 Legalidad de las Operaciones de Rescate

Un elemento imprescindible en materia de resolución de crisis bancarias, es sin duda la legalidad con la que actúan las autoridades financieras, lo cual se refiere a que las acciones emprendidas por el gobierno deben de ser llevadas a cabo bajo el auspicio y en cumplimiento de lo que dispone determinado ordenamiento jurídico. En este rubro, puedo ubicar los procesos de resolución de ambas crisis s extremos opuestos, situación que se haré evidente con el siguiente análisis.

En el caso mexicano la legalidad fue un punto olvidado, de tal manera que los programas instrumentados por las autoridades consistían en una serie de medidas *ad hoc* que dificultaron la transparencia de las operaciones de rescate. La falta de un marco jurídico adecuado que dictara las directrices a las cuales debía

ceñirse la acción del gobierno, enturbió en gran medida el proceso de resolución de la crisis bancaria de México.

El FOBAPROA tenía como finalidad la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentarse en las instituciones de banca múltiple. De lo anterior, resalto la naturaleza casuística de este Fondo, lo cual le impedía encarar una crisis sistémica que afectara a varias instituciones de crédito, lo que en la especie no se actualizó, pues fue utilizado como mecanismo principal en la resolución de la crisis.

La falta de un marco jurídico que dotara al FOBAPROA de las herramientas necesarias para enfrentar la crisis que padeció el sistema bancario en México, abrió la posibilidad que fuese el propio gobierno quien arbitrariamente actuara, sin la existencia de parámetro alguno que acotara su actuar. A mayor abundamiento, las autoridades financieras a través de un Convenio firmado el 3 de mayo de 1996, pretendían convalidar los actos de compra de cartera que se habían llevado a cabo en el periodo anterior a la firma de dicho convenio, lo cual demuestra la ilicitud de la conducta de la autoridad y el completo desprecio por el Estado de derecho.

El no contar con una regulación adecuada, facilitó que el FOBAPROA, implementara inicualemente los programas de apoyo a las instituciones de crédito, que sin estándares adecuados para la calificación de la viabilidad de una determinada institución, se llevaron a cabo en la mayor oscuridad y otorgando

apoyos a instituciones pequeñas, que no representaban mayor riesgo si éstas quebraban.

Tal es el caso de instituciones como Banpaís, Unión, Cremi y Confía, que a pesar de tener una participación mínima en el mercado de intermediación bancaria, con apenas el 20% de participación en la cartera total de la banca, recibieron apoyos por más del 30%, es decir un tercio de los apoyos dados por el gobierno federal fueron canalizados a un sector que no representaba una institución sistémicamente importante, dada la escasa participación que tenían en el mercado de intermediación bancaria.

Lo anterior sólo constituye un argumento más a favor del actuar arbitrario e ilegal por parte de las autoridades mexicanas, así como la poca disposición por parte del Congreso de la Unión para legislar y dar sustento a las acciones emprendidas tanto por el Ejecutivo Federal, como por BANXICO. Es incuestionable que las cuestiones relativas a la instrumentación de programas de rescate debieron de haber sido contempladas *ex ante* en un ordenamiento jurídico, habría investido no solo de legitimidad el rescate, sino que también hubiera acreditado fehacientemente la legalidad y certeza de los actos de la autoridad financiera, y además hubiera reducido la opacidad, clandestinidad y la perfidia con la que se manejó el rescate durante la crisis bancaria de 1994-1995.

En el caso de la crisis de 2008-2009 en E.U.A, las acciones emprendidas por el gobierno se guiaron en dos vertientes: por un lado las medidas que adoptó la FED, fueron el resultado de la aplicación de una serie de proyectos que

proveían de liquidez no solamente al sistema bancario, sino que también a otro tipo de intermediarios financieros. Los programas de inyección de liquidez se convirtieron en insuficientes por lo que el banco central requirió de otro mecanismo como el TAF, a fin de colocar recursos en manos de las instituciones que así lo requirieran y bajo las modalidades que la propia FED establecía.

Por otro lado se encuentran las medidas como el TARP, que encontraban su fundamento legal en lo dispuesto por la Ley de Estabilización Económica de Emergencia, la cual instauraba los lineamientos generales a través de los cuales se llevaría a cabo el rescate de las instituciones financieras. En este sentido, es a través de los preceptos contenidos en este ordenamiento que se lleva a cabo la compra de los activos deteriorados, lo cual hace indubitable la legalidad con la que se llevó a cabo este proceso.

Es en virtud de lo anterior donde resalto la disparidad en el tratamiento de ambas crisis, pues mientras en México la autoridad adoptaba medidas que no encontraban sustento jurídico alguno, que eran tildadas de arbitrarias y autoritarias, en E.U.A., el Congreso dotó a las agencias gubernamentales de la autoridad para emprender el rescate de las instituciones que presentaban problemas de solvencia y los parámetros bajo los cuales se llevarían a cabo. Lo anterior denota el aprecio, aunque tardío, por los principios de un Estado de derecho y las ansias por restituir el equilibrio en el sistema financiero.

5.2.1.3 Impacto en el Sistema Financiero

Por último, una de las disimilitudes más considerables, es la concerniente al impacto que tuvo cada una de las crisis bancarias en sus respectivos sistemas financieros. Cabe señalar que no propiamente la existencia de una crisis en el sector de la intermediación bancaria, se traduce en una propagación a todas las instituciones financieras, ya que esto depende de una cuestión como lo es la estrecha interconexión entre los diferentes intermediarios financieros.

En el caso de México, la crisis se enfocó en el sistema bancario ya que durante ese periodo el intermediario financiero que mayor presencia tenía en el mercado, eran los bancos, los cuales durante el lapso comprendido entre 1992-1994 poseían 79% del total de activos del sistema financiero. La clara predominancia que mantenía el sector bancario sobre las demás instituciones financieras, lo mantenía como el sector líder en cuanto a intermediación financiera se refiere.

La predominancia de la banca sobre otro tipo de sociedades financieras, impedía el desarrollo de éstas, lo que ponía en evidencia que el financiamiento en México se mantenía a través de los canales tradicionales proporcionados por las instituciones de crédito. La banca limitaba mayormente sus operaciones a la captación y colocación de recursos en el público, lo cual originó que no existieran conexiones con las demás instituciones y que la competencia entre los intermediarios financieros bancarios y no bancarios fuera muy dispar, lo cual restringía el surgimiento de instrumentos de innovación financiera.

De lo anterior concluyo que la escasa interconexión entre los diversos intermediarios financieros, hace indudable que las alteraciones en el mercado bancario pudiesen haber perturbado de manera alguna a los distintos mercados financieros, lo cual resulta de vital importancia en el desarrollo de la presente investigación, puesto demuestro que la escasa competencia y la alta especialización de los intermediarios financieros, reduce su interdependencia y el riesgo que las asimetrías en algunos de los mercados, puedan ser transmitidas y alcanzar así proporciones mayúsculas.

En lo concerniente a la crisis bancaria de los E.U.A, observo una gama de factores que fomentaron que la crisis de 2008-2009, alcanzara repercusiones descomunales. La legislación del sistema bancario en este país fue proclive a preservar la cautela y sensatez, lo cual dio como resultado que la participación de la industria bancaria en el otorgamiento de financiamiento y en la competencia con otros intermediarios financieros cayera de manera radical.

El descalabro que sufrió la industria de la banca coadyuvó a que otro tipo de instituciones financieras incrementaran su intervención en el mercado de la intermediación financiera. Es así, que en aras de redimir su posición, la banca en E.U.A, comenzó a incursionar en la oferta de productos derivados y a favorecer las operaciones fuera de balance. Lo anterior originó, que ante el aumento de la competencia se revirtiera la especialización de los servicios financieros en aras de lograr un modelo de “banca universal”.

Este acelerado cambio en la industria financiera propició que la legislación bancaria fuera reformada, lo que derivó en que muy pronto las actividades de la banca comercial y la banca de inversión se vincularan de tal manera que propiciaran la creación de nuevos instrumentos que fomentaran una elevación en la competencia del sector bancario. La búsqueda de una mayor cantidad de rendimientos, aunado a la gran cantidad de incentivos para asumir posiciones riesgosas, llevó a las instituciones bancarias a la creación de instrumentos financieros complejos.

La idea de crear nuevos instrumentos o productos financieros, tenía como objetivo central la adecuada administración del riesgo a través de la creación de los mecanismos que hicieran posible la transformación de simples activos bancarios, en valores que pudieran ser negociados en los mercados financieros. La titulización transformó todo tipo de activos, en valores negociables en los mercados financieros, y su alta rentabilidad permitió que una gran cantidad de intermediarios financieros los adquirieran.

El proceso de titulización no elimina el riesgo, sólo lo traslada, por lo que al momento en el que sobrevino el impago de los activos que respaldaban los productos titulizados, se produjo una depreciación acelerada en su valor y por ende en las calificaciones otorgadas por las agencias especializadas, lo cual impidió que los tenedores de este tipo de instrumentos pudieran deshacerse de ellos, por lo que el impacto de las pérdidas tuvo que ser asumido por éstos últimos.

Lo que en un principio fue considerado como una crisis en el sistema bancario debido a la dilación en el pago de los créditos a la vivienda por parte de los prestatarios de alto riesgo, en un periodo relativamente corto fue permeando a cuanta institución financiera formara parte del gran entramado, pues los productos titulizados habían sido distribuidos en todo el sistema financiero tanto en E.U.A, como en muchas partes del mundo.

Inmediatamente no solamente los bancos estuvieron expuestos a la crisis, sino también bancos de inversión y compañías aseguradoras, lo cual demostraba que el flagelo de las hipotecas de alto riesgo, había alcanzado a diversas instituciones; por consiguiente la crisis mostró el estrecho vínculo que existía entre todos los intermediarios financieros y la facilidad con el que factores como el desarrollo tecnológico y la innovación financiera permiten inocular los desequilibrios a todo un sistema en un periodo relativamente corto de tiempo.

Por lo anterior, es incuestionable que la dimensión de la crisis bancaria de México no es comparable con la de E.U.A, en cuanto a tamaño se refiere, pues la conmoción causada por este último es aún incalculable, lo cual da prueba que los daños en la economía de E.U.A, son considerables. Si bien en ambos casos se verificaron crisis en los respectivos sistemas bancarios, la diferencia estriba en el grado de contagio que favoreció a que la inestabilidad se trasladara a otros intermediarios financieros, e incluso a intermediarios financieros en el exterior, lo cual propició que este desequilibrio adquiriera una proporción global.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La crisis bancaria de 1994-1995 constituyó una ironía, pues las reformas institucionales y legales que la precedieron, tenían por objeto colocar a México a la vanguardia financiera, conectar al país con los mercados financieros globales, y hacer de la banca nacional una fuente de financiamiento del nuevo modelo económico. Contrario a lo esperado, la nueva banca creó las condiciones idóneas para el origen y desarrollo de la crisis más profunda y costosa en la historia del país. Asimismo, con el advenimiento de la crisis se pusieron en evidencia las carencias y debilidades propias del sistema; la liberalización y desregulación de la industria bancaria les otorgó a los nuevos propietarios un amplio margen de operación; la legislación no contaba con mecanismos adecuados para que los bancos calificaran la calidad de los acreditados y los criterios contables distaban mucho de estar acorde a los estándares internacionales.

SEGUNDA.- La crisis bancaria de E.U.A. de 2008-2009, demostró que los postulados de la liberalización económica que sostenían que los mercados asignarían de manera eficiente los recursos, y que los desequilibrios que se presentaran serían ajustados y corregidos por el propio mercado, eran falaces y constituían meramente un dogma, mismo que fue contradicho con los acontecimientos ocurridos durante el periodo que se estudia; la desregulación que precedió al acaecimiento de la crisis, fue una muestra más de que los intermediarios no regulados tienden a incurrir en una excesiva cantidad de riesgos, lo cual motivó a hacer revisiones exhaustivas en las normas para la calificación de

los acreditados, de las garantías ofrecidas, así como de las tasas de interés ofrecidas por las instituciones de depósito, una vez que las consecuencias más funestas habían transcurrido.

TERCERA.- La supervisión ejercida por las autoridades mexicanas en el periodo previo a la crisis de 1994-1995 dejó mucho que desear; la existencia de una autoridad única enfocada a las labores de vigilancia de las instituciones bancarias demostró ser incapaz de poder aplicar mecanismos de supervisión adecuados para las instituciones de crédito; la poca preparación del personal que ejercía dichas tareas y la vedada autoridad para poder aplicar sanciones, resultaron en un inapropiado incremento de operaciones altamente riesgosas por parte de los bancos y en una expansión de la cartera crediticia.

CUARTA.- Las serias deficiencias que existían en la organización de las agencias supervisoras y reguladoras, jugaron en contra del equilibrio y sano desarrollo del sistema bancario. La competencia dual que existía entre las autoridades estatales y federales, aunado a la multiplicidad de autoridades federales que ejercen la supervisión, creó un conflicto y una confusión respecto a las atribuciones propias de cada una de las agencias, y generó una incertidumbre y un vacío de supervisión que derivó en actividades sumamente riesgosas por parte de los intermediarios financieros bancarios.

QUINTO.- La ilegalidad con la que operó el FOBAPROA fue evidente, ya que de manera arbitraria y sin un fundamento legal, realizó operaciones que no estaban contempladas en la LIC. Además cabe destacar que este Fondo no fue creado para hacer frente a una crisis bancaria sistémica, sino que fue ideado y

concebido como un mecanismo para atender los problemas financieros de las instituciones de una manera aislada, lo cual no aconteció pues constituyó la principal herramienta utilizada por el gobierno para rescatar a las instituciones de crédito. ¿Por qué redimir a una banca técnicamente quebrada, cuando 75 millones de mexicanos de no eran ahorradores, ni deudores de los bancos, e incluso tampoco eran contribuyentes? El hecho de comprometer los ingresos tributarios de esta manera no tiene justificación económica ni política.

SEXTO.- Las agencias que instrumentaron el rescate de las instituciones bancarias en los E.U.A. operaron bajo el auspicio de una ley aprobada por ambas Cámaras del Congreso de E.U.A, lo cual no hace dudar de la legalidad con la que se instrumentó. Paralelamente, cuestiones tales como el alto costo que implicó el rescate, así como la excesiva carga para el erario público, ponen en la mesa de debate el actuar por parte del gobierno; el hecho de que las autoridades hayan solapado la excesiva toma de riesgos de las instituciones financieras, y posteriormente hayan implementado su rescate, pone en duda el sacrificio de recursos fiscales en aras de salvaguardar los intereses de intermediarios descuidados e irresponsables. En su momento, las instituciones financieras obtuvieron grandes dividendos, pero cuando los quebrantos financieros mermaron el capital contable de las instituciones, éstas clamaron por una pronta intervención. ¿En qué momento se dejarán de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas?

SÉPTIMO.- La crisis de México de 1994-1995 no tuvo la magnitud con la que se manifestó la crisis de E.U.A de 2008-2009, ya que ésta no se propagó a otras instituciones financieras, sino que se circunscribió al sector bancario. La

razón anterior estriba en que durante ese periodo, el sector bancario era el intermediario financiero por excelencia, el poco desarrollo de las instituciones financieras no bancarias, su escasa participación que tenían en el mercado financiero y las exiguas o nulas operaciones con la banca impidieron que la crisis del sector bancario alcanzara al resto del sistema financiero.

OCTAVO.- La crisis en los E.U.A, no tiene comparativo en la historia financiera, su costo, su impacto en el sistema, así como sus efectos son inconmesurables. El tamaño del sistema financiero, así como las múltiples interconexiones entre los diferentes intermediarios, azuzaron la magnitud del desequilibrio y en un periodo relativamente corto fue alcanzando a todos aquellos que hubieran tenido relación con los “activos tóxicos”. Los bancos de inversión, las aseguradoras, los fondos de inversión se vieron expuestos a la crisis de las hipotecas de alto riesgo. Las interconexiones en la industria no son nocivas *per se*, pero la falta de una supervisión consolidada por parte de las autoridades y la inadecuada regulación, hacen que los vínculos entre las instituciones financieras funcionen como conductores de los desequilibrios y hagan que una crisis en el sector bancario adquiera proporciones sistémicas.

NOVENO.- Ni el gobierno de México ni tampoco el de E.U.A, repararon en garantizar que aquellos quienes se beneficiaron de la excesiva toma de riesgos, fueran los primeros que asumieran gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario. En este sentido, se destaca la importancia que sean los accionistas de los bancos, los primeros en perder sus inversiones y en asumir los costos del rescate. Lo anterior resulta de vital trascendencia, pues

impacta directamente en los costos del rescate y en el indiscriminado uso de recursos fiscales para salvar instituciones que abusaron de la especulación, en aras de obtener atractivos rendimientos. Lo anterior constituye un incentivo para que en el futuro sean más cautelosos al momento de incurrir en operaciones venturosas, lo cual reduce lo que en la teoría es conocido como azar o riesgo moral.

DÉCIMO.- Ni durante la crisis de México, ni durante la crisis de E.U.A, las autoridades respectivas adoptaron medidas que impidieran que los bancos que experimentaban problemas financieros, continuaran con sus operaciones, pues del análisis que se realizó se desprende que el hecho que los bancos con índices de capitalización bajos, continuaran ampliando el crédito a personas con alta probabilidad de incumplimiento, amplió significativamente el costo del rescate, pues el mantener sus operaciones bajo el auspicio de programas públicos, va en detrimento de las arcas gubernamentales. Una estrecha supervisión, ligado a un programa de reestructuración o resolución de las instituciones, se traduce en certeza jurídica y un menor costo de las operaciones de redención.

DECIMO PRIMERO.- El actual sistema bancario de México es el resultado de los aciertos, pero también de errores. Las crisis financieras que hoy se anotan en su biografía, han forjado un conjunto sólido pero no infalible de instituciones, dotados de una mayor fortaleza y cohesión. La problemática respecto a los problemas de capitalización y de carteras vencidas, son cosa del pasado; la regulación de la industria bancaria ha sido adecuada a los requerimientos internacionales, y se ha incrementado la capacidad de las autoridades para

supervisar de una manera más estrecha a las instituciones financieras. Se han aprendido las lecciones que ha dictado la historia, pero a un costo social, económico y fiscal muy alto.

DÉCIMO SEGUNDO.- Debido a que la crisis de los E.U.A. fue un fenómeno complejo, sus enseñanzas son muchas y no siempre sencillas. En este sentido tanto el sector privado, como las autoridades financieras, deben de mejorar sus facultades a fin de llevar a cabo un mejor monitoreo y control del riesgo. Esta crisis aleccionó a las autoridades en cuanto a los criterios que consideran si una institución es relevante sistémicamente o no. La estrecha interconexión entre los intermediarios financieros evidenció que existían planes de resolución para las instituciones de depósito, pero que no existía una medida aplicable cuando se trataba de un holding bancario o bien un banco de inversión. Es difícil contemplar todos los supuestos que pueden acontecer en un fenómeno de esta naturaleza, pero es en este tipo de sucesos cuando se debe prever que no hay ley ni institución perenne, los nuevos tiempos y las nuevas circunstancias, plantean nuevas medidas, lo cual debe ser el motor que movilice la transformación y haga los cambios que den vida al sistema.

I. Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, S.N.E., Ed. Porrúa, México, 1991.
_____, Legislación Bancaria: Doctrina, Compilación Legal, Jurisprudencia, S.N.E., Ed. Porrúa, México, 1986.
_____, Nuevo Derecho Bancario, 9° Ed., Editorial Porrúa, México D.F., 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel *et al*, Derecho de la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 1° Ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- ALBINA GARAVITO, Rosa y MANZO, Jose Luis (Coord), Banca y Crisis de Pagos: Hacia una Solución Integral, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, S.N.E, México, 1995.
- ALMOGUERA GÓMEZ, Ángel, La Titulación Crediticia, 1° Ed., Ed. Civitas, España, 1995.
- BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, The Federal Reserve System: Purposes & Functions, 9° Ed., S.E., E.U.A, 2005.
- BORDIER CORDOVA, David, Crisis Hipotecaria: Antecedentes, Desenlace y Propuestas, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, UNAM, México, 2008.
- CALOMIRIS, Charles W., U.S. Bank deregulation in historical perspective, Cambridge University Press, E.U.A., 2000.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *et al*, Derecho Constitucional, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2003.
- CARRER MEJÁN, Luis Manuel, Sistema Financiero Mexicano, 1° Ed., Editorial Porrúa, México, 2008.
- CARVALLO YAÑEZ, Erick, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, 8° Ed., Ed. Porrúa, México, 2010.
- CASILLAS, Mark, Financing and Regulatory Laws of U.S. Banking, S.N.E, Ed. Lillick McHose & Charles, E.U.A, 1986.
- CORREA VÁZQUEZ, Eugenia, FOBAPROA E IPAB: Crisis y ocaso de los bancos mexicanos, en Crisis y Futuro de la banca en México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2002.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros, 6° Ed., Editorial Porrúa, Tomo I y II, México D.F., 2010.
_____, "Sistema de Protección al Ahorro Bancario", en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo. LV, Número Especial, México, D.F., 2005.
_____, Coordinador, Comisión Nacional Bancaria, 1° Ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 1° Ed., Editorial Porrúa, México, 2006.

- FIX ZAMUDIO, Héctor, *et al.*, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4° ed., Editorial Porrúa, México, 2005.
- GIRÓN, Alicia y CHAPOY, Alma, El Derrumbe del Sistema Financiero Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- GIRÓN, Alicia, CORREA, Eugenia, RODRÍGUEZ, Patricia (*coord.*), Quiebras financieras y experiencias paradigmáticas, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1° ed., México, 2010.
- GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, Derecho Bancario y Operaciones de Crédito, Editorial Porrúa, México, 2002.
- HEATH, JONATHAN, Para entender al Banco de México, 1° Ed., Ed. Nostra Ediciones, México 2007.
- HEYMAN Timothy, Inversión en la globalización, Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas, 1° ed., Editorial Milenio, México, 2001.
- JAY SANTOW, Leonard, Helping the Federal Reserve work smarter, M.E. Sharpe, E.U.A, 1994.
- JOHNSON, Simon y KWAK, James, 13 bankers The Wall Street Takeover and the next Financial Meltdown, Pantheon Books, E.U.A., 2010.
- KAMERSCHEN, David R., Money and Banking, 10° Ed., Ed. South Western Publishing Co., E.U.A., 1992.
- MANRIQUE CAMPOS, Irma, Transición de la banca mexicana: crédito prioridad olvidada, en Crisis y futuro de la banca en México, Correa, Eugenia, *et al.*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002.
- MARKHAM, Jerry W. A Financial History of the United States, vol. III, From the age of derivatives into the new millennium 1970-2001, M.E. Sharpe, US.A., 2001,
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2° cursos, 5° Ed., Editorial Oxford, México, 2004.
- MEJÁN CARRER, Luis Manuel, Sistema Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, 1ª Ed., México, 2008.
- MENDOZA MARTELL, Pablo *et al*, Lecciones de Derecho Bancario, S.N.E, Editorial Porrúa, México, 2003.
- MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, El Banco de México y la Reserva Federal de los E.U.A., 1° Ed., Ed. Porrúa, México, 2005.
- MISHKIN S., Frederic, The Economics of Money and Financial Markets, 3° Ed., Harper Collin Publishers, 1992.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo, La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos de México, en *Estado de derecho y transición jurídica*, SERNA DE

- LA GARZA, José María et al, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.*
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial, Estudios Económicos y Financieros, Mayo, 1998.*
 - PINEDA ORTEGA, Pablo, *Orígenes y Tratamiento de la Crisis Bancaria en México, 1° ed., Ediciones de la Noche, México, 2006.*
 - QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Aspectos Legales y Económicos del Rescate Bancario en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003.*
 - RITTER, Lawrence S. y SILBER, William L., *Principles of money, banking and financial markets, 8th edition, Basiv Books, U.S.A, 1993.*
 - ROGONZINSKI, Jacques, *La Privatización de Empresas Paraestatales, Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed., México 1993.*
 - ROSENBERG, Jerry M., *Diccionario de Banca, S.N.E., Ed. Ventura Ediciones, México, 1995.*
 - RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho Bancario, 1° Ed., Editorial Oxford, México D.F., 2009.*
_____. *Elementos de Derecho Bancario, 1°Ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.*
 - SZEKELY, Gabriel (Coord.), *FOBAPROA e IPAB: El Acuerdo que no debió ser, Ed. Océano, México 1999.*
 - SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, 26° Ed., Editorial Porrúa, México, 2006.*
 - SOLÍS ROSALES, Ricardo, *et al., Del FOBAPROA al IPAB: Testimonios, análisis y propuestas, 1° Ed., Plaza y Valdés Editores, México, 2000.*
 - THAKOR, Anjan V. y BOOT, Arnoud W.A., *Handbook of Financial Intermediation and banking, North Holland E.U.A., 2008.*
 - VILLAR ALRICH, Rafael del *et al, Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias, Boletín de Supervisión y Fiscalización Bancaria del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Suplemento, enero-abril, 1997.*

II. Hemerografía

- BLANCHARD, Olivier, Grietas en el sistema, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., diciembre de 2008, Vol. 45, Núm. 4, págs. 8-10.
- BUI, Trung y BAYOUMI, Tamim, Repercusiones de la crisis, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., marzo de 2010, Vol. 47, Núm. 1, págs. 32-34.
- CARUANA, Jaime y NARAIN, Aditya, Una banca más solvente, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., junio de 2008, Vol. 45, Núm. 2, págs. 24-28.
- CLAESSEN, Stijn y KOSE, M. Ayhan, ¿Qué es una recesión?, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., marzo de 2009, Vol. 46, Núm. 1, págs. 52-53.
- CONGDON, Tim, Subprime Crisis? No comment, The Banker, The Financial Times Ltd., London, January 2008, págs.78-80.
- DODD, Randall, La Reforma del sistema, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., septiembre de 2009, Vol. 46, Núm. 3, págs. 32-34.
- DODD, Randall y Mills, Paul, El flagelo de las hipotecas de alto riesgo, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., junio de 2008, Vol. 45, Núm. 2, págs. 14-18.
- CROCKETT, Andrew, Una nueva arquitectura financiera, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., septiembre de 2009, Vol. 46, Núm. 3, págs. 18-19.
- FOROOHAR, Rana, Empieza una nueva era del capitalismo global, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 13, págs. 12-17.
- GARTEN, Jeffrey E., Cae otra ficha de dominó, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, julio 28, págs. 34-35.
- _____, Detener la caída libre, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, diciembre 22, págs.14-18.
- _____, Qué debería hacer el tío Sam, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, julio 28, págs. 32-33.
- GROSS, Daniel, La economía de EEUU a la guillotina, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, febrero 4, págs. 31-34.
- _____, Sombras de la década de 1930, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, julio 28, págs. 30-31.
- _____, El capitán de Wall Street, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, septiembre 29, págs. 34- 39.
- _____, Cómo la falta de fe golpeó a los mercados, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, marzo 31, págs. 40-43.

- HIRSH, Michael y Gross, Daniel, Quién vigila el dinero?, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, diciembre 1º, págs.19-22.
- IMESON, Michael, US banks reeling from regulatory review, The Banker, The Financial Times Ltd., London, May 2008, pág. 164.
- JOBST, Andreas, ¿Qué es la Titulización?, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., Septiembre de 2008, Vol. 45, Núm. 3, págs. 48-49.
- KARABELL, Zachary, Los ecos de la crisis, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, septiembre 29, págs.40-42.
- _____, Los líderes mundiales responden a la crisis financiera más rápido y mejor que nunca, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 27, págs.18-19.
- _____, Despertar del sueño americano, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 20, págs. 17-18.
- KEDROSKY, Paul, El primer desastre de la era de la Internet, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 27, págs.13-17.
- KODRES, Laura, Una crisis de confianza...y mucho más, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., 2008, junio, Vol. 45, Núm. 2, págs. 8-13.
- KODRES, Laura y NARAIN, Aditya, Qué medidas adoptar, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., marzo de 2009, Vol. 46, Núm. 1, págs. 23-26.
- LAMBE, Geraldine, I survived the crisis, The Banker, The Financial Times Ltd., London, March 2008, págs. 18-25.
- Lead News, Crisis transforms list of biggest banks, The Banker, The Financial Times Ltd., London, October 2008, pág.12.
- LICHTENSTEIN, Cynthia C., " U.S. Restructuring Legislation, Revising the International Banking Act 1978, for the Worse?", Fordham Law Review, E.U.A, Vol. LX, No. 6, mayo de 1992, págs. 37-52.
- LOUNGANI, Prakash, ¿Puede caer más el precio de la vivienda?, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., marzo de 2010, Vol. 47, Núm. 1, págs. 16-19.
- MONAHAN, Jane, New rules to prevent another subprime crisis, The Banker, The Financial Times Ltd., London, January 2008, pág. 102.
- MULLEN, Ian, Self-regulation brews up a perfect storm, The Banker, The Financial Times Ltd., London, January 2008, pág. 10.
- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso, Better supervision is key to stability, The Banker, The Financial Times Ltd., London, April 2008, pág. 10-12.
- PHILIPS, Matthew, El monstruo que engulló a Wall Street, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 13, págs. 18-19.

- PITTS, James T. et al., FDIC/RTC suits against bank and thrift officers and directors- what's now, what's left?, Fordham Law Review, E.U.A., Vol. LXIII, No. 6, mayo de 1995, págs. 2087- 2113.
- RAJAN, Raghuram G., Time for regulatory soul-searching, The Banker, The Financial Times Ltd., London, January 2008, págs. 50-51.
- ROMO GUILLEN, Héctor, La Crisis Financiera de los Préstamos Subprime, Comercio Exterior, México, Vol. 59, Núm. 12, diciembre de 2009.
- SAMUELSON, Robert J., El gran juego de la confianza, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, septiembre 29, pág. 9.
- SCHIFF, Peter, El paso del dólar devaluado, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, enero 21, pág.36.
- SOROS, George, Destrucción de la Riqueza, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, mayo 26, pág. 50.
- The Banker Opinion, The world can learn from EU's regulatory shake-up mistakes, The Banker, The Financial Times Ltd., London, September 2008, pág.6.
- VIR BHATIA, Ashok, Después de la supernova, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., septiembre de 2010, Vol. 47, Núm. 3, págs. 40-43.
- ZAKARIA, Fareed, El gran gobierno al rescate, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, septiembre 29, págs. 31-32.
- _____, Hay un resquicio de esperanza, Newsweek, Washington Post Company, E.U.A., 2008, octubre 20, págs. 13-15.
- ZAMIL, S. Rajan, La filosofía de la regulación, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., junio de 2009, Vol. 46, Núm. 2, págs. 50-51.
- _____, Un riesgo demasiado grande, Finanzas y Desarrollo, Ed. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., E.U.A., diciembre de 2009, Vol. 46, Núm. 4, págs.41-44.

III. Legislación

- Acuerdo por el que queda sectorizado el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Acuerdo que establece las bases y principios del proceso de desincorporación bancaria.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto que establece la nacionalización de la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de septiembre de 1982.
- Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980.
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1991.
- Financial Institution Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978.
- Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989.
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Ley del Banco de México.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley Para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reglamento Interior del Banco de México.

IV. Otras fuentes de información

Internet

- BANCO DE MÉXICO (BANXICO), Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954, disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico>.
- BANCO DE MÉXICO (BANXICO), TURRENT DÍAZ, Eduardo, "Historia Sintética de la Banca en México", disponible en <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/basico>.
- Distritos de la Reserva Federal identificados oficialmente por número y por ciudad sede de un Banco de la Reserva. Disponible en <http://www.federalreserve.gov/otherfrb.htm>.
- Informe sobre la inflación Octubre-Diciembre 2009 y programa monetario para 2010, disponible en www.banxico.gob.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/.
- INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB), Experiencia de Crisis Financieras desde una Perspectiva Internacional, en <http://www.ipab.org.mx/rendicion/descargas/CIIPAB/IPAB-1a5.pdf>.
- Página web de la Corporación Federal del Seguro de Depósito. Disponible en <http://www.fdic.gov/regulations/laws/important/index.html>
- Página web de la Corporación Federal del Seguro de Depósito. Disponible en <http://www.fdic.gov/deposit/>
- Página web del Consejo Federal de Examinación de las Instituciones Financieras. Disponible en <http://www.ffiec.gov/about.htm>
- Página web del Departamento del Tesoro. Disponible en <http://www.ustreas.gov/education/history/>
- BANCO DE MÉXICO, Informe Anual 1994, México D.F. 1995. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicacionesydiscursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/>
- BANCO DE MÉXICO, Informe anual 1995, México D.F. 1996. <http://www.banxico.org.mx/documents/%7BA7188884-E289-28A7-A856-9B83EF078AAF%7D.pdf>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "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", tesis aislada, Amparo en revisión 120/2002, Mc Cain México, S.A. de C.V., 13 de febrero de 2007, Mayoría de seis votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, pág. 6. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=172650&cPalPrm=TRATADOS.INTERNACIONALES.&cFrPrm=>