



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

**Rescates bancarios. Análisis económico del marco jurídico para su implementación en México**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
**Maestro en economía**

PRESENTA:  
**Daniel Zapata García**

TUTOR:  
Dr. Carlo Panico  
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. Santiago Capraro Rodríguez  
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Moritz Alberto Cruz Blanco  
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Dra. Marcia Luz Solorza Luna  
Facultad de Economía, UNAM

Dr. Roberto Valencia Arriaga  
Facultad de Economía, UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, febrero de 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*«El dinero es tiempo futuro. Puede ser una tarde en las afueras, puede ser música de Brahms, puede ser mapas, puede ser ajedrez, puede ser café, puede ser las palabras de Epicteto, que enseñan el desprecio del oro».*

Borges, *El Zahir*.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo y afecto que mis seres queridos me brindaron durante esta etapa académica de mi vida. Agradezco también a mi tutor, el profesor Carlo Panico, por sus enseñanzas y mentoría, tanto en los cursos como en la elaboración de esta tesis. Del mismo modo, agradezco a los profesores miembros del jurado por sus amables revisiones y pertinentes comentarios: Santiago Capraro Rodríguez, Moritz Alberto Cruz Blanco, Marcia Luz Solorza Luna y Roberto Valencia Arriaga. Agradezco a mi amigo Emmanuel Moreno por revisar las cuestiones jurídicas del texto. Por último, agradezco la beca que me otorgó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pues estos recursos de los contribuyentes me permitieron concentrarme en mis deberes estudiantiles; por ello, espero que esta tesis contribuya en algo al cuidado de los recursos públicos.

# ÍNDICE

SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. INTERCONEXIÓN FINANCIERA, RIESGO SISTÉMICO Y RESCATES BANCARIOS	9
1.1. Interconexión financiera	9
1.1.1. Actividad bancaria	9
1.1.2. Relaciones interbancarias y el banco central	18
1.2. Riesgo sistémico	22
1.2.1. Liquidez y solvencia	22
1.2.1. Importancia sistémica	29
1.3. Rescates bancarios	31
1.3.1. Regulación preventiva	31
1.3.2. Regulación reactiva	36
1.4. Conclusiones	42
CAPÍTULO II. ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO	44
2.1. Arreglo institucional	44
2.1.1. Instituciones de crédito	46
2.1.2. Otros intermediarios financieros	53
2.2. Actividad económica	57
2.2.1. Instituciones de banca múltiple y grupos financieros	57
2.2.2. Bancos de desarrollo	66
2.3. Conclusiones	70
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO PARA LOS RESCATES BANCARIOS EN MÉXICO	72
3.1. Regulación vigente	72
3.1.1. Protección al ahorro bancario y el acreditante de última instancia	72
3.1.2. Comité de Estabilidad Bancaria y tratamiento de bancos en dificultades	75
3.2. Deficiencias de la regulación vigente	80
3.2.1. Protección al ahorro bancario y acreditante de última instancia	80
3.2.2. Comité de Estabilidad Bancaria y tratamiento de bancos en dificultades	82
3.3. Conclusiones generales	86
REFERENCIAS	89

## SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

**AIG:** American International Group.

**Banxico:** Banco de México.

**BCE:** Banco Central Europeo.

**CEB:** Comité de Estabilidad Bancaria.

**CESF:** Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.

**CFAD:** Corporación Federal Aseguradora de Depósitos (*Federal Deposit Insurance Corporation*).

**Circular 3/2012:** *Texto compilado de la Circular 3/2012 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2012, incluyendo sus modificaciones dadas a conocer mediante Circulares 1/2013, 2/2013, 1/2014, 5/2014, 15/2014, 1/2015, 3/2015, 7/2015, 1/2016, 2/2016, 5/2016, 12/2016, 1/2017, 11/2017, 16/2017, 8/2018, 14/2018, 15/2018, 16/2018, 2/2019, 7/2019, 9/2019, 12/2019, 1/2020, 20/2020, 23/2020, 28/2020, 38/2020, 2/2021, 12/2021 y 4/2022, publicadas en el referido Diario el 13 de septiembre de 2013, 6 de diciembre de 2013, 15 de enero de 2014, 29 de abril de 2014, 3 de octubre de 2014, 9 de enero de 2015, 3 de marzo de 2015, 20 de marzo de 2015, 26 de enero de 2016, 9 de febrero de 2016, 11 de marzo de 2016, 3 de noviembre de 2016, 9 de febrero de 2017, 29 de mayo de 2017, 1 de agosto de 2017, 18 de julio de 2018, 3 de octubre de 2018, 29 de octubre de 2018, 14 de noviembre de 2018, 1 de febrero de 2019, 30 de abril de 2019, 13 de junio de 2019, 3 de octubre de 2019, 15 de enero de 2020, 2 de junio de 2020, 5 de junio de 2020, 15 de julio de 2020, 12 de octubre de 2020, 12 de mayo de 2021, 29 de diciembre de 2021 y 23 de marzo de 2022, respectivamente, de Banxico. El texto puede fue consultado el 5 de octubre de 2022 en la página de Banxico:*

<https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitida-por-el-banco-de-mexico/circular-3-2012/%7B4E0281A4-7AD8-1462-BC79-7F2925F3171D%7D.pdf>

**Circular 4/2019:** *Circular dirigida a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera relativa a las Disposiciones de carácter general aplicables a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que realicen con Activos Virtuales*, emitida por Banxico. El texto fue consultado el 5 de octubre de 2022 en la página del Diario Oficial de la Federación:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5552303&fecha=08/03/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552303&fecha=08/03/2019#gsc.tab=0)

**CMNIF:** Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera.

**CNBV:** Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**CFF:** Código Fiscal de la Federación.

**Condusef:** Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

**CNSF:** Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

**CONSAR:** Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Criterios de crédito:** Criterios Relativos al Esquema General de Contabilidad para las Instituciones de Crédito en México.

**Criterios de financiamiento:** Criterios Relativos al Esquema General de la Contabilidad para Instituciones de Financiamiento Colectivo.

**CSBB:** Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

**DCGAIC:** Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.

**Glosario NIFBdM:** Glosario de las Normas de Información Financiera emitidas por el Banco de México.

**Hacienda** (con mayúscula): Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**IFD:** Instrumento financiero derivado.

**IPAB:** Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

**LACP:** Ley de Ahorro y Crédito Popular.

**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.

**LMV:** Ley del Mercado de Valores.

**LOAPF:** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**LOBB:** Ley Orgánica del Banco del Bienestar.

**LOBNCE:** Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.

**LOBNEFAA:** Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

**LOBNOSP:** Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

**LONF:** Ley Orgánica de Nacional Financiera.

**LOSHF:** Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.

**LPAB:** Ley de Protección al Ahorro Bancario.

**LRAF:** Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

**LRASCAP:** Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

**LRITF** (también conocida como Ley Fintech): Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

**NIF** (más el número correspondiente): Norma de Información Financiera del Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera.

**NIFBdM** (más el número correspondiente): Norma de Información Financiera del Banco de México.



**PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Procapte:** Programa de Capitalización Temporal.

**PTU:** Participación de los trabajadores en las utilidades.

**Socap:** Sociedad cooperativa de ahorro y préstamo.

**Sofipo:** Sociedad financiera popular.

**Sofom:** Sociedad financiera de objeto múltiple.

**UDIS:** Unidades de inversión.

## INTRODUCCIÓN

El sistema de pagos es el instrumento de la economía nacional para lograr el movimiento de dinero y crédito entre distintos agentes económicos. Específicamente, el Banco de México (Banxico) lo define como «un conjunto de instrumentos, procedimientos bancarios y, por lo general, sistemas interbancarios de transferencia de fondos que aseguran la circulación del dinero».<sup>1</sup> En el mismo sentido, para el Banco Central Europeo (BCE), el sistema de pagos es «el conjunto de instrumentos, intermediarios, reglas, procedimientos, procesos y transferencias interbancarias de fondos que facilitan la circulación de dinero en un país o en una área monetaria» (BCE, 2010, p. 25). De acuerdo con estas definiciones, resulta claro que los bancos son un elemento esencial en el sistema de pagos, por lo que el funcionamiento correcto de este depende, en gran medida, del funcionamiento correcto de aquellos. Sin embargo, los bancos no siempre funcionan correctamente. Cuando fallan, los problemas pueden concentrarse en un solo banco, incluso al punto de suspender sus actividades comerciales, o afectar varios bancos, lo que generaría una amenaza al sistema de pagos y, por tanto, a la economía en general.

El análisis de la regulación sobre rescates bancarios en México muestra su relevancia si es advertido que la economía mexicana ha sido liberalizada en varios sentidos desde finales de los años ochenta del siglo pasado. En primer lugar, las reformas legislativas de 1989 permitieron la inversión extranjera de cartera en el mercado accionario mexicano; la apertura fue extendida al mercado de dinero en 1991 (Ros, 1993, p. 6).<sup>2</sup> En segundo lugar, se inició una serie de cambios regulatorios en 1995 para aumentar el rango permitido de inversión

---

<sup>1</sup> Esta definición fue consultada el 5 de octubre de 2022 en la página de Banxico: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/introduccion-sistemas-pago-tr.html#:~:text=Un%20sistema%20de%20pagos%20es,y%20los%20de%20bajo%20valor.>

<sup>2</sup> Ros (1993) realiza un análisis detallado del tema teniendo, por un lado, una visión de conjunto para entender la apertura de la economía mexicana y, por otro lado, una visión específica para cada rubro de los mercados financieros y flujos de capital. Así, el artículo referido facilita el entendimiento de los alcances y límites de la apertura.

extranjera en el sector financiero mexicano,<sup>3</sup> lo que culminó en 1999 con la eliminación de todas las restricciones.<sup>4</sup>

Por este motivo, la economía mexicana es susceptible de sufrir las perturbaciones financieras que han caracterizado el funcionamiento del sistema financiero internacional. Específicamente, las quiebras de bancos demasiado interconectados de los países más ricos han mostrado que pueden generar interrupciones del funcionamiento de los sistemas de pagos en otros países, con consecuencias nocivas en todos los sectores productivos y cuya trascendencia puede ser estimada difícilmente (Vickers, 2012, p. 6). Pero no solamente el contexto macroeconómico liberalizado justifica el estudio de los rescates bancarios, también las experiencias críticas ocurridas en México durante el decenio de los ochenta y la de los noventa del siglo XX contribuyen a esta necesidad, pues sendas crisis afectaron el funcionamiento de los bancos y requirieron la intervención pública; sin embargo, debido a que en ninguna de estas ocasiones se contaba con un plan de intervención adecuado, la pertinencia y legalidad de las medidas adoptadas son debatidas aún, al igual que la consecución de los objetivos que buscaban alcanzar.<sup>5</sup>

La experiencia crítica del decenio de 1990 y la exposición de la economía mexicana a las perturbaciones internacionales, además de sus riesgos internos, justifican el análisis de la regulación bancaria mexicana para saber si es congruente con las recomendaciones de la literatura económica especializada, o si esta regulación presenta fallos que entorpezcan la capacidad de aminorar la afectación del sistema de pagos en caso de que ocurriera una crisis. Debido a que los ajustes regulatorios en materia de rescates bancarios después de la crisis de 1995 no se produjeron en el seno de una consulta académica, y a que los estándares regulatorios internacionales generados a raíz de la crisis financiera de 2008 se enfocaron en

---

<sup>3</sup> El decreto por el que fueron reformadas varias disposiciones en la materia fue consultado el 5 de octubre de 2022 en la página del Diario Oficial de la Federación:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4884918&fecha=17/11/1995&cod\\_diario=209418](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4884918&fecha=17/11/1995&cod_diario=209418)

<sup>4</sup> El decreto es controvertido, aunque no ilegal, porque la apertura se realizó en un artículo transitorio. Dicho decreto fue consultado el 5 de octubre de 2022 en la página del Diario Oficial de la Federación: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4942731&fecha=19/01/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4942731&fecha=19/01/1999)

<sup>5</sup> Cárdenas (2015, pp. 640-771) ofrece una exposición detallada sobre estas crisis desde una perspectiva económica, complementada con información sobre los contextos políticos en los que se desarrollaron.

medidas preventivas de carácter prudencial, la hipótesis de este trabajo es que la regulación reactiva, específicamente la referida a la intervención pública en los bancos en dificultades, presenta deficiencias. Para constatar esto, la tesis contrasta dicha literatura académica con la legislación vigente, considerando, además, las características específicas del sistema bancario mexicano.

Concretamente, la literatura especializada en la materia es sometida a revisión en el primer capítulo, enfatizando la necesidad de los rescates bancarios en determinadas circunstancias y sobre la base de algunos supuestos regulatorios; además, son abordados los riesgos a los que suelen exponerse los bancos, ejemplificando gráficamente algunos de ellos. El segundo capítulo es un análisis de la estructura del sistema bancario mexicano y algunas de sus características más relevantes, con la finalidad de que sean consideradas en el caso concreto de la regulación de rescates bancarios en México. En el tercer capítulo, la regulación mexicana sobre los rescates bancarios es analizada a la luz de la literatura expuesta en el primer capítulo y de las características del sistema bancario mexicano abordadas en el segundo; esto permite que las deficiencias específicas de la regulación vigente sean identificadas en esta parte. La conclusión de esta tesis, como se mostrará en el tercer capítulo, es que la regulación sí ha mejorado en términos generales después de las crisis mencionadas, pero aún presenta algunas deficiencias en algunos aspectos de los procedimientos de intervención.

En este sentido, aunque la tesis ofrece un análisis regulatorio general, se enfoca en la regulación reactiva, entendida como aquella destinada a proteger los recursos y a los servidores públicos comprometidos en las intervenciones bancarias.<sup>6</sup> Así, este análisis pretende aportar elementos nuevos para la discusión del tema sobre la base de la regulación vigente, pues, si bien es cierto que algunos autores han estudiado la figura del rescate bancario en México, también lo es que sus investigaciones suelen estar enfocadas

---

<sup>6</sup> Esto no obsta que sea referida, en el primer capítulo, literatura enfocada en la prevención de crisis y perturbaciones financieras.

históricamente en aquel ocurrido en el decenio de 1990, sin evaluar la legislación más reciente o sin enfatizarla.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Como en CEEY (2010), Espinosa y Cárdenas (2011 A, B, C, D y E) y Cárdenas (2015, pp. 754-771).

# CAPÍTULO I. INTERCONEXIÓN FINANCIERA, RIESGO SISTÉMICO Y RESCATES BANCARIOS

Este capítulo presenta una revisión de la literatura económica sobre regulación financiera, específicamente aquellas referida a las operaciones bancarias y los rescates bancarios. El objetivo es exponer la necesidad de los rescates bancarios en determinadas circunstancias y sobre la base de algunos supuestos regulatorios, además de extraer algunos lineamientos regulatorios para que sean contrastados en el tercer capítulo.

## 1.1. Interconexión financiera

### 1.1.1. Actividad bancaria

Los bancos suelen ser considerados simplemente como intermediarios financieros que utilizan los recursos de los ahorradores para otorgar préstamos a personas que desean emprender alguna actividad económica, pero que carecen de los recursos necesarios para ellos; sin embargo, esta idea no está apegada al quehacer cotidiano de los bancos, pues estas instituciones no dependen de los depósitos de los ahorradores para poder generar créditos o, al menos, no dependen directa y enteramente de ellos.<sup>8</sup> Además, las actividades bancarias son variadas y con distintos grados de complejidad según sea el tipo de banco en cuestión; así, los bancos pueden ser clasificados, de acuerdo con sus actividades, en tres tipos: comerciales, de inversión y universales.<sup>9</sup>

En un sistema especializado, como aquel que surgió en el Reino Unido en el siglo XIX y operó allí hasta mediados del decenio de 1980, los bancos comerciales conceden préstamos comerciales, al consumo e hipotecarios;<sup>10</sup> y, para operar, estos bancos obtienen recursos tanto a través de la emisión de depósitos como de la captación de depósitos del público (Mishkin, 2019, p. 89). A diferencia de los bancos comerciales, los bancos de

---

<sup>8</sup> Este tema es tratado detalladamente en Keynes (1930, pp. 20-43), Schumpeter (1981 [1954], 303-305 y 1079-1084), Tobin (1963), Kaldor (1985) y McLeay *et al* (2014).

<sup>9</sup> Betancourt *et al* (2020) plantean la evolución de los tipos de bancos y de los fundamentos teóricos subyacentes. Wilmarth (2020), por su parte, ofrece un estudio más detallado sobre la evolución de la banca en Estados Unidos y los riesgos que los grandes bancos han generado en la economía.

<sup>10</sup> Sin embargo, estos bancos incursionaron tardíamente en los préstamos hipotecarios en Reino Unido, pues iniciaron a principios de los años ochenta (Bowen *et al*, 1999, 251 y 255).

inversión no se enfocan en los depósitos y los préstamos, sino que asisten a las empresas para que emitan valores y que el propio banco de inversión, ya sea como propietario o a nombre y por cuenta de la empresa emisora, los venda en el mercado; es decir, los bancos de inversión sí actúan como intermediarios, pero intermedian para comprar y vender los valores de las empresas (Mishkin, 2019, p. 92). Por otra parte, los bancos universales, entendidos como empresas financieras individuales o como consorcios financieros,<sup>11</sup> pueden combinar ambos tipos de actividades y añadir algunas otras, dependiendo del modelo de banca universal adoptado en determinado país (Mishkin, 2019, pp. 308-309).

Para entender las operaciones bancarias con mayor claridad, es necesario conocer la estructura del balance general bancario, el cual es un documento contable en el que se muestra la relación entre el activo, el pasivo y el capital de la institución. Como lo sugiere el nombre del documento, el balance general refleja una igualdad (Mishkin, 2019, p. 238):

$$\textit{Activo total} = \textit{Pasivo total} + \textit{Capital}.$$

Por tanto,

$$\textit{Activo total} - \textit{Pasivo total} = \textit{Capital}.$$

Cuando el activo total es menor que el pasivo total, es decir, cuando el capital resulta ser negativo, el banco es considerado insolvente (Mishkin, 2019, p. 240).

Además de mostrar estos valores, el balance puede entenderse, por una parte, como una lista de las fuentes de financiamiento e ingresos de los bancos, es decir, los elementos desagregados del pasivo y del capital. Por otra parte, también es una lista del destino que tiene dicho financiamiento en forma de los elementos desagregados del activo (Mishkin, 2019, p. 238). Una característica importante en el balance de los bancos es que los activos pueden ser de largo plazo, mientras que los pasivos pueden ser de inmediato y corto plazo (Freixas y Parigi, 2019, p. 605);<sup>12</sup> este descalce de plazos puede generar problemas de

---

<sup>11</sup> Wilmarth (2020, p. 1), por ejemplo, enfoca el concepto de banca universal en los consorcios o grupos de empresas financieras. El enfoque del autor tiene una justificación histórica, pues los diseños comerciales que las estructuras de estas agrupaciones tienen han sido empleados reiteradamente para eludir la regulación, como se muestra detalladamente en su obra.

<sup>12</sup> Esta discordancia entre los vencimientos, conocida como «descalce de plazos», se debe a que los bancos invierten en activos de largo plazo porque suelen tener rendimientos mayores que los de corto

iliquidez e insolvencia a los bancos en caso de que acaezcan perturbaciones o choques en la economía, por lo que adquiere relevancia el papel de la banca central.

Si bien el balance general nos ayuda a conocer la situación contable de los bancos, también existen otras actividades desarrolladas por estos que no se encuentran reflejadas en los balances, conocidas como «operaciones fuera de balance» (Mishkin, 2019, p. 259). Las operaciones de este tipo más comunes son los *FX swaps* (también llamados *forex*), *swap* de divisas y *forwards* (Borio *et al*, 2017). Los *FX swaps* son contratos en los que dos partes intercambian dos divisas al contado y se comprometen a revertir el intercambio en una fecha y precio futuros previamente acordados; son considerados instrumentos del mercado de dinero debido a que el plazo suele ser igual o menor que un año. Los *swaps* de divisas son contratos similares a los anteriores, excepto en que las dos partes acuerdan revertir el intercambio a más largo plazo, por lo que se considera que son instrumentos de los mercados de capitales. Por último, los *forwards* son contratos cuyo objeto es intercambiar dos monedas a una fecha y precio futuros previamente acordados.<sup>13</sup>

En México, el estado de situación financiera (denominado anteriormente «balance general bancario») debe contar mínimamente con los rubros que se muestran en el *Gráfico 1*.

---

plazo (Freixas. 2019, p. 606). Sin embargo, esto no ha sido así siempre, sino que inició como un modelo innovador en Alemania a finales del siglo XIX para desarrollar la industria nacional (Betancourt *et al*, 2020, pp. 12-14).

<sup>13</sup> Como podrá apreciarse en los rubros del estado de situación financiera, varias de las actividades señaladas en la literatura como instrumentos fuera del balance están, para el caso mexicano, dentro del mismo. Las actividades fuera de balance también son consideradas en la metodología para determinar la importancia sistémica desde 2018, cuando la CNBV publicó la *Resolución que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito* el 14 de marzo de dicho año.



Gráfico 1. Estado de situación financiera simplificado

Activo	Pasivo y capital contable
Efectivo y equivalentes de efectivo	Captación tradicional
Cuentas de margen	Préstamos interbancarios y de otros organismos
Inversiones en instrumentos financieros	Acreedores por reporto
Deudores por reporto	Préstamos de valores
Préstamo de valores	Colaterales vendidos o dados en garantía
Ajustes de valuación por cobertura de activos financieros	Instrumentos financieros derivados
Total de cartera de crédito	Ajustes de valuación por cobertura de pasivos financieros
Activos virtuales	Obligaciones en operaciones de bursatilización
Beneficios por recibir en operaciones de bursatilización	Pasivo por arrendamiento
Otras cuentas por cobrar	Recursos de aplicación restringida recibidos del gobierno federal
Bienes adjudicados	Otras cuentas por pagar

Activos de larga duración mantenidos para la venta o para distribuir a los propietarios	Pasivos relacionados con grupos de activos mantenidos para la venta
Pagos anticipados y otros activos	Instrumentos financieros que califican como pasivo.
Propiedades, mobiliario y equipo	Obligaciones asociadas con el retiro de componentes de propiedades, mobiliario y equipo
Activos por derechos de uso de propiedades, mobiliario y equipo	Pasivo por impuestos a la utilidad
Inversiones permanentes	Pasivo por beneficios a los empleados
Activos por impuestos a la utilidad diferidos	Créditos diferidos y cobros anticipados
Activos intangibles	Capital contable
Activos por derechos de uso de activos intangibles	Cuentas de orden
Crédito mercantil	
Otros	
Total =	Total

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el Anexo 33 de las DCGAIC (pp. 74-107).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El Anexo 33 se fundamenta en el artículo 174 de las DCGAIC.

Para comprender mejor el estado de situación financiera, deben ser aclarados algunos conceptos de ambas columnas. Iniciando por el lado izquierdo, el rubro «efectivo y equivalentes de efectivo» contiene el saldo que resulta de la inversión en instrumentos financieros de los fideicomisos denominados en unidades de inversión (UDIS)<sup>15</sup> (Anexo 33, p. 77). Las cuentas de margen, también llamadas de aportación, son cuentas individualizadas de instituciones financieras en las que estas depositan efectivo o valores<sup>16</sup> para garantizar el cumplimiento de los instrumentos financieros derivados; sin embargo, debe ser precisado que estos depósitos no forman parte de tales instrumentos, sino que funcionan solamente como garantías de los mismos (Anexo 33, p. 77; NIF C-10; Glosario NIF, p. 1834).<sup>17</sup>

En el rubro de inversiones en instrumentos financieros, se presentan todas las inversiones designadas de esta manera en las NIF, como los valores (Anexo 33, p. 77);<sup>18</sup> sin embargo, los instrumentos financieros derivados (IFD), cuyo valor varía de acuerdo con los cambios experimentados por un subyacente,<sup>19</sup> tienen su propio rubro. El reporto es un contrato en virtud del cual una persona, llamada reportador, adquiere la propiedad de títulos de crédito con el pago de una suma de dinero y se obliga a transferir a otra persona, llamada reportado, la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie, en el plazo convenido y contra reembolso del mismo precio más otra cantidad llamada premio (LGTOC, art. 259);

---

<sup>15</sup> Las UDIS son unidades de cuenta cuyo valor es determinado periódicamente por Banxico, de acuerdo con el *Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta*.

<sup>16</sup> En la legislación mexicana, los valores comprenden acciones, partes sociales, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio, entre otros títulos de crédito (LMV, art. 2; DCGAIC, art. 175 bis 1).

<sup>17</sup> Tanto las Normas de Información Financiera (NIF) como el Glosario NIF son emitidos por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CMNIF) y sirven para guiar la contabilidad de las instituciones financieras. Dado que son emitidas por un órgano privado, no son jurídicamente vinculantes; sin embargo, la CNBV sí reconoce la utilización de las NIF, así como del Glosario, si la misma comisión no determina un criterio divergente o en tanto las normas no regulen actividades prohibidas en la legislación (Anexo 33, Anexo 33: Anexo 33, *Criterios relativos al esquema general de la contabilidad para instituciones de crédito*). También existen las Normas de Información Financiera (NIFBdM) y el Glosario NIFBdM que regulan exclusivamente las actividades de Banxico.

<sup>18</sup> Algunos de los instrumentos financieros son los de alta liquidez, de capital, de cobertura, derivados, negociables, para cobrar o vender, para cobrar principal o interés, por cobrar y por pagar (NIF C-1, C-2, C-3, C-10, C-11, C-16, C-19 y C-20).

<sup>19</sup> Un subyacente es una variable o un conjunto de variables que determinan el monto de liquidación del derivado (NIF C-10, 32.2).

por tanto, el banco debe reflejar en el activo los montos a cargo de sus reportadores (Anexo 33, p. 77).

En el rubro *Ajustes de valuación por cobertura de activos financieros*, deben registrarse los ajustes al valor en libros que tengan las partidas cubiertas (Anexo 33, p. 77). Un instrumento financiero de cobertura es un IFD que se emplea para compensar los cambios de valor razonable<sup>20</sup> de los flujos de efectivo de una partida cubierta (NIF C-10; Glosario NIF, p. 1844).<sup>21</sup> En el rubro *Total de cartera de crédito*, deben registrarse los créditos otorgados al comercio, al consumo, a la vivienda o en calidad de agente del gobierno federal; cada uno de estos tipos de créditos debe desglosarse en tres etapas de riesgo, en donde la primera se refiere a aquellos créditos que no se han deteriorado desde su contratación, la segunda se refiere a aquellos que han experimentado un incremento significativo en el riesgo, y la tercera se refiere a aquellos créditos deteriorados por la afectación de sus flujos de efectivo (Anexo 33, pp. 36 y 77-79). Las inversiones permanentes son aquellas por las que el banco participa en los beneficios y riesgos económicos de otra entidad (participada), por lo que se encuentra expuesto a la variabilidad de los rendimientos de la participada; estas entidades son subsidiarias<sup>22</sup> no consolidadas, asociadas, negocios conjuntos, entre otras (NIF C-7; Anexo 33, p. 80).

Por último, el rubro *Activos virtuales* está compuesto por los activos del banco que cumplen las siguientes seis características: (1) ser unidades de información; (2) ser identificables unívocamente; (3) estar registrados electrónicamente; (4) que no representen derechos sobre un activo subyacente o, si lo hicieran, que el valor del subyacente sea menor que el del activo virtual; (5) que tengan controles de emisión mediante protocolos a los que puedan suscribirse terceros; y (6) que tengan protocolos que impiden múltiples transmisiones

---

<sup>20</sup> El valor razonable es el precio que se recibiría por la compraventa de un activo en un contexto de libre competencia; por tanto, no es un valor específico a lo largo del tiempo, sino que se modifica de acuerdo con las condiciones del mercado (NIF B-17, 41; Glosario NIF, pp. 1858 y 1868).

<sup>21</sup> Una partida cubierta es un activo, pasivo, compromiso en firme, transacción altamente probable o una inversión neta en una operación extranjera que expone a la entidad a riesgos, por lo que se designa para ser cubierto (NIF C-10; Glosario NIF, p. 1854).

<sup>22</sup> Son aquellas controladas por otra entidad (NIF C-7; Glosario NIF, p. 1862). El control es la capacidad de imponer decisiones en las asambleas generales de accionistas, de ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o de dirigir la administración, la estrategia o las principales políticas del banco (LIC, arts. 13 y 22 Bis).

simultáneas del mismo activo (Circular 4/2019). Las criptomonedas son un ejemplo de estos activos virtuales (NIF C-22; Anexo 33, p. 79).

Es pertinente identificar ahora algunos elementos del lado derecho. La captación tradicional está constituida por los depósitos de exigibilidad inmediata, depósitos a plazo, títulos de crédito emitidos por el banco, y por la cuenta global de captación sin movimientos (Anexo 33, p. 80). Teóricamente, los depósitos pueden ser mayoristas o minoristas, dependiendo de si sus titulares son otras instituciones financieras o personas del público en general, respectivamente (Dewatripont y Tirole, 1994, p. 13). El rubro *Préstamos interbancarios y de otros organismos* contiene estos préstamos desglosados según el plazo de su vencimiento: exigibilidad inmediata, de corto plazo y de largo plazo. Los créditos cuyo plazo es igual o menor que tres días son considerados de exigibilidad inmediata; si el plazo es mayor que tres días e igual o menor que un año, son considerados créditos de corto plazo; y, por último, si el plazo es mayor que un año, los créditos son considerados de largo plazo (Anexo 33, p. 81).

El préstamo de valores es muy similar a las operaciones de reporto, pues el prestamista transfiere la propiedad de valores al prestatario y este se obliga a restituir valores de la misma especie y valor, más una prima, al prestamista (Banxico, 2014, p. 122); sin embargo, a diferencia del reporto, el prestatario no le otorga una cantidad de dinero inicial al prestamista, sino que ofrece alguna garantía de pago. Estos colaterales, así como los ofrecidos en otras operaciones, deben ser registrados en el rubro de *Colaterales vendidos o dados en garantía* (Anexo 33, p. 81). En el rubro *Instrumentos financieros que califican como pasivo*, deben ser registradas las aportaciones efectuadas para realizar un aumento de capital hasta que no se formalice por el órgano corporativo respectivo, como la asamblea de accionistas; además, debe incluir pasivos derivados de obligaciones generadas por instrumentos financieros, como la obligación de entregar un activo financiero o intercambiarlo por otro de menor valor (NIF C-12; Anexo 33, pp. 81-82).

Las obligaciones subordinadas son un elemento muy importante de este último rubro. Estas son, al igual que sus cupones, títulos de crédito que representan individualmente la participación de sus tenedores como acreedores en una deuda colectiva en la que el banco es el deudor, y cuyo derecho de cobro depende de un orden de prelación según se trate de

obligaciones subordinadas preferentes o de no preferentes; además, su conversión en acciones puede ser optativa, obligatoria o puede estar prohibida (LIC, art. 64; De la Fuente, 2018, pp. 86-89). Los bancos pueden emitir obligaciones subordinadas, con la autorización previa de Banxico, y colocarlas directamente sin la intermediación de las casas de bolsa (LIC, arts. 46 y 64; Circular 3/2012).

Al igual que en el caso de otras sociedades enfocadas en actividades lucrativas, los bancos pueden pagar diferidamente los impuestos y las participaciones de los trabajadores en las utilidades (PTU), según los acuerdos con las autoridades competentes en las materias;<sup>23</sup> si no han sido diferidos los impuestos ni las PTU, los primeros deben ser registrados en el rubro *Pasivos por impuestos a la utilidad*, y los segundos deben registrarse en el rubro *Pasivos por beneficios a los empleados* (NIF D-3 y D-4; Anexo 33, p. 82). El rubro *Cuentas de orden* contiene aquellos elementos que no afectan directamente el pasivo, el activo o el capital del banco, o lo hacen de manera contingente; estos elementos están relacionados con servicios prestados por la institución, como fideicomisos, mandatos, avales, entre otros (Anexo 33, p. 82; De la Fuente, 2018, pp. 129 y 130).

Por último, en el lado derecho del balance, pero distinto del pasivo bancario, se encuentra el capital contable, el cual es el valor residual de todos los activos del banco menos todos sus pasivos, por lo que es igual a los activos netos. Si es considerado su origen, el capital contable se constituye por el capital contribuido (capital social y reservas capitalizadas) y por el capital ganado o perdido en el ejercicio (NIF A-5 y C-11; Glosario NIF, pp. 1826-1827). El capital social es el valor de la cantidad que los socios aportaron, en dinero o en especie,<sup>24</sup> para suscribir acciones de la sociedad (Menéndez, 2015, p. 171; Moreno, 2017, p. 11).

---

<sup>23</sup> El artículo 66-A, fracción II, del CFF regula el pago diferido de impuestos federales; por su parte, el capítulo VIII del Título Tercero de la Ley Federal del Trabajo regula la PTU. Cada entidad federativa puede regular el diferimiento de impuestos en su legislación fiscal local; sin embargo, la regulación en materia laboral es exclusiva del congreso federal.

<sup>24</sup> Sin embargo, las aportaciones en especie requieren la autorización de la CNBV; para ello, la comisión debe considerar que esto no comprometería la liquidez ni la solvencia de la institución (LIC, art. 12).

### 1.1.2. Relaciones interbancarias y el banco central

Como lo muestran algunos rubros del balance general, los bancos no actúan de manera independiente y aislada en la economía, sino que se encuentran relacionados con otras instituciones financieras, tanto bancarias como no bancarias. A esta red de relaciones de créditos, intercambios y otras relaciones de dependencia se le conoce como «interconexión financiera» (Camacho *et al*, 2016, p. 87) o «interdependencia financiera» (Bricco y Xu, 2019, p. 5). Las interconexiones financieras son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras se refieren a aquellas relaciones en las que las instituciones financieras son contrapartes vinculadas directamente por instrumentos de deuda, acciones o diversas figuras contractuales (Alonso y Stupariu, 2019, p. 197; Camacho *et al*, 2016, p. 87). Algunos de los instrumentos de interconexión financiera más importantes son los que fueron mencionados en la sección anterior, tanto los que están dentro del balance general (préstamos, depósitos y reportos) como los que se encuentran fuera de él (*FX swaps*, *swaps* de divisas y *forwards*). En un sentido amplio, todos estos instrumentos pueden ser considerados instrumentos de créditos entre las contrapartes (Borio *et al*, 2017, p. 38), por lo que, según Rochet y Tirole (1996, p. 733), su tratamiento simplificado puede ser estudiado en términos de préstamos.

Las interconexiones indirectas, por otra parte, son aquellas en las que existen expectativas de que la situación contable de una institución afecte la situación de la otra, incluso si no tienen vínculos directos como contrapartes (Camacho *et al*, 2016, p. 87). Este tipo de interconexiones existe si las instituciones se encuentran expuestas en los mismos sectores, mercados o emplean instrumentos similares, o si pertenecen a un mismo grupo empresarial o financiero; además, mediante la interconexión indirecta, pueden exponerse al riesgo reputacional<sup>25</sup> derivado de las relaciones de dependencia no contractuales (Alonso y Stupariu, 2019, p. 197). Aunque las interconexiones indirectas están teóricamente enfocadas en relaciones no contractuales, algunas sí suelen ser reguladas y formalizadas, como los grupos financieros.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Estos bancos generan la imagen de ser riesgosos o débiles, por lo que sus negocios son afectados y, en consecuencia, su saneamiento es dificultado.

<sup>26</sup> En México, por ejemplo, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LPAF) brinda las bases jurídicas en la materia, como se verá en el próximo capítulo.

Los bancos generan vínculos de interconexión directa por distintos motivos, de los cuales sobresalen dos: diversificación de portafolio y búsqueda de liquidez. La diversificación de portafolio, además de ofrecer ventajas en relación con las utilidades generadas por los bancos y disminuir el riesgo idiosincrático, también brinda mayores oportunidades de acceso a la liquidez (Cerasi y Daltung, 2000, pp. 1701-1702; Mishkin, 2019, p. 248).<sup>27</sup> Esto refleja la importancia de la liquidez en el sector bancario, pues, debido a la naturaleza de las actividades que los bancos desarrollan, suelen requerirla para cumplir las obligaciones regulatorias y contractuales o para brindar adecuadamente los servicios a sus clientes (Capraro *et al*, 2019, p. 27). En las decenios recientes, el desarrollo de los mercados monetarios y la ampliación consecuente de los instrumentos financieros han permitido que los bancos dependan menos de la liquidez externa (Mehrling, 2014; Capraro *et al*, 2019, p. 30),<sup>28</sup> al menos en épocas de estabilidad económica. Una forma específica de provisión de liquidez interna es a través de operaciones interbancarias (Dewatripont y Tirole, 1994, p. 13; Freixas y Parigi, 2019, p. 602), por lo que la necesidad de liquidez interna, en este caso, estimularía el aumento del grado de interconexión entre los bancos para satisfacerla.

En México, los bancos también cuentan con herramientas para obtener liquidez, tanto interna como externa; principalmente, suelen obtenerla de tres formas. En primer lugar, pueden recurrir a préstamos en el mercado interbancario (normalmente, de la noche a la mañana),<sup>29</sup> en donde participan bancos y otras instituciones financieras. En segundo lugar, a través de la venta de bonos, que suelen ser gubernamentales, en los mercados monetarios. En

---

<sup>27</sup> Mishkin (2019, pp. 254-255), reconoce que, si bien es verdad que la diversificación protege a los bancos de los riesgos sectoriales, la especialización puede brindar beneficios a los bancos porque podrían conocer mejor a las empresas del sector y discriminarlas sobre la base de dicho conocimiento; es decir, los bancos especializados están expuestos a mayor riesgo de quebrar si el sector fallara generalizadamente, pero pueden evitar riesgos más específicos al discriminar a empresas riesgosas. Al igual que los bancos privados especializados, los bancos de desarrollo están especialmente en esta situación, pues suelen estar enfocados en algún sector productivo.

<sup>28</sup> De acuerdo con Tirole (2010, pp. 33 y 36) y Holmström y Tirole (2011, pp. 3-4), la liquidez, entendida como disponibilidad de medios de pagos, es considerada interna si se genera dentro del sector, o externa si se genera fuera de él. En este sentido, la liquidez provista ordinaria o extraordinariamente por el sector público es externa para los bancos.

<sup>29</sup> Este plazo, que suele ser conocido en la literatura en inglés como «*overnight*», responde a la pretensión bancaria de disminuir el costo de los préstamos, puesto que la tasa de interés está relacionada positivamente con el plazo de los préstamos (Freixas y Parigi, 2019, p. 606).



tercer lugar y como fuente de liquidez externa, Banxico puede otorgar la liquidez requerida; esta fuente puede variar de acuerdo con los objetivos de política monetaria del banco central, pues, a través de las tasas de interés que cobran, algunos bancos centrales pretenden incentivar o no el uso de este canal. En México, los bancos cuentan con instrumentos de corto y largo plazo para adquirir liquidez. Los instrumentos de corto plazo son las operaciones de mercado abierto y las facilidades de crédito y depósito. Los de largo plazo son la compraventa de títulos de deuda, los depósitos de regulación monetaria y las ventanillas de liquidez a largo plazo.<sup>30</sup>

Las operaciones de mercado abierto son el principal instrumento de política monetaria empleado por los bancos centrales para intentar controlar la liquidez en la economía (Capraro *et al*, 2019, p. 63; Banxico, 2021, p. 53). Estas operaciones pueden ser créditos (si se desea aumentar la liquidez en el sistema) o depósitos (si se desea reducir la liquidez) en las cuentas corrientes que los bancos tienen en Banxico; también pueden ser operaciones de reporto con valores entre los bancos y el banco central; y, por último, compraventa de valores. Los reportos funcionan de la misma forma que se explicó en la sección anterior, solo que Banxico es el reportador y los bancos son los reportados en este caso. Esta operación, a diferencia de aquellas de mercado abierto, se realiza a petición de los bancos cuando requieren liquidez. Para diferenciar el reporto de la compraventa, es útil decir que aquel puede entenderse como una compraventa de valores con promesa de recompra, mientras que la compraventa de valores *simple* no conlleva tal promesa. Además de los instrumentos anteriores, Banxico también ofrece otras facilidades de crédito o depósito que son llamadas «ventanillas de liquidez»; estas son utilizadas por los bancos cuando no han logrado equilibrar su nivel de liquidez durante el día y el propio Banxico las emplea obligatoriamente para poner en cero las cuentas corrientes de los bancos (Capraro *et al*, 2019, pp. 73-74).

Como fue mencionado, son tres instrumentos de largo plazo. En la compraventa de bonos, Banxico emite dos tipos de bonos a nombre y por cuenta del gobierno federal para

---

<sup>30</sup> Para obtener mayor información sobre este tema, puede ser consultado Capraro *et al* (2019), especialmente las páginas 27 y 63, pues brindan una explicación más detallada sobre este punto. También es recomendado Banxico (2021).

venderlos a los bancos, con el subsecuente del principal y los intereses en los términos de los bonos; estos suelen ser bonos de desarrollo conocidos como BONDES y BONDES D, aunque Banxico puede vender cualquier tipo de bono emitido por el gobierno federal (LBM, art. 23; Banxico, 2021, pp. 56-58); el banco central destina los recursos del pago de los bonos a la cuenta corriente que mantiene a nombre del gobierno federal, pero este no puede disponer de ellos. El segundo instrumento de largo plazo son los depósitos de regulación monetaria que consisten en que Banxico obliga a los bancos a depositar la cantidad de liquidez que considere pertinente en las cuentas corrientes que tienen en el mismo banco central; además de ser depósitos obligatorios, no generan intereses a favor de los bancos. Por último, las ventanillas de liquidez a largo plazo son operaciones específicas a petición de cada banco para realizar depósitos o mantener líneas de liquidez de largo plazo.<sup>31</sup>

De acuerdo con Heath (2012, p. 336) y Banxico (2021, p. 72), el banco central mexicano pretende intervenir solamente para que la oferta de dinero en la economía iguale a la demanda, por lo que establece un corredor de tasas de interés, es decir, tasas de interés mayores a la interbancaria cuando brinda facilidades de crédito a los bancos y no remunera las facilidades de depósitos (tasa cero); de esta forma, incentiva que la liquidez sea buscada principalmente en el mercado interbancario de nivelación. La tasa empleada en las facilidades de crédito es el doble de la tasa de fondeo porque es cobrada la cantidad equivalente a dicha tasa debido al rendimiento promedio que pudo obtener por sobregirar su cuenta corriente y, además, el uso de este instrumento es penalizado con una cantidad igual a la misma tasa (Capraro *et al*, 2019, p. 74; Banxico, 2021, p. 72). Así, pues, para Banxico la posición de liquidez no refiere la situación inicial de los bancos, sino el saldo final en la cuenta corriente que tienen en el banco central; por tanto, el excedente o faltante de liquidez es evaluado después de las operaciones interbancarias (Capraro *et al*, 2019, p. 90).

---

<sup>31</sup> Para ver con mayor detalle las operaciones entre Banxico y los bancos, pueden ser consultados Capraro *et al* (2019) y Banxico (2021).

## 1.2. Riesgo sistémico

### 1.2.1. Liquidez y solvencia

Los bancos están expuestos a distintos tipos de riesgos que pueden afectar su liquidez y solvencia, tanto por el lado del pasivo como por el lado del activo. En términos del pasivo, están sujetos a que sucedan corridas bancarias, es decir, retiros masivos de depósitos minoristas o mayoristas. Sin embargo, gracias a la creación de instituciones aseguradoras de depósitos, como la Corporación Federal Aseguradora de Depósitos (CFAD)<sup>32</sup> de Estados Unidos, los depositantes minoristas se han mostrado menos propensos a retirar sus depósitos en caso de inestabilidad (FDIC, 1998, p. 34; Anginer y Demirgüç-Kunt, 2019, p. 693),<sup>33</sup> ya que actúan con mayor ecuanimidad si saben que sus depósitos están protegidos (Goodhart, 1995, p. 422),<sup>34</sup> aunque estas instituciones pueden generar otro tipo de riesgos.<sup>35</sup> Por tanto, los depositantes mayoristas son actualmente los más relevantes en la generación de corridas bancarias, pues, si existiere la percepción de que un banco deudor no podría cumplir sus obligaciones, los otros bancos preferirán atesorar sus recursos antes que renovarle líneas de crédito, aunque esto supusiere un costo de oportunidad para los bancos reticentes (Freixas y Parigi, 2019, pp. 603 y 608), como le ocurrió al banco de inversión Lehman Brothers en 2008 (Lucas, 2013, p. 43).<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Su nombre en inglés es *Federal Deposit Insurance Corporation*.

<sup>33</sup> Actualmente, la cantidad máxima asegurada en Estados Unidos por la CFAD es de 250,000 dólares, de acuerdo con la regulación identificada como 12 U.S.C. 1821(a)(1)(E) (2022).

<sup>34</sup> Aunque Goodhart se enfoca en los seguros totales, la CFAD muestra que este efecto puede producirse con seguros parciales (FDIC, 1998).

<sup>35</sup> White (2009, p. 17), por ejemplo, considera que los seguros de depósitos generan riesgo moral, es decir, incentivan a los bancos a emprender inversiones más riesgosas, a menos que los seguros operen sobre la base de primas relacionadas con el riesgo al que se expongan los bancos. Lucas (2013, p. 45) coincide en que los seguros de depósitos generan inversiones riesgosas, por lo que considera oportuna la regulación de los activos en caso de que dichos seguros existan.

<sup>36</sup> Rose (2015) ofrece un análisis detallado sobre la vigencia de las corridas de depósitos minoristas y de la relevancia que han tenido y aún tienen los depósitos mayoristas, especialmente en los contextos de la Gran Depresión y de la Gran Recesión. Anginer y Demirgüç-Kunt (2019), por su parte, muestran estudios teóricos y empíricos sobre el tema para contrastar las ventajas y desventajas de los seguros de depósitos, así como algunas formas de aminorar las últimas.

Los bancos tienen cuatro opciones en caso de requerir liquidez (Capraro *et al*, 2019, pp. 27-31; Mishkin, 2019, pp. 245-248):<sup>37</sup> (1) préstamos interbancarios, (2) préstamos del banco central, (3) disminución de los préstamos otorgados y (4) liquidación de sus inversiones. Al emplear una forma más estilizada del balance bancario que la mostrada en la sección anterior, como en el *Gráfico 2*, es posible comprender mejor las formas en las que los bancos sufren problemas de liquidez y las opciones planteadas.

Gráfico 2. Balance bancario estilizado

Activo	Pasivo y capital
Reservas: <sup>38</sup> \$9	Depósitos:\$90
Préstamos: \$81	Capital: \$10
Inversiones: \$10	

Empezando por el lado derecho, supongamos que el Banco X tiene depósitos por una cantidad de \$90 en el pasivo y tiene \$10 de capital. Supongamos también que el banco debe tener como porcentaje de reserva el 10% de la cantidad de depósitos en el activo,<sup>39</sup> que equivale a \$9; los préstamos son la cantidad de \$81 y las inversiones \$10. Si el banco experimentare un retiro de depósitos por \$9, sus reservas estarían agotadas, como lo muestra el *Gráfico 3*.

<sup>37</sup> Capraro *et al* (2019, pp. 27-31) consideran la existencia de tres opciones; Mishkin (2019, pp. 245-248) también las considera en su análisis y agrega la disminución de préstamos.

<sup>38</sup> Los bancos pueden tener reservas físicas o en la cuenta corriente del banco central (Mishkin, 2019, p. 241).

<sup>39</sup> El porcentaje de reserva puede ser establecido por estrategia de negocios del banco u obligatoriamente, de acuerdo con la legislación del país en cuestión. En México, el banco central está facultado «para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones» (LBM, art. 28).

Gráfico 3. Balance del Banco X

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$0	Depósitos: \$81
Préstamos: \$81	Capital: \$10
Inversiones: \$10	

En esta situación, el Banco X requeriría \$8.1 para cumplir el monto de las reservas. Si el banco recurriera a los préstamos interbancarios, su balance quedaría como lo muestra el *Gráfico 4*.

Gráfico 4. Préstamos interbancarios

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$8.1	Depósitos: \$81
Préstamos: \$81	Préstamos interbancarios: \$8.1
Inversiones: \$10	Capital: \$10

Si el banco no fuere capaz de obtener la liquidez necesaria en el mercado interbancario y acudiere al banco central, su balance sería igual que en el *Gráfico 4*, pero el rubro de *Préstamos interbancarios* cambiaría a *Préstamos del banco central*. Otra opción para el banco sería disminuir la cantidad de préstamos otorgados a sus clientes, pero esto suele ser imposible en el corto plazo porque el banco está sujeto a plazos contractuales mayores; por ello, en vez de disminuir su cartera de préstamos, puede vender parte de la misma. En este caso, el balance quedaría como lo muestra el *Gráfico 5*.

Gráfico 5. Venta de cartera

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$8.1	Depósitos: \$81
Préstamos: \$72.9	Capital: \$10
Inversiones: \$10	

Por último, el Banco X podría vender parte de sus inversiones para adquirir la liquidez necesaria. Así, vemos que las inversiones del Banco X quedarían en un nivel muy bajo, como lo muestra el *Gráfico 6*.

Gráfico 6. Venta de valores

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$8.1	Depósitos: \$81
Préstamos: \$81	Capital: \$10
Inversiones: \$1.9	

Por el lado del activo, los bancos enfrentan los problemas del aumento de la cartera vencida y la depreciación o fallo de sus inversiones. Para ejemplificar estos casos, tomemos el *Gráfico 7* como el balance inicial del Banco X.

Gráfico 7. Balance del Banco X

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$9	Depósitos: \$90
Préstamos: \$50	Capital: \$10
Inversiones: \$41	

Si la cartera vencida del banco supusiere el impago de \$3 y las inversiones redujeran su valor \$6, el Banco X tendría problemas de capitalización, como lo muestra el *Gráfico 8*, por lo que debería aumentar su capital rápidamente para evitar la quiebra.

Gráfico 8. Balance del Banco X

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$9	Depósitos: \$90
Préstamos: \$47	Capital: \$1
Inversiones: \$35	

Si la cartera vencida continuare aumentando o el valor de sus inversiones continuare disminuyendo y el banco no se recapitalizare, el capital devendría negativo, es decir, el banco sería insolvente. El *Gráfico 9* muestra cómo la cartera vencida habría aumentado otros \$5<sup>40</sup> y el valor de las inversiones habría disminuído otros \$10.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Es decir, el valor de los préstamos disminuiría \$5.

<sup>41</sup> Como ocurrió durante la crisis de 2008, cuando el valor de los activos relacionados con el sector de bienes raíces cayó estrepitosamente y múltiples bancos quedaron en dificultades (Freixas y Parigi, 2019, pp. 603 y 610).

Gráfico 9. Balance del Banco X

Activo	Pasivo y capital
Reservas: \$9	Depósitos: \$90
Préstamos: \$42	Capital: -\$14 <sup>42</sup>
Inversiones: \$25	

Las políticas de los bancos centrales enfocadas en mantener un nivel de liquidez adecuado en los mercados interbancarios para garantizar el buen funcionamiento del sistema y del mecanismo de transmisión de la política monetaria, como es en el caso mexicano, ayudan a hacer más dinámico el sistema de pagos y a suavizar los choques de liquidez que tienen los bancos (Tirole, 2006, p. 452; Cuba *et al*, 2020, p. 3); sin embargo, ante choques de liquidez más grandes, los mercados interbancarios pueden ser incapaces de responder adecuadamente para absorber el impacto (Freixas y Parigi, 2019, pp. 604 y 608-609; Cuba *et al*, 2020, p. 3). Si los problemas de liquidez fueren generalizados en el sistema, las opciones expuestas en los gráficos anteriores serían dificultadas. Los préstamos interbancarios serían reducidos debido a la pérdida de confianza entre los bancos, con el subsecuente aumento de las tasas de interés por encima de las capacidades de los bancos en dificultades,<sup>43</sup> así que estos tendrían que recurrir al banco central;<sup>44</sup> sin embargo, los bancos suelen ser renuentes a emplear esta opción porque consideran que crearían un estigma de debilidad empresarial sobre ellos (Tucker, 2014, p. 20; Tirole, 2010, p. 40; Freixas y Parigi, 2019, p. 615; Bouwman, 2019, p. 185).<sup>45</sup> Si los bancos sufrieren un aumento de la cartera vencida,

<sup>42</sup> Recordemos que  $Activo - Pasivo = Capital$ , es decir,  $76 - 90 = -14$ .

<sup>43</sup> «Un banco en dificultades es aquel cuya liquidez o solvencia está o se verá pronto afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión del riesgo y/o calidad de gobernanza y gestión, de manera oportuna» (CSBB, 2015, p. 7).

<sup>44</sup> Bernanke (2013, pp. 163-167) expone cómo la desconfianza generó que las tasas interbancarias subieran drásticamente durante la crisis de 2008, especialmente después de la quiebra de Lehman Brothers.

<sup>45</sup> Si la legislación no estuviera bien diseñada en lo referente a la intervención oportuna de las autoridades para identificar y liquidar estos bancos, existiría el riesgo de generar dinámicas de apuestas por la resurrección (*gambling for resurrection*); es decir, los bancos, al no tener alternativas



difícilmente podrían vender parte de su cartera, ya que la compra representaría un riesgo para el banco, institución o cualquier tercero que la adquiriera, pues, inclusive en tiempos de estabilidad, es un riesgo desconocer los perfiles crediticios de los clientes (Mishkin, 2019, p. 248).

Por otra parte, debido a que el banco se encontraría en dificultades, la venta de sus inversiones estaría afectada por la disminución de su valor en el mercado y, por ende, sería generada una reducción de la suma de los activos que, como ya fue mostrado, podría volver negativo el valor del capital contable, por lo que los problemas de liquidez derivarían en problemas de solvencia (Dewatripont y Tirole, 1994, p. 64; Freixas y Rochet, 2008, p. 240).<sup>46</sup> Esta diferenciación entre los problemas bancarios de iliquidez e insolvencia resulta factible *ex post*, pero, ya que el valor de los activos puede variar rápidamente de acuerdo con la situación del banco en el mercado, existe un amplio consenso en la literatura especializada sobre la dificultad o imposibilidad de diferenciar *ex ante* si un banco enfrenta problemas de solvencia o de liquidez,<sup>47</sup> lo que complica la implementación de una política de intervención solo en casos de iliquidez.<sup>48</sup>

---

y aprovechando que su estado contable aún es desconocido para los mercados, estarían dispuestos a buscar grandes cantidades de préstamos con tasas de interés elevadas que, según su criterio, les permitan recuperarse (Dewatripont *et al*, 2010, p. 6). Esta situación generaría un aumento en el riesgo del sistema, pues se estaría comprometiendo la estabilidad de los nuevos acreedores mediante la inversión de los nuevos recursos en la continuación de proyectos con expectativas negativas (Freixas y Parigi, 2019, p. 609). Las asociaciones de ahorro y préstamos (conocidas abreviadamente como *S&L* en inglés) experimentaron este fenómeno en Estados Unidos durante el decenio de 1980 (White, 2009, p. 32); en México, algunos bancos también intentaron evitar el estigma que habría podido ocasionarles el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) en 1995 (Cárdenas, 2015, p. 756).

<sup>46</sup> Aunque este es un problema desde la perspectiva de la liquidez, también lo es en sí mismo si es considerada la destrucción de valor que es generado por la venta forzada de activos (McAndrews *et al*, 2014, p. 229).

<sup>47</sup> Por ejemplo, Dewatripont y Tirole (1994, p. 64), Goodhart (1995, pp. 417-422), De Cecco (1999, pp. 3 y 12), Freixas y Rochet (2008, p. 246), White (2009, p. 16), Brunnermeier *et al* (2009, p. 13), Vickers (2012, pp. 5 y 6), Berger *et al* (2019, p. 18), Bouwman (2019, p. 216), Freixas y Parigi (2019, pp. 603 y 609-611), etcétera.

<sup>48</sup> No obstante esto, Minsky (1986) muestra que es posible conocer el modelo de negocios predominante de los bancos mediante el análisis de los balances, pues esto permite conocer si estos están enfocados en la exposición del activo o del pasivo; así, las autoridades pueden conocer la situación general de inestabilidad en el sector.

### 1.2.1. Importancia sistémica

El alto grado de interconexión financiera, debido al desarrollo de los mercados interbancarios, genera que los problemas de solvencia o liquidez de uno o más bancos sean capaces de desestabilizar el sistema bancario en conjunto (Freixas y Parigi, 2019, pp. 606-614); este fenómeno es conocido como «riesgo sistémico» (Rochet y Tirole, 1996 B, p. 835). Además, en años recientes, el aumento de la interconexión financiera ha sido reflejado en el incremento de depósitos mayoristas, es decir, de otras instituciones financieras; estos depósitos tienen plazos inmediatos o cortos, por lo que se encuentran sujetos a corridas y, por ende, aumentan el riesgo de los bancos que los poseen (Dewatripont *et al*, 2010, p. 5).

Aunque cualquier banco podría estar en dificultades y afectar a los otros con los que esté interconectado, no todos son capaces de generar un efecto dominó en el contagio de los problemas. Aquellos que ocupan una posición clave en el funcionamiento del sistema de pagos, debido a su elevado grado de interconexión con otros bancos, son capaces de generar contagios y quiebras generalizadas, por lo que se dice que tales bancos tienen una importancia sistémica en el sector y que, por ende, su quiebra debe ser evitada por la autoridad regulatoria (Freixas *et al*, 2000, p. 627; Freixas y Rochet, 2012, p. 40). Los criterios regulatorios internacionales los denominan «bancos de importancia sistémica local» (D-SIB, por sus siglas en inglés) o «bancos de importancia sistémica mundial» (G-SIB, por sus siglas en inglés), según el alcance del riesgo que pueden generar (CSBB, 2012 y 2013).<sup>49</sup>

Si bien es verdad que estos bancos suelen ser referidos en la literatura especializada como «instituciones muy grandes para quebrar», la idea es imprecisa en realidad, ya que la quiebra de los bancos más grandes no necesariamente genera un efecto dominó en la economía y, por otra parte, algunos bancos pequeños pueden ser capaces de generarlo, aunque esto tampoco ocurre necesariamente. No obstante que el tamaño de la institución no genere forzosamente importancia sistémica, estos conceptos sí pueden ser relacionados si es

---

<sup>49</sup> El CSBB, conocido comúnmente como Comité de Basilea, es el organismo encargado de emitir lineamientos regulatorios bancarios prudenciales, cuya naturaleza jurídica no es vinculante, aunque suelen asimilarse en las legislaciones locales voluntariamente. El conjunto de medidas recomendadas por el CSBB a causa de la crisis financiera de 2008, conocido como Basilea III, es muy relevante para conocer la regulación bancaria de los países que lo han asimilado; sin embargo, esta tesis no se enfoca en estas normas porque su carácter es principalmente preventivo, aunque si se recuperan algunos otros estudios y propuestas del CSBB, como los referidos en el texto vinculado a esta nota.

advertido que la capacidad de interconexión aumenta con el tamaño del banco y que, además, los bancos más grandes suelen tener mayor exposición mediática, lo que puede aumentar el impacto de la especulación si se divulgaran algunos problemas que no necesariamente sean estructurales (Rochet y Tirole, 1996 A, p. 737). Aunado a esto, las condiciones macroeconómicas específicas en un país también tienen un papel relevante en la determinación del grado de importancia de los bancos y del efecto dominó que generaría el choque de alguno de ellos (Freixas y Rochet, 2008, p. 235).

En concordancia con Freixas y Parigi (2019, p. 626), aunque de manera más desagregada, Roman (2019, p. 643) señala algunos elementos característicos de la importancia sistémica. En primer lugar, retoma la relevancia del tamaño de los bancos; en segundo lugar, el grado de interconexión con otras instituciones financieras por vías formales; y, en tercer lugar, la participación de varias instituciones en los mismos sectores o inversiones específicas.<sup>50</sup> Como puede ser apreciado, esta especificación permite observar con mayor claridad los tipos de riesgos sistémicos a los que se exponen los bancos. También es posible apreciar que en los tres casos subyace en realidad la importancia de la interconexión, ya sea directa o indirecta. En la primera característica (tamaño), la interconexión está presente porque, como señalan Tirole y Rochet (1996 A, p. 737), el tamaño es relevante en tanto que permite aumentar el grado de interconexión; la segunda característica está referida explícitamente a la interconexión, cuya descripción coincide con la interconexión directa ya referida; por último, la tercera característica concuerda con la idea expuesta de interconexión indirecta.

Sin embargo, desde un enfoque clásico-keynesiano, resulta posible observar que el tamaño de los bancos tiene implicaciones más profundas que las relacionadas con los riesgos de interconexión (Panico *et al*, 2012; Panico *et al*, 2016; Panico y Pinto, 2018; Panico, 2022).<sup>51</sup> El crecimiento de los bancos, especialmente en forma de grandes conglomerados, aumenta el poder político de estas instituciones financieras, ya sea a través del aumento de

---

<sup>50</sup> Los términos en inglés *too big to fail*, *too interconnected to fail* y *too many to fail* suelen ser empleados para referir respectivamente estas características de importancia sistémica.

<sup>51</sup> Aunque es cierto que Dewatripont *et al* (2010, p. 2, 3 y 8) sí reconocen el poder de los grandes bancos para modificar la legislación a su favor, como en el caso de la «autorregulación» para los niveles requeridos de capitalización, los autores no enfatizan este aspecto.

sus capacidades mediáticas o del aumento de sus capacidades de cabildeo. El poder amasado por los bancos o sus conglomerados les permite encauzar la legislación en un sentido favorable para sus intereses económicos, en detrimento de la estabilidad sistémica de la economía; además, este crecimiento conlleva la generación de conflictos sociales y el aumento de la desigualdad, porque la redistribución del ingreso se enfoca en los beneficios de la industria bancaria.

### 1.3. Rescates bancarios

#### 1.3.1. Regulación preventiva

La literatura sobre regulación financiera ofrece diversos enfoques para abordar los problemas que puede enfrentar la industria financiera en general y la bancaria en especial; según el enfoque adoptado por las autoridades, el grupo de medidas preponderantes cambiará. Panico *et al* (2016) desarrollan, sobre la base de las ideas planteadas por Mishkin (2001) y White (2009), un esquema actualizado que permite identificar dos bloques de medidas preventivas y uno de medidas reactivas, como lo muestra el *Gráfico 10*. Tanto el primer bloque, *Regulación estructural*, como el segundo, *Regulación prudencial*, ofrecen herramientas enfocadas en evitar crisis financieras o disminuir la probabilidad de que surjan; por su parte, el tercer bloque, *Gestión y resolución de la crisis*, ofrece herramientas que pueden reducir los daños una vez que estas crisis surgen.

Gráfico 10. Clasificación de las herramientas de regulación

Regulación estructural	Regulación prudencial	Gestión y resolución de la crisis
<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 4</b>
1. Controles de entrada.	5. Requisitos de capital.	9. Seguros de pasivos.
2. Límites en economías de escala.	6. Requisitos de divulgación.	10. Infraestructuras financieras.
3. Límites en economías de alcance y diversificación.	7. Examinación bancaria (auditorías, pruebas de estrés, etcétera).	
4. Límites de precios (por ejemplo, techos de interés).		
	<b>Grupo 3</b>	
	8. Supervisión, la cual puede estar basada en el poder discrecional de las autoridades o en los controles sobre aplicación de reglas fijas.	

Fuente: Panico *et al*, 2016, p. 255 (traducción propia).

El grado de estabilidad bancaria y el riesgo que los problemas de este sector suponen para la economía también han variado en la historia. White (2009) y Panico *et al* (2016) exponen el contraste entre la estabilidad imperante durante la era regulatoria *Bretton Woods*, también conocida como del *New Deal*, y la que fue instaurada posteriormente en Estados Unidos. En la primera, la banca era estable y las pocas quiebras que ocurrieron no representaron riesgos sistémicos para la economía; en ese periodo, preponderó la implementación de las medidas contenidas en los grupos 1, 3 y 4 (Panico *et al*, 2016, pp. 256-257). Por su parte, la transición y la nueva era regulatorias se caracterizaron por el aumento del número de quiebras bancarias y del riesgo que el sector genera para la economía. Durante la transición regulatoria, fueron erosionadas las medidas de los grupos 1 y 3 y, posteriormente, fue formalizado el cambio de enfoque regulatorio de uno discrecional a otro basado en reglas (Panico *et al*, 2016, pp. 258-262).

White (2009, pp. 31-32 y 38-39) considera que la estabilidad en la era regulatoria *Bretton Woods* se debe a un estricto régimen de regulación con un enfoque discrecional, pero que este régimen también generaba presiones de competitividad que destruyeron el sistema regulatorio cuando la inflación desestabilizó la economía; es decir, para White, el enfoque de regulación discrecional requería la estabilidad económica para funcionar. En un sentido similar, Lucas (2013, p. 43) argumenta que la ley Glass-Steagall, emblema regulatorio de esa era, funcionó perfectamente y habría continuado funcionando si la inflación y la regulación de los intereses sobre los depósitos<sup>52</sup> no hubieran afectado la competitividad de los bancos.

En contraste con este tipo de interpretaciones, Panico *et al* (2016, pp. 257-258) argumentan que fue precisamente el enfoque discrecional lo que permitió la estabilidad económica y que la socavación del mismo generó la posterior inestabilidad; es decir, la inestabilidad no produjo el cambio de enfoque, sino que este produjo aquella. Esto se debe a que, como fue comentado líneas arriba, el tamaño relativo de la industria bancaria afecta los niveles de producción, distribución del ingreso y la capacidad de cabildeo que los bancos tienen, por lo que las reformas regulatorias tendentes a favorecer el aumento de su tamaño pueden exacerbar los conflictos sociales (Panico *et al*, 2012, pp. 1463-1468 y 1472-1473;

---

<sup>52</sup> La Regulación Q impedía que los bancos pagaran intereses sobre los depósitos más líquidos (Lucas, 2013, p. 45; Armour *et al*, 2016, p. 709).

Panico *et al*, 2016, p. 257; Panico y Pinto, 2018; Wilmarth, 2020, pp. 347-349; Panico, 2022, pp. 8, 14 y 17). En este sentido, los autores consideran que la prevención efectiva de las crisis financieras requiere evitar que esta industria crezca a un ritmo mayor que el del resto de sectores económicos; para ello, es necesario garantizar la independencia de las autoridades regulatorias respecto a las empresas financieras y dotar a aquellas de herramientas discrecionales sobre la administración de estas (Panico *et al*, 2016, pp. 266-267).

Rochet (2010, pp. 101 y 102) también recomienda la procuración de la independencia de los reguladores respecto a las instituciones privadas, aunque enfatiza la independencia respecto a las presiones políticas; para ello, recomienda que los reguladores gocen de independencia similar a la que suelen tener los bancos centrales modernos, así que, para evitar la creación de más autoridades autónomas, piensa que los bancos centrales deben ser los entes reguladores. Por otra parte, aunque Rochet es un autor que suele enfocarse en la implementación de las medidas contenidas en los grupos 2 y 4 del *Gráfico 10*, considera que, si bien los bancos son instituciones privadas, la estructura financiera es un bien público, por lo que las autoridades deben tener la posibilidad de intervenir en las actividades de los bancos para evitar que desarrollen actividades que pongan en riesgo el sistema. En caso de que los bancos no se ajusten a actividades consideradas seguras, continúa el autor, las autoridades deben estar facultadas para revocar las concesiones a tales bancos (Rochet, 2010, pp. 52 y 103-104).

Levine (2010, p. 2) disiente de las posturas que, como en el caso expuesto de Rochet en el párrafo anterior, apelan a la concentración regulatoria, pues el autor considera pernicioso la existencia de un *monopolio* regulatorio, especialmente cuando tal monopolio lo posee un banco central, pues estas instituciones suelen gozar de independencia frente al público y frente a las autoridades elegidas democráticamente; es decir, Levine entiende la independencia de los bancos centrales como un salvoconducto que, entre otras cosas, los exime de rendir cuentas directamente ante la sociedad e indirectamente ante sus representantes.<sup>53</sup> Además, para Levine (2010), la independencia del poder político y del poder económico solamente puede ser lograda con una institución creada *ex profeso* para

---

<sup>53</sup> Panico y Rizza (2003) exponen el desarrollo histórico y teórico de la independencia de los bancos centrales, así como las implicaciones democráticas de la misma.

mantener la regulación en constante adaptación a los cambios suscitados en la economía, ya que, de acuerdo con su análisis, los cambios e innovaciones de los agentes económicos pueden ser aprovechados por la sociedad cuando la regulación va cambiando casi simultáneamente.<sup>54</sup>

Wilmarth (2020) identifica a los bancos universales como el principal riesgo para la economía porque, de acuerdo con el autor, su modelo de negocios fomenta la creación de ciclos económicos perniciosos por cuatro motivos: (1) emplean depósitos baratos y subsidiados para financiar inversiones riesgosas; (2) crean paquetes riesgosos que venden a personas desinformadas, lo que los alienta a proseguir con conductas descuidadas; (3) las múltiples funciones que desarrollan ponen a los bancos en situaciones de conflictos de interés, lo que incentiva, por ejemplo, la concesión de créditos para favorecer sus inversiones; y (4) las bonificaciones suponen incentivos perversos para que los administradores bancarios asuman inversiones más arriesgadas con mayores rendimientos.

Ante este panorama, Wilmarth sugiere que la existencia de la banca universal sea impedida para dividirla en comercial y de inversión, como lo hacía la ley Glass-Steagall en Estados Unidos,<sup>55</sup> además de elevar los umbrales de reservas para evitar, en primer lugar, el incremento del descalce de plazos entre el activo y el pasivo y, en segundo lugar, prevenir contagios en caso de que algún banco se encuentre en dificultades. Tirole (2010, p. 52), por su parte, considera que el problema no se encuentra en el tipo de institución, sino en las relaciones desarrolladas entre instituciones reguladas y otras instituciones financieras no reguladas; para el autor, la regulación debe enfocarse en limitar este tipo de relaciones.

Después de la Gran Recesión, ha predominado la regulación basada en reglas enfocadas en las medidas de los grupos 2 y 4 del *Gráfico 10*, ya que los reguladores aún confían en la disciplina del mercado. Para Panico *et al* (2016, pp. 262-266), si bien el refuerzo de estas medidas supone una ventaja frente a la situación antes de la crisis, este tipo de regulación no impide la elusión por parte de las empresas financieras ni afecta el poder de

---

<sup>54</sup> La institución propuesta concretamente por Levine (2010) es llamada «Centinela».

<sup>55</sup> Sin embargo, esta división no puede ser rígida para el autor, sino que la Fed debe contar con cierta flexibilidad que le permita interpretar cuáles actividades son consideradas prohibidas para cada tipo de banco, con excepción de la prohibición tajante de las actividades con valores y seguros (Wilmarth, 2020, p. 338)



cabildeo que poseen. Incluso autores con un enfoque regulatorio basado en reglas, como Rochet y Tirole (1996 A, p. 7) y Dewatripont y Rochet (2010, p. 119), consideran que las economías de mercado son susceptibles de padecer crisis a pesar de que la regulación de este tipo sea adecuada de acuerdo con su enfoque. Por tanto, mientras no se implementen medidas que sean consideradas oportunas en la literatura especializada para impedir o disminuir la probabilidad del acaecimiento de crisis financieras, debe existir mínimamente un marco jurídico que limite los daños que ocasionen.

### 1.3.2. Regulación reactiva

Aunque los rescates bancarios no están bien definidos en la literatura especializada (Lucas, 2019, p. 87), suele emplearse tal expresión para referirse a dos formas de intervención pública: provisión de liquidez y provisión de capital. La liquidez suele ser suministrada por el banco central, fungiendo como prestamista de última instancia,<sup>56</sup> y el capital suele provenir de la hacienda pública (Hryckiewicz, 2014, p. 248). Debido a que los bancos funcionan con reserva fraccionaria, es decir, solamente una parte de sus activos es líquida, se encuentran expuestos a enfrentar falta de liquidez para cumplir sus obligaciones (De Cecco, 1999, p. 3; Tucker, 2014, pp. 13-15).<sup>57</sup> El mercado interbancario puede permitirles adquirir la liquidez requerida, pero no siempre es así, por lo que los bancos centrales suelen proveer liquidez mecánicamente en tiempos de estabilidad generalizada y ampliarla en momentos de crisis. La provisión de liquidez puede ser de dos formas: la primera es brindar liquidez generalizada al sistema; la segunda se enfoca en proporcionarla de manera específica a los bancos en dificultades.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> La evolución de este tipo de intervenciones y algunos inconvenientes que presenta están desarrollados en Rochet y Tirole (1996 A), De Cecco (1999), Mehrling (2011), Tucker (2014), Freixas y Parigi (2019) y Betancourt *et al* (2020). Para el caso de México, pueden ser consultados Sidaoui (2014), Capraro *et al* (2020) y Banxico (2021).

<sup>57</sup> Por tal motivo, Friedman (1948) consideraba que la implementación de reservas del cien por ciento, aunada a otras medidas, estabilizaría la economía. Ante esta propuesta, Lucas (2013, p. 45) estima que tal medida tendría una afectación en el PIB mayor que la reserva fraccionaria, aunque reconoce la desventaja de esta en términos de estabilidad.

<sup>58</sup> Algunos autores, como Allen y Galen (2000), consideran oportuna la provisión de liquidez de manera generalizada, mientras que otros, como Freixas *et al* (2000), optan por la provisión de liquidez específicamente para los bancos en dificultades. En el segundo sentido, Freixas y Parigi (2019, p. 604) argumentan que la introducción de liquidez generalizada a través del sistema interbancario no funciona porque precisamente, en un momento de crisis, el sistema interbancario no funciona.

Para limitar los beneficios de la intervención como prestamista de última instancia a los bancos que realmente la necesiten, Bagehot (2012 [1873], pp. 133-134) recomienda sujetar la liquidez al pago de una tasa de interés elevada;<sup>59</sup> por otra parte, el mismo autor sugiere que los bancos beneficiados garanticen los créditos con activos que serían buenas garantías<sup>60</sup> en tiempos normales, lo que aumentaría la probabilidad de que el banco central recuperare la mayor cantidad posible del préstamo.<sup>61</sup> Sin embargo, Mehrling (2001, 2012 y 2014) considera que la figura de prestamista de última instancia tiene que ser replanteada de acuerdo con la naturaleza del crédito en la economía moderna: si el crédito predominante proviniera del sector bancario tradicional, la asistencia del banco central podría bastar para detener los problemas de liquidez en momentos de crisis; pero, si el crédito predominante proviniera de la banca paralela,<sup>62</sup> esta medida sería insuficiente. En este caso, el banco central debería, además de proveer liquidez, adquirir activos empleados como garantías o colaterales en la banca paralela para impedir que su valor experimente un desplome<sup>63</sup> y que las instituciones financieras involucradas (incluyendo bancos comerciales, de inversión y universales) devengan insolventes.<sup>64</sup>

La intervención del banco central como *hacedor de mercado* cuando los agentes privados han perdido la confianza entre ellos requiere que este banco actúe con prudencia. Así, en concordancia con las recomendaciones de Bagehot, Mehrling (2012, p. 111) propone tres principios de intervención del banco central en caso de que domine el crédito financiero. Primero, fomentar que los activos empleados como garantías o colaterales en la banca paralela no sean depreciados. Segundo, demandar los activos a bajo costo y venderlos caros; si el margen de oferta y demanda de los mismos fuere amplio, podría prevenir el riesgo moral y, a la vez, permitir que los agentes restablezcan su comercio con mejores acuerdos entre el piso y el techo establecidos por el banco central (Mehrling, 2014, p. 110). Tercero, no se trata

---

<sup>59</sup> Freixas y Parigi (2019, p. 625) exponen que no hay consenso sobre la pertinencia de esta medida en la actualidad.

<sup>60</sup> Es decir, garantías suficientes y adecuadas, como suelen ser referidas jurídicamente en México.

<sup>61</sup> Estas dos características que los préstamos deben cumplir (tasas elevadas y buenas garantías) son conocidas en la literatura como «regla de Bagehot», por haberlas planteado este autor en su afamada obra referida.

<sup>62</sup> La banca paralela es conocida como «*shadow banking*» en la literatura en inglés.

<sup>63</sup> A diferencia de la flexibilización cuantitativa (*quantitative easing*), la medida propuesta por Mehrling debe detenerse cuando los agentes privados vuelvan al mercado (Mehrling, 2014, p. 116).

<sup>64</sup> El autor expone este proceso en las tres obras referidas, pero lo sintetiza en Mehrling (2012).

de que esta institución transforme activos de mala calidad en activos de buena calidad, sino que impida una espiral de depreciación; por tanto, en concordancia con la clásica regla de Bagehot, Mehrling recomienda que los valores adquiridos sean de buena calidad en tiempos normales.

Para Roman (2019, p. 633), la provisión de liquidez y capital tienen objetivos de corto y largo plazo. En el corto plazo, la provisión pretende, en primer lugar, que sea reducido el riesgo de una afectación generalizada en el sector financiero que podría poner en peligro el sistema de pagos. En segundo lugar, la provisión pretende que sea reducida la afectación al crecimiento económico y al desarrollo productivo de la economía. En realidad, ambos objetivos están relacionados, ya que el funcionamiento deficiente del sistema de pagos reduce el financiamiento de las actividades productivas y podría ocasionar una recesión o una depresión económicas. En el largo plazo, la provisión pretende, en primer lugar, que sean generados los costos menores en términos de recursos públicos empleados. En segundo lugar, que no sean generadas distorsiones negativas en la economía o que estas no sean muy profundas. En lo referente a las distorsiones perniciosas, sobresale la generación de riesgo moral en el sistema bancario; es decir, los bancos, al suponer que serían rescatados si presentaran problemas en el futuro, probablemente decidirían aventurarse en negocios más arriesgados para aumentar sus utilidades y sean menos cautelosos con algunas medidas preventivas, lo que aumentaría el riesgo sistémico en la economía.

Ante los problemas que la transferencia de recursos públicos puede generar, existe la opción de reducir la proporción de la carga que el sector público debe soportar y aumentar la de los acreedores de los bancos.<sup>65</sup> Este enfoque, que pretende estabilizar la economía sin incentivar la indisciplina bancaria (Roman, 2019, pp. 630 y 656), se ha popularizado después de la crisis de 2008, ya que sus objetivos suelen ser considerados aceptables socialmente. Avgouleas y Goodhart (2015) exponen que esta forma de abordar la cuestión es una mejor opción en varios sentidos. Primero, genera niveles menores de riesgo moral. Segundo, propicia el monitoreo de los créditos en el mercado por parte de los acreedores. Tercero,

---

<sup>65</sup> El término «rescate externo» (*bailout*) suele ser empleado para referir el enfoque en el que predominan los recursos públicos, mientras que «rescate interno» (*bail-in*) refiere aquel en el que predominan los recursos privados.

protege las finanzas públicas mediante la distribución privada de los costos. Cuarto, elimina los beneficios ventajosos a los bancos rescatados. Quinto, coadyuva a disminuir la concentración en el sector bancario. Sexto, incentiva la disciplina de los bancos. Séptimo, evita círculos viciosos en el endeudamiento de los bancos y de los países.

No obstante este optimismo, los dos autores también identifican claras desventajas en la comparación. Primera, pueden generar más contagios bancarios debido a los costes reputacionales, por lo que este enfoque resulta ser procíclico. Segunda, es más probable generar litigios que obstaculicen su implementación rápida, pues los derechos de propiedad que suelen ser protegidos jurisdiccionalmente son afectados, lo que ralentiza a autoridades regulatorias administrativas que deben detener los procesos hasta que haya una respuesta jurisdiccional. Tercera, por el motivo anterior y algunos otros, son procesos más lentos. Cuarta, después de la reestructuración, la liquidez interna será más cara y requerirán provisión de liquidez externa. Quinta, las expectativas de negocios de estos bancos serán afectadas negativamente. Además de estas ventajas y desventajas, Avgouleas y Goodhart (2015) consideran que, en términos generales, estas medidas podrían ser efectivas solo en caso de que el riesgo experimentado sea idiosincrático, pues no es posible implementarlas generalizadamente cuando el riesgo es sistémico; en este caso, aún sería requerida la transferencia de recursos públicos. Así, los autores pretenden que las comparaciones simplemente expongan las ventajas y desventajas de ambos enfoques, y que las configuraciones legislativas consideren las características específicas de cada sistema bancario, con la finalidad de compensar los efectos de ambas medidas.

Tirole (2010, pp. 29-30) señala que la regulación financiera enfrenta cinco obstáculos para lograr adecuadamente sus objetivos. Primero, la situación contable de las instituciones financieras cambia rápidamente por causa del dinamismo en este sector. Segundo, y en el mismo sentido que el anterior, la rapidez de los cambios que produce la innovación financiera genera cierto rezago de la legislación y, en ocasiones, las autoridades legislan sin conocer bien el objeto de la legislación. Tercero, existe una franca competencia entre el sector público y el privado para tener el mejor personal de distintas áreas, como economía, derecho, contaduría, matemáticas, etcétera; en este aspecto, el sector público suele tener desventajas salariales que impactan en la calidad de su trabajo en relación con las estrategias elusivas

generadas en el sector privado. Cuarto, dependiendo del diseño institucional, los reguladores pueden ser propensos a presiones políticas que no coincidan con sus obligaciones jurídicas o a captura por parte de las instituciones financieras reguladas.<sup>66</sup> Quinto, el diseño regulatorio deficiente puede dar lugar a la existencia de arbitraje regulatorio, lo que suele ser aprovechado por las instituciones reguladas para acogerse a la regulación o supervisión de la autoridad más complaciente. En referencia a los puntos tercero y quinto, Dewatripont y Rochet (2010, p. 113) proponen consolidar a las autoridades regulatorias para evitar el arbitraje, disminuir el impacto del cabildeo y, simultáneamente, facilitar la implementación de un cuerpo de servidores públicos preparados y remunerados adecuadamente.

No obstante estas dificultades, varios autores proponen algunas características que las intervenciones públicas deben tener. Entre ellos, Rochet y Tirole (1996 A, p. 4) sugieren que el riesgo moral sea aminorado mediante la delimitación de los casos específicos en los que procederían los rescates externos, siempre con la idea de que, en principio, los bancos asuman parte de la carga. Es necesario resaltar que, en este sentido, la responsabilidad patrimonial de los bancos debe ser un principio rector más que una regla específica porque, como ha sido expuesto, no es fácil lograr el cumplimiento de tal regla sin comprometer el funcionamiento de la economía en un escenario de crisis generalizada (Roman, 2019, p. 674). La importancia sistémica producida por la interconexión financiera, tanto directa como indirecta, ha sido tradicionalmente la condición necesaria para los rescates bancarios (Freixas y Parigi, 2019, p. 626; Roman, 2019, p. 643).

Más concretamente, Rochet y Tirole (1996 A, pp. 751-752 y 758) analizan la forma en la que los bancos deben ser rescatados, diferenciando sus posiciones como deudores y acreedores. De acuerdo con su análisis, los rescates deben estar enfocados en la liquidación de los bancos deudores y el rescate de los acreedores, ya que los recursos públicos empleados en estos pueden ser recuperados o serían menores a los que requerirían los rescates de los deudores, pues los deudores serían normalmente insolventes, mientras que los acreedores

---

<sup>66</sup> Es importante mencionar el poder económico de la industria financiera y la captura que puede hacer de las instituciones reguladoras, pues el énfasis suele estar únicamente en las presiones políticas. Panico *et al* (2016) analizan el crecimiento del poder de la industria financiera como consecuencia de los cambios de enfoques regulatorios financieros y la capacidad de esta industria para influir en las decisiones de las instituciones reguladoras.

tendrían únicamente problemas de liquidez. Los autores contemplan tres requisitos para poder aplicar este criterio: uno, la autoridad debe conocer las posiciones de los bancos; dos, la legislación debe contemplar el trato diferenciado en las liquidaciones y los rescates; y, tres, la liquidez requerida debe ser otorgada al banco prestamista. Sin embargo, concluyen que estos supuestos, especialmente el primero, no pueden ser logrados fácilmente, por lo que las autoridades suelen preferir el rescate directo de los bancos deudores.

De acuerdo con Dewatripont y Rochet (2010, pp. 109-118), la legislación debe contener declaratorias formales de crisis que activen los mecanismos de intervención pública, como la liberalización de recursos, lo que requeriría especificar las atribuciones de hacienda, el banco central y los reguladores ordinarios. La declaratoria debe depender de señales económicas desencadenantes, relacionadas con un nivel de riesgo y con potenciales problemas de un banco relevante o de un grupo. Estos indicadores deben ser tan simples y transparentes como sea posible para evitar manipulaciones, contemplar la información más relevante del sector y evitar la exposición de los servidores públicos a demandas o denuncias por extralimitarse en sus funciones o por afectar negocios sin un sustento jurídico apropiado.<sup>67</sup>

Tirole (2010, p. 38) contempla algunas medidas de intervención pública que pueden ser implementadas: (1) expropiación temporal; (2) adquisición de acciones preferentes sin derecho a voto o títulos opcionales;<sup>68</sup> y (3) separación de activos tóxicos. La expropiación temporal debe estar enfocada en recapitalizar los bancos sin interrumpir su funcionamiento

---

<sup>67</sup> Las acciones legales pueden ser emprendidas en contra de los actos de autoridad diferenciando la responsabilidad de los funcionarios, en lo particular, o, en términos generales, contra alguna institución pública. Un ejemplo de esto último ocurrió después de las medidas implementadas por el gobierno estadounidense durante la crisis de 2008, cuando los accionistas de Fannie Mae, Freddie Mac y la American International Group (AIG) emprendieron litigios contra el gobierno argumentando que, en el caso de las dos primeras empresas, se violaba el derecho a obtener las ganancias acordadas con su participación accionaria y, en el caso de AIG, fue argumentado que la intervención pública generó la dilución de su participación en la empresa (Posner y Casey, 2015, p. 483); la dilución significa que dichos accionistas perdieron importancia en la toma de decisiones sobre su negocio (Moreno, 2017, pp. 10-11). Los aumentos de capital, además de restar la importancia de los accionistas en la toma de decisiones, también disminuyen los rendimientos sobre los activos (Mishkin, 2019, pp. 250-251), por lo que pueden generar disputas con los accionistas afectados.

<sup>68</sup> En la literatura anglosajona, los títulos opcionales son conocidos como «*warrants*».

mínimo, pues esto disminuirá el costo final de la intervención;<sup>69</sup> después, una vez que hayan sido saneados, deben ser vendidos.<sup>70</sup> La adquisición de acciones preferentes sin derecho a voto o a títulos opcionales permite una inyección de capital a los bancos para que los encargados de sanearlos sean administradores privados; aunque la administración privada puede generar apuestas por la resurrección, las acciones preferentes y los títulos opcionales permitirían que el gobierno participara del aumento en las ganancias, por lo que la probabilidad de que tales apuestas ocurran es reducida. La separación de activos tóxicos consiste en la creación de otra institución, conocida usualmente como «banco puente», para administrar la resolución del banco en dificultades y vender sus activos rescatables.

Como fue mencionado, la legislación debe discernir claramente, por un lado, las autoridades facultadas para intervenir en caso de crisis y, por otro, las facultades específicas de cada autoridad involucrada (Dewatripont y Rochet, 2010, pp. 109-118). El establecimiento anticipado de facultades permite que las autoridades cuenten con un respaldo jurídico adecuado en sus actuaciones, lo que previene que incurran en responsabilidad civil, administrativa o penal, y brinda mayor confianza y determinación en su trabajo; el respaldo jurídico previene, además, el riesgo de que las actuaciones de las autoridades puedan ser anuladas por su ilegalidad. Esto también evita la duplicidad de facultades que, por una parte, conlleva un desperdicio de recursos públicos y un aumento en los tiempos de respuesta o actuación, pues las autoridades deben dirimir ciertos conflictos competenciales en estos casos; por otra parte, la duplicidad genera arbitraje regulatorio, que es especialmente pernicioso en momentos de crisis.

#### 1.4. Conclusiones

Los bancos están expuestos constantemente a choques de liquidez. El desarrollo del mercado interbancario permite que tengan acceso a liquidez en caso de pequeñas perturbaciones individuales, pero este mercado puede ser incapaz de reaccionar adecuadamente ante choques severos o generalizados. Además, esto supone el aumento de la interconexión financiera,

---

<sup>69</sup> Para que la expropiación tenga sentido, debe ser realizada antes de que el valor del capital sea negativo, pues el gobierno no podría indemnizar la adquisición de una empresa en tal situación.

<sup>70</sup> Los bancos deben ser vendidos después de sanearlos porque el objetivo económico supuesto no es alterar la configuración de banca pública y privada, sino mantenerla como estaba antes de la crisis. También podría ser considerada la expropiación definitiva si fuera supuesto otro objetivo económico.

especialmente la directa, lo que genera un mayor nivel de riesgo sistémico en la economía por el efecto dominó del contagio que podría producirse en caso de crisis.

La regulación financiera debe estar enfocada en prevenir que ocurran grandes choques en la economía o que el riesgo sistémico crezca; sin embargo, ante la falta de esta regulación preventiva, debe ser desarrollada una regulación reactiva enfocada en limitar los daños en caso de que ocurran crisis financieras. En tal situación, el banco y el gobierno centrales deben proveer la liquidez y la capitalización requerida por el sistema bancario tomando en cuenta las recomendaciones académicas y según las características específicas más relevantes de los sistemas bancarios de cada país. En conjunto con el nivel de interconexión, una de las características más importantes es la naturaleza del crédito en el país que experimente los problemas, ya que las funciones de prestamista de última instancia deben ser ampliadas en caso de que el crédito financiero predomine sobre el comercial.

Con esto en mente y de acuerdo con el principio rector de minimizar los costos públicos de las intervenciones, la regulación de los rescates bancarios debe considerar los siguientes puntos con antelación a la ocurrencia de la crisis o a los problemas bancarios:

1. Indicadores desencadenantes de la intervención;
2. Determinación de las autoridades facultadas para intervenir; y
3. Determinación de las medidas autorizadas.

Estos puntos deben permitir la identificación de los momentos oportunos para intervenir y de las instituciones que deben ser intervenidas, también deben propiciar la coordinación entre autoridades para evitar la duplicidad de funciones y el arbitraje regulatorio. Además de prevenir daños más graves a la economía y disminuir la repercusión en las finanzas públicas, estos puntos, especialmente el tercero, brindan protección jurídica a los reguladores y, simultáneamente, permiten realizar las intervenciones con mayor celeridad.



## CAPÍTULO II. ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

En México, la legislación financiera, especialmente la parte relativa al sector bancario, ha experimentado numerosos y profundos cambios durante los últimos cuatro decenios. La naturaleza de las instituciones financieras, así como las actividades que emprenden, han sido transformadas concomitantemente. Durante dicho periodo, la banca ha sido expropiada y privatizada nuevamente, ha estado próxima al colapso y se ha *extranjerizado* en gran parte.<sup>71</sup>

El objetivo de este capítulo es exponer, en primer lugar, el arreglo institucional del sistema bancario mexicano considerando las instituciones que conforman el sector y la delimitación de la actividad bancaria. En segundo lugar, hacer un ejercicio de estadística descriptiva para exponer algunas características del sector. Esto mostrará la constitución del sistema bancario mexicano, especialmente aquellas características relevantes para la configuración que debe tener la regulación jurídica de los rescates bancarios. Así, por ejemplo, es mostrado el peso de la banca en la economía en términos generales y también de cada banco en términos específicos; del mismo modo, el nivel de desarrollo de la banca paralela mediante el análisis del peso de los activos bancarios en los grupos financieros.

### 2.1. Arreglo institucional

De acuerdo con Menéndez (2015, pp. 54-59),<sup>72</sup> el sistema financiero mexicano puede ser dividido regulatoriamente en seis tipos de instituciones; sin embargo, la obra referida de este autor es anterior a la regulación legal de las instituciones de tecnología financiera, pues la LRITF fue promulgada en 2018. Al complementar la información del autor con el nuevo

---

<sup>71</sup> Como fue expuesto en la introducción de esta tesis, el ordenamiento legal permitió la inversión extranjera de cartera en el mercado accionario mexicano desde 1989 y en el mercado de dinero desde 1991. En segundo lugar, en 1995 fue iniciada una serie de cambios regulatorios para aumentar el rango permitido de inversión extranjera en el sector financiero mexicano, lo que culminó en 1999 con la eliminación de todas las restricciones. La extranjerización material de la banca, así como algunos de sus efectos en la economía durante los primeros años, es analizada por Haber y Musacchio (2014).

<sup>72</sup> La página del gobierno federal mexicano también expone la estructura del sistema financiero, incluso relacionada con el fundamento legal en algunos casos. La información fue consultada el 2 de diciembre de 2022:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura\\_del\\_Sistema\\_Financiero\\_Mexicano\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf)

ordenamiento, el sistema financiero mexicano puede ser dividido regulatoriamente en siete tipos de instituciones, como lo muestra el *Gráfico 11*.<sup>73</sup>

Gráfico 11. Instituciones financieras en México

Bancarias	Bursátiles	Auxiliares del crédito	Aseguradoras y afianzadoras	De ahorro y créditos populares	De ahorro para el retiro
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instituciones de banca múltiple.</li> <li>● Instituciones de banca de desarrollo.</li> <li>● Fideicomisos públicos de fomento.</li> <li>● Sociedades financieras de objeto múltiple (sofomes).</li> <li>● Filiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Casas de bolsa.</li> <li>● Especialistas bursátiles.</li> <li>● Sociedades promotoras de inversión bursátil.</li> <li>● Sociedades anónimas bursátiles.</li> <li>● Sociedades operadoras de fondos de inversión.</li> <li>● Sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión.</li> <li>● Filiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Almacenes generales de depósito.</li> <li>● Filiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instituciones de seguros.</li> <li>● Instituciones de fianzas.</li> <li>● Intermediarios de reaseguro.</li> <li>● Sociedades mutualistas de seguros.</li> <li>● Filiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.</li> <li>● Sociedades financieras populares.</li> <li>● Sociedades financieras comunitarias.</li> <li>● Organismos de integración financiera rural.</li> <li>● Federaciones.</li> <li>● Confederaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Administradoras de fondos para el retiro (afores).</li> <li>● Sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro (siefores).</li> <li>● Empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro).</li> <li>● Empresas de servicios complementarios o auxiliares.</li> <li>● Empresas receptoras.</li> </ul>

<sup>73</sup> No obstante lo anterior, el estudio de la regulación de los grupos financieros requiere ciertas acotaciones al contenido de este gráfico, como será expuesto más adelante.

## **De tecnología financiera**

- Instituciones de financiamiento colectivo.
  - Instituciones de fondos de pago electrónico.
- 

Como puede ser advertido en el gráfico anterior, el sistema financiero mexicano está constituido por varias instituciones que suelen requerir regulaciones legales y reglamentarias especiales, por lo que el ordenamiento jurídico financiero resulta ser un tanto complejo. Sin embargo, el estudio integral del sistema financiero sobrepasa el objetivo de esta tesis, por lo que solo serán expuestos en este apartado los arreglos institucionales bancarios y de aquellas otras instituciones financieras que resultan relevantes para la mejor comprensión del sistema bancario nacional, en concordancia con el objetivo de esta tesis.

### 2.1.1. Instituciones de crédito

En la legislación nacional (LIC, art. 2), las actividades de banca y crédito consisten en la captación de recursos del público en el mercado nacional, mediante actos causantes de pasivo para las instituciones de crédito, con la finalidad de colocarlos nuevamente entre el público; además, la captación de recursos genera que el intermediario quede obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de tales recursos. Es decir, es requerida la concurrencia de cuatro elementos para que las actividades sean consideradas de banca y crédito: (1) captación de recursos; (2) que estos recursos sean reflejados como pasivos de los intermediarios; (3) que el intermediario cubra el principal y los accesorios de los recursos captados; y (4) que estos recursos sean colocados posteriormente entre el público. El conjunto de estas actividades está reservado a las instituciones de crédito (LIC, art. 2), pero otras instituciones pueden realizar las primeras tres actividades (LIC, art. 103). En la especificación de las operaciones que limitan el objeto social de las instituciones de crédito,

están, entre otras, la recepción de depósitos, otorgamiento y aceptación de créditos, emisión de bonos bancarios y de obligaciones subordinadas, operaciones con valores, reportos de divisas, operaciones derivadas y la intervención en la contratación de seguros (LIC, art. 46).<sup>74</sup>

A su vez, las instituciones de crédito están divididas por la legislación en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo (LIC, art. 2). Las instituciones de banca múltiple<sup>75</sup> son sociedades anónimas<sup>76</sup> de capital fijo<sup>77</sup> que requieren autorización discrecional de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV),<sup>78</sup> con la opinión favorable de Banxico, para operar y prestar el servicio de banca y crédito (LIC, arts. 8 y 9). El cúmulo de dichas actividades es ciertamente amplio, de tal forma que este tipo de banca puede fungir, de acuerdo con la clasificación teórica expuesta en el primer capítulo, como banca comercial, de inversión o universal, dependiendo del conjunto de operaciones al que acoten su objeto social.

Esta facultad discrecional de la CNBV compele a discernir las características esenciales de las facultades discrecionales ante las facultades regladas. Estas obligan a la autoridad a actuar de manera específica ante la actualización de la hipótesis prevista en una disposición legal; las facultades discrecionales, por otra parte, otorgan a la autoridad un

---

<sup>74</sup> Otras operaciones que resultan poco relevantes para el objeto de estudio de esta tesis han sido omitidas; sin embargo, algunas pueden ser vistas en el *Gráfico 1. Estado de situación financiera simplificado* del capítulo anterior.

<sup>75</sup> Para mayor fluidez en el texto, será empleada la palabra «banco» para referir las instituciones de banca múltiple; por la misma razón, en el momento señalado más adelante, será empleada la frase «banco de desarrollo» para referir las instituciones de banca de desarrollo.

<sup>76</sup> Una de las características más relevantes de las sociedades anónimas es que son compuestas exclusivamente de socios cuyas obligaciones están limitadas al pago de sus acciones (LGSM, art. 87), por lo que la responsabilidad patrimonial de la sociedad no trasciende al patrimonio de los socios más allá de su participación accionaria (De la Fuente, 2018, p. 12). En el área de derecho fiscal federal, sin embargo, la responsabilidad patrimonial sí trasciende a los socios en algunos casos, pues son considerados responsables solidarios en la parte de los intereses fiscales que su sociedad no pueda cubrir (CFF, art. 26).

<sup>77</sup> Esto significa que el capital social de los bancos debe ser una cantidad fija y determinada, por lo que su modificación es considerada eventual y extraordinaria. En consecuencia, dicha modificación solo podrá ser realizada mediante un acuerdo de la asamblea general extraordinaria de accionistas, lo que requiere mínimamente la representación de tres cuartas partes del capital social y que la decisión sea aprobada por los accionistas que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del mismo capital.

<sup>78</sup> La CNBV es un órgano desconcentrado de Hacienda con autonomía técnica y facultades ejecutivas (LCNBV, art. 1). Por ser un órgano desconcentrado de Hacienda, la CNBV está subordinada jerárquicamente a esta (LOAPF, art. 17).

margen de libertad para apreciar y elegir entre dos o más decisiones, siempre con apego a la finalidad establecida en la norma.<sup>79</sup> En este caso, la finalidad de la CNBV, como parte del Estado mexicano, es velar por la estabilidad del sistema financiero para propiciar el crecimiento económico y el empleo (CPEUM, art. 25). Más específicamente, la comisión debe supervisar y regular el sistema financiero para fomentar el ahorro en todos los sectores y regiones, así como su adecuada canalización; también debe procurar que el sistema se desarrolle sana, equilibrada y descentralizadamente, protegiendo en todo momento los intereses del público (LIC, art. 4; LCNBV, art. 2). Por tanto, la CNBV podría denegar la autorización para organizarse y operar como banco si, después de analizar el contexto del sistema financiero en el que fue presentada la solicitud, concluyere que la autorización podría repercutir negativamente en los intereses del público, incluso si la solicitud cumpliera todos los requisitos formales establecidos en las normas. El margen de libertad de la comisión no sería discrecional sin este tipo de justificación, sino arbitrario, pues el elemento diferenciador entre la discrecionalidad y la arbitrariedad es precisamente que aquella debe estar apegada a la finalidad establecida en la norma.<sup>80</sup>

Como fue mencionado en el capítulo anterior, los bancos tienen un capital contable que puede ser entendido de dos maneras. La primera refiere a los activos netos (activos menos pasivos); la segunda, basada en el origen de los recursos, refiere al capital contribuido (principalmente, capital social)<sup>81</sup> y a las ganancias o pérdidas sufridas en el ejercicio (NIF A-5 y C-11; Glosario NIF, pp. 1826-1827). El capital social está integrado por una parte ordinaria, representada por las acciones de la serie «O»; además, puede tener una parte adicional, representada por las acciones de la serie «L» (LIC, art. 11). Las acciones de la serie «L» se encuentran limitadas corporativamente, ya que su derecho de voto está restringido a temas poco relacionados con la actividad económica o de negocio cotidiana del banco, aunque esenciales en cuanto a su existencia y forma legal. A pesar de estas limitaciones corporativas, las acciones de la serie «L» pueden tener ventajas patrimoniales, pues es posible

---

<sup>79</sup> Esta es la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de Tesis 123/2005-SS, fallada por unanimidad de votos en sesión del treinta de septiembre de dos mil cinco, pp. 33-34.

<sup>80</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de Tesis 123/2005-SS, fallada por unanimidad de votos en sesión del treinta de septiembre de dos mil cinco, p. 32.

<sup>81</sup> Es decir, el capital social fijo del banco (NIF A-5 y C-11).

establecer que confieran a sus titulares el derecho a recibir dividendos preferentes y superiores a aquellos de las acciones de la serie «O» (LIC, art. 13).

Las acciones representativas del capital social de estas instituciones, tanto de la parte ordinaria como de la parte adicional, son de libre suscripción, lo cual significa que los extranjeros pueden adquirirlas (LIC, art. 13), salvo en los casos que serán expuestos más adelante. Además, la legislación mexicana permite que los bancos sean filiales de instituciones financieras del exterior; las filiales son sociedades mexicanas que operan como bancos y cuyo capital pertenece a una institución financiera del exterior en al menos un cincuenta y uno por ciento (LIC, arts. 45-A y 45-G). A diferencia de los bancos que no son filiales, el capital social de las filiales está integrado por acciones de la serie «F» y acciones de la serie «B». Las acciones de la serie «F» deben constituir mínimamente el cincuenta y uno por ciento del capital social de la filial y pueden ser suscritas solamente por una institución financiera del exterior; las acciones de la serie «B» no tienen esta restricción de suscripción y son regidas por las mismas reglas aplicables a las acciones de la serie «O» para bancos que no son filiales (LIC, art. 45-G).<sup>82</sup>

Aunque la legislación es favorable a la inversión extranjera en la banca, también requiere la satisfacción de algunas condiciones para autorizar aquellos casos que impliquen directa o indirectamente la participación de algún gobierno o ente público extranjeros en el capital social (LIC, art. 13). En primer lugar, la participación podría ser autorizada si fuere indirecta y no conllevar el control del banco. En segundo lugar, podría ser autorizada la participación que conllevar el control del banco si los entes públicos extranjeros no ejercieren funciones de autoridad y si sus órganos de decisión fueren independientes del gobierno extranjero en cuestión. En tercer lugar, podría autorizarse la participación si se demostrare que esta fuere el resultado de una intervención prudencial temporal producida por un rescate financiero.<sup>83</sup> Es notorio, pues, que la legislación bancaria mexicana es, en términos

---

<sup>82</sup> En el caso de los bancos que son controlados por una sociedad controladora filial, la constitución de su capital social se rige de la misma forma que el de las filiales (LIC, art. 45-A; LRAF, art. 69). Las sociedades controladoras filiales serán abordadas más adelante.

<sup>83</sup> Este supuesto tuvo que ser incorporado en la legislación después de que el gobierno estadounidense intervino en el capital social de Citigroup a raíz de la crisis de 2008, pues Grupo Financiero Banamex era su filial mexicana (Mendoza y Preciado, 2014, p. 62; De la Fuente, 2018, p. 16).

generales, poco restrictiva en lo referente a la inversión extranjera en instituciones de banca múltiple.

Sobre la base de las actividades que hayan adoptado en sus estatutos, estas instituciones pueden enfocar su modelo de negocios en operaciones independientes de otras instituciones financieras o comerciales, o, por otro lado, pueden ser parte de un sistema de coordinación empresarial. En el segundo caso, las instituciones de banca múltiple podrían integrarse en un grupo empresarial en el que se relacionen con instituciones enfocadas en actividades financieras o en actividades empresariales de otra naturaleza, estando todas estas instituciones coordinadas por una sociedad controladora. Algunas de estas agrupaciones se constituyen formal y voluntariamente como grupos financieros y otras como grupos empresariales.<sup>84</sup> Los grupos financieros están compuestos por una sociedad controladora y, mínimamente, dos instituciones financieras controladas, como algunas de las mencionadas en el *Gráfico 11* (LRAF, art. 12).<sup>85</sup> Algunos grupos empresariales también cuentan con instituciones financieras controladas, pero, por estrategias de negocios, no solicitan la autorización para constituirse como grupos financieros.

De esta forma, aunque un banco contemplare en su objeto social solamente las actividades propias de la banca comercial o de la banca de inversión, el grupo podría contener varias instituciones financieras con objetos distintos, por lo que, en conjunto, el grupo desempeñaría operaciones de banca universal, entendida en el sentido de Wilmarth (2020, p. 1). De esta forma, podría existir, por ejemplo, un grupo en el que una empresa controladora determinare las operaciones de un banco enfocado en actividades de banca comercial y las operaciones de otra enfocada en actividades de banca de inversión. Es preciso aclarar que, sin embargo, la existencia de este tipo de conglomerados no depende exclusivamente de la

---

<sup>84</sup> Cabe precisar que los grupos empresariales no son constituídos formalmente como tales, pero sí son reconocidos por la legislación bancaria como personas morales organizadas mediante esquemas de participación de capital social; también, por otra parte, suelen ser asimilados los conceptos de «grupo empresarial» y «grupo financiero» para algunos efectos específicos (LIC, art. 22 Bis; LRAF, art. 5).

<sup>85</sup> No todas las instituciones mencionadas en el gráfico están en este supuesto, pues se limita a los almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de fondos de inversión, distribuidoras de acciones de fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades financieras populares y las instituciones de tecnología financiera, salvo que Hacienda incluyere más mediante disposiciones generales (LRAF, art. 12).

voluntad de posibles inversionistas, ya que la CNBV puede negar las autorizaciones requeridas dentro de su campo regulatorio en caso de que así lo considere oportuno.<sup>86</sup> Esto significa que la autoridad tiene un amplio margen de discrecionalidad en el crecimiento y configuración específica del sistema bancario.

Las sociedades controladoras de los grupos financieros pueden constituirse como sociedades controladoras filiales, es decir, aquellas en las que, previa autorización del gobierno federal, una institución financiera del exterior posee mínimamente el cincuenta y uno por ciento de su capital social (LRAF, arts. 70 y 74).<sup>87</sup> Los bancos que participan en grupos financieros de una sociedad controladora filial son considerados también como filiales (LIC, art. 45-A; LRAF, art. 69). Resulta, pues, que la legislación es favorable a la inversión extranjera en la banca y en el resto de actividades financieras a través de las sociedades controladoras,<sup>88</sup> aunque, si la inversión implicare directa o indirectamente la participación de algún gobierno o ente público extranjeros en el capital social de las sociedades controladoras, deben ser satisfechas las mismas condiciones expuestas líneas arriba para los casos individuales de las instituciones de banca múltiple (LRAF, art. 24).<sup>89</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo<sup>90</sup> son el segundo tipo de instituciones de crédito en México (LIC, art. 2).<sup>91</sup> Estas entidades pertenecen a la administración pública federal y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios para la consecución de los

---

<sup>86</sup> Esto también ocurre con las autoridades competentes en las otras materias regulatorias que abarque el grupo financiero, como seguros y fianzas.

<sup>87</sup> Al igual que en el caso de las filiales, el capital social de las sociedades controladoras filiales está compuesto por acciones de una serie «F» y otra serie «B» (LRAF, art. 74).

<sup>88</sup> Sin embargo, no necesariamente los extranjeros tendrían que intervenir en el sistema financiero de esta forma, pues cuentan con otros mecanismos para participar directamente en instituciones financieras.

<sup>89</sup> La autorización para que las entidades públicas extranjeras puedan participar en el capital social de los bancos debe ser otorgada por la CNBV (LIC, art. 13); en el caso de las sociedades controladoras, por Hacienda (LRAF, art. 24).

<sup>90</sup> Como fue mencionado en otra nota al pie de página, la frase «bancos de desarrollo» será empleada para referir las instituciones de banca de desarrollo, en contraposición a «bancos» para las instituciones de banca múltiple.

<sup>91</sup> La expropiación de la banca ocurrida en 1982 transformó la denominación de los bancos, pues dejaron de ser sociedades anónimas para constituirse como sociedades nacionales de crédito. Con la posterior privatización iniciada en 1990, solamente las instituciones de banca de desarrollo mantuvieron la denominación de sociedades nacionales de crédito y el resto se constituyó como instituciones de banca múltiple.



objetivos establecidos en las respectivas leyes que las crearon; tales objetivos, sin embargo, están circunscritos, en términos generales, a la facilitación de crédito y a la asistencia técnica para el impulso del desarrollo económico del país (LIC, arts. 4 y 30). El capital de estas instituciones no está constituido por acciones, sino por certificados de aportación patrimonial, que son títulos de crédito divididos en dos series. La primera serie, «A», es mayoritaria (sesenta y seis por ciento) y solamente puede ser suscrita por el gobierno federal; la segunda serie, «B», es minoritaria (treinta y cuatro por ciento) y sus certificados pueden ser suscritos por personas físicas o morales, siempre que no sean extranjeras o que, en caso de ser personas morales mexicanas, figure la cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros en sus estatutos (LIC, arts. 32 y 33).

Es posible observar que los bancos de desarrollo, aunque persiguen objetivos sociales, pueden ser constituidos conjuntamente con capital público y privado, pero que es el gobierno federal quien mantiene el control de las instituciones a través de la suscripción mayoritaria del capital, incluso frente a la posible participación de los gobiernos locales en la serie «B». Además, está asegurada la exclusión de la participación extranjera, directa o indirecta, en este tipo de instituciones de crédito, en contraste con la libre suscripción de capital en la banca múltiple y la posibilidad de constituir y formar parte de sociedades controladoras filiales.

En lo referente a las actividades que pueden desempeñar, los bancos de desarrollo están facultados para emprender las mismas actividades que las instituciones de banca múltiple, además de aquellas otras contempladas en disposiciones específicas de sus leyes orgánicas para cumplir con sus objetivos (LIC, arts. 3, 42, 46 y 47). No obstante la capacidad de desempeñar las mismas actividades, los bancos de desarrollo tienen objetivos sociales, por lo que deben tener ciertos enfoques y limitaciones en sus estrategias de negocios. Esto se ejemplifica en la recepción de depósitos y la aceptación de créditos, pues deben procurar la facilitación del acceso al servicio de banca y crédito, y fomentar el ahorro, pero sin producir desajustes en los sistemas de captación de recursos del público (LIC, art. 47). Por otra parte, estas instituciones también deben promover el desarrollo del sistema financiero, pues, por ejemplo, su emisión de bonos bancarios debe propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional (LIC, art. 47).

Los reiterados objetivos sociales de los bancos de desarrollo no los eximen de ser sustentables, al contrario, deben actuar de manera eficiente, prudente y transparente; además, en abono a la prudencia, deben procurar la constitución de garantías suficientes para asegurar la recuperación de los recursos que comprometan en sus actividades, pero deben evitar que estas sean excesivas (LIC, art. 30).<sup>92</sup> Con la adecuada conciliación entre la sustentabilidad y el fomento, los bancos de desarrollo pueden ampliar sus objetivos para fomentar, además del desarrollo económico, la inclusión, la innovación, un medio ambiente sano y la difuminación de desigualdades entre hombres y mujeres (LIC, arts. 44 bis 2-44 bis 5).

### 2.1.2. Otros intermediarios financieros

Hasta aquí, los dos tipos de instituciones de crédito han sido expuestos, pero la intermediación financiera no está limitada a las instituciones de banca múltiple y a las de banca de desarrollo, también existen otras entidades financieras que complementan la oferta de crédito en la economía mexicana. Entre estas otras entidades, es posible encontrar algunas con participación pública y otras con privada. Serán expuestas algunas que, debido a la naturaleza de sus actividades y la posible participación en grupos con instituciones de crédito, resultan relevantes para el objeto de esta tesis.

En primer lugar, serán abordadas las sofomes, que son sociedades anónimas registradas ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), cuyo objeto social principal es el otorgamiento de crédito, el arrendamiento o factoraje financieros, por lo que estas actividades deben ser desarrolladas de manera habitual y profesional (LGOAAC, art. 87-B).<sup>93</sup> Resulta relevante mencionar que las sofomes deben ser registradas ante la Condusef, sin requerir autorización de esta autoridad ni de la CNBV para ser constituidas, como sí lo requieren las instituciones de banca múltiple; sin embargo, en términos prácticos, el registro tiene una función equivalente a la autorización, ya que la regularización de las sofomes requiere su inscripción en el Registro

---

<sup>92</sup> Aunque los bancos de desarrollo actúen con apego a estos principios, su naturaleza sectorial propicia que estén expuestos a problemas idiosincráticos de cada sector (Banxico, 2017, p. 61); sin embargo, como fue mencionado en el capítulo anterior, la especialización en un sector también brinda un mayor conocimiento sobre el mismo que puede aprovecharse por la banca de desarrollo para actuar más cautelosamente (Mishkin, 2019, pp. 254-255).

<sup>93</sup> Estas actividades pueden ser complementadas con la administración de carteras crediticias y el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles (LGOAAC, arts. 87-B).

Público de Comercio y, para que esto sea posible, es necesario que cuenten con el registro ante la Condusef. El otorgamiento del registro, necesario para poder realizar sus actividades, está condicionado a la satisfacción de algunos requisitos, por lo que es similar en este aspecto a la autorización que la CNBV otorga a los bancos; sin embargo, dicha comisión, a diferencia de la Condusef, cuenta con mayor margen de discrecionalidad para resolver las solicitudes de las respectivas instituciones financieras.

Las sofomes, además, pueden ser reguladas o no reguladas (LGOAAC, arts. 56, 87-P y 95 Bis), aunque el último término es impreciso, pues ambas cuentan con cargas regulatorias significativas, pero las primeras están sujetas a un mayor control por parte de la Condusef y la CNBV, especialmente por sus vínculos patrimoniales con otras instituciones. Para que una sofom sea regulada, es requerido, en principio, que esté vinculada patrimonialmente a instituciones de crédito, sociedades financieras comunitarias, sociedades cooperativas de ahorro o que emita cierto tipo de valores de deuda a su cargo; sin embargo, las sofomes no reguladas podrían devenir en reguladas aunque no cumplieren con estos requisitos si solicitaren voluntariamente el cambio de estatus ante la CNBV y esta autoridad aceptare la solicitud (LGOAAC, arts. 87-B y 87-C Bis 1).

El avance de la tecnología digital también ha supuesto el desarrollo de nuevas herramientas de intermediación financiera en el mundo y México no ha sido la excepción. Ante esta realidad y la necesidad de promover la inclusión financiera, las autoridades han pretendido que la legislación mexicana atienda estas cuestiones mediante la regulación de las operaciones realizadas por las instituciones de tecnología financiera,<sup>94</sup> las cuales están divididas en instituciones de financiamiento colectivo e instituciones de fondos de pago electrónico (LRITF, art. 4), cuyas características esenciales serán expuestas más adelante. Esta reciente regulación, además de atender la creciente digitalización, también mantiene una postura de apertura al permitir que los extranjeros puedan participar en el sector tecnológico financiero (LRITF, art. 13).

---

<sup>94</sup> Conocidas comúnmente como «empresas *fintech*», por la composición en lengua inglesa de tecnología financiera (*financial technology*).

Las instituciones de financiamiento colectivo<sup>95</sup> son personas morales autorizadas por la CNBV<sup>96</sup> para realizar, a través de medios de comunicación electrónica o digital, tres tipos de operaciones con sus clientes, quienes pueden ser inversionistas o solicitantes. El primer tipo de operaciones es el financiamiento colectivo de deuda, en el que los inversionistas otorgan préstamos, créditos, mutuos o cualquier financiamiento al solicitante. El segundo es el financiamiento colectivo de capital para que los inversionistas adquieran títulos representativos del capital social de las personas morales solicitantes.<sup>97</sup> El tercero es el financiamiento colectivo de copropiedad o regalías para que los inversionistas participen en los ingresos, utilidades, regalías o pérdidas de los proyectos del solicitante (LRITF, arts. 15-16).

Las instituciones de fondos de pago electrónico, por su parte, son personas morales autorizadas por la CNBV<sup>98</sup> para emitir, administrar, redimir y transmitir fondos de pago electrónico entre sus clientes a través de medios de comunicación electrónica o digital (LRITF, art. 22). Los fondos de pago electrónico son aquellos generados por la recepción de una cantidad de dinero o activos virtuales que se encuentran contabilizados en un registro electrónico de cuentas transaccionales, referidos a un valor monetario o a un número de activos virtuales; además, corresponden a una obligación de pago del emisor y son aceptados por terceros como equivalentes a la recepción de una cantidad de dinero o activos virtuales respectiva (LRITF, art. 22).

Aunque las instituciones de tecnología financiera, tanto las de financiamiento colectivo como las de fondos de pago electrónico, tienen ciertas características similares a algunas de la banca tradicional, están diferenciadas de estas en al menos tres aspectos. El primer aspecto discordante es que, aunque las instituciones de tecnología financiera están facultadas para recibir dinero de sus clientes, no pueden hacerlo en calidad de depósitos

---

<sup>95</sup> Denominadas comúnmente «plataformas de *crowdfunding*» cuando la inversión realizada depende del resultado del negocio, mientras que son denominadas «plataformas de *crowdlending*» cuando la inversión es independiente del mismo, pues la inversión es considerada simplemente como préstamo o un crédito.

<sup>96</sup> La autorización debe contar con el previo acuerdo del Comité Interinstitucional, entidad integrada por funcionarios de Hacienda, Banxico y la propia CNBV.

<sup>97</sup> Estos títulos no pueden estar inscritos en el Registro Nacional de Valores (LRITF, art. 16), es decir, no pueden estar formalmente bursatilizados.

<sup>98</sup> Esta autorización también debe contar con el previo acuerdo del Comité Interinstitucional.

bancarios, por lo que no pueden retenerlo en sus propias cuentas; es decir, están obligadas a transferir los recursos en calidad de depositantes a otras instituciones financieras que sí están facultadas para constituir depósitos (LRITF, arts. 29, 45 y 46).

La segunda diferencia consiste en que las instituciones de tecnología financiera no otorgan crédito, ya que, por una parte, las instituciones de financiamiento colectivo solo intermedian para contactar a los inversionistas y a los solicitantes para que sean aquellos quienes financien a estos (LRITF, art. 15); es decir, aunque las instituciones de financiamiento colectivo resultan ser intermediarias de crédito, sus actividades de intermediación no generan pasivos para ellas, como en el caso de las instituciones de crédito, sino que las relaciones de activo y pasivo son generadas entre los inversionistas y los solicitantes. En concordancia con esto, la legislación limita el riesgo o responsabilidad que las instituciones de financiamiento colectivo asumen sobre las operaciones, exigiendo a cambio que una proporción de las comisiones que cobren a sus clientes esté sujeta al éxito de la operación; sin embargo, la cuestión de responsabilidad mínima no es restrictiva, pues las partes pueden acordar condiciones más solidarias (LRITF, art. 18). Las instituciones de fondos de pago electrónico, por su parte, solamente pueden otorgar solamente crédito por sobregiros<sup>99</sup> (LRITF, arts. 25 y 27). La tercera diferencia se refiere al cobro de intereses, pues las instituciones de fondos de pago electrónico no pueden pagar intereses, rendimientos o beneficios monetarios a sus clientes (LRITF, art. 29), incluso tienen prohibido cobrar intereses en caso de que otorguen créditos por sobregiros (LRITF, arts. 25 y 27).

En lo referente a la perspectiva de desarrollo social, aunque las instituciones de banca de desarrollo son las únicas entidades de control público que efectúan jurídicamente actividades de banca y crédito, la legislación también considera algunos fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal como partes del sistema bancario nacional. El objetivo de tales fideicomisos es el fomento económico a través de la realización habitual y profesional de operaciones de crédito (LIC, art. 3). Al igual que las instituciones de banca de desarrollo, las estrategias de financiamiento y endeudamiento de estos fideicomisos

---

<sup>99</sup> Este tipo de crédito es generado cuando alguien dispone de una cantidad mayor que aquella que tiene en su cuenta, por lo que no es una línea de crédito independiente.

dependen de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Hacienda) (LIC, art. 31) y están sujetos a la supervisión de la CNBV (LIC, art. 125).

En este mismo sentido, también existe el sector de ahorro y crédito popular, conformado principalmente por sociedades financieras populares (sofipos) y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (socaps) que están enfocadas en otorgar créditos menores que aquellos de las instituciones de crédito, así como en otorgar créditos sectorizados. Las sofipos son sociedades anónimas que desempeñan un rango de actividades similares a aquellas de las instituciones de crédito, pero cuya amplitud depende del nivel de operaciones que tengan autorizado por la CNBV, el cual, a su vez, depende del nivel de activos que la institución administre (LACP, arts. 32 y 36); además, una característica relevante es que estas instituciones persiguen fines de lucro. Las socaps, por su parte, son instituciones sin fines especulativos ni de lucro (LRASCAP, art. 2) y cuyo rango de actividades, que también son similares a las de las instituciones de crédito, depende del nivel de activos que administran (LRASCAP, arts. 12, 13 y 18); además, estas actividades no están enfocadas en el público en general, sino en sus propios socios.

## 2.2. Actividad económica

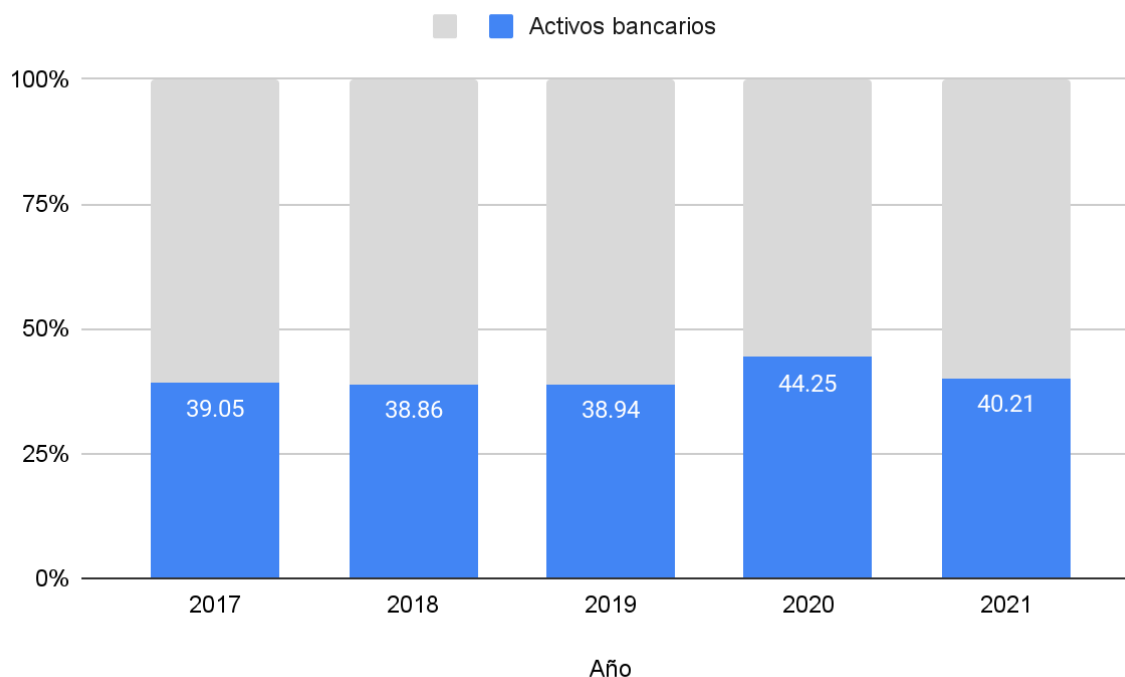
Un ejercicio de estadística descriptiva puede ayudar a conocer el desempeño económico del sector bancario y mostrar su relevancia relativa. Este ejercicio, además, arroja luz sobre los nichos en los negocios de los bancos y de los grupos financieros, lo que, a su vez, puede mostrar si hay un tipo de actividad relevante que escapa de la regulación. Específicamente en el caso de la regulación referente a los rescates bancarios, puede mostrar, por ejemplo, el grado de desarrollo de la banca paralela, lo que podría requerir, siguiendo a Mehrling (2011, 2012 y 2014), la ampliación de las garantías reconocidas por Banxico en los créditos de última instancia.

### 2.2.1. Instituciones de banca múltiple y grupos financieros

La proporción de los activos bancarios respecto al PIB nacional puede mostrar la importancia relativa del sector bancario en la economía (Maudos y Fernández, 2008, p. 86). En México, el total de activos de las instituciones de banca múltiple tenía un valor equivalente al 40.21%

del PIB en el año 2021, después de haber alcanzado el 44.25% el año previo, como puede ser apreciado en el *Gráfico 12*.

Gráfico 12. Activos de la banca múltiple en relación con el PIB.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

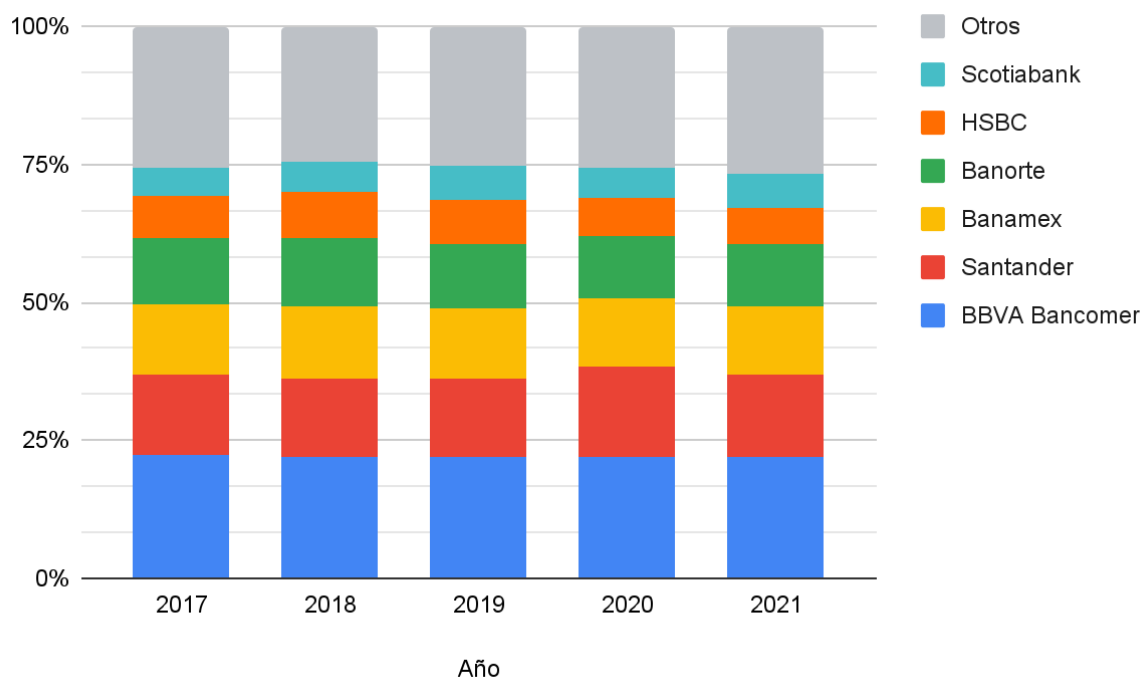
Desde 2017, la cantidad de bancos en México ha variado poco,<sup>100</sup> pues había 49 en el año referido, 50 el año siguiente, 51 en 2019, 49 en 2020 y 50 en 2021.<sup>101</sup> Sin embargo, los activos bancarios nacionales suelen estar concentrados en seis bancos. En 2021, por ejemplo, BBVA tuvo el 22.15%; Santander, el 14.81%; Banco Nacional de México (Banamex), el 12.43%; Banco Mercantil del Norte (Banorte), el 11.16%; HSBC, el 6.45%; Scotiabank

<sup>100</sup> También pueden ser analizados desagregadamente algunos cambios para notar que las desapariciones de algunos bancos no representan necesariamente disminuciones de activos en el sistema, sino fusiones o adquisiciones entre grupos financieros o bancos. En 2018, por ejemplo, Grupo Financiero Interacciones se fusionó con Grupo Financiero Banorte, mientras que Grupo UBS dejó de existir después de vender las acciones representativas del capital social de su banco, UBS Bank México, a Afirme Grupo Financiero.

<sup>101</sup> La información sobre los bancos está contenida en los boletines estadísticos publicados por la CNBV. Estas publicaciones inician en 2005, pero son retomadas aquí desde 2017 porque la información sobre los grupos financieros comenzó a publicarse desde ese año.

Inverlat (Scotiabank), el 6.11%. El 26.89% restante les correspondió a los otros 44 bancos.<sup>102</sup> El *Gráfico 13* muestra esta concentración desde 2017.

Gráfico 13. Cuota de activos de la banca múltiple.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

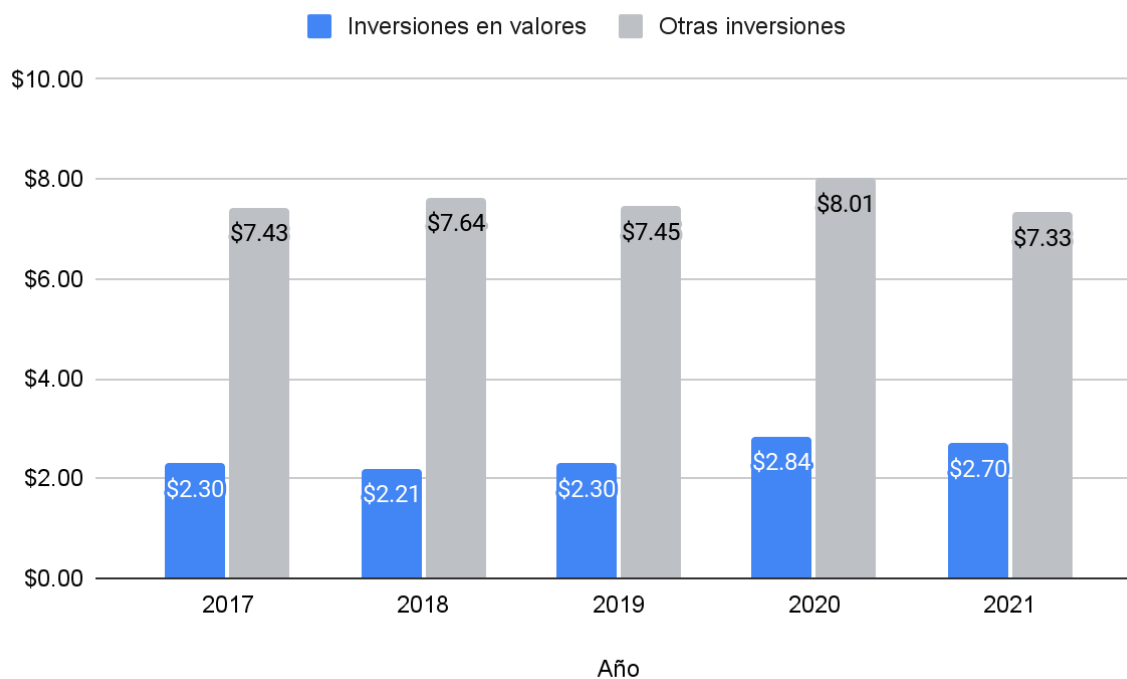
Por otra parte, del total de las inversiones que las instituciones de banca múltiple realizan, el monto de las inversiones específicas en valores muestra una tendencia creciente, así como en relación con el porcentaje de las otras inversiones realizadas por los mismos bancos, aunque la cantidad se redujo en el año 2021. Esto significa que el peso de las inversiones bancarias en valores ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos. El *Gráfico 14* muestra el aumento relativo y el aumento en el valor de las inversiones, por lo que la suma de las dos columnas representa el valor total de las inversiones en los años señalados.

<sup>102</sup> A pesar de que, en conjunto, el resto de los bancos tuvo el 26.89% en 2021, cada banco tuvo individualmente un porcentaje menor que los porcentajes individuales de los seis bancos señalados; entre ellos, Inbursa fue el de mayor porcentaje en 2021, con un 3.71%.



Gráfico 14. Inversiones de la banca múltiple en valores

(billones de pesos a precios de 2019).

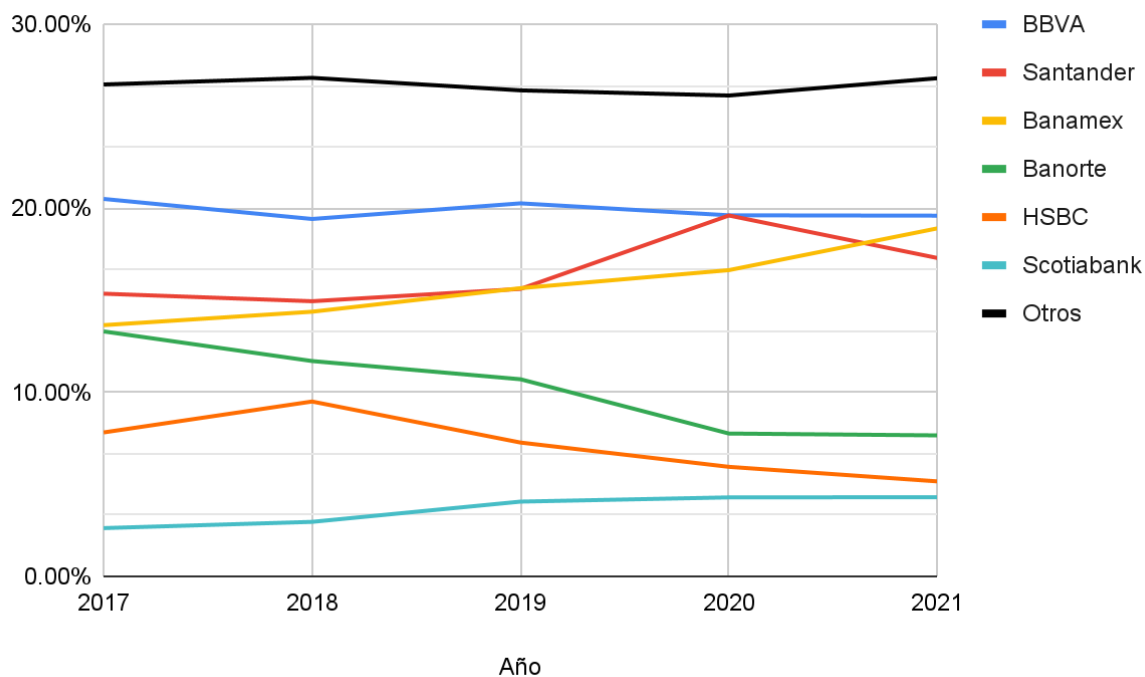


Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

La participación en las inversiones de valores no ha sido homogénea entre los bancos. En 2021, por ejemplo, BBVA poseyó el 19.60% del total de este tipo de inversiones; Santander, el 17.30%; Banamex, el 18.91%; Banorte, el 7.66%; HSBC, el 5.16%; Scotiabank, el 4.30%. El resto de bancos poseyó en conjunto el 27.07%.<sup>103</sup> El *Gráfico 15* muestra el peso relativo de cada banco en las inversiones en valores durante el periodo de 2017 a 2021. Es posible notar que Santander casi logró igualar la participación de BBVA en 2020, al haber tenido porcentajes de 19.61 y 19.62%, respectivamente, aunque la brecha fue ampliada en un 2.30% el año siguiente.

<sup>103</sup> A pesar de que, en conjunto, el resto de los bancos tuvo el 27.07% en 2021, cada banco tuvo individualmente un porcentaje menor que los porcentajes individuales de los seis bancos señalados; entre ellos, Afirme fue el de mayor porcentaje en 2021, con un 3.46%.

Gráfico 15. Inversiones en valores por institución.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

Los datos de estos seis bancos muestran la relevancia que tienen en el sistema bancario nacional. Por esta razón, la CNBV los ha designado a todos ellos como bancos de importancia sistémica,<sup>104</sup> pues la junta de gobierno de la comisión así lo consideró después de analizar el tamaño relativo de cada banco, el nivel de interconexión con el resto del sistema financiero, la importancia de sus servicios e infraestructuras, y la complejidad de sus operaciones.<sup>105</sup> Los seis bancos especificados en este apartado son individualmente bancos universales, es decir, están autorizados para realizar todas las actividades expuestas en la primera parte de este capítulo; además, todos ellos participan en sendos grupos financieros: Grupo Financiero BBVA México, Grupo Santander México, Grupo Financiero Citibanamex, Grupo Financiero Banorte, Grupo Financiero HSBC y Grupo Financiero Scotiabank Inverlat.

<sup>104</sup> Los seis bancos han sido considerados de importancia sistémica local desde que la CNBV inició la clasificación en 2016.

<sup>105</sup> La junta de gobierno está obligada a considerar estos aspectos para tal designación, de acuerdo con la *Metodología para designar el grado de importancia sistémica de las instituciones de banca múltiple*.

Estos grupos financieros están constituidos por una sociedad controladora y otras sociedades controladas, como bancos, casas de bolsa, aseguradoras, sofomes reguladas, siefores (fondos de inversión de ahorros de trabajadores),<sup>106</sup> etcétera.

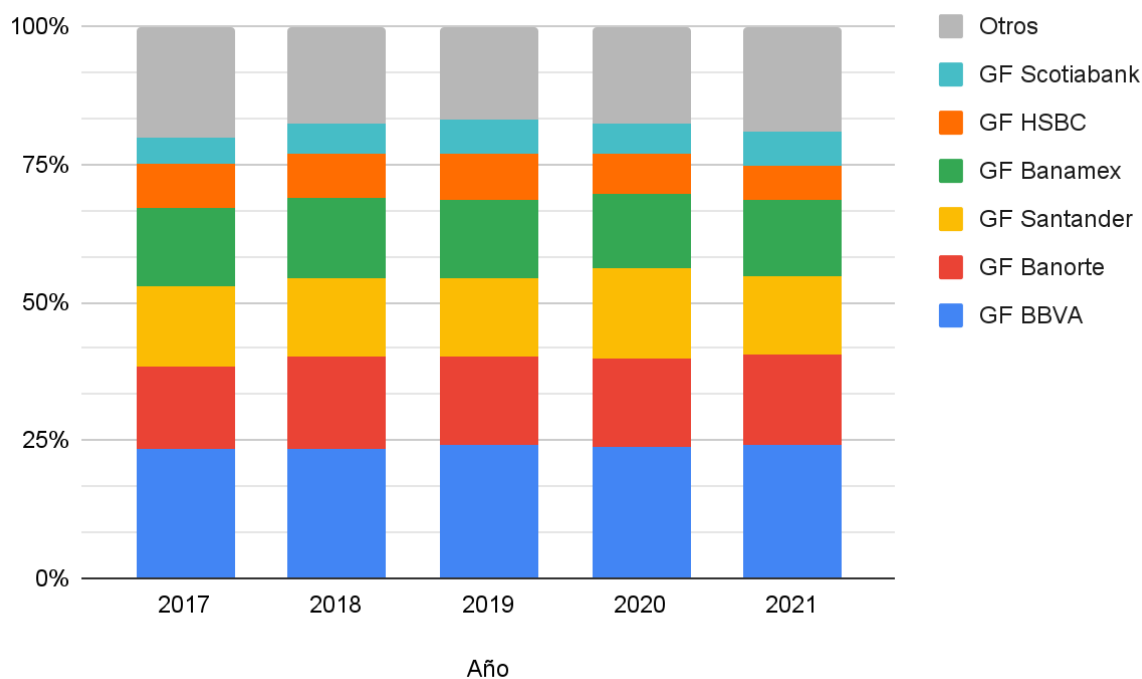
Desde 2017, la cantidad de grupos financieros en México ha variado poco, pues había 23 en ese año y 21 de manera constante en los cuatro años siguientes. No obstante esta cantidad, los activos bancarios nacionales suelen estar concentrados en seis grupos financieros. En 2021, por ejemplo, Grupo Financiero BBVA México tuvo el 24.20%; Grupo Santander México, el 14.40%; Grupo Financiero Citibanamex, el 13.70%; Grupo Financiero Banorte, el 16.20%; Grupo Financiero HSBC, el 6.40%; Grupo Financiero Scotiabank Inverlat, el 5.90%. El 19.20% restante les correspondió a los otros 15 grupos financieros.<sup>107</sup> El *Gráfico 16* muestra esta concentración desde 2017.

---

<sup>106</sup> Es importante mencionar que, de acuerdo con el informe del tercer semestre de 2021 publicado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), dos grupos financieros, Citibanamex y Banorte, controlan en conjunto el 37.10% del mercado de afores y siefores; por tanto, es indispensable salvaguardar la integridad de estos grupos financieros para no arriesgar los ahorros de los trabajadores.

<sup>107</sup> A pesar de que, en conjunto, el resto de los grupos financieros tuvo el 19.20% en 2021, cada grupo tuvo individualmente un porcentaje menor que los porcentajes individuales de los seis grupos señalados; entre ellos, Grupo Inbursa fue el de mayor porcentaje en 2021, con un 5.00%, mientras que los otros no llegan al 3.00%.

Gráfico 16. Cuota de activos de los grupos financieros.

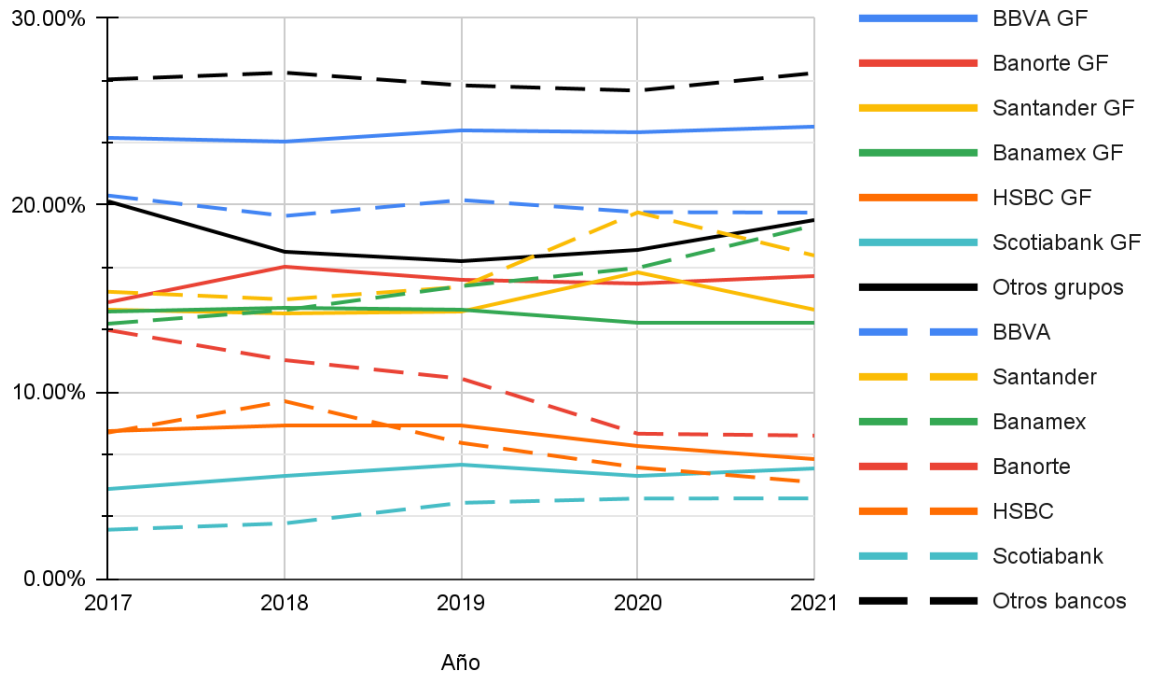


Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

El *Gráfico 17* muestra que las cuotas en los activos que estos grupos financieros tienen son similares a aquellas de sus bancos.<sup>108</sup> Esto ocurre así porque los bancos concentran la mayor parte de los activos de estos grupos financieros, como lo refleja el *Gráfico 18*, lo que les deja poco margen a los activos de otros giros financieros de los grupos para alterar la proporción que mantienen entre los bancos. Resulta claro, pues, que la banca tiene un peso relevante en el sector financiero, así como el dominio en las operaciones de sus grupos; consecuentemente, la legislación bancaria continúa siendo preponderante en la regulación de la intermediación crediticia, en relación con las actividades paralelas que los grupos realizan.

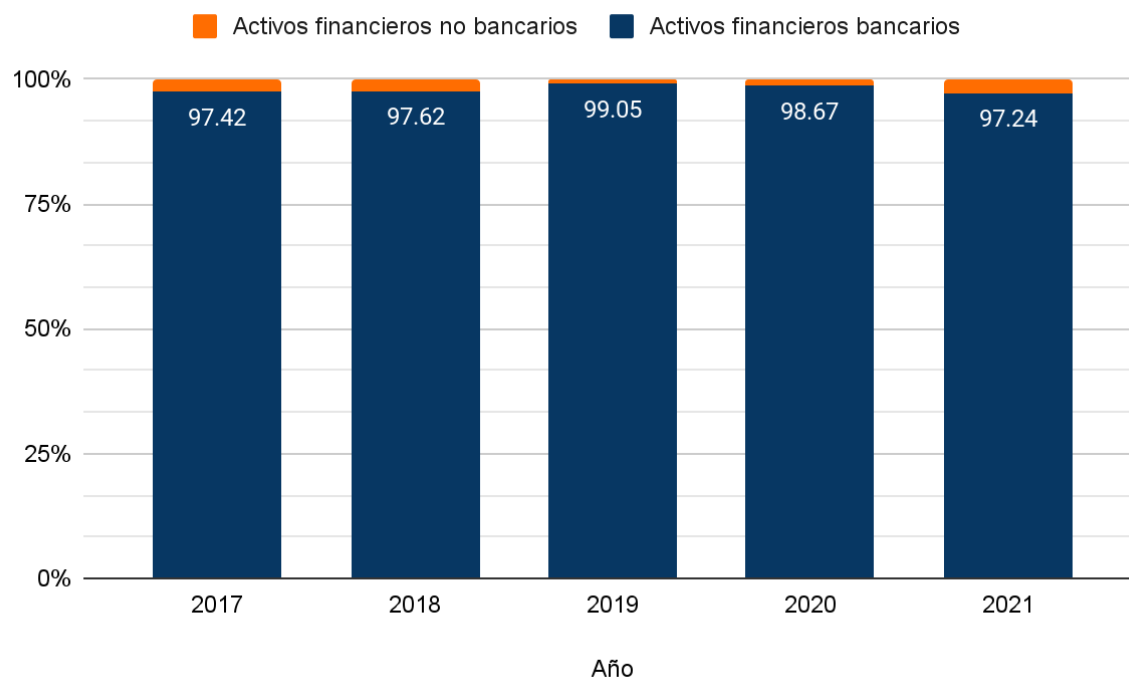
<sup>108</sup> Como ha sido expuesto en los datos individuales de los bancos y de los grupos financieros, los rubros *Otros grupos* y *Otros bancos* tienen porcentajes altos, pero tanto los grupos como los bancos que los componen tuvieron porcentajes menores que los expuestos; así, los porcentajes altos de los rubros obedecen a la cantidad de elementos en ellos, no a porcentajes individuales altos.

Gráfico 17. Cuotas de activos de los grupos financieros y sus bancos.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV. Las líneas continuas representan las cuotas entre los grupos financieros en los activos, y las líneas discontinuas representan las cuotas entre los bancos en los activos. El color es el mismo para los grupos y bancos relacionados.

Gráfico 18. Activos bancarios y no bancarios de los grupos financieros.

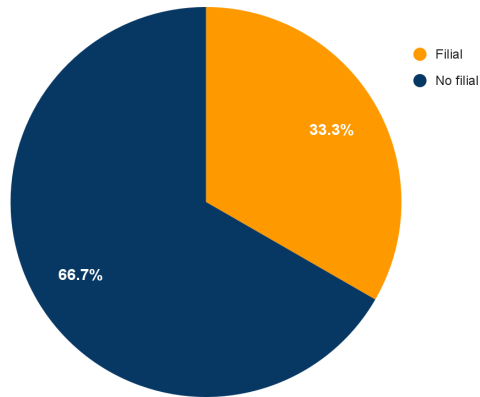


Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

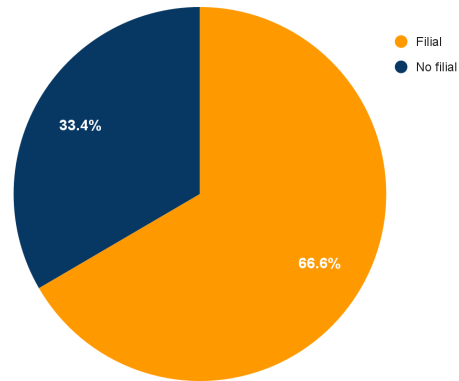
Después de la crisis de 1995, el sistema bancario mexicano ha estado caracterizado por la participación mayoritaria de inversiones extranjeras; esta transformación se consolidó específicamente en el periodo comprendido entre 2000 y 2010 (Hernández y Villagómez, 2012, pp. 65-74). De los grupos financieros más importantes en 2021, BBVA México, Santander México, Citibanamex, HSBC y Scotiabank Inverlat son controlados por sociedades controladoras filiales; solamente Grupo Financiero Banorte es controlado por una sociedad controladora que no es filial. De los quince grupos financieros restantes, dos son controlados por sociedades controladoras filiales y dos por sociedades que no son filiales. El *Gráfico 19* muestra, en la parte *A*, que el 66.70% de los grupos financieros está controlado por sociedades controladoras no filiales; sin embargo, también muestra, en la parte *B*, que las filiales controlan la mayor parte de activos.

Gráfico 19. Cuotas de los grupos financieros filiales:

A. En el total de grupos financieros.



B. En el total de activos financieros.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV y con información consultada en los estatutos sociales de todos los grupos financieros.

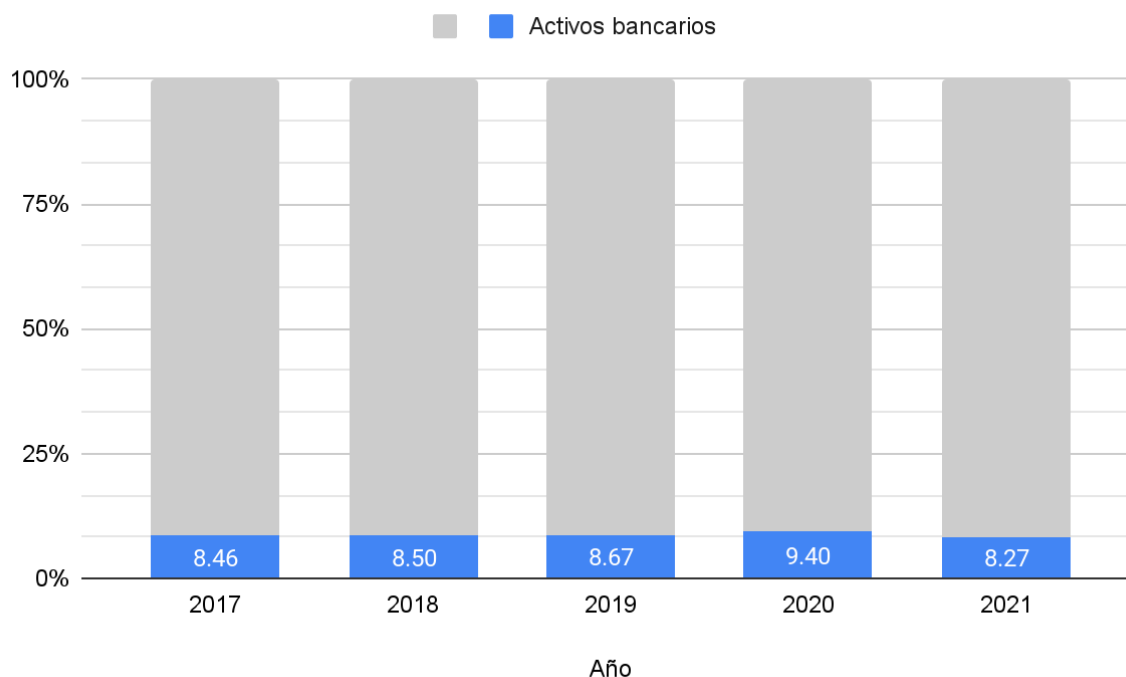
Algunos bancos relativamente pequeños, como Banco Azteca y Volkswagen Bank, pertenecen a grupos empresariales no financieros, por lo que no tienen las mismas obligaciones de información ni sus datos son sistematizados grupalmente por la CNBV como en el caso de aquellos que sí pertenecen a grupos financieros. Debe ser recordado que la constitución formal como grupos financieros no es obligatoria, sino potestativa de las sociedades controladoras, por lo que la sujeción a este régimen empresarial depende de los esquemas de negocios diseñados por tales sociedades. Por este motivo, Banxico (2018, p. 46) ha advertido la necesidad de que las autoridades supervisen especialmente a los grupos empresariales en los que participen instituciones financieras para evitar que los negocios de las sociedades controladoras o de las otras empresas del grupo pongan en peligro la estabilidad de sus sociedades financieras controladas, especialmente de las bancarias.

### 2.2.2. Bancos de desarrollo

Del mismo modo que en el caso de las instituciones de banca múltiple, la proporción de los activos bancarios respecto al PIB nacional ayuda a mostrar la importancia relativa del sector de la banca de desarrollo en el país. En México, el total de activos de las instituciones de banca de desarrollo tenía un valor equivalente al 8.27% del PIB en 2021, muy inferior al

40.21% de las instituciones de banca múltiple. El *Gráfico 20* muestra la evolución de este porcentaje en el periodo de 2017 a 2021.

Gráfico 20. Activos de la banca de desarrollo en relación con el PIB.



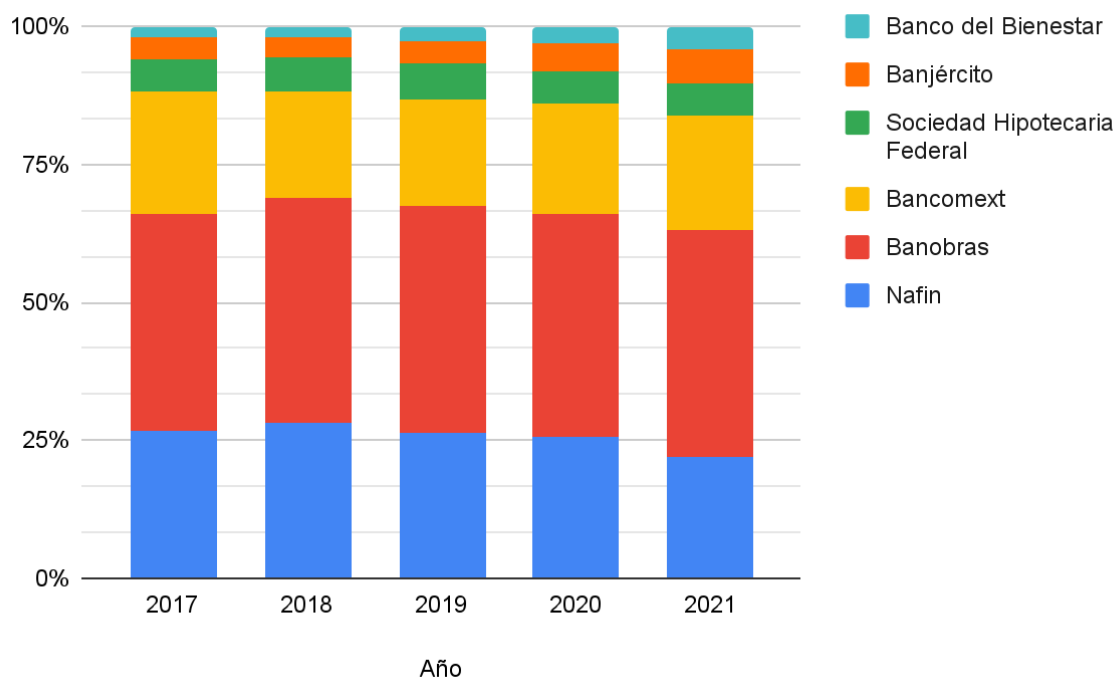
Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

La cantidad de bancos de desarrollo no ha variado mucho en los dos decenios recientes, pues ha permanecido alrededor de seis. Por otra parte, no es homogénea la cuota de los activos que cada uno de los bancos de desarrollo suele poseer; en 2021, por ejemplo, Nacional Financiera (Nafin) tuvo el 21.85%; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el 41.39%; Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), el 20.46%; Sociedad Hipotecaria Federal, el 5.87%; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército), el 6.42%; y Banco del Bienestar,<sup>109</sup> el 4.01%. El *Gráfico 21* muestra estas cuotas desde 2017 hasta 2021.

<sup>109</sup> Antes de 2019, el banco era denominado Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), pero fue modificado en dicho año por el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*.



Gráfico 21. Cuota de activos de la banca de desarrollo.

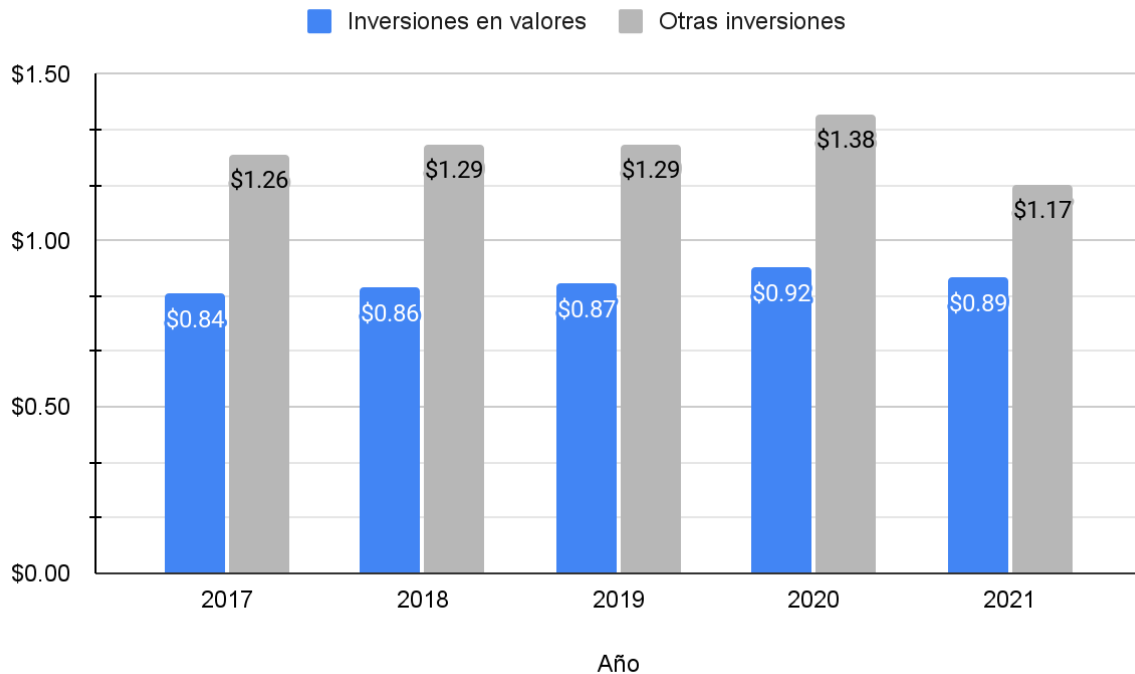


Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

Al igual que en el caso de la banca múltiple, del total de las inversiones que las instituciones de banca de desarrollo realizan, el monto de las inversiones específicas en valores muestra una tendencia creciente, así como en relación con el porcentaje de las otras inversiones realizadas por los mismos bancos de desarrollo, aunque la cantidad se redujo en el año 2021, también como en el caso expuesto de la banca múltiple. Esto significa que el peso de las inversiones bancarias en valores ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos. El *Gráfico 22* muestra el aumento relativo y el aumento en el valor de las inversiones, por lo que la suma de las dos columnas representa el valor total de las inversiones en los años señalados.

Gráfico 22. Inversiones de la banca múltiple en valores

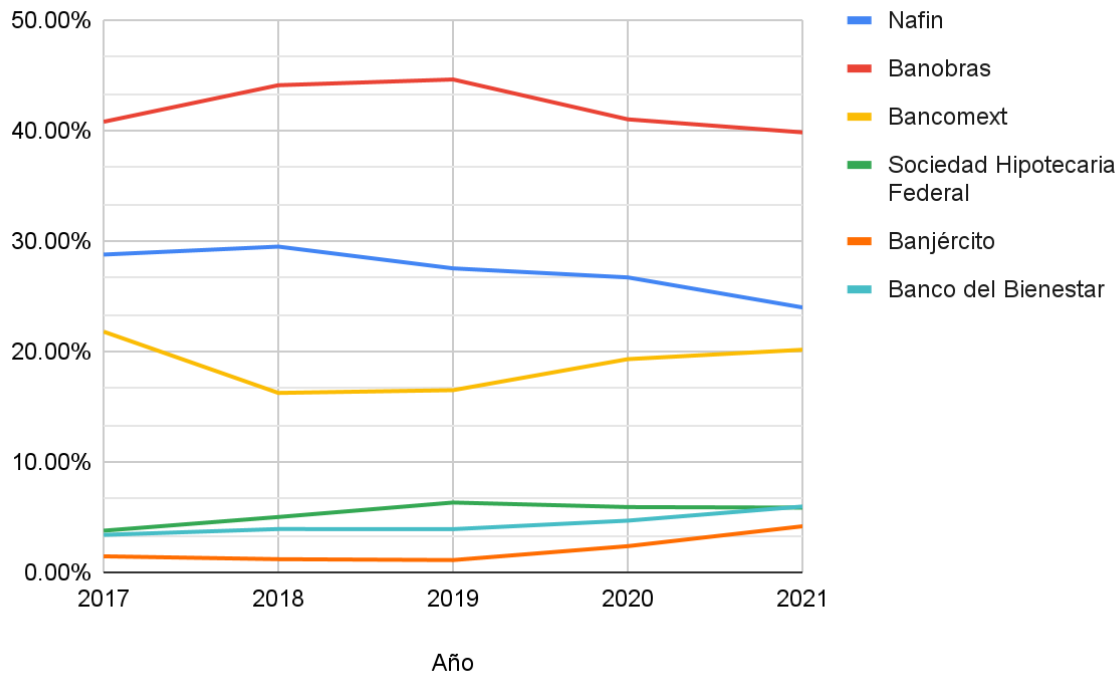
(billones de pesos a precios de 2019).



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

La participación en las inversiones de valores no ha sido homogénea entre los bancos de desarrollo; en 2021, por ejemplo, Nafin poseyó el 23.99% del total de este tipo de inversiones; Banobras, el 39.85%; Bancomext, el 20.16%; Sociedad Hipotecaria Federal, el 5.86%; Banjército, el 4.17%; y Banco de Bienestar el 5.96%. El *Gráfico 23* muestra el peso relativo de cada banco de desarrollo en las inversiones en valores durante el periodo de 2017 a 2021. Es posible percatarse de que Banobras cuenta con un amplio margen de ventaja en este aspecto.

Gráfico 23. Inversiones en valores por institución.



Fuente: elaboración propia con datos de la CNBV.

Como fue mencionado en el apartado anterior, el sector social también cuenta con sofipos y socaps. Aunque son sociedades pequeñas en relación con el tamaño del sector financiero y que las socaps limitan sus actividades esenciales a la prestación de servicios a sus propios socios, Banxico (2022, p. 102) considera oportuno mantener el análisis de estas instituciones, pues pueden tener un número considerable de socios.

### 2.3. Conclusiones

El sistema bancario mexicano está constituido por instituciones de banca múltiple y de instituciones de banca de desarrollo. Las primeras son bancos universales con un margen muy amplio de actividades financieras que pueden realizar de forma individual, aunque suelen estar integradas en grupos financieros para dividir estas actividades entre varias instituciones con distintas especializaciones, como es el caso de las aseguradoras y las casas

de bolsa, entre otras.<sup>110</sup> Además, los grupos financieros integran otro tipo de instituciones intermediarias que ofrecen servicios similares a la banca, como las sofomes y las instituciones de tecnología financiera.

Por otro lado, las instituciones de banca de desarrollo son bancos con un enfoque social sectorizado para promover el acceso al crédito en grupos sociales de interés para el gobierno federal, de acuerdo con sus programas de desarrollo, aunque también permiten la participación privada en sus inversiones. Estos bancos, en principio, pueden realizar todas las actividades financieras que tienen permitidas las instituciones de banca múltiple, pero sus leyes orgánicas pueden ampliar o limitar este margen según lo requiera el objeto constitutivo de cada institución. Los bancos de desarrollo son las principales instituciones en la banca social, pero no son las únicas instituciones que participan en ella, pues también existen otros intermediarios que coadyuvan a brindar servicios de banca y crédito populares, como las sofipos y las socaps.

El peso de los activos bancarios en relación con el PIB nacional refleja la importancia que esta industria tiene en la economía y la relevancia de su supervisión para que funcione correctamente, pues sus fallas pueden originar problemas generalizados en la economía nacional. Por tal motivo, la regulación reactiva debe contemplar las características de la banca múltiple y la banca de desarrollo, además de los otros intermediarios *sui generis* tanto en el sector comercial como en social, tal es el caso de las sofomes, las instituciones de tecnología financiera, las socaps y las sofipos.

---

<sup>110</sup> Esto no significa que existan en México solamente instituciones financieras pertenecientes a grupos financieros, pues, como fue mencionado en este capítulo, la pertenencia a estos conglomerados no es un requisito de existencia para las diversas instituciones financieras.

## CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO PARA LOS RESCATES BANCARIOS EN MÉXICO

En el marco jurídico mexicano vigente, los bancos pueden estar en diversas situaciones adversas que produzcan la revocación de la autorización para operar como instituciones de crédito, lo que podría generar, a su vez, la intervención administrativa y su liquidación; de igual forma, los grupos financieros pueden estar en tales situaciones, con diversas consecuencias para la sociedad controladora y el resto del grupo financiero. El tratamiento jurídico de las instituciones y de los grupos en problemas varía de acuerdo con el contexto específico en cada caso; entre los tratamientos existen, por ejemplo, intervenciones públicas que configuran rescates bancarios. En este capítulo, serán analizados los distintos tratamientos jurídicos vigentes, así como las posibles mejoras del diseño normativo referente a los rescates bancarios.<sup>111</sup> El análisis es hecho a la luz de la literatura expuesta en el primer capítulo y de las características del sistema bancario mexicano abordadas en el segundo; esto permite que las deficiencias específicas de la regulación vigente sean identificadas en esta parte.

### 3.1. Regulación vigente

#### 3.1.1. Protección al ahorro bancario y el acreditante de última instancia

Fue expuesto en el primer capítulo de esta tesis que existen seguros de pasivos bancarios en varios países desde la Gran Depresión, cuyas pretensiones han sido, por un lado, disminuir los incentivos de las corridas bancarias de depósitos minoristas y, por otro, asegurar que los ahorradores no pierdan completamente sus patrimonio en caso de que los bancos que les presten servicios quiebren. Esta idea ha sido implementada en México a través de la creación del sistema de protección del ahorro bancario, al que pertenecen las instituciones de banca múltiple, administrado públicamente por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)<sup>112</sup> (LPAB, art. 2). La pertenencia obligatoria de los bancos a este sistema les exige

---

<sup>111</sup> Aunque, como podrá ser apreciado, no todas las intervenciones públicas en la banca son constitutivas de rescates, pues algunas se limitan a su liquidación ordenada.

<sup>112</sup> El IPAB es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (LPAB, art. 2). Al ser un organismo descentralizado, pertenece a la

que paguen cuotas al IPAB, con la finalidad de generar los recursos requeridos para el funcionamiento del sistema (LPAB, art. 20). Este sistema garantiza los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso, así como los préstamos y créditos (LPAB, art. 6; LIC, art. 46).<sup>113</sup> No obstante lo anterior, la garantía excluye tales pasivos si los acreedores son otras entidades financieras, sociedades pertenecientes al mismo grupo financiero que la institución deudora, accionistas o miembros del consejo y funcionarios del banco; igualmente, los pasivos son excluidos de la garantía si son documentados en títulos negociables,<sup>114</sup> o si resultan de operaciones que no se hayan apegado a las disposiciones legales (LPAB, art. 10).

Además del sistema de protección al ahorro bancario, la legislación mexicana establece otros mecanismos para salvaguardar los intereses del público ahorrador y proteger la estabilidad económica. Así, por ejemplo, si un banco mostrare disfunciones que le impidieren cumplir con el índice de capitalización mínimo,<sup>115</sup> la CNBV podría sujetarlo al régimen de operación condicionada si así fuere solicitado previamente por la asamblea de accionistas (LIC, arts. 28 y 29 Bis 2). Para que la comisión autorice este régimen, el banco debería afectar mínimamente el setenta y cinco por ciento de las acciones del capital social a un fideicomiso,<sup>116</sup> y presentar un plan de restauración de capital ante la misma autoridad

---

administración pública paraestatal (LOAPF, art. 1); esto implica que goza de mayor independencia del gobierno federal que en el caso de los organismos desconcentrados.

<sup>113</sup> Esta garantía tiene como límite superior de cobertura las 400,000 UDIS por persona (LPAB, art. 11). El resto del monto adeudado puede ser reclamado jurídicamente por los ahorradores a la institución de banca múltiple por otras vías (LPAB, art. 18).

<sup>114</sup> Salvo en el caso de que no hayan sido negociados aún (LPAB, art. 10).

<sup>115</sup> Las instituciones de crédito están obligadas a mantener una cantidad mínima de capital neto, integrado necesariamente por aportaciones de capital, utilidades retenidas y reservas de capital, además de otros elementos que la CNBV puede integrar opcionalmente. Esta cantidad mínima de capital neto se expresa como un índice denominado «índice de capitalización mínimo». Entre las partes que conforman el capital neto, se encuentra una denominada «parte básica», dividida, a su vez, en dos tramos, uno de los cuales se denomina «capital fundamental». Esta clasificación (LIC, art. 50) resulta relevante porque el régimen de operación condicionada requiere que la institución haya incumplido el índice de capitalización mínimo, pero prohíbe que se acojan a este régimen aquellas que hayan incumplido el nivel de capital fundamental (LIC, arts. 28, 29 Bis 2 y 29 Bis 3), por lo que conviene distinguir ambos conceptos.

<sup>116</sup> Un fideicomiso es un contrato mercantil mediante el cual una persona (fideicomitente) transmite a una institución fiduciaria (como un banco) la propiedad o titularidad de uno o más bienes o derechos, los cuales deben ser destinados por la fiduciaria a fines lícitos determinados en favor de otras personas (fideicomisarias) o del mismo fideicomitente (LGTOC, art. 381). En el caso aquí expuesto, la

(LIC, art. 29 Bis 2). Entre otros requisitos, debe ser establecido en el fideicomiso que el IPAB ejercerá los derechos corporativos y patrimoniales<sup>117</sup> de las acciones afectadas a dicho contrato si el plan de restauración de capital fuere rechazado, si hubiere problemas con el capital fundamental, si la institución incumpliere medidas correctivas o si presentare problemas de impago<sup>118</sup> (LIC, art. 29 Bis 4). Por su parte, el referido plan de restauración debe contemplar metas periódicas y el plazo en el que será cumplido el índice de capitalización (LIC, arts. 29 Bis 4 y 122).<sup>119</sup>

Ya ha sido dicho que Banxico posee amplias facultades tanto en política monetaria como en regulación financiera; entre ellas, posee la facultad de ser acreditante de última instancia de las instituciones de crédito (LBM, art. 3).<sup>120</sup> Para ser beneficiarias de esta función,<sup>121</sup> dichas instituciones deben gravar el cien por ciento de sus acciones con una prenda bursátil<sup>122</sup> a favor de Banxico, así como suspender cualquier tipo de distribución de beneficios o recompra de acciones, aun cuando el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones corresponde a los accionistas (LIC, arts. 29 Bis 13 y 29 Bis 14).<sup>123</sup> Cuando los bancos incumplen el pago de los créditos otorgados, el ejecutor, que en este caso es Nafin, debe realizar la venta extrajudicial de las acciones con la finalidad de que

---

institución fiduciaria no puede ser la misma institución sujeta al régimen de operación condicionada ni otra que pertenezca, en su caso, al mismo grupo financiero que esta (LIC, art. 29 Bis 4).

<sup>117</sup> Los derechos corporativos son aquellos referidos a la administración y gobierno de la sociedad, y los patrimoniales se refieren a los beneficios económicos.

<sup>118</sup> Concretamente, estos impagos se refieren a créditos o préstamos otorgados por otras instituciones financieras o por Banxico; al principal e intereses de valores emitidos por el banco; a los saldos que resulten a su cargo por procesos de compensación en el sistema de pagos; y a retiros en ventanillas por parte de sus clientes (LIC, art. 28).

<sup>119</sup> Para lograr estos objetivos, los bancos pueden implementar mejoras en la eficiencia, racionalización de gastos y rentabilidad, así como aportes de capital o la reducción de las actividades contempladas en su objeto social (LIC, art. 121).

<sup>120</sup> Lo que es equivalente al prestamista de última instancia expuesto en la literatura especializada.

<sup>121</sup> Banxico exige que los bancos cuenten con manuales en los que sea especificada la forma en la que los créditos serán solicitados al banco central, la determinación del valor de los activos que pueden ser ofrecidos como garantía y la manera de administrar los recursos provistos por Banxico (Circular 3/2012, arts. 195 bis 195-bis 2). Estos lineamientos, sin embargo, no subsanan las deficiencias que serán expuestas más adelante.

<sup>122</sup> La prenda bursátil es un contrato que otorga un derecho real (derecho sobre cosas) sobre valores (que son las acciones en este caso) para garantizar el pago de una obligación (LMV, art. 204).

<sup>123</sup> La validez de las resoluciones decididas en las asambleas, sin embargo, está sujeta a que la institución avise a Banxico sobre la asamblea que pretende celebrarse y le informe el orden del día de la misma (LIC, art. 29 Bis 13).

el banco central recupere sus recursos (LIC, art. 29 Bis 13); sin embargo, como será explicado más adelante, no ocurre la venta extrajudicial cuando el Comité de Estabilidad Bancaria (CEB) determina que la institución representa algún riesgo sistémico (LIC, 29 Bis 15).<sup>124</sup>

### 3.1.2. Comité de Estabilidad Bancaria y tratamiento de bancos en dificultades

El CEB es la entidad en la que se coordinan las autoridades en la materia para decidir sobre el tratamiento que deben tener los bancos de acuerdo con el contexto en el que acaezcan los problemas de estas instituciones. El comité está conformado por funcionarios de Hacienda, Banxico, CNBV y el IPAB (LIC, art. 29 Bis 8). Cuando algún banco enfrenta problemas de impagos de deudas o de descapitalización, ya sea incumplimiento del índice mínimo de capital o de extinción de capital,<sup>125</sup> el comité debe analizar si el posible impago de las obligaciones no garantizadas por el sistema de protección al ahorro podría repercutir negativamente en la estabilidad o solvencia del sistema financiero o poner en riesgo el sistema de pagos (LIC, arts. 28 y 29 Bis 6). Si el comité determinare que estos supuestos no fueren actualizados en un determinado caso analizado, el banco sería liquidado convencional o judicialmente (LIC, arts. 29 Bis 12). La liquidación convencional es aquella producida por la solicitud previa de la propia institución y que se efectúa a través de un liquidador asignado por la misma. La liquidación judicial, por su parte, es solicitada por el IPAB a un juez de distrito<sup>126</sup> cuando la CNBV revoca la autorización del banco y este está en el supuesto de extinción de capital; además, en este caso, el IPAB funge como liquidador (LIC, arts. 225-270).

---

<sup>124</sup> En un sentido similar a la facultad de otorgar créditos de última instancia, la Comisión de Cambios puede instruir a Banxico que, cuando exista un marco de «líneas *swap*» que el banco central mexicano mantenga con la Fed u otros bancos centrales, realice la subasta de dólares en caso de que los bancos así lo requieran. Para ahondar en los acuerdos sobre este tipo de líneas *swaps*, puede consultarse Capraro *et al* (2019, pp. 89-90) y Banxico (2021, pp. 137-139). Los acuerdos más recientes fueron consultados el 5 de octubre de 2022 en las páginas de la Fed y Banxico:

[https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC\\_StandingFIMARepoResolution.pdf](https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC_StandingFIMARepoResolution.pdf)

<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/miscelaneos/%7BA577E339-37C5-B06E-8712-DEE38EA66F0C%7D.pdf>

<sup>125</sup> Jurídicamente, la extinción de capital ocurre cuando los activos son insuficientes para cubrir los pasivos (LIC, art. 226).

<sup>126</sup> Los jueces de distrito son autoridades jurisdiccionales pertenecientes al poder judicial de la federación; es decir, son autoridades federales independientes del poder ejecutivo, a diferencia de los jueces pertenecientes al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que sí dependen de este y que están facultados para conocer otro tipo de asuntos sobre regulación bancaria.



Si la mayoría calificada<sup>127</sup> de los miembros del comité considerare que hubiere sido actualizado alguno de los supuestos referidos,<sup>128</sup> se determinaría el porcentaje de las obligaciones no garantizadas por el sistema de protección al ahorro bancario<sup>129</sup> cuyo pago podría evitar que se afectaren los sistemas financiero y de pagos, exceptuando, en todo caso, las obligaciones a favor de sociedades que participen en el mismo grupo financiero, aquellas de accionistas o funcionarios de alto rango, y las generadas mediante operaciones ilícitas (LIC, art. 29 Bis 6; LPAB, art. 10). De acuerdo con el porcentaje determinado por el comité, es establecida una u otra forma de resolución.<sup>130</sup> Así, si dicho porcentaje fuere del cien por ciento de las obligaciones, la junta de gobierno del IPAB podría optar por el saneamiento del banco,<sup>131</sup> el pago o la transferencia del patrimonio bancario, en los términos que serán explicados más adelante; en cambio, si el comité determinare un porcentaje menor que el cien por ciento, la junta de gobierno realizaría forzosamente el pago o la transferencia patrimonial (LIC, arts. 29 Bis 6, 29 Bis 12 y 148).

En primer lugar, está el saneamiento de los bancos como forma de resolución. Este puede ser a través de apoyos financieros (capitalización directa) o a través de créditos (capitalización indirecta). Los apoyos financieros consisten en la suscripción y pago por parte del IPAB de acciones del banco en cuestión, y son otorgados a bancos que están sujetos al régimen de operación condicionada y que, además, presentan alguna de las siguientes cinco características: (1) su plan de restauración de capital no es aprobado; (2) su capital fundamental es igual o menor que el mínimo; (3) incumple alguna medida correctiva; (4) incumple el pago de sus obligaciones;<sup>132</sup> o (5) está en el supuesto de extinción de capital

---

<sup>127</sup> Para aprobar la satisfacción de alguno de los supuestos, es requerido el voto favorable de seis miembros si asisten siete o más, cinco si asisten seis, y cuatro si asisten cinco (LIC, art. 29 Bis 9).

<sup>128</sup> Aunque el comité determinare en un primer momento que no se hubieren actualizado estos supuestos, podría ser modificado el criterio en caso de que una de las autoridades que lo conforman conociere circunstancias que podrían generar la satisfacción de los supuestos (LIC, art. 29 Bis 6).

<sup>129</sup> Son considerados aquí también los montos que rebasen el límite superior de cobertura de 400,000 UDIS por persona, pero no es considerado el remanente aisladamente, sino que el porcentaje debe aplicarse al total del crédito, tanto la parte cubierta como al remanente, pero en ningún caso debe ser pagada una cantidad menor que el de las UDIS referidas (LIC, arts. 29 Bis 6 y 198).

<sup>130</sup> La resolución es el conjunto de medidas que adoptan las autoridades financieras para procurar la liquidación ordenada o la rehabilitación de los bancos (LIC, art. 148).

<sup>131</sup> En este caso, la CNBV no podrá revocar la autorización para operar como banco (LIC, art. 148).

<sup>132</sup> Por una cantidad igual o mayor que 20 millones de UDIS en los casos de incumplimiento de créditos otorgados por otros bancos, entidades extranjeras del exterior o por Banxico, así como en el caso de incumplimientos de los valores que haya emitido (LIC, art. 28). La cantidad es reducida a 2

(LIC, arts. 28, 29 Bis 4, 151). Para iniciar este procedimiento, el IPAB debe nombrar a un administrador cautelar que dictamine la situación integral del banco intervenido;<sup>133</sup> posteriormente, la asamblea de accionistas debe acordar el aumento del capital requerido para cumplir con el índice de capitalización mínimo, el cual debe ser suscrito y pagado por el IPAB como accionista (LIC, arts. 30 y 151-155). La titularidad del IPAB sobre las acciones en este proceso de saneamiento es, sin embargo, transitoria, pues el instituto debe ofrecerles las nuevas acciones al resto de los accionistas del banco en cuestión.<sup>134</sup>

En caso de que los accionistas no adquirieran la totalidad de las acciones que el IPAB les ofrezca, el instituto debería venderlas mediante licitación o subasta dentro de un año (LIC, arts. 153 y 202); además, en este mismo supuesto, la entidad fiduciaria del fideicomiso constituido para implementar el régimen de operación condicionada enajenaría las acciones afectadas en dicho fideicomiso, y lo mismo haría el IPAB con las otras acciones que no estuvieran afectadas al fideicomiso (LIC, arts. 29 Bis 4 y 154). Esto significa que los accionistas deberían adquirir el total de las nuevas acciones que, con motivo del aumento de capital,<sup>135</sup> el IPAB hubiere adquirido en un primer momento, pues, en caso de no hacerlo, todas las acciones, tanto las nuevas como las anteriores, tendrían que ser vendidas al público; sin embargo, los accionistas que hubieren controlado el banco hasta que el fideicomiso hubiere sido constituido en ningún caso podrán adquirir las acciones (LIC, art. 155).

Por su parte, el saneamiento de los bancos a través de créditos del IPAB es para aquellos bancos que, aunque presenten problemas, no estén sujetos al régimen de operación condicionada o que hayan incumplido el pago del crédito de última instancia que Banxico les haya otorgado (LIC, art. 156). En el primer caso, el administrador cautelar<sup>136</sup> debe

---

millones de UDIS en los casos de incumplimiento en las cámaras de compensación de los sistemas de pagos, y en el impago de retiros en ventanilla (LIC, art. 28).

<sup>133</sup> Esta dictaminación debe considerar la situación financiera, inventario de activos y pasivos, y la identificación de las obligaciones pendientes de pago (LIC, art. 130).

<sup>134</sup> De acuerdo, en principio, con el porcentaje de acciones que ya posean (LIC, art. 158).

<sup>135</sup> Para profundizar en el conocimiento de las formas de aumento de capital, así como sus implicaciones jurídicas y en el funcionamiento de las sociedades, sugiero la consulta de la NIF C-11 (42.11) y de Moreno (2017).

<sup>136</sup> El banco cuenta con administrador cautelar porque incumplió el crédito de Banxico y el CEB considera que tiene importancia para el sistema, por lo que la CNBV debió declarar la intervención de la institución de banca múltiple, lo que conlleva la designación de tal administrador (LIC, arts. 28 y 129). Además, la CNBV puede decretar la intervención por problemas de capitalización, impagos

contratar un crédito con el IPAB por un monto suficiente para que el banco cumpla el índice de capitalización, y debe invertir los recursos en valores públicos que son depositados en una institución de banca de desarrollo (LIC, art. 156). En el segundo caso, el monto del crédito otorgado por el IPAB debe ser el requerido para pagar el crédito otorgado anteriormente por Banxico en su calidad de acreditante de última instancia (LIC, art. 156), por lo que el IPAB se subroga en los derechos que el banco central tenía en contra del banco (LIC, art. 29 Bis 15).

Los créditos, ya sean para los bancos no acogidos al régimen de operación condicionada o para los bancos deudores de Banxico, deben ser garantizados mediante el traspaso del total de las acciones del banco beneficiario a favor del IPAB, por lo que los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones también son traspasados al instituto hasta que el adeudo sea pagado (LIC, art. 157).<sup>137</sup> El IPAB, en ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones, debe determinar el aumento de capital necesario para pagar el crédito; en ese momento, los accionistas de la institución podrán suscribir y pagar las nuevas acciones (LIC, art. 158). Si el aumento de capital fuere suscrito y pagado en su totalidad, el administrador cautelar pagaría el crédito a nombre del banco; en caso de que el banco no pudiere pagar el crédito, el IPAB se adjudicaría las acciones, salvo una que sería para el gobierno federal, por lo que tendrá que pagar el valor contable establecido por un tercero especializado (LIC, arts. 160 y 161). Una vez que las acciones son adjudicadas al IPAB y pagadas a los titulares anteriores, el IPAB debe estabilizar el capital de la institución para cumplir los requerimientos de capitalización, y vender posteriormente las acciones (LIC, arts. 162 y 163).

En segundo lugar, están el pago y la transferencia patrimonial como forma de resolución. Como fue mencionado, si el porcentaje determinado por el CEB fuere del cien por ciento de las obligaciones no cubiertas por el sistema de protección al ahorro, la junta de gobierno del IPAB podría optar por el saneamiento en los términos ya expuestos, por el pago o por la transferencia de su patrimonio; sin embargo, la discrecionalidad desaparecería si el

---

generales e impagos a Banxico (LIC, art. 129 ), así que, en realidad, esta medida puede tener diversos fundamentos.

<sup>137</sup> Esto contrasta con la prenda bursátil exigida por Banxico para otorgar sus créditos, pues el banco central no ejerce los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones en ese caso.

comité determinare un porcentaje menor que el cien por ciento, pues la junta de gobierno tendría que instrumentar forzosamente el pago o la transferencia patrimonial (LIC, arts. 29 Bis 6, 29 Bis 12 y 148). El pago sería realizado con recursos provistos por el IPAB, en sustitución del banco deudor, según la cantidad requerida para cubrir el porcentaje establecido por el CEB (LIC, art. 198); es decir, no se trata de que el IPAB responda en caso de que la institución deudora no lo hiciera, sino que la incapacidad de pago del banco sería supuesta y, por ende, el instituto realizaría directamente el pago en primer lugar. Cuando los acreedores son otras instituciones de crédito o inversionistas de valores, el IPAB puede negociar con ellos la suscripción de instrumentos de deuda respaldados con recursos federales; además, para los acreedores financieros, el instituto debe compensar los pasivos y activos que tenga con ellos (LIC, art. 198).

La transferencia patrimonial, por otra parte, consiste en el traspaso de los activos o pasivos del banco en liquidación a otras personas físicas o morales, quienes deben ser otros bancos en caso de que sean transferidos pasivos; si solo son transferidos activos, cualquier persona puede recibirlos (LIC, art. 194). Las receptoras de los activos y pasivos también pueden ser bancos operados por el IPAB (LIC, art. 197), los cuales son creados precisamente con la finalidad de coadyuvar en la liquidación de bancos (LIC, arts. 27 Bis 1-27 Bis 6); como fue mencionado en el primer capítulo, estas instituciones son conocidas como «bancos puentes». A diferencia de la transferencia *ordinaria*, los bancos puentes no pagan la diferencia favorable a ellos entre pasivos y activos transferidos, sino el IPAB, ya sea entregando los recursos correspondientes o mediante la suscripción de instrumentos de pago respaldados por el congreso federal (LIC, art. 197). El congreso federal podría tener participación en el tratamiento de los bancos, ya que los recursos requeridos en estos procesos podrían ser superiores a aquellos que posea el IPAB (LPAB, art. 45) y, por tanto, sería necesaria una dotación especial dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).<sup>138</sup> De esta forma, las autoridades involucradas en estos procesos pertenecen a los tres poderes federales y a autoridades con autonomía constitucional.

---

<sup>138</sup> Aunque la LIC se refiere al Congreso de la Unión en conjunto, la intervención sería por parte de la Cámara de Diputados, pues es esta cámara la que tiene la facultad exclusiva para aprobar el PEF de cada año, así como las partidas plurianuales requeridas por proyectos de esta naturaleza, sin que se requiera la intervención del Senado (CPEUM, art. 74).

La responsabilidad patrimonial no se limita a los bancos que presentan problemas, también es extensiva a la sociedad controladora del grupo financiero al que, en su caso, pertenezcan, la cual es responsable subsidiaria<sup>139</sup> e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones contraídas por las instituciones del grupo;<sup>140</sup> sin embargo, las obligaciones no afectan íntegramente al grupo financiero, pues las sociedades controladas no responden por las obligaciones de las otras controladas ni las de la controladora (LPAB, art. 119). Como ya fue expuesto, el IPAB debe destinar recursos a la resolución de los bancos, por lo que la sociedad controladora está obligada a crear una reserva por el monto requerido para cubrir el pago de dichos recursos y a establecer una garantía con sus propias acciones, las de las sociedades controladas u otro tipo de bienes; en caso de que el adeudo no fuere pagado, el IPAB sería el nuevo titular de las acciones o bienes sujetos a la garantía (LPAB, art. 120).

### 3.2. Deficiencias de la regulación vigente

Para realizar la evaluación de la regulación expuesta en los capítulos segundo y tercero, los temas serán divididos en dos partes. La primera de ellas está constituida por las autoridades competentes para intervenir y por los procedimientos contemplados en la legislación. La segunda parte se refiere a la determinación de las personas que pueden beneficiarse por los rescates bancarios y el nivel de responsabilidad patrimonial que tienen dichos beneficiarios.

#### 3.2.1. Protección al ahorro bancario y acreditante de última instancia

La legislación mexicana instituye un sistema de protección al ahorro bancario, pero que no abarca todo el ahorro de este tipo, sino que está limitado al de las instituciones de banca múltiple y, por ende, excluye al de las instituciones de banca de desarrollo. Esto ocurre así porque las leyes orgánicas específicas de cada banco de desarrollo establecen un mecanismo especial de protección para cada entidad, pero con la característica común de que el gobierno federal responde por las deudas de estas instituciones (LONF, art. 10; LOBNOSP, art. 11; LOBNCE, art. 10; LOSHF, art. 8 Bis; LOBNEFAA, art. 9; LOBB, art. 10). Si las

---

<sup>139</sup> A diferencia de los deudores solidarios, los subsidiarios solamente responden si el deudor principal incumple el pago de la obligación (IIJ, 1982, pp. 199-200).

<sup>140</sup> Aunque la sociedad controladora debe responder por las obligaciones de todas las sociedades controladas, los acreedores de las instituciones de banca múltiple tienen preferencia en caso de que el patrimonio de la controladora no sea suficiente para cubrir las obligaciones de todas las sociedades (LPAB, art. 119).

instituciones de banca de desarrollo se consideraran entes públicos, tendría sentido que contaran con un respaldo público ilimitado; sin embargo, ya fue expuesto que la suscripción de certificados de aportación patrimonial representativos del capital social de estas instituciones no es enteramente pública, sino que también intervienen agentes privados (LIC, arts. 32-39). Por tanto, el gobierno federal también responde por los intereses de esos agentes sin ningún desarrollo regulatorio amplio, más allá de la mención de esta responsabilidad. Del mismo modo que el sistema de protección al ahorro de la banca múltiple emplea cuotas para su constitución, podría ser generado un sistema para la banca de desarrollo que contemple cuotas a los titulares privados de los certificados.

En la regulación bancaria, confluyen diversas autoridades que algunas veces actúan de manera aislada y otras veces lo hacen en conjunto. Banxico es una de estas autoridades y, entre las diversas facultades que posee en esta materia, es la autoridad facultada para brindar asistencia a las instituciones de crédito en calidad de acreditante de última instancia. Tal facultad se encuentra regulada en la LBM y cuenta con una sección específica en la LIC; sin embargo, esta regulación tiene distintas falencias. La primera de ellas es la ambigüedad en la determinación de los posibles acreditados, pues la LBM se refiere precisamente a las instituciones de crédito, sin distinguir en los tipos de instituciones de crédito, o sea, entre instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Por su parte, la sección de la LIC que regula estos créditos solamente se enfoca en aquellos contratados por las instituciones de banca múltiple, sin regular en otra parte los relativos a la banca de desarrollo. Existen otras omisiones en este aspecto, pues tampoco establecen condiciones de relevancia para otorgar los créditos, esto significa que, en principio, cualquier institución de crédito, ya sea banco o banco de desarrollo, puede obtener recursos públicos extraordinariamente. Esta omisión genera por sí misma problemas en la debida fundamentación y motivación en los actos de autoridad de Banxico, lo que repercute en la validez legal de los mismos; además, los servidores públicos que ejecutan tales actos tampoco cuentan con un marco jurídico que regule la rendición de cuentas sobre las pérdidas y motivaciones de los créditos. La ausencia en la rendición de cuentas en este caso contrasta con el informe que el IPAB debe enviar sobre las decisiones tomadas por el CEB y las subsecuentes decisiones de la junta de gobierno del mismo instituto sobre el método para la resolución de las instituciones de banca múltiple (LIC, art. 29 Bis 6).

Sobre la inclusión de las instituciones que conforman la banca paralela como posibles beneficiarias de estos créditos, en el sentido expuesto por Mehrling (2011; 2012; 2014), el *Gráfico 18* muestra que los activos bancarios de los grupos financieros representan más del 97.00% del total de activos de dichos grupos; es decir, en el caso mexicano, la regulación bancaria aún logra abarcar los principales negocios financieros de estos grupos, quedando una pequeña porción para otro tipo de actividades, entre las que están aquellas pertenecientes a la banca paralela. Por tanto, las condiciones actuales del sector financiero en México no exigen la inclusión de beneficiarios distintos a las instituciones de crédito. Esto no obsta que, con la finalidad de salvaguardar los intereses del ahorro formal de los trabajadores, sea considerada la inclusión de las afores y siefores como beneficiarias de estos préstamos, pues, como fue mencionado, de acuerdo con el informe del tercer semestre de 2021 publicado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), dos grupos financieros, Citibanamex y Banorte, controlan en conjunto el 37.10% del mercado de afores y siefores; además, debe ser considerada la observación hecha por Banxico (2022, p. 102) sobre la necesidad de regular las actividades de las sofipos y socaps, pues, aunque forman parte del sector crediticio popular y no de la banca múltiple, pueden tener un número considerable de socios dependientes del crédito popular.

### 3.2.2. Comité de Estabilidad Bancaria y tratamiento de bancos en dificultades

Las autoridades regulatorias en materia bancaria cuentan con varios mecanismos de coordinación bilateral y multilateral. El CEB es un órgano de coordinación entre estas autoridades, enfocado en resolver problemas cuando estos ya se presentaron; ahí confluyen Banxico e instituciones pertenecientes al poder ejecutivo federal. Aunque, en principio, este comité es la máxima autoridad colegiada en el tratamiento de los bancos en problemas, también existe el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), conformado por representantes de las mismas instituciones que conforman el CEB, con la participación adicional de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la CONSAR (LRAF, art. 180). El CESF tiene una función más general que el CEB, destinada a la prevención de perturbaciones en el sistema financiero; sin embargo, también debe procurar la minimización de los efectos que tengan estas perturbaciones en caso de que ocurran (LRAF, art. 178), por lo que las facultades de ambos órganos colegiados pueden devenir concurrentes debido a la

ambigüedad en la regulación orgánica del consejo. Esto puede ocurrir especialmente cuando los problemas que aquejen al sistema bancario sean generados por una crisis financiera o devengan en una crisis generalizada, pues en la regulación del CEB, que es la más robusta en comparación con la del consejo, subyace la idea de que los bancos enfrentan problemas aisladamente que podrían afectar la estabilidad del sistema financiero o la idea de que la intervención del CEB sirve precisamente para evitar una crisis derivada de problemas de bancos que representen un elevado riesgo sistémico. Por tanto, las competencias de los dos órganos podrían representar una duplicidad de funciones en caso de crisis; más aun si se considera que la regulación del CESF es vaga.

Por otra parte, aunque existen alertas tempranas sobre problemas en los bancos y algunas medidas que deben ser adoptadas cuando estas aparecen,<sup>141</sup> no está incluida la convocatoria para que se reúna el CEB y analice la situación; por tanto, en realidad no existen alertas que determinen la coordinación inmediata de las autoridades más relevantes en la materia. A pesar de lo anterior, una vez reunido el comité, sus decisiones deben depender de «la información disponible» (LIC, art. 29 Bis 6) para cada una de las autoridades representadas en él, sin algún tipo de lineamiento o mecanismo específico que, aunque domine la discrecionalidad como enfoque regulatorio, cuente con la adecuada fundamentación que impida la arbitrariedad en los términos expuestos en la primera sección del segundo capítulo, de acuerdo con los parámetros jurisdiccionales también expuestos. La ausencia de estos mecanismos impide que las autoridades agoten procedimientos que podrían ayudar a conocer mejor la situación adversa que enfrentan los bancos analizados y las probables consecuencias sistémicas del método de resolución que fuere elegido para ellos. Si estos mecanismos existieren, habría varias ventajas, pues, por un lado, las decisiones del comité cumplirían el criterio jurisdiccional sobre la discrecionalidad en los actos de autoridad, y, por otro lado, asegurarían el aprovechamiento de la información más relevante de acuerdo con los criterios adoptados sosegadamente en tiempos de tranquilidad económica, como la clasificación de importancia sistémica local para algunos bancos.

Fue expuesto que la función del CEB es determinar el porcentaje de obligaciones no garantizadas cuyo pago podría evitar problemas a los sistemas financiero y de pagos.

---

<sup>141</sup> Estas alertas se encuentran reguladas detalladamente en las DCGAIC (Capítulo I).



Posteriormente, si el porcentaje fuere del cien por ciento, el IPAB optaría por el saneamiento del banco, el pago o la transferencia patrimonial; para ello, la LIC (art. 29 Bis 6) obliga al instituto a tener en cuenta la información disponible sobre el caso y el probable costo a la hacienda pública que su decisión implicaría. Sin embargo, no existe mayor regulación sobre la determinación de dicho costo ni la especificación de la información o de los medios de información que deben ser empleados en este procedimiento. Esta falencia regulatoria puede generar nuevamente problemas de fundamentación, pues no significa que la falta de regulación permita mayor margen en las actuaciones de las autoridades, sino, al contrario, lo restringe porque lo priva de la fundamentación necesaria para justificar sus actos.

En caso de que el IPAB optare por el saneamiento del banco mediante apoyos, tendrían que ser enfrentados nuevos problemas regulatorios. Esto se debe a la falta de especificación del proceso, pues, aunque la legislación ordena un aumento de capital por el monto requerido para cumplir con el índice de capitalización mínimo, el cual debe ser suscrito y pagado por el IPAB (LIC, arts. 30 y 151-155), la legislación no aclara la forma en la que debe ser realizado dicho aumento. Específicamente, la LIC (art. 152) establece que deben aplicarse las partidas positivas del capital contable a las partidas negativas del mismo, incluyendo la absorción de pérdidas, pero no especifica en qué consiste esta absorción; también se comete esta omisión en la regulación más específica en materia contable, como las DCGAIC y el Anexo 33, incluso en las NIF, pues la NIF C-11 (43.4) solo establece que «en caso de que los propietarios absorban pérdidas de la entidad, entregando efectivo o bienes, o asumiendo pasivos, los importes correspondientes deben considerarse como una reducción de las pérdidas acumuladas». Esta NIF enuncia algunas formas de absorción, mas no las desarrolla ni define en qué consiste esencialmente la absorción; además, las DCGAIC no establecen que esta norma deba ser aplicada en el saneamiento, por lo que no podría obligarse a los accionistas a entregar parte de su patrimonio sin un fundamento legal claro y sólido. La CNBV tampoco ha aclarado estos procedimientos mediante lineamientos generales.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Como en los *Lineamientos de carácter general que establecen los programas y calendarios para la preparación de los planes de resolución de las Instituciones de Banca Múltiple, así como su contenido, alcance y demás características a que hace referencia el artículo 120 de la Ley de*

La segunda parte de este proceso, enfocada en la recuperación de los recursos invertidos por el IPAB, también es ambigua. En primer lugar, el instituto debe intentar que los accionistas le compren las nuevas acciones generadas con motivo del aumento del capital; para ello, los accionistas tendrían que pagar proporcionalmente todas las partidas negativas del capital contable (LIC, art. 152), pero, nuevamente, las normas no exponen cómo debe ser realizado este pago. Si el IPAB no lograra que los accionistas compren la totalidad de las nuevas acciones, la institución fiduciaria debería vender las acciones primigenias sujetas al fideicomiso;<sup>143</sup> por su parte, el instituto tendría que vender las nuevas acciones, tanto aquellas de las que aún sea titular como las que sí haya logrado vender,<sup>144</sup> así como las primigenias que no estén sujetas al fideicomiso referido. Parece que, mediante la venta de las acciones, las autoridades pretenden realizar el pago del apoyo otorgado por el IPAB; sin embargo, la LIC (art. 154) ordena que la institución fiduciaria y el instituto entreguen el producto de la venta «a quien corresponda», sin aclarar cómo se determina a quién corresponden. Esta vaguedad permite interpretar que el producto corresponde a los accionistas anteriores, pero esto significaría que ellos no responderían por el impago del apoyo, sino que simplemente perderían su calidad de accionistas, sin ningún tipo de afectación pecuniaria directa.

El saneamiento mediante créditos también presenta el problema de la indeterminación de la absorción de pérdidas. Este proceso tampoco especifica cómo se emplean los recursos de la nueva capitalización en el pago del crédito otorgado por el IPAB. Particularmente, el saneamiento mediante créditos presenta el problema de que, en caso de impago del crédito, el instituto se adjudica las acciones del banco, pero lo hace onerosamente, por lo que esto no constituye una ejecución de garantía,<sup>145</sup> sino simplemente una venta forzosa con el pago del

---

*Instituciones de Crédito*, publicado recientemente el 13 de diciembre de 2021, cinco años después de la reforma financiera que modificó el artículo 120 de la LIC.

<sup>143</sup> Conviene recordar que hay una institución fiduciaria porque el régimen de operación condicionada requiere la afectación del setenta y cinco por ciento de las acciones en un fideicomiso (LIC, art. 29 Bis 2).

<sup>144</sup> Esto es posible porque se hace constar en las nuevas acciones «el consentimiento de sus titulares para que, en el caso a que [...] el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario enajene, por cuenta y orden de éstos, su tenencia accionaria en los mismos términos y condiciones en los que el propio Instituto efectúe la venta de las acciones que suscriba» (LIC, arts. 152 y 154).

<sup>145</sup> Resulta oportuno recordar que los créditos, tanto aquellos para los bancos no acogidos al régimen de operación condicionada como aquellos para los bancos deudores de Banxico, deben ser garantizados mediante el traspaso del total de las acciones del banco beneficiario a favor del IPAB.

valor contable de cada acción (LIC, art. 161). Esto solo sería favorable para el IPAB en caso de que el valor contable sea menor que el valor de mercado cuando venda las acciones con una diferencia suficiente para cubrir el crédito y el pago realizado por ellas; de otra manera, los accionistas no estarían respondiendo tanto como podrían hacerlo por las deudas del banco. Es verdad que este riesgo es atenuado con la responsabilidad patrimonial que tiene la sociedad controladora del grupo financiero al que pertenezca el banco, pero no todos los bancos pertenecen a uno de estos grupos y, además, sería más conveniente para el IPAB que, cuando este supuesto ocurra, la responsabilidad de la controladora fuera frente a los accionistas del banco como derecho de repetición de estos.<sup>146</sup>

Aunque puede parecer que este esquema adopta las críticas que algunos autores realizan a los rescates internos,<sup>147</sup> estos se refieren a la afectación del patrimonio del banco, no de los accionistas; es decir, estos autores consideran que el patrimonio de los bancos debe sufrir el menor daño posible para evitar que empeoren su situación y, por ende, la situación del sistema, pero el patrimonio de los bancos es distinto del patrimonio de sus accionistas. En realidad, la LIC (art. 161) traslada la carga patrimonial precisamente a los bancos, no a sus accionistas. Por otra parte, los legisladores sí consideraron en este proceso los retrasos críticos que podrían generar las suspensiones por impugnaciones, por lo que impidieron que los accionistas pudieran recurrir a esta herramienta, tanto administrativa como jurisdiccionalmente, salvo cuando sea para ajustar el precio en la compra de las acciones (LIC, arts. 146, 147 y 161).

### 3.3. Conclusiones generales

La regulación bancaria debe estar enfocada tanto en la prevención como en la atenuación y solución de los problemas una vez que ocurran. La prevención puede requerir amplias facultades de las autoridades responsables de esta tarea, con preponderancia de la discrecionalidad bien fundamentada para hacer frente a los cambios económicos y a las adaptaciones elusivas de los agentes regulados. Las capacidades reactivas de las autoridades demandan bases jurídicas sólidas que eviten el entorpecimiento y dilación de las

---

<sup>146</sup> Es decir, los accionistas que no están relacionados con el grupo financiero podrían cobrar a la controladora lo que hubieren perdido.

<sup>147</sup> *Cfr.* Capítulo I.

intervenciones, pues la celeridad es un elemento crucial en estas situaciones; por ello, algunos elementos básicos deben ser definidos en la regulación, como los indicadores desencadenantes de las intervenciones, el reconocimiento formal de las crisis, la identificación puntual de las autoridades facultadas, y las medidas que estas autoridades pueden emprender.

El sistema bancario mexicano está constituido principalmente por las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo, aunque también cuenta con otros agentes de menor relevancia general en la actualidad, pero con relevancia específica en términos de crédito popular; por tanto, la regulación bancaria mexicana debe comprender mínimamente a las instituciones de banca múltiple como a las de desarrollo. El andamiaje normativo mexicano está enfocado, por una parte, en la prevención de grandes perturbaciones en el sistema, con amplias facultades de las autoridades en la materia, especialmente en el caso de la CNBV; puede ser advertido un margen de acción considerable en estas facultades, pero la discrecionalidad debe ceñirse a los objetivos constitucionales y legales referentes a la preservación de la estabilidad financiera y al desarrollo de la economía, pues la discrecionalidad devendría en arbitrariedad si fuera de otro modo. Por otra parte, la regulación bancaria mexicana también tiene un aspecto reactivo, es decir, de intervención pública cuando la banca ya sufre algunos problemas; en este caso, aunque las autoridades sí tienen normas más precisas para el tratamiento de los bancos, el marco normativo presenta algunas problemas derivados de ambigüedades y omisiones.

El CEB es la máxima autoridad colegiada en la determinación del tratamiento que deben tener los bancos en dificultades. Su intervención en el análisis de la situación adversa de estos bancos es solicitada por las autoridades que forman parte de su colegiación, sin algún tipo de mecanismo que la incoen formalmente, pues las alertas existentes en el marco jurídico actual están limitadas a exponer principalmente la situación corriente de los bancos a la CNBV. Por tanto, es requerido que las otras autoridades comprendidas en el comité también conozcan los problemas expuestos por las alertas y que algunas de estas alertas generen obligatoriamente la reunión del comité. Además, deben quedar plenamente diferenciadas las facultades del CEB y del CESF, pues la ambigüedad actual puede generar problemas en la

coordinación de las autoridades comprometidas en ambos órganos colegiados, y duplicidad de funciones.

Los procedimientos establecidos en las normas para el tratamiento de los bancos en dificultades presentan diversos problemas referentes a la claridad, algunos tan básicos e importantes como la indeterminación del proceso de absorción de pérdidas en el saneamiento mediante apoyos o créditos. En el mismo sentido de soportar las pérdidas o parte de ellas, la legislación hace partícipes en esto a las sociedades controladoras, lo cual es oportuno, pero no hace partícipes de la responsabilidad a los accionistas (entre los que está la propia sociedad controladora) en el caso de los apoyos financieros otorgados por el IPAB al banco, ya que la venta contemplada de las acciones, tanto las primigenias como las surgidas con el aumento de capital, conlleva el pago de estas a los accionistas originales. Lo mismo ocurre en el caso del saneamiento mediante créditos, pues la adjudicación de las acciones que realiza el IPAB en caso de impago es realizada de manera onerosa, aunque sobre la base del valor contable de las mismas.

Del mismo modo que la protección e intervención de las instituciones de banca múltiple están circunscritas jurídicamente en el sistema de protección al ahorro, las instituciones de banca de desarrollo deben contar con un esquema con procedimientos claros sobre la intervención de las diversas autoridades en caso de que ocurran problemas, ya que la responsabilidad que la legislación actual determina para el gobierno federal no contempla la posible transferencia de recursos públicos a los participantes privados de la banca de desarrollo. Más aun, la banca de desarrollo puede cumplir con funciones tendentes a apoyar a la banca múltiple y, por ende, a la economía en general en caso de que los problemas de los bancos se den en un contexto de crisis financiera.

## REFERENCIAS

«*Que otros se jacten de las páginas que han escrito; a mí me enorgullecen las que he leído*».

Borges, *Un lector*.

- Allen F., Galen D., 2000, Financial Contagion, The University of Chicago Press, Journal of Political Economy, Vol. 108, No. 1, pp. 1-33
- Alonso J., Stupariu P., 2019, Interconexiones en el sistema financiero, Banco de España.
- Anginer D., Demirgüç-Kunt A., 2019, Bank runs and moral hazard: a review of deposit insurance, en Bergen A., Molyneux P. y Wilson J. (eds.), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, 3ra ed., pp. 685-706.
- Armour J., Awrey D., Davies P., Enriques L., Gordon J., Mayer C., Payne J., 2016, Principles of financial regulation, Oxford University Press, Oxford.
- Avgouleas E., Goodhart C., 2015, Critical reflections on bank bail-ins, Oxford University Press, Journal of Financial Regulation, 1, 3–29.
- Bagehot W., 2012 [original 1873], Lombard Street: una descripción del mercado de dinero, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.
- Banco Central Europeo, 2010, The payment system: payments, securities and derivatives, and the role of the Eurosystem.
- Banco de México, 2021, Instrumentación de las operaciones monetarias, cambiarias y de administración de reservas del Banco de México.
- 2018, Reporte sobre el Sistema Financiero.
- 2017, Reporte sobre el Sistema Financiero.
- 2016 A, Política y funciones del Banco de México respecto a las infraestructuras de los mercados financieros.

—2016 B, Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI).

—2014, El mercado de valores gubernamentales en México.

Berger A., Molyneux P. y Wilson J., 2019, Banking: A decade from the global financial crisis, en Bergen A., Molyneux P. y Wilson J. (eds.), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, 3ra ed., pp. 1-36.

Bernanke B., 2013, *The Federal Reserve and the financial crisis*, Princeton University Press, Princeton.

Betancourt M., Capraro S., Panico C., Torres L.D., 2020, The evolution of monetary institutions and of the theory of money: the value of a monetary theory of production and distribution, en Rochon L.P., Vallet G., Kappes S. (eds.), *Monetary Policy and Income Inequality*, The Elgar Series on Central Banking and Monetary Policy, Aldershot, Elgar. Por publicar.

Borio C., McCauley R., McGuire P., 2017, FX swaps and forwards: missing global debt?, BIS.

Bouwman C., 2019, Creation and regulation of bank liquidity, en Bergen A., Molyneux P. y Wilson J. (eds.), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford University Press, 3ra ed., pp. 181-226.

Bowen A., Hoggarth G., Pain D., The recent evolution of the UK banking industry and some implications for financial stability, BIS Conference Papers, vol. 7, marzo, pp. 251-294.

Bricco J., Xu T., 2019, *Interconnectedness and contagion analysis: a practical framework*, Fondo Monetario Internacional.

Brunnermeier M., Crocket A., Goodhart C., Persaud A., Shin H., 2009, *The fundamental principles of financial regulation*, International Center for Monetary and Banking Studies.

- Camacho M., Cilio I. y Erráziz J., 2016, Las exposiciones del sistema financiero ecuatoriano: un enfoque desde la teoría de redes, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Capraro S., Panico C., Sandoval K., 2019, Economía monetaria, Facultad de Economía, UNAM.
- Cárdenas E., 2015, El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días, FCE, México.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2010, Análisis comparado sobre la crisis y los rescates financieros de México (1995) y los Estados Unidos (2008), en *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, Vol. 77, No. 308(4) , pp. 773-828, FCE, México.
- Cerasi V., Daltung S., 2000, The optimal size of a bank: Costs and benefits of diversification, *European Economic Review* 44, pp. 1701-1726.
- Choi, D., 2014, Heterogeneity and stability: bolster the strong, Not the Weak, *Review of Financial Studies*, 27(6), pp. 1830-1867.
- Comisión de Supervisión Bancaria de Basilea, 2015, Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades, Banco de Pagos Internacionales.
- 2013, Bancos de importancia sistémica mundial: metodología de evaluación actualizada y mayor requerimiento de absorción de pérdidas, Banco de Pagos Internacionales.
- 2012, Marco aplicable a bancos de importancia sistémica local, Banco de Pagos Internacionales.
- 2011, Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios, Banco de Pagos internacionales.
- Consejo de Estabilidad Financiera, 2010, Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions: Interim report to G20 Leaders.



- Cuba W., Oré E. e Hiroshi T., 2020, Interconexiones bancarias y riesgo de liquidez sistémico en el Perú, Banco Central de Reserva del Perú.
- De Cecco M., 1999, The lender of last resort, *Economic Notes*, 28 (1), pp. 1-14.
- De la Fuente J., 2018, Derecho bancario y bursátil, vol. 2, Facultad de Derecho, UNAM, Porrúa, Ciudad de México.
- Dewatripont M., Tirole J., 1994, The prudential regulation of banks, MIT press, Londres.
- Dewatripont M., Rochet J., 2010, The treatment of distressed banks, en Dewatripont M., Rochet J. y Tirole J. (eds.), *Balancing the banks: global lessons from the financial crisis*, Princeton University Press, Princeton, pp. 107-136.
- Dewatripont M., Rochet J. y Tirole J., 2010, *Balancing the banks: global lessons from the financial crisis*, Princeton University Press, Princeton.
- Espinosa A., Cárdenas E. (coord.), 2011 A, Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. Tomo I: Funcionarios, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.
- 2011 B, Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. Tomo II: Funcionarios y legisladores, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.
- 2011 C, Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. Tomo III: Banqueros, funcionarios banqueros y el público, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.
- 2011 D, Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. Tomo IV: Funcionarios internacionales, consultores y analistas, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.
- 2011 E, Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. Tomo V: Hechos, números y opinión pública, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.

- Federal Deposit Insurance Corporation, 1998, A brief history of deposit insurance in the United States, International Conference on Deposit Insurance.
- Friedman M., 1948, A monetary and fiscal framework for economic stability, *The American Economic Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 245-264.
- Freixas X., Rochet J., 2008, *Microeconomics of banking*, MIT Press, Cambridge.
- 2013, Taming systemically important financial institutions, *Journal of Money, Credit and Banking*, Supplement to Vol. 45, No. 1, pp. 37-58.
- Freixas X., Parigi B., 2019, Lender of last resort: a new role for the old instrument, en Bergen A., Molyneux P. y Wilson J. (eds.), *The Oxford handbook of banking*, Oxford University Press, 3ra ed., pp. 602-629.
- Freixas X., Parigi B. y Rochet J., 2000, Systemic risk, interbank relations, and liquidity provision by the central bank, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 32, No. 3, Part 2: What Should Central Banks Do?, pp. 611-638.
- Gleeson S., 2012, Legal aspects of bank bail-Ins, Special Paper 205, LSE Financial Markets Paper Series.
- Goodhart C., 1995, *The central bank and the financial system*, Macmillan Press LTD.
- Haber S., Musacchio A., Los buenos tiempos son estos: la incursión de los bancos extranjeros en México después de un siglo de crisis bancarias, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.
- Heath J., 2012, Lo que indican los indicadores: cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México, INEGI.
- Hernández F., Villagómez A., 2012, *El enigmático sistema bancario mexicano contemporáneo*, CEER Editorial, Ciudad de México.
- Holmström B., Tirole J., 2011, *Inside and outside liquidity*, MIT Press, Londres.

- Horii A., Summers B., 1994, Large-value transfer system, en Summers B. (ed.), *The payment system: design, management and supervision*, Fondo Monetario Internacional, pp. 73-88.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, Diccionario jurídico mexicano, UNAM, Ciudad de México.
- Kaldor N., 1985, How monetarism failed, *Challenge*, may/june, vol. 28, no. 2, pp. 4-13.
- Keynes J., 2013 [original 1930], A treatise on money, en *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. V, Cambridge University Press, Cambridge.
- Levine R., 2010, The governance of financial regulation: reform lessons from the recent crisis, BIS Working Papers, no. 329, noviembre. Basilea: Bank of International Settlements.
- Lucas D., 2019, Measuring the cost of bailouts, *Annual Review of Financial Economics*, MIT, pp. 85-108.
- Lucas R., 2013, Glass-Steagall: A requiem, *The American Economic Review*, may 2013, Vol. 103, No. 3, Papers and Proceedings of the One Hundred Twenty-Fifth Annual Meeting of American Economic Association, pp. 43-47.
- Maudos J., Fernández J., 2008, El sector bancario español en el contexto internacional: evolución reciente y retos futuros, Fundación BBVA, Bilbao.
- McAndrews J., Morgan D., Santos J. y Yorulmazer T., 2014, What makes large bank failures so messy and what to do about It?, Federal Reserve Bank of New York, *Econ Pol Rev*, Special Issue: Large and Complex Banks.
- McLeay M., Radia A. y Thomas R., 2014, Money creation in the modern economy, en *Quarterly bulletin*, Bank of England, 2014 Q1.
- Mendoza P., Preciado E., 2018, Lecciones de derecho bancario, Porrúa, Ciudad de México.
- Mehrling P., 2011, The new Lombard Street, how the Fed became the dealer of last resort, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.

- 2012, Three principles for market-based credit regulation, *The American Economic Review*, Vol. 102, No. 3, Papers and Proceedings of the One Hundred Twenty Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 107-112.
- 2014, Why central banking should be re-imagined, en BIS Papers No 79 *Re-thinking the lender of last resort*, Banco de Pagos internacionales, pp. 108-117.
- Menéndez F., 2015, Derecho bancario y bursátil, IURE editores, Ciudad de México.
- Minsky H., 1986, *Stabilizing an unstable economy*, Yale University Press, Connecticut.
- Mishkin F., 2001, Prudential supervision: why is it important and what are the issues?, en Mishkin F. (ed.), *Prudential supervision. What works and what doesn't*, National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, pp. 1-36.
- 2019, *The economics of money, banking and financial markets*, Pearson, Londres.
- Moreno E., 2017, Dilución, exclusión, expulsión y separación de accionistas en las sociedades anónimas en México, UNAM.
- Panico C., 2022, Rising systemic risk and financial crises: a classical-keynesian interpretation, *Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, Italia.
- Panico C., Pinto A., 2018, Income inequality and the financial industry, *Metroeconomica*, 69 (1), febrero, pp. 9-59.
- Panico C., Rizza M., 2003, Central bank independence and democracy: a historical perspective, en Arena R., Salvadori N. (coord.), *Money credit and the role of the state. Essays in honour of Augusto Graziani*, Ashgate Publishing Limited, Burlington.
- Panico C., Pinto A., Puchet Anyul M., 2012, Income distribution and the size of the financial sector: a Sraffian analysis, *Cambridge Journal of Economics*, 36(6), noviembre, pp. 1455–1477, doi:10.1093/cje/ber022.
- Panico C., Pinto A., Puchet Anyul M., Vázquez Suárez M., 2016, A sraffian approach to financial regulation, in Freni G., Kurz H.D., Lavezzi M. and Signorino R., eds.,

*Economic Theory and its History: Essays in Honour of Neri Salvadori*, London: Routledge, pp. 249-270.

Posner E., Casey A., 2015, A Framework for bailout regulation, Journal Articles, University of Chicago Law School.

Rochet J., 2010, The future of banking regulation, en Dewatripont M., Rochet J. y Tirole J. (eds.), *Balancing the banks: global lessons from the financial crisis*, Princeton University Press, Princeton.

Rochet J., Tirole J., 1996 A, Interbank lending and systemic risk, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 28, no. 4, pp. 733-762.

—1996 B, Controlling risk in payment systems, *Journal of Money, Credit and Banking*, Nov., Vol. 28, No. 4, pp. 832-862.

Roman R., 2019, Bank bailout and bail-ins, en Bergen A., Molyneux P. y Wilson J. (eds.), *The Oxford handbook of banking*, Oxford University Press, 3ra ed., pp. 630-684.

Ros J., 1993, Mercados financieros y flujos de capital en México, Documento de Trabajo 201, Kellogg Institute.

Rose J., 2015, Old-fashioned deposit runs, Finance and Economics Discussion Series, Federal Reserve Board.

Schumpeter J., 2006 (original 1954), *History of economic analysis*, Routledge.

Sidaoui J., 2014, Lender of last resort: actions, results and lessons from Mexico's experience during the crisis, en BIS Papers No 79 *Re-thinking the lender of last resort*, Banco de Pagos internacionales, pp. 97-105.

Suárez M., 2006, La bursatilización de activos en México y su aplicación en el sector carretero del país, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Tirole J., 2006, *The theory of corporate finance*, Princeton University Press, Princeton.

- 2010, Lessons from the crisis, en Dewatripont M., Rochet J. y Tirole J. (eds.), *Balancing the banks: global lessons from the financial crisis*, Princeton University Press, Princeton.
- Tobin J., 1963, Commercial banks as creators of “money”, Cowles Foundation Discussion Papers No. 159.
- Tucker P., 2014, The lender of last resort and modern central banking: principles and reconstruction, en BIS Papers No 79 *Re-thinking the lender of last resort*, Banco de Pagos internacionales, pp. 10-42.
- Vickers J., 2012, Some economics of banking reform, Discussion Paper Series, University of Oxford, No. 632, pp. 1-22.
- White E., 2009, Lessons from the history of bank examination and supervision in the United States, 1863–2008, en *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Gigliobianco A., pp. 15-44.
- Wilmarth A., 2020, Taming the megabanks: why we need a new Glass- Steagall Act, Oxford University Press.