

11215



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE MEDICINA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ALTERACIONES MANOMETRICAS EN PACIENTES
CON ESOFAGO DE BARRETT, EXPERIENCIA EN EL
HOSPITAL ESPAÑOL DE MEXICO.

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
ESPECIALISTA EN
GASTROENTEROLOGIA
PRESENTADA POR:
DR. LOUIS FRANCOIS DE GIAU TRIULZI

ASESOR DE TESIS: DR. EDGARDO SUAREZ MORAN
REVISOR DE TESIS: DR. JORGE PEREZ MANAUTA



HOSPITAL ESPAÑOL MEXICO, D.F.

OCTUBRE

2001



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).

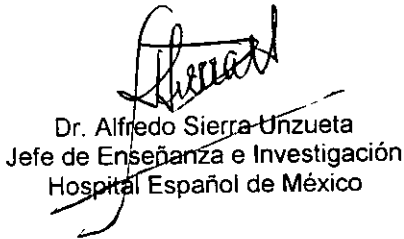
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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



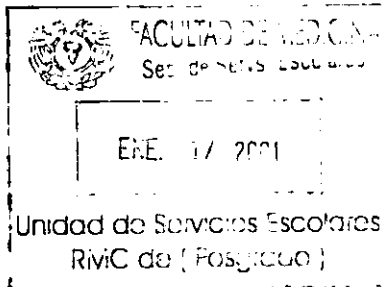
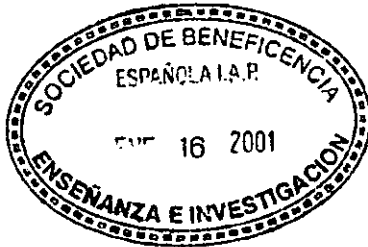
Dr. Edgardo Suárez Moran
Jefe del laboratorio de motilidad.
Hospital Español de México
Asesor de tesis



Dr. Jorge Pérez Manauta
Jefe del servicio de Gastroenterología
Hospital Español de México
Revisor de tesis



Dr. Alfredo Sierra Unzueta
Jefe de Enseñanza e Investigación
Hospital Español de México



A mis padres por su apoyo en todo momento.

A mis hermanos por su ayuda y cooperación.

A todos mis maestros por su tiempo y paciencia a mi enseñanza.

INDICE

1. Antecedentes	5
2. Justificación	15
3. Objetivo	15
4. Materiales y métodos	15
5. Resultados	16
6. Discusión	18
7. Conclusiones	19
8. Bibliografía	21

1. Antecedentes.

El esófago de Barrett se refiere a una extensión del epitelio columnar en el esófago y/o la presencia de islotes de epitelio columnar en el esófago distal, es una condición adquirida, que depende del reflujo del contenido gástrico al esófago. Se ha demostrado que el esófago de Barrett se encuentra asociado a una presión más baja del EEI, a una peristalsis esofágica anormal así como a una disminución de la depuración esofágica del ácido, lo que permite una exposición ácida mayor en el esófago distal (pH <4), en comparación a los pacientes con ERGE no complicada. ⁽¹⁴⁾

Introducción.

a) Fisiología.

La deglución es un evento complejo, de iniciación voluntaria, que coordina diferentes acciones mecánicas con dos objetivos: 1) transformar la vía aérea en canal alimentario mediante la elevación y retracción del paladar blando, la apertura del esfínter esofágico superior (EES) y cierre laríngeo a nivel del vestíbulo y 2) la propulsión del bolo alimenticio hasta el estómago, por parte de contracciones faríngeas y esofágicas denominadas como peristalsis. La deglución se divide clásicamente en tres etapas: oral, faríngea y esofágica. ^(1,2,3)

- Etapa oral: comprende el paso de sustancias por la cavidad oral hacia la faringe, es totalmente voluntaria e incluye los movimientos de masticación, mezcla y lubricación del bolo. Una vez listo el bolo se coloca en la base de la lengua y se inicia la deglución con el paso del bolo a la faringe.

- Etapa faríngea: con la entrada del bolo se inicia una onda peristáltica faríngea rápida que impulsa hacia abajo el material deglutido, para su paso final al esófago.
- Etapa esofágica: durante esta fase, la contracción tónica de los esfínteres esofágicos superior (EES) e inferior (EEI), es inhibida por respuesta a la deglución. El EES se relaja con la llegada del bolo alimenticio y esto permite la entrada al esófago superior. La contracción de las fibras del músculo cricofaríngeo, se propagan hacia el esófago, lo que se transformará en la peristalsis primaria. ^(1, 3) La velocidad de propagación y la amplitud de estas ondas se incrementa en sentido caudal. El EEI mantiene una contracción tónica en reposo y se relaja de forma completa como respuesta a neurotransmisores inhibitorios (óxido nítrico y péptido intestinal vasoactivo), esto permite que por acción de la peristalsis primaria, el bolo alimenticio sea "empujado" al estómago. ^(5, 6) El EEI recupera su tono de 5 a 7 segundos, y presenta una contracción post relajación.

El EEI puede presentar también relajaciones transitorias que no son inducidas por la deglución, y generalmente son de mayor duración. Estas relajaciones transitorias son el evento fisiológico por el cual el gas sale de la cámara gástrica y parecen ser el principal mecanismo en el reflujo gastroesofágico. ^(6, 11) Además de las ondas peristálticas primarias, durante esta fase pueden existir ondas peristálticas secundarias que se producen por una distensión segmentaria del cuerpo esofágico o irritación local y no requieren de la deglución. Su principal función consiste en barrer con los remanentes de alimento que pudieran permanecer en la luz esofágica después de la peristalsis primaria y/o eliminar el ácido después de los periodos de RGE fisiológico, a éste efecto se denomina aclaramiento esofágico. Existen también ondas de contracción terciarias, que no son peristálticas, se desconoce su utilidad así como el mecanismo de origen. ^(1, 2)

Una vez que el bolo penetra al estómago, es necesario el prevenir el reflujo. La contracción de los músculos durante la inspiración disminuye la presión intraesofágica y la contracción de la pared abdominal aumenta la presión intragástrica. El resultado de este efecto es un gradiente de presión a favor del reflujo. En estas circunstancias la crura diafragmática se contrae en forma refleja incrementando la presión de la unión esófago-gástrica. Este mecanismo aunado a la función del EEI y la peristalsis disminuyen los episodios de reflujo gastroesofágico. ⁽⁶⁾

b) El estudio manométrico.

Los registros manométricos del tracto gastrointestinal fueron obtenidos por primera vez, hace más de un siglo por los estudios de Kronecker y Meltzer, en 1894, y se encontraban limitados a trabajos de investigación. La era de la manometría esofágica clínica data de 1958 gracias al trabajo de Code y cols. Actualmente el uso de la manometría esofágica ha permitido el conocer la actividad contráctil del esófago, y su uso es universalmente aceptado. ^(4, 8)

Existen tres regiones funcionales en el esófago capaces de ser determinadas por la manometría; el esfínter esofágico superior (EES), el cuerpo esofágico y el esfínter esofágico inferior (EEI). Cada una de estas regiones tiene características manométricas específicas. En el caso de los esfínteres se pueden determinar, la presión basal en reposo, el porcentaje de relajación y la respuesta del esfínter a un estímulo. En el cuerpo esofágico se puede determinar la presencia, propagación y amplitud de la contracción peristáltica, o la presencia de contracciones no peristálticas. ⁽⁴⁾

El estudio de manometría esofágica, se realiza con el paciente despierto y sin sedación, por lo que es importante el explicar el procedimiento al paciente, para su cooperación y así el obtener los mejores resultados. El paciente requiere de seguir las siguientes indicaciones:

- Ayuno de 6 horas antes del estudio.
- Suspender medicamentos que interfieran con la función motora del esófago por lo menos 24 horas antes, de preferencia 48 como son: nitritos (mononitrato o dinitrato de isosorbide), bloqueadores de los canales de Calcio (nifedipina, verapamil, diltiazem), anticolinérgicos (propantelina, dicitlomina), procinéticos (metoclopramida, domperidona, cisaprida, eritromicina, claritromicina) y sedantes (benzodicepinas).
- Evitar el realizar endoscopia o serie esófago gastro duodenal 4 horas antes del estudio.

c) Interpretación del estudio manométrico.

1. Esfínter esofágico inferior

En el EEI se deben de obtener las siguientes mediciones: presión basal, longitud, segmento intrabdominal e intratorácico, porcentaje de relajación y presión residual.
(4, 8, 9)

- *Presión basal:* La presión basal del EEI se expresa en milímetros de mercurio (mmHg) utilizando a la línea basal gástrica como referencia. Se debe de medir tanto la presión basal como la relajación del EEI en respuesta a degluciones húmedas. La medición de la presión basal se determina de la línea basal gástrica a la mitad o al final de la espiración, en el punto de mayor presión, que se encuentra antes del punto de inversión de presión.

- *Longitud:* La longitud del EEI se obtiene midiendo la distancia entre el inicio del ascenso de presión hasta la caída de la presión esfinteriana. El segmento intrabdominal del EEI va del borde inferior del EEI hasta el punto de inversión de presión, y el segmento intratorácico del punto de inversión de presión al borde superior del EEI.
- *Relajación:* En la medición de la relajación del EEI se deben de tomar en cuenta; el porcentaje de relajación, la presión residual y la duración. La presión residual se define como la diferencia entre la presión más baja durante la relajación y la línea basal gástrica.

2. Cuerpo esofágico.

En el cuerpo esofágico se obtienen las siguientes mediciones: amplitud, duración velocidad y morfología de las ondas de contracción, además de evaluar la presencia de ondas de contracción simultáneas, no transmitidas o retrógradas. El análisis de los parámetros antes mencionados se debe de realizar considerando el promedio de 10 degluciones y evitar el seleccionar las mejores contracciones. ^(4, 8, 9)

- *Amplitud:* Es la medición de la fuerza de contracción de la onda peristáltica y se expresa en mmHg (>30 mmHg y < 180 mmHg). La línea basal es la presión del cuerpo esofágico entre las degluciones. La amplitud se mide de la línea basal esofágica al pico máximo de la onda de contracción. Se obtiene la amplitud de 10 contracciones y se obtiene el promedio para cada canal (sensor) de registro. El promedio de los últimos dos canales se considera como el tercio distal del esófago.

- *Duración*: Es la medición de que tan prolongada es la contracción esofágica. Se mide desde el ascenso de presión en la onda de contracción hasta el punto donde cae la presión y vuelve a la línea basal. Se expresa en segundos. (3 a 6 segundos)
- *Morfología*: En condiciones normales las ondas de contracción tienen un solo pico de presión, pero también pueden observarse ondas bifásicas que son consideradas como variantes normales. La ondas trifásicas son anormales.
- *Contracciones simultáneas*: En condiciones normales pueden ocurrir contracciones simultáneas no peristálticas después de degluciones húmedas, pero no deben de exceder el 10% del total de las contracciones estudiadas. Las contracciones retrógradas ocurren cuando el esófago distal se contrae antes que el proximal y son anormales.
- *Contracciones no transmitidas*: Ocasionalmente un trago húmedo es seguido de contracciones en el tercio proximal pero sin ondas de contracción en el tercio distal. Son patológicas cuando exceden el 20% de las contracciones esofágicas en el estudio manométrico.
- *Contracciones espontáneas*: Son las contracciones que no son inducidas por la deglución y pueden ocurrir por presencia de material no eliminado en el esófago o por reflujo gastroesofágico. Pueden ser peristálticas (peristalsis secundaria).

3. Esfínter esofágico superior.

Para una correcta medición de la peristalsis faríngea, del EES y la coordinación faringoesofágica se requiere de un catéter de estado sólido. La presión basal se obtiene con el promedio de dos mediciones. La relajación del EES debe de ocurrir

antes de la peristalsis faríngea y la contracción del EES termina después de la peristalsis faríngea. ^(4, 8)

d) Papel de la manometría esofágica en la práctica clínica.

La manometría puede potencialmente ayudar al diagnóstico y tratamiento de síndromes esofágicos entre los que se encuentran la disfagia, del dolor torácico, o el reflujo gastroesofágico, así como definir enfermedades multisistémicas que tienen un componente de dismotilidad esofágica. El obtener en el trazo manométrico alteraciones específicas o primarias como son acalasia, esófago de cascanueces, espasmo esofágico difuso o un EEI hipertenso tiene repercusión directa en el contexto clínico del paciente y es indispensable del estudio manométrico para realizar el diagnóstico preciso. ^(10, 15)

Sin embargo, aunque se han descrito alteraciones en la fisiopatología de estos padecimientos, los hallazgos manométricos son en ocasiones menores, para la sintomatología que caracteriza a estos pacientes. Estas alteraciones menores pueden representar formas subclínicas de alteraciones motoras o desviaciones insignificantes de la normalidad, y su detección es aún cuestionable en la práctica clínica. ^(10, 15)

e) Utilidad de la manometría esofágica en enfermedad por reflujo gastroesofágico. (ERGE).

La manometría esofágica tiene un papel limitado en la evaluación inicial de la sospecha clínica de ERGE y no debe de ser utilizada para hacer o confirmar el diagnóstico de ERGE. La manometría tiene una baja sensibilidad y especificidad para la detección del RGE. La manometría sin embargo, puede ser útil en

situaciones en la que el diagnóstico es incierto y puede predecir si la ERGE es severa, si se encuentra en el estudio manométrico un esfínter esofágico inferior hipotenso o una peristalsis fallida. ^(4, 9, 13)

La incompetencia del EEI se define desde el punto de vista manométrico, como un EEI con presión basal menor de 6 mmHg, una longitud menor de 2 cm y un segmento intrabdominal menor de 1 cm. Al utilizar estos parámetros se ha demostrado que existe una relación directamente entre el grado de incompetencia del esfínter y la gravedad de la ERGE, es decir a mayor incompetencia del EEI, mayor es el grado de esofagitis. Algunos autores incluyen dentro de este concepto de incompetencia del esfínter a una relajación incompleta del EEI. ⁽¹⁰⁾

La peristalsis fallida se define como la presencia de más del 10% de contracciones simultáneas o retrógradas, así como más del 20% de contracciones no transmitidas (amplitud < 30 mmHg en esófago distal), también es un parámetro manométrico que correlaciona con la ERGE. Se ha demostrado que los pacientes con una ERGE más grave tienen una mayor frecuencia de dismotilidad. ⁽⁴⁾

Existen dos tipos de anomalías en la motilidad del cuerpo esofágico que se han asociado a ERGE. La primera, es una disminución en el porcentaje de contracciones peristálticas en respuesta a los tragos húmedos. Este porcentaje debe de ser normalmente mayor o igual a 80%, otros investigadores han utilizado diferentes criterios para peristalsis anormal, como son contracciones no peristálticas mayores del 30% al 50%. Pueden ocurrir un grupo heterogéneo de patrones de contracción, que incluyen; 1) contracciones no transmitidas, 2) una amplitud de la contracción disminuida en el esófago distal y 3) contracciones simultáneas. ^(10, 11)

La segunda alteración de la motilidad del cuerpo esofágico asociada con ERGE es un cambio en la amplitud de la contracción. La definición de amplitud

normal de una contracción peristáltica varía dependiendo de los autores. El valor universalmente aceptado como normal es de 30 mmHg. ⁽¹⁶⁾

Otros investigadores han hecho énfasis en otros parámetros como la duración de la contracción, la velocidad de la onda peristáltica o la presencia de contracciones repetitivas. En parte la dificultad de estudiar todas estas variaciones de la contracción o alteraciones de la motilidad es el entender su significado clínico o al menos su fisiopatología. ^(4, 7, 10) Es poco claro cuáles de estas alteraciones con actualmente causadas por la ERGE o solamente se asocian con la presencia del reflujo. Por lo tanto es muy difícil el realizar un diagnóstico de ERGE cuando se encuentran estas anomalías. El término de trastorno motor no específico (TMNE) se ha modificado, y se clasifica actualmente como motilidad esofágica inefectiva (MEI), y esta se define como contracciones menores de 30 mmHg o contracciones no transmitidas mayores o igual al 30%. ⁽¹⁶⁾ Si se realiza pHmetría ambulatoria de 24 horas los pacientes con motilidad esofágica inefectiva tienen de forma significativa mayor índice de reflujo en bipedestación y un retraso en el aclaramiento ácido esofágico en relación a pacientes con trastornos motores primarios del esófago. ^(15, 19)

Cuando analizamos las alteraciones de la motilidad asociadas con ERGE, es importante el determinar como se define ERGE, para los médicos que refieren los pacientes a los laboratorios de motilidad. La ERGE se define como exposición anormal al ácido en un monitoreo de pH ambulatorio de 24 horas. ⁽¹⁵⁾

A pesar del importante papel que ha jugado la manometría esofágica en el conocimiento de la fisiopatología de la ERGE, su utilidad como prueba diagnóstica solo se limita a la evaluación de los pacientes candidatos a cirugía antirreflujo. El diagnóstico diferencial de la ERGE con otros trastornos primarios del esófago y la evaluación de la peristalsis esofágica son los objetivos principales de esta prueba. ^(4, 12, 15)

El objetivo del tratamiento quirúrgico está orientado a crear una nueva barrera al reflujo del contenido gástrico a través del EES. La cirugía laparoscópica ofrece la posibilidad de realizar este tratamiento con una menor morbilidad y mortalidad comparándola con el tratamiento abierto, y tiene una mayor aceptación por los pacientes en general. ⁽²⁰⁾

Normalmente existe miedo de realizar una funduplicación de Nissen en pacientes con ERGE y alteraciones de la motilidad. Se ha sugerido que el realizar una funduplicación debe de ser parcial (Toupet), y es el procedimiento de elección en estos pacientes. ^(12, 15)

f) Esófago de Barrett.

El esófago de Barrett es una condición premaligna, en la que el epitelio columnar con metaplasia intestinal completa, reemplaza a la mucosa escamosa normal del esófago. ⁽¹⁷⁾ Esta transición se relaciona casi siempre a la presencia de reflujo gastroesofágico (RGE) crónico. ⁽¹⁸⁾ El significado clínico del esófago de Barrett se encuentra, en que es el único factor de riesgo conocido para el desarrollo del adenocarcinoma del esófago. ⁽¹⁷⁾ La incidencia reportada para adenocarcinoma en población general es del 0.2% hasta 2.1%; en los pacientes con esófago de Barrett tienen un riesgo de 30 a 125 veces para desarrollar adenocarcinoma del esófago. Se ha estimado que 700,000 de cada 1,5 millones de norteamericanos tienen metaplasia de Barrett.

La prevalencia de la ERGE se ha estimado tan alta como el 40% de la población general. ⁽¹⁰⁾ Todos los estudios de esófago de Barrett han mostrado una fuerte correlación de esta enfermedad con la sintomatología de reflujo. La incidencia del esófago de Barrett en pacientes con síntomas de enfermedad por reflujo crónica se ha calculado en aproximadamente el 10% al 12%. ⁽¹⁷⁾

Cuando se comparan con pacientes con enfermedad por reflujo no complicada, los pacientes con esófago de Barrett tienen una disminución de la presión del EEI y un aumento en la exposición del ácido. Estos pacientes tienden a tener una motilidad esofágica inefectiva, pero bien, estas alteraciones pueden ser un fenómeno secundario. ^(14, 18)

2. Justificación.

El propósito de realizar este estudio, es el despertar la conciencia de los profesionales de la salud en cuanto a la prevalencia e incidencia de el esófago de Barrett en nuestra población. Así como determinar cuales son las alteraciones manométricas en pacientes de alto riesgo para el desarrollo de adenocarcinoma del esófago, en un medio hospitalario mexicano, ya que no existen reportes al respecto en la literatura de nuestro país.

3. Objetivo.

El objetivo de este estudio es el de determinar cuales son los hallazgos manométricos más frecuentes en pacientes con esófago de Barrett, y comparar estos hallazgos con un grupo control de pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, por enfermedad por reflujo gastroesofágico.

4. Materiales y métodos.

Se incluyeron en este estudio a todos los pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, para estudio de manometría esofágica, con

Cuando se comparan con pacientes con enfermedad por reflujo no complicada, los pacientes con esófago de Barrett tienen una disminución de la presión del EEI y un aumento en la exposición del ácido. Estos pacientes tienden a tener una motilidad esofágica inefectiva, pero bien, estas alteraciones pueden ser un fenómeno secundario. ^(14, 18)

2. Justificación.

El propósito de realizar este estudio, es el despertar la conciencia de los profesionales de la salud en cuanto a la prevalencia e incidencia de el esófago de Barrett en nuestra población. Así como determinar cuales son las alteraciones manométricas en pacientes de alto riesgo para el desarrollo de adenocarcinoma del esófago, en un medio hospitalario mexicano, ya que no existen reportes al respecto en la literatura de nuestro país.

3. Objetivo.

El objetivo de este estudio es el de determinar cuales son los hallazgos manométricos más frecuentes en pacientes con esófago de Barrett, y comparar estos hallazgos con un grupo control de pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, por enfermedad por reflujo gastroesofágico.

4. Materiales y métodos.

Se incluyeron en este estudio a todos los pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, para estudio de manometría esofágica, con

Cuando se comparan con pacientes con enfermedad por reflujo no complicada, los pacientes con esófago de Barrett tienen una disminución de la presión del EEI y un aumento en la exposición del ácido. Estos pacientes tienden a tener una motilidad esofágica inefectiva, pero bien, estas alteraciones pueden ser un fenómeno secundario. ^(14, 18)

2. Justificación.

El propósito de realizar este estudio, es el despertar la conciencia de los profesionales de la salud en cuanto a la prevalencia e incidencia de el esófago de Barrett en nuestra población. Así como determinar cuales son las alteraciones manométricas en pacientes de alto riesgo para el desarrollo de adenocarcinoma del esófago, en un medio hospitalario mexicano, ya que no existen reportes al respecto en la literatura de nuestro país.

3. Objetivo.

El objetivo de este estudio es el de determinar cuales son los hallazgos manométricos más frecuentes en pacientes con esófago de Barrett, y comparar estos hallazgos con un grupo control de pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, por enfermedad por reflujo gastroesofágico.

4. Materiales y métodos.

Se incluyeron en este estudio a todos los pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, para estudio de manometría esofágica, con

Cuando se comparan con pacientes con enfermedad por reflujo no complicada, los pacientes con esófago de Barrett tienen una disminución de la presión del EEI y un aumento en la exposición del ácido. Estos pacientes tienden a tener una motilidad esofágica inefectiva, pero bien, estas alteraciones pueden ser un fenómeno secundario. ^(14, 18)

2. Justificación.

El propósito de realizar este estudio, es el despertar la conciencia de los profesionales de la salud en cuanto a la prevalencia e incidencia de el esófago de Barrett en nuestra población. Así como determinar cuales son las alteraciones manométricas en pacientes de alto riesgo para el desarrollo de adenocarcinoma del esófago, en un medio hospitalario mexicano, ya que no existen reportes al respecto en la literatura de nuestro país.

3. Objetivo.

El objetivo de este estudio es el de determinar cuales son los hallazgos manométricos más frecuentes en pacientes con esófago de Barrett, y comparar estos hallazgos con un grupo control de pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, por enfermedad por reflujo gastroesofágico.

4. Materiales y métodos.

Se incluyeron en este estudio a todos los pacientes referidos al laboratorio de motilidad del Hospital Español, para estudio de manometría esofágica, con

diagnóstico de referencia de esófago de Barrett, este se realizó por endoscopia y toma de biopsia del tercio distal del esófago, se corroboró por estudio histopatológico en el cual se reporta metaplasia intestinal completa, sin displasia.

Se tomaron pacientes de la base de datos que tenían enfermedad por reflujo no complicada documentada por endoscopia (esofagitis péptica grado II-III), como controles y se compararon los resultados.

En total se incluyeron 55 pacientes, 25 como problema y 30 como controles.

A todos los pacientes se les realizó manometría esofágica con técnica de tracción, con el catéter de estado sólido de Castell (modelo P33-4240 DMGO, serie 2149, manufacturado por Synectics Konisberg Instruments Inc. Pasadena Cal.), de 5.2 mm de diámetro externo y 4 canales, con 2 sensores laterales y 2 circunferenciales, localizados a 5, 7, 10 y 15 cm del extremo inicial del catéter.

El análisis estadístico se realizó con una prueba paramétrica de ANOVA.

5. Resultados.

La edad media de los pacientes en el grupo de esófago de Barrett fue de 44.32 años (23-60) en comparación de los controles de 42.37 años (19-65). En relación al sexo existe una tendencia mayor a la presentación de esófago de Barrett en los pacientes masculinos 17 (68%), en el grupo control la presencia de ERGE en nuestra población es similar para ambos sexos (17M, 13 F). *Fig. 1.*

diagnóstico de referencia de esófago de Barrett, este se realizó por endoscopia y toma de biopsia del tercio distal del esófago, se corroboró por estudio histopatológico en el cual se reporta metaplasia intestinal completa, sin displasia.

Se tomaron pacientes de la base de datos que tenían enfermedad por reflujo no complicada documentada por endoscopia (esofagitis péptica grado II-III), como controles y se compararon los resultados.

En total se incluyeron 55 pacientes, 25 como problema y 30 como controles.

A todos los pacientes se les realizó manometría esofágica con técnica de tracción, con el catéter de estado sólido de Castell (modelo P33-4240 DMGO, serie 2149, manufacturado por Synectics Konisberg Instruments Inc. Pasadena Cal.), de 5.2 mm de diámetro externo y 4 canales, con 2 sensores laterales y 2 circunferenciales, localizados a 5, 7, 10 y 15 cm del extremo inicial del catéter.

El análisis estadístico se realizó con una prueba paramétrica de ANOVA.

5. Resultados.

La edad media de los pacientes en el grupo de esófago de Barrett fue de 44.32 años (23-60) en comparación de los controles de 42.37 años (19-65). En relación al sexo existe una tendencia mayor a la presentación de esófago de Barrett en los pacientes masculinos 17 (68%), en el grupo control la presencia de ERGE en nuestra población es similar para ambos sexos (17M, 13 F). *Fig. 1.*

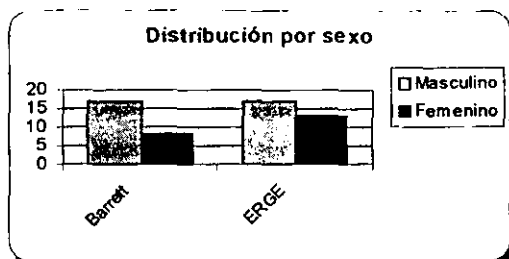


Fig. 1

En cuanto a los síntomas expresados por los pacientes y los controles al momento de realizar el estudio manométrico encontramos los siguientes hallazgos: pirosis 96% vs. 100%, Regurgitación 84% vs. 83%, Tos 60% vs. 26%, dolor torácico 40% vs. 40%, disfagia 36% vs. 36%, náusea 32% vs. 53%, odinofagia 28% vs. 13% y asma 8% vs. 26%. Fig. 2.

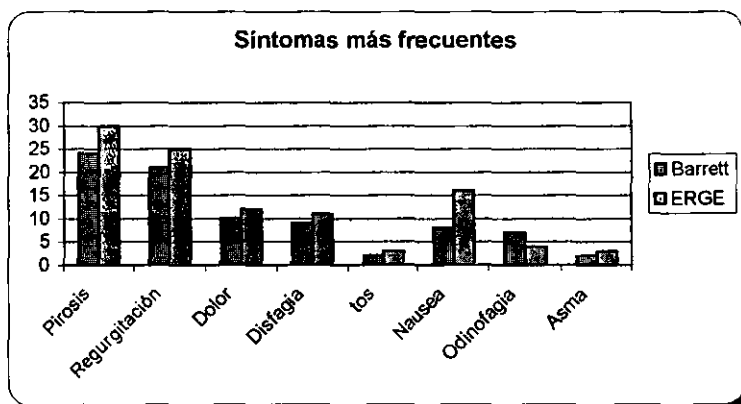


Fig. 2

La presión basal del esfínter esofágico inferior fue en promedio de 10.62 mmHg vs. 10.28 mmHg, presentando hipotonía del EEI en 14 (56%) vs. 20 (66%), en cuanto a la longitud del EEI el 88% de los pacientes presentó un segmento intrabdominal corto, en el grupo control fue el 87%. La relajación del EEI fue completa en los dos grupos, teniendo un porcentaje de relajación promedio de 120% vs. 110%, ninguno de estos parámetros presentó diferencia significativa de P al análisis estadístico. *Tabla 1*

Los resultados obtenidos en la motilidad del cuerpo esofágico y que tuvieron valor estadísticamente significativo fueron: la peristalsis efectiva, la presencia de ondas no transmitidas, así como la amplitud y la duración de la onda de contracción.

En el cuerpo esofágico la peristalsis efectiva es del $41.2\% \pm 0.33$ vs. $61.6\% \pm 0.30$ ($p = 0.02$), con ondas no transmitidas del $51.6\% \pm 0.25$ vs. $26\% \pm 0.24$ ($p = 0.03$), con 0.8% vs. 3% de ondas simultáneas y 6.4% vs. 9% de ondas retrógradas. La amplitud promedio es de 45.76 ± 19.72 mmHg vs. 60.6 ± 20.63 mmHg ($p = 0.008$), con una duración promedio de 2.35 ± 0.69 segundos vs. 2.6 ± 0.45 segundos ($p = 0.04$). *Tabla 1*

Tabla 1:

	Presión EEI mmHg	Relajación EEI	Peristalsis Efectiva %	Ondas NT %	Amplitud mmHg	Duración seg
Barrett	10.62 ± 5.7	$120\% \pm 0.23$	41.2 ± 0.33	$51.6\% \pm 0.25$	45.76 ± 19.72	2.35 ± 0.69
ERGE	10.28 ± 5.38	$110\% \pm 0.29$	$61.6 \pm 0.30^*$	$26\% \pm 0.24^*$	$60.6 \pm 20.63^*$	$2.6 \pm 0.45^*$

* $p < 0.05$

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

6. Discusión.

Este estudio es el primero que se realiza en nuestro país para determinar cuales son las características de la motilidad esofágica en los pacientes que presentan esófago de Barrett. En relación con lo descrito en la literatura nuestros hallazgos son similares, encontramos que los pacientes con Barrett presentan en comparación con el grupo de pacientes con ERGE, una menor peristalsis efectiva, así como mayor número de ondas no transmitidas, en el tercio inferior del esófago. Esto se puede deber a que existe un mayor daño, a nivel de la mucosa metaplásica, probablemente secundario al reflujo.

En relación con los hallazgos del EEI, encontramos características similares en ambos grupos, esto es que los pacientes tienden a la hipotonía del esfínter, así como presentar un EEI de segmento intrabdominal corto, estas características en conjunto con las relajaciones transitorias del EEI, son los factores fisiopatológicos más importantes de la ERGE.

En relación a la sintomatología expresada por los pacientes, es similar ambos grupos presentan como principal síntoma la pirosis, seguida de la regurgitación, existe una tendencia a favor del grupo de pacientes a presentar tos de predominio nocturno así como odinofagia. El grupo de controles refirió una mayor incidencia de asma.

En este estudio solo estudiamos a un grupo de pacientes con Barrett en general, pero para siguientes investigaciones sería conveniente el poder determinar las características del mismo en cuanto a la longitud, si es de segmento corto o largo y poder determinar, las características manométricas de estos subgrupos.

7. Conclusión.

Estos hallazgos nos permiten concluir que: 1) los dos grupos estudiados tienen características en el EEI que favorecen el reflujo gastro-esofágico, 2) existe una mayor alteración del patrón de motilidad esofágica en los pacientes con esófago de Barrett, en comparación con los pacientes con ERGE, 3) esta alteración de la peristalsis esofágica en los pacientes con Barrett, se puede deber a que son pacientes que tienen un mayor tiempo con RGE, y que se produzca una mayor lesión epitelial, y esto conlleva a una alteración manométrica que es progresiva a medida que avanza la lesión esofágica y 4) la sintomatología en ambos grupos es similar, predominando la pirosis y la regurgitación.

8. Bibliografía

1. Guyton AC, Hall JE. Tratado de Fisiología médica. 9ª edición. México: Mc. Graw-Hill Interamericana;1997: 859-866.
2. Bullock J, Boyle J, Wang M. Physiology. 3rd edition, 1995, Williams & Wilkins. Malvern, PA. 416-21.
3. Biancani P, Behar J. Esophageal motor function. En: Yamada T, editor. Textbook of Gastroenterology. 2nd ed. Philadelphia: JB Lippincott; 1995:158-80.
4. Kahrilas PJ, Clouse RE, Hogan WJ. American Gastroenterological Association technical review on clinical use of esophageal manometry. Gastroenterology 1994;107:1865-1884.
5. Goyal RK, Hirano I. The enteric nervous system. N Engl J Med 1996; 334:1106-15.
6. Mittal RK, Balaban DH. The esophagogastric junction. N Engl J Med 1997;
7. Kahrilas PJ, Dodds WJ, Hogan WJ, Kern M, et al, Esophageal peristaltic dysfunction in peptic esophagitis. Gastroenterology 1986;91:897-904.
8. Richter JE, Wu WC, Johns DN, et al. Esophageal manometry in 95 healthy adult volunteers. Dig Dis Sci 1987;32:583-92.
9. Dent J, Holloway RH. Esophageal motility and reflux testing. State of the art and clinical Role in the Twenty first century. Gastroenterol Clin North Am 1996; 25:51-73.
10. Richter JE. Typical and atypical presentations of gastroesophageal reflux disease. The role of esophageal testing in diagnosis and Management. Gastroenterol Clin North Am 1996; 25:75-101.
11. Dent J, Dodds WJ, Sekiguchi T, et al. Interdigestive phasic contractions in the human lower esophageal sphincter. Gastroenterology 1983; 84:453-60.

12. Hunter JG, Trus TL, Branum GD, et al: A physiologic approach to laparoscopic fundoplication for gastroesophageal reflux disease. *Ann Surg* 1996; 223:673-85.
13. Kahrilas PJ: Gastroesophageal reflux disease. *JAMA* 1996; 276:983-8.
14. Lascone C, DeMeester TR, Uittle AG, Skinner DB. Barrett's esophagus functional assessment, proposed pathogenesis, and surgical therapy. *Arch Surg* 1983; 118:543-9.
15. Younes Z, Johnson DA. Diagnostic evaluation in gastroesophageal reflux disease. *Gastroenteol Clin North Am* 1999; 28:809-30.
16. Katzka DA. Motility abnormalities in gastroesophageal reflux disease. *Gastroenteol Clin North Am* 1999; 28:905-15.
17. Reynolds JC, Waronker M, Sibayan M, Yassin RR. Barrett's esophagus. Reducing risk of progression to adenocarcinoma. *Gastroenteol Clin North Am* 1999; 28: 917-45.
18. Mason R, Bremner CC. Motility differences between long segment and short segment Barrett's esophagus. *Am J Surg* 1993;165:686-90.
19. Kruse-Andersen S, Wallin L, Madsen T. Reflux patterns and related esophageal motor activity in gastroesophageal reflux disease. *Gut* 1990; 31: 633-8.
20. Hinder RA, Libbey JS, Gorecki P, Bammer T. Antireflux surgery: indications, preoperative evaluation, and outcome. *Gastroenteol Clin North Am* 1999; 28: 987-1005.

788



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO ECONOMICO DEL FONDO
BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO
(FOBAPROA)

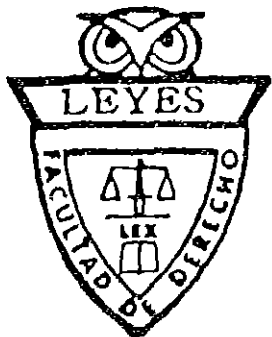
T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALVADOR RIVERO MORALES



DIRECTOR DE TESIS: LIC. EDUARDO LUIS FEHER TRENSCHINER

287834

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO 200

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEDICATORIAS

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
Por haberme abierto las puertas y mi reconocimiento
por la labor que realiza en la formación de muchos
profesionistas que son el futuro de nuestro país.*

*A la Facultad de Derecho.
Por haberme brindado la oportunidad de forjarme un futuro*

*Al Lic. Eduardo Luis Feher Trenchiner.
Por que gracias a sus enseñanzas, consejos y gran
ayuda moral, he logrado cumplir satisfactoriamente
uno de mis objetivos que me había trazado en la vida,
por estas razones le estaré eternamente agradecido.*

*Con admiración y Respeto a mis Maestros y Asesores.
Lic. Agustín Arias Lazo
Dr. José de Jesús Ledesma Uribe
Mtro. Oliverio González Nava
Dr. Fabián Mondragón Pedrero
Mtro. Esteban Ruiz Ponce
Dr. Andrés Serra Rojas
Por la ayuda, consejos y apoyo que siempre me brindaron
incondicionalmente; Muchas Gracias.*

*A la memoria de mi Madre Doña María del Carmen Morales Montes de la Oca
Que espiritualmente me ha acompañado y por lograr el objetivo que siempre deseó.*

*A mi Padre Don Gonzalo Rivero y Quintal.
Con todo cariño, mi admiración y mi eterno agradecimiento.*

*A mis Hermanos.
María del Carmen, Gonzalo, Silvia, Irma
Por la ayuda y el apoyo que en todos los aspectos
siempre me han brindado.*

*A mi Esposa, Doña Verónica Castellanos de Rivero.
Con todo cariño, por el impulso que siempre tuvo a bien
brindarme, en aquellos momentos en que supo alentarme y
que con su ayuda pude salir adelante.*

*A mis amigos y compañeros.
Dr. Constantino Cabrera Figueroa
Lic. Armando García López
Lic. Juan Gómez Luna
Lic. Gustavo Salas Chávez
Mtro. Ignacio Soto Sobreyra y Silva*

*Y a todas aquellas personas que contribuyeron al logro
de una de mis metas... Obtener el título profesional.*

Así mismo, hago patente mi agradecimiento a las diferentes Instituciones Gubernamentales, Bancarias y Financieras, al igual que a todas aquellas personas que contribuyeron directa e indirectamente en la elaboración de esta tesis; MUCHAS GRACIAS.

INDICE

ANALISIS JURIDICO ECONOMICO DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO (FOBAPROA)

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.....	2
<i>ANTECEDENTE HISTORICO Y ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA A LOS DEPOSITOS EN ALGUNOS PAISES.</i>	2
1 ANTECEDENTE HISTORICO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.....	2
1.1 PERIODO PREHISPANICO.....	2
1.2 PERIODO COLONIAL.....	3
1.3 PERIODO INDEPENDIENTE Y EPOCAS POSTERIORES.....	6
1.4 AÑOS RECIENTES (1976-1990).....	10
1.4.1 APARICION DE LA BANCA MULTIPLE.....	10
1.4.2 NACIONALIZACION DE LA BANCA EN 1982.....	15
1.4.3 REPRIVATIZACION DE LA BANCA COMERCIAL EN 1990.....	26
2 ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA A LOS DEPOSITOS EN ALGUNOS PAISES.....	28
2.1 CLASIFICACION DE LOS MECANISMOS DE PROTECCION A LOS DEPOSITOS.....	28
2.2 CONTROL Y ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE PROTECCION A LOS DEPOSITOS EN ALGUNOS PAISES.....	34
CAPITULO II.....	44
<i>RAZONES DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA FINANCIERA</i>	44
1 LA CRISIS BANCARIA.....	44
1.1 LIBERACION FINANCIERA.....	51
1.2 PRIVATIZACION DE BANCOS.....	54
2 INESTABILIDAD FINANCIERA.....	56
2.1 EL RIESGO SISTEMATICO.....	56
2.2 EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES.....	59
2.3 APOYO DEL GOBIERNO AL SISTEMA FINANCIERO.....	63
3 COSTO FISCAL.....	64
3.1 COSTO FISCAL CRECIENTE DEL RESCATE BANCARIO.....	64
3.2 LOS PASIVOS DEL FOBAPROA, Y LAS FINANZAS PUBLICAS.....	68
3.3 ASPECTOS LEGALES.....	71
4 MEDIDAS ADOPTADAS PARA EL MANEJO DE LA CRISIS.....	73
4.1 MEDIDAS ADOPTADAS PARA EL GOBIERNO.....	73
4.2 RESULTADO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.....	78

CAPITULO III	80
ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA).....	80
1 PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL PÚBLICO.....	80
1.1 PROTECCIÓN AL PÚBLICO INVERSIONISTA.....	80
1.2 SECRETO BANCARIO.....	87
1.3 CONTRATOS DE ADHESIÓN.....	90
1.4 PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	90
2 ORGANIZACIÓN DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA).....	92
2.1 OBJETIVO.....	92
2.2 NATURALEZA JURÍDICA.....	94
2.3 ELEMENTOS DEL MECANISMO PREVENTIVO.....	99
2.4 OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS.....	102
2.5 REHABILITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.....	111
2.6 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL FONAPRE Y EL FOBAPROA.....	119
CAPITULO IV	120
PROPUESTA Y REFORMA AL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA).....	120
1 PROPUESTAS.....	120
1.1 PROPUESTA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD).....	120
1.2 PROPUESTA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).....	123
1.3 INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	126
1.4 INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCIÓN NACIONAL.....	130
2 NUEVAS LEYES Y REFORMAS BANCARIAS RELACIONADAS CON EL FOBAPROA.....	136
2.1 OBJETIVOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO PRESENTADA EL 19 DE NOVIEMBRE DE 1998.....	136
2.2 EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB).....	138
2.3 LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.....	141
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	151
MATERIAL LEGISLATIVO.....	151
OBRAS GENERALES.....	155
HEMEROGRAFÍA.....	156
DOCUMENTOS OFICIALES.....	158

INTRODUCCION

A FINALES DE 1994, SE INICIO UNA DE LAS MAS GRAVES CRISIS ECONOMICAS QUE NUESTRO PAIS HA ENFRENTADO EN SU HISTORIA CONTEMPORANEA. LA PROFUNDA DISMINUCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y EL SENSIBLE INCREMENTO DE LAS TASAS DE INTERES, OCASIONADOS POR LA CRISIS DEJARON EN UNA SITUACION MUY DELICADA A LAS FAMILIAS Y EMPRESAS QUE TENIAN DEUDAS CON EL SISTEMA BANCARIO, Y EVENTUALMENTE UN BUEN NUMERO DE DEUDORES DEJO DE CUMPLIR SUS OBLIGACIONES CON LOS BANCOS. ESTA SITUACION AFECTO AL SISTEMA BANCARIO QUE PRESENTABA YA UNA SITUACION DE FRAGILIDAD.

ASI MISMO LA RECIENTE CRISIS NOS HA MOSTRADO LA NECESIDAD DE MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO Y GENERAR INCENTIVOS MAS ADECUADOS EN LA CONDUCTA DE LOS PARTICIPANTES EN ESTE MERCADO.

POR TAL MOTIVO MI INTERES ES EL DE ELABORAR UNA TESIS DE GRADO EN DERECHO, QUE HAGA UN SEGUIMIENTO DESDE EL ORIGEN DE LA CRISIS HASTA EL PRESENTE, TODA VEZ QUE ESTA SITUACION TIENE UN IMPACTO SOCIOECONOMICO EN EL PRESENTE COMO EN EL FUTURO, Y ES DE IMPORTANCIA DE TODOS LOS MEXICANOS.

CAPITULO I

ANTECEDENTE HISTORICO Y ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA A LOS DEPOSITOS EN ALGUNOS PAISES.

1 ANTECEDENTE HISTORICO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

1.1 PERIODO PREHISPANICO.

En la época previa a la conquista, específicamente entre los aztecas, no se puede hablar de un sistema financiero formal, aún utilizaban el trueque para realizar sus transacciones.

El pago de especie predominaba entre los mercaderes y artesanos y el pago en trabajo agrícola eran fundamentales, no existe dato alguno que proporcione información sobre el grado del libre mercado, se estima una fuerte participación del gobierno ya que este controlaba los recursos fundamentales de la economía; tierra, trabajo, proceso productivo y redistribución de la riqueza (no se permitía la concentración, distribuyendo riqueza a través de ceremonias y fiestas).

Los comerciantes realizaban transacciones internacionales fundamentalmente por mandato del rey, pero actuando al mismo tiempo como espías o embajadores. Solo los mercados más importantes permanecían abiertos diariamente, como el de Tlatelolco; los otros celebraban cada cinco días y estaba prohibido realizar operaciones fuera de éstos.

Las mercancías que se generalizaron como medio de intercambio eran: cacao (poco valor), mantas llamadas cuachtili (valor más elevado), el oro en polvo (de más valor) y plumas según Alejandra Moreno Toscano¹ o piezas de cobre en forma de T y ciertas piezas de estaño, según Francisco Javier Clavijero², además de las tres primeras.

De este periodo heredamos el papel rector de la economía que ejercía fuertemente el estado y el despilfarro en celebraciones que en esa época se realizaban con fines religiosos y redistributivos.

1.2 PERIODO COLONIAL.

El periodo colonial está caracterizado por tres épocas teniendo su origen el actual sistema financiero mexicano³ en la tercera época.

La primera época de la euforia, se caracteriza por el resto del botín, el saqueo de América, como ejemplo de esto el reparto que hicieron los conquistadores de las encomiendas y la acumulación de riqueza que lograron, distribuyéndose así mismo los cargos públicos.

La segunda época fue la de la depresión en Europa esta época es de singular importancia pues en ella nace la hacienda y el peonaje (con efectos latifundistas hasta el siglo XX).

¹ Moreno Toscano Alejandra Historia General de México., El Colegio de México, México tercera edición 1981, p.p.221.

² Clavijero, Francisco Javier Historia Antigua de México, , Editorial Porrúa México, 1959 p. 262.

³ Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa María El nuevo Sistema Financiero Mexicano, Editorial Pac, México Primera Edición, 1991, p. 7.

Se establece fuertemente la compra de cargos públicos y la concepción patrimonialista de estos (posible origen de nuestra corrupción gubernamental actual), se consolida la fuerza política y económica de las corporaciones religiosas comerciales y hacendarias, Nueva España deja de ser un monoexportador de oro y los hacendados blancos orientan la producción al autoconsumo desapareciendo al mismo tiempo la población indígena. En este periodo el gobierno virreinal adquiere mucha fuerza, se corrompe con la venta forzosa de cargos públicos y no rinde cuentas al gobierno español.

La fuerza económica y pública descansa fundamentalmente en la iglesia, actuando como prestamista. A manera de ejemplo con la aplicación de la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y cobro de Capitales (Antecedente de las Leyes de Reforma y de Expropiaciones de Beneficio Nacional) se cayó en la cuenta que la Iglesia en la Nueva España era la principal prestamista, mientras tenía cinco millones de pesos en bienes, contaba con deudores por más de 45 millones de pesos, efectuando préstamos hipotecarios y de avío cobrando intereses fundamentalmente.

La otra fuente de financiamiento no oficial sobre todo a mineros, (algunas veces mediante asociación), la constituían los comerciantes. De esta época nos ha quedado la corrupción, la acumulación capitalista, el sistema hacendario (incluyendo las tiendas de raya) y la dependencia económica de materias primas como la plata (actualmente el petróleo), sujetas a vaivenes de precios y demanda de mercados internacionales.

La tercera etapa y primordial para el sistema financiero mexicano es aquella en la que los Borbones fortalecen el control político y económico en la Nueva España. En este periodo se aplica la Real Cédula señalada con anterioridad y se expulsa a los Jesuitas, se disponen administradores públicos supliendo a los privados, que únicamente observan su beneficio personal medido en utilidades; en 1785 la Contaduría Pública (nacional)

comienza a utilizar la partida doble y también se incrementa la captación de impuestos para beneficio de España; se crean nuevos impuestos como el de las pulperías y los estancos, empresas manejadas por el estado (monopolios) como el del tabaco, base de la real fábrica de puros y cigarros; creándose nuevas formas de trabajo a través de las cuales se reúnen numerosos trabajadores (as) bajo un mismo techo y no más en su casa; los comerciantes pierden el poder político y económico y se fomenta la minería. El propósito de las reformas borbónicas se resume en controlar la colonia para beneficiar a España.

Dentro de este contexto de fortalecimiento del sistema de control y crecimiento de la colonia, el gobierno español se vio en la necesidad de crear instituciones de crédito para substituir a la iglesia y restar importancia a los comerciantes. La primera institución de crédito prendario creada fue el Monte de Piedad de Animas (antecesor del Nacional Monte de Piedad), fundada por Pedro Romero de Terreros a través de la Real Cédula del 2 de junio de 1774, en 1775. Sus primeras operaciones consistieron en crédito prendarios, custodia de depósitos confidenciales y la admisión de secuestros o depósitos judiciales y de otras autoridades.

Realizaba la venta pública en almoneda de las prendas no rescatadas y en 1879 operó como institución de emisión hasta 1887.

En 1782 se fundó por Real Cédula del 2 de junio el Banco Nacional de San Carlos, ramificación del mismo en España, creado por Carlos III, rey Borbón. Este banco fue destinado a fomentar el comercio en general y de la metrópoli (España) en particular; su vida fue efímera.

Dentro de la política de fomento a la minería, los mineros fueron dotados de un Consulado, un Tribunal y un Colegio de Minería. Una de las obras importantes del Tribunal

de Minería fue la creación del Banco de Avío de Minas en 1784, primer banco refaccionario en América. A los dos años de operar el virrey suspendió sus actividades, pues de 1.25 millones de pesos prestados a 21 empresas, sólo había recuperado 500 mil pesos. Posteriormente volvió a operar pero más en beneficio de la Corona (prestamos por 2.5 millones de pesos). Tal vez la principal importancia de este banco fue el ser antecesor del primer banco del México Independiente, el Banco de Avío.

De esta etapa heredamos la posibilidad del gobierno de tomar más firmemente la rectoría de la economía; la experiencia de la oposición de las corporaciones (religiosas o comerciales) al gobierno, pues sus intereses se vieron afectados, y el inicio de las instituciones de crédito de nuestro actual sistema financiero.

1.3 PERIODO INDEPENDIENTE Y EPOCAS POSTERIORES

Las primeras Instituciones aparecen en nuestro país, sin que exista ninguna regulación de las cuestiones crediticias⁴, no fue sino hasta 1830 por iniciativa de Lucas Alamán, que se estableció el Banco de Avío, mediante ley del congreso de 1830. Posteriormente mediante la ley del 17 de enero de 1873 se creó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre.

Los siguientes aspectos importantes que mostraban cierta calma antes de la intervención francesa fueron la creación de la caja de ahorros del Nacional Monte de Piedad en 1849 y la obra póstuma de Lucas Alamán (muerto en 1853), el código de comercio de 1854.

⁴ González Márquez José Juan "Legislación sobre Bancos en México" en revista de investigaciones jurídicas año 12, No. 12 México Escuela Libre de Derecho, 1988 p. 144.

Durante la gestión del Imperio de Maximiliano, el 22 de junio de 1864, ante el tribunal de comercio y de acuerdo con el código antes mencionado se registraba la escritura del Banco de Londres, México y Sudamérica⁵, creándose la primera institución de banca comercial en México.

Mediante contratos que posteriormente se revalidaron en ley, se crearon tres nuevos intermediarios⁶. Aparecen así, el Banco Nacional Mexicano (1881), el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario (1882) y el Banco de Empleados (1883)⁷.

En 1884 se presentó el primer pánico bancario de nuestro país. Una crisis ocasionó que el Monte de Piedad recibiera los auxilios infructuosos del Banco Nacional de México y del Banco Mercantil⁸. Dicha situación, provocó que los inversionistas de los intermediarios mencionados acudieran a retirar sus depósitos (ambas entidades pudieron pagar por su sólida situación).

A finales del porfiriato, surge el Banco Nacional de México (de la fusión del Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario) y el Banco de Londres compra el Banco de Empleados. En ese momento se contaba con dos entidades crediticias para el Distrito Federal y una por cada Estado.

La primera Ley de Instituciones de Crédito de 1897 ordenó, en su artículo 1º, la Institución de los siguientes tres tipos de entidades crediticias⁹.

⁵ Soto Sobreyra y Silva Ignacio. Ley de Institución de crédito, Editorial Porrúa México, 1 era edición, 1983, p. 38.

⁶ González Márquez José Juan op.cit 145.

⁷ IBID

⁸ Asociación de Banqueros de México, A.C. Dimensión y características de la Banca (II) en Boletín Financiero de la Asociación Mexicana de Bancos año I, No. 11 (México: Asociación de banqueros de México, Noviembre de 1971), pp. 83 y 84.

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público Legislación Bancaria tomo II (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1957), pp. 61 y 62.

- 1) Bancos de Emisión
- 2) Bancos Hipotecarios
- 3) Bancos Refaccionarios

A raíz de las crisis de 1905 y 1907, fue necesario reformar la legislación de 1897¹⁹ en 1908, dichas modificaciones fueron realizadas sin obtener los resultados esperados, ya que el sistema bancario nacional mantenía una situación delicada.

De los 25 Bancos de Emisión, 3 Hipotecarios y 7 Refaccionarios que existían al inicio de la Revolución Mexicana, muy poco lograron sobrevivir a dicho movimiento armado.

Cuando el General Victoriano Huerta usurpó la presidencia convirtió a los bancos en proveedores financieros, de tal suerte que su difícil condición entornó en una total bancarrota. El dictador pretendía adquirir de las entidades crediticias, los recursos suficientes para poder combatir al Ejército Constitucionalista²¹.

Venustiano Carranza sabía que los bancos habían sido los principales enemigos de la Revolución por lo que decidió destruirlos. Así, pretextando la falta de respaldo de las emisiones bancarias, en 1915 se creó la Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito, la cual se dedicó a estudiar la forma bajo la que debían ser

¹⁹ Hernández Octavio, Derecho Bancario Mexicano tomo I (México: Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas 1956), p.52

²¹ Antonio Manero La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista (México: Biblioteca del Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución).1958 (pp.22 y 23)

- 1) Bancos de Emisión
- 2) Bancos Hipotecarios
- 3) Bancos Refaccionarios

A raíz de las crisis de 1905 y 1907, fue necesario reformar la legislación de 1897¹⁰ en 1908, dichas modificaciones fueron realizadas sin obtener los resultados esperados, ya que el sistema bancario nacional mantenía una situación delicada.

De los 25 Bancos de Emisión, 3 Hipotecarios y 7 Refaccionarios que existían al inicio de la Revolución Mexicana, muy poco lograron sobrevivir a dicho movimiento armado.

Cuando el General Victoriano Huerta usurpó la presidencia convirtió a los bancos en proveedores financieros, de tal suerte que su difícil condición entornó en una total bancarrota. El dictador pretendía adquirir de las entidades crediticias, los recursos suficientes para poder combatir al Ejército Constitucionalista¹¹.

Venustiano Carranza sabía que los bancos habían sido los principales enemigos de la Revolución por lo que decidió destruirlos. Así, pretextando la falta de respaldo de las emisiones bancarias, en 1915 se creó la Comisión Reguladora e Inspectora de las Instituciones de Crédito, la cual se dedicó a estudiar la forma bajo la que debían ser

¹⁰ Hernández Octavio. Derecho Bancario Mexicano tomo 1 (México: Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas 1956), p.52

¹¹ Antonio Manero La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista (México: Biblioteca del Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución).1958 (pp.22 y 23)

emisiones bancarias, en 1915 se creó la Comisión Reguladora e Inspectora de las Instituciones de Crédito, la cual se dedicó a estudiar la forma bajo la que debían ser liquidados los bancos de emisión de la República, así como para realizar el proyecto de Banco Único de Emisión.

En 1916, Carranza desaparece el sistema bancario al abrogar la Ley de 1897, decretar la cancelación de las concesiones otorgadas a los bancos y ordenar la incautación de sus bienes.

El General Obregón dio marcha atrás a las medidas tomadas por su antecesor promulgando en 1921, el Decreto de Desincautación e Indemnización de los Bancos.

El Banco de México se constituyó el 28 de agosto de 1925¹² durante el gobierno del Presidente Calles. Es hasta 1936, que el mencionado organismo se transforma en un verdadero Banco Central al ser reconocido como único emisor, banco de bancos y prestamista de última instancia.

Desde mediados de los años treinta que no se tenía conocimiento de alguna quiebra bancaria en México. Solo instituciones pequeñas, en su mayoría provinciales, fueron intervenidas en diversas épocas por su debilidad estructural y escasa capitalización.

¹² Gonzalez Márquez José Juan, op. cit: 155.

1.4 AÑOS RECIENTES (1976-1990)

1.4.1. APARICIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE.

El 18 de marzo de 1976 se publican en el Diario Oficial las reglas de la Banca Múltiple. Los Bancos de Depósito de mayor tamaño fueron incorporando en el ámbito de sus operaciones y servicios, como afiliados a otro tipo de Instituciones de Seguros y Finanzas y otro tipo de sociedades. Estos agrupamientos fueron regulados en las reformas que se hicieron en 1970 a la ley federal de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941¹³.

La política de Banca Múltiple tuvo como fin fortalecer a las entidades de menor tamaño¹⁴. Si bien en lo general dicha política modernizó al sistema bancario en su conjunto, algunas Instituciones sufrieron problemas derivados de la contaminación ocasionada por una fusión mal planeada.

Al inicio de la década de los ochenta el estado reconoció por primera vez que la aplicación de un sistema implícito para garantizar los depósitos bancarios y proteger a las Instituciones Crediticias, lo desprestigiaba ya que afectaba al Erario Federal.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros formuló un anteproyecto, que más tarde se convirtió en el decreto publicado el 30 de diciembre de 1981. Este se agregó a la Ley de Instituciones de Crédito de 1941, los artículos 94 bis y 7 y 94 bis y 8 que señalaban

¹³ Alberto Martínez Rincón "Regulación y Supervisión de la Banca de México" en Regulación y Supervisión de la Banca: Experiencia de América Latina y el Caribe. Vol.2 (Santiago: Comisión Económica para América Latina y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Abril 1992), p.p. 68 y 69.

¹⁴ Ibidem p.70

el establecimiento de un fondo de garantía a los depósitos bancarios. Enseguida se transcribe, íntegramente el texto de los mencionados preceptos¹⁵.

Artículo 94 bis 7- "Las Instituciones de Crédito deberán participar en el mecanismo de protección de créditos a su cargo cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I.- El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominará Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias cuya duración será indefinida.

II.- El fondo aplicará sus recursos a efectuar operaciones preventivas tendientes a evitar que los problemas financieros que enfrenten las Instituciones de Crédito resulten en perjuicio del pago íntegro y oportuno de los créditos a su cargo; y adquirir depósitos y otros créditos objeto de protección expresa del propio fondo, en caso de que se declare la quiebra o suspensión de pagos de la Institución de Crédito deudora.

Los titulares de depósitos y otros créditos objeto de protección expresa del fondo, tendrán derecho a que el fiduciario con cargo a los recursos del fideicomiso, les cubra dichos créditos en los términos en que estos se encuentren documentados, en caso de que se declare la quiebra o suspensión de pagos de la institución deudora y siempre que previamente transmitan al citado fiduciario todos sus derechos derivados de tales créditos, ajustándose al procedimiento que el mismo señale.

¹⁵ Decreto de reforma de la ley general de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en el Diario Oficial de la Federación tomo CCLXIX No.41 (30 de diciembre de 1981) pp.37-39.

III.- Quedan excluidos de la protección expresa del fondo:

- a) Los créditos a favor de tenedores de obligaciones subordinadas.
- b) Los créditos derivados de depósitos de valores en custodia y administración.
- c) La parte de los créditos protegidos expresamente, que en su caso, exceda de la cantidad que resulte de aplicar a los pasivos de la Institución de Crédito deudora.

IV.- Las Instituciones de Crédito estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las operaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México y oyendo éste la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar, al monto de los créditos objeto de protección expresa del fondo a cargo de la Institución de que se trate el porcentaje correspondiente para cada tipo de aportaciones que fije la citada dependencia del Ejecutivo Federal.

El porcentaje correspondiente a las aportaciones ordinarias se determinará semestralmente considerando la experiencia que se tenga acerca de proporción que han representado los quebrantos de instituciones de crédito.

Las instituciones efectuarán aportaciones extraordinarias cuando los recursos del fondo sean insuficientes para hacer frente a los apoyos que se requiera otorgar.

V.- En caso de que el fondo necesite recursos adicionales podrá obtenerlos de financiamientos.

VI.- En el contrato constitutivo del fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por seis miembros propietarios, los que serán nombrados uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro por el Banco de México.

Las propuestas de las instituciones de crédito deberán recaer necesariamente en personas de reconocida calidad moral y notoria experiencia en materia bancaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá el procedimiento conforme al cual las instituciones de crédito deberán proponer a los miembros del comité técnico.

VII.- AL COMITE TECNICO COMPETERA:

- a) Expedir las reglas de operación del fideicomiso, en las que se precisarán las operaciones preventivas que podrán llevarse a cabo con cargo de fondo.

- b) Determinar qué operaciones de las que el fiduciario realice para cumplir los objetivos del fondo, deberán someterse a su previa autorización.
- c) Instruir al fiduciario respecto de la inversión de los recursos libres, misma que deberá hacerse tanto en valores de estado y en depósitos de tasa ajustable en el Banco de México, como en depósitos en las instituciones de crédito a prorrata de las aportaciones cubiertas por ellas. El importe de estos últimos depósitos no será inferior al 50% de los recursos libres del fondo.
- d) Resolver sobre el régimen de devolución de los recursos no comprometidos del fondo.

VIII. Toda institución de crédito estará obligada a poner en conocimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con toda oportunidad, cualquier problema que conforme y que a su juicio, pueda dar lugar al apoyo del fondo.

IX.- El Fiduciario, al realizar las operaciones a que se refiera la fracción II que antecede, podrá adquirir acciones representativas del capital de instituciones de crédito aún en exceso de límite a que se refiere la fracción VI bis del artículo 8º de esta ley, tal efecto el fiduciario deberá someter a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las adquisiciones y las recolocaciones de dichas acciones que lleve a cabo.

Artículo 94 bis 8.- "El gobierno Federal responderá en todo tiempo del pago de depósitos y otros créditos a cargo de instituciones nacionales de crédito, derivados de la realización de operaciones bancarias".

1.4.2 NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN 1982

Al finalizar el sexenio de Presidente JOSE LOPEZ PORTILLO, el sistema financiero sufrió una transformación radical. Como consecuencia de una crisis económica, el primero de septiembre de 1982 se decreta la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios.

En el momento de la estatización, las Instituciones de crédito se encontraban en una situación sumamente difícil (de los sesenta bancos comerciales que existían en México, seis de ellos se encontraban en procedimiento de liquidación)¹⁶.

El sistema bancario estaba conformado por:

- 34 bancos múltiples.
- 11 bancos de depósitos.
- 9 sociedades financieras.
- 5 bancos de capitalización.
- 1 banco hipotecario.

¹⁶ Suárez Davila Francisco Desempeño de la banca nacionalizada 1982-1990, en boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, vol.37 No.4 (México:Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos Julio-Agosto 1991) p. 165.

Con motivo de la nacionalización se cerraron los bancos durante tres días y se repitió el fenómeno de las corridas bancarias¹⁷.

LA BANCA COMERCIAL ADMINISTRADA POR EL ESTADO.

El 31 de diciembre de 1982 se publica la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito que se aplicaría a las instituciones nacionalizadas. Las disposiciones de la ley de 1941 que no contrariaban el nuevo ordenamiento no se derogaron, por lo que se mantuvieron vigentes sus artículos 94 bis 7 y 94 bis 8¹⁸.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito¹⁹ de 1982 en su capítulo tercero, reitera la obligación de las sociedades nacionales de crédito de proteger los intereses del público mediante el cumplimiento de los instrumentos que garanticen su solvencia. A continuación se reproduce el artículo 40 de dicha ley:

Artículo 40.- Las sociedades nacionales de crédito deberán establecer y mantener, en forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las disposiciones aplicables, los mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de las mismas y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario.

¹⁷ Acosta RomeroMiguel. - Derecho Bancario Panorama Financiero Mexicano 4a de., México: Porrúa C.A. 1991 p.89.

¹⁸ Mauricio Gomez Gastinel El Fondo Bancario de Protección al Ahorro como medida de prevenir la estabilidad bancaria México, 1991 p.98.

¹⁹ Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en Diario Oficial de la Federación tomo CCLXXV, No.94 p.24 31 Diciembre de 1982.

La política gubernamental, seguida de contra restar la crítica posición presentado por los bancos, consistió en el fortalecimiento de las instituciones mediante fusiones y el apoyo otorgado por el banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, basado en ajustes en la remuneración del encaje legal.

A partir de 1983 los apoyos otorgados por las autoridades se intensificaron debido a fusiones mal planeadas, inflación creciente, estancamiento económico, etc. esta ayuda fue liquidada conforme a las entidades beneficiarias las cuales superaban sus problemas.

Una nueva ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito fue publicada en el diario oficial el 14 de enero de 1985, en la exposición de motivos²⁰ de dicho ordenamiento se señaló el mecanismo de protección a los créditos a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple.

El artículo 77 de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito regula el nuevo fideicomiso mejor conocido por sus siglas FONAPRE. Enseguida se transcribe textualmente el contenido de dicha disposición.

Artículo 77.- Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para resolver su estabilidad financiera, cuya organización y funcionamiento se sujetara a lo siguiente:

I.- El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuestó, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominara

²⁰ Exposición de Motivos de la Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito, en Revista Comercio Exterior, vol. 35 No.4, abril 1985 p.407.

fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple cuya duración será indefinida.

II.- El fondo aplicará sus recursos a efectuar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple y evitar que los problemas que resulten en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

III.- Las Instituciones de Banca Múltiple estarán a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar el monto de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple de que se trate.

Las sociedades efectuarán aportaciones extraordinarias cuando los recursos de fondo sean insuficiente para hacer frente como a los apoyos que se requiera otorgar como a las amortizaciones de los financiamientos a que se refiere.

IV.- En caso de que el fondo necesite recursos adicionales se obtendrán financiamientos.

V.- En el contrato constitutivo del fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por siete miembros propietarios los que serán

nombrados uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate; uno por la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno por el Banco de México, uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y los tres restantes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El FONAPRE era un fideicomiso público que no podía considerarse parte de la administración pública federal, ya que no reunía las características señaladas en el artículo 47 de la ley orgánica de administración pública federal y el capítulo 4 de la ley federal de entidades paraestatales²¹.

El contrato constitutivo del fideicomiso se celebra el 10 de noviembre de 1986. Entre las estipulaciones más relevantes del contrato podemos citar:²²

La prohibición de incrementar el patrimonio del fideicomitido con aportaciones del gobierno federal con cargo al presupuesto de egresos de la federación.

La creación de un comité técnico con las siguientes funciones:

- Aprobar los apoyos solicitados.
- Autorizar los programas correctivos.
- Otorgar su permiso para la contratación de financiamiento a cargo del fondo cuando las aportaciones no sean suficientes.

²¹ Vid. Ley Federal de Entidades Paraestatales en Diario Oficial de la Federación tomo CCCXCVI No. 8 (14 mayo 1986), pp. 8 y 9.

²² Angel Palomino Hasbach y Manuel Camacho Tellez, La Experiencia Mexicana con el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE) en tercera reunión de técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y el Caribe, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1990), p.243.

La Institución de un Subcomité operativo con las siguientes funciones:

- Vigilar a las Instituciones de Crédito
- Dar seguimiento a los apoyos otorgados.
- Calificar los resultados de los programas correctivos a las instituciones apoyadas.
- Sugerir las operaciones que deben realizar el comité técnico.
- Coordinar las relaciones entre el comité técnico y los bancos apoyados.
- El establecimiento de los siguientes requisitos para que una institución pueda solicitar el apoyo del fondo:
 - Presentar una evaluación de su situación financiera.
 - Obligarse a cumplir el programa correctivo que se le lleve a recuperar su estabilidad.
 - Comprometerse a seguir las medidas pendientes a evitar las reincidencias en los problemas que ocasionaron la solicitud del apoyo.

La enumeración de los canales de apoyo del fondo en los siguientes tipos:

- Adquisición temporal de certificados de aportación patrimonial serie b, para su posterior colocación en el mercado.
- Otorgamiento de crédito referido a bienes adjudicados, donde la recuperación del fondo estaba en función de los bienes a los que se encontraban referidos los apoyos.
- Otorgamiento de crédito garantizados con cartera de crédito de la institución.
- La integración del patrimonio del fondo con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las instituciones de banca múltiple.
- Los productos, rendimientos y otros activos derivados de las acciones que se realicen.
- Los recursos adicionales provenientes de financiamientos al fondo.

El Banco de México en 9 de diciembre de 1986, por medio de la circular telefax 87/86 dio a conocer la constitución del fideicomiso preventivo y señaló una aportación ordinaria mensual de un doceavo del uno al millar sobre saldos promedios de cuentas de pasivos inherentes a captación.

El comité técnico del FONAPRE celebró su primera sesión el 24 de diciembre de 1986. En dicha sesión se aprobaron las reglas de operación del fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple y se creó el subcomité técnico del fondo.

Entre las disposiciones importantes de las reglas operativas del FONAPRE cabe mencionar:²³

- Los lineamientos que determinan el monto de las aportaciones que las instituciones deben cubrir al fondo.
- Los requisitos que deben reunir las solicitudes de apoyo realizadas por las entidades financieras.
- Las características de los apoyos que otorga el fondo.
- Los requisitos que los programas correctivos deben reunir.
- Las características que deben reunir los miembros del comité técnico y la posibilidad de su revocación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Los requisitos de periodicidad, y votaciones de las sesiones del comité técnico.
- Adquisición temporal de certificados de aportación patrimonial de la serie b de la Institución, para su posterior colocación en el mercado cuando las circunstancias fueran propicias.

²³ Reglas de Operación del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (24 de Diciembre de 1986).

En enero de 1987, la circular 991 de la Comisión Nacional Bancaria estableció los siguientes registros:²⁴

- En la cuenta 5120 se debían registrar las aportaciones patrimoniales del FONAPRE.
- En la cuenta 6646 se debían registrar los depósitos, préstamos, y créditos recibidos del FONAPRE como inversión de recursos libres.
- En la cuenta 6647 se debían registrar las responsabilidades por apoyos recibidos del FONAPRE²⁵.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en enero de 1990 decretó un aumento en las aportaciones ordinarias al fondo de apoyo preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple. Dichas aportaciones deben efectuarse en forma mensual por el equivalente que resulte de aplicar la duodécima parte del tres al millar al saldo promedio diario mensual de los pasivos en moneda nacional considerados como captación para el régimen de inversión aplicable a la Banca Múltiple.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria describieron la actuación anual del FONAPRE, en los siguientes informes de labores:

²⁴ Circular 991 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (9 de enero de 1987).

²⁵ Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el diario oficial de la federación tomo CCGDXXXV, No.18 (27 de diciembre de 1989), p.7

En 1986 se constituyó el fondo de apoyo preventivo de Banca Múltiple y se extendieron las reglas generales para supervisión señalándose las cuotas a pagar por cada una de las sociedades nacionales de crédito y las operaciones pendientes a evitar los problemas que se enfrenten los créditos a su cargo²⁶.

Se mantiene en forma permanente la vigilancia de diversas instituciones de crédito, incluyéndose las que han recibido apoyo del FONAPRE²⁷ seguimiento a los programas correctivos y de rehabilitación a las entidades con problemas.

En 1987 el FONAPRE detectó crisis en algunas entidades y tomo medidas para solucionarlas²⁸. El fondo participo en la evaluación y atención de los problemas de las instituciones apoyadas por él.

En 1988 el FONAPRE siguió en causándose en forma especial ante las entidades en problemas sujetas a programas correctivas u otras acciones específicas que se encuentran solicitando el respaldo del fondo...²⁹

En 1989 se efectuaron análisis periódicos del comportamiento de las instituciones del sistema que han recibido apoyo del fonapre.

²⁶ Informe de Labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 de septiembre de 1986 al 31 de agosto de 1987. P.109.

²⁷ Ibidem p.131

²⁸ Informe de labores 1987 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. (México: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros 1987) pp.5 y 10.

²⁹ Informe de labores 1987 y 1988 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1 de diciembre de 1988 al 31 de octubre de 1989) p.97.

En 1990 se prosiguió la supervisión especial de las instituciones apoyadas por el fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple (FONAPRE), y se reportaron a estas las modificaciones en la situación de las mismas³⁰.

A continuación se reproduce un cuadro referente al patrimonio del FONAPRE al 30 de abril de 1990³¹.

PATRIMONIO DEL FONDO: APORTACIONES ORDINARIAS						
INSTITUCIONES ENERO 87						
DE BANCA						
MÚLTIPLE	DIC 89	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	TOTAL
BANCOMER	65,407	4,555	4,778	4,907	0,991	84,636
BANAMEX	61,003	4,976	5,224	5,387	5,480	82,070
SERFIN	44,140	3,390	3,688	3,768	3,834	58,820
COMERMEX	15,653	1,032	1,116	1,138	1,158	20,097
MEXICANO SOMEX	11,142	748	737	759	772	14,158
DEL ATLANTICO	8,413	594	657	658	669	10,991
INTERNACIONAL	8,403	755	755	759	772	11,444
CREMI	6,085	419	424	430	437	7,795
B.C.H.	6,155	415	418	430	437	7,855
MÚL. BANCO MERC.	5,146	377	417	430	437	6,807
PROMEX	4,728	359	376	379	386	6,228
BANORO	3,884	141	146	152	129	4,452
CONFA	4,688	405	410	430	437	6,370
MERC. DEL NORTE	5,146	377	417	430	437	6,343
BANCRECER	4,408	456	378	379	386	6,007
BANPAIS	4,183	358	422	430	437	5,830
DEL CENTRO	4,163	338	326	329	334	5,490
DEL ORIENTE	1,079	76	82	76	77	1,390
SUMA	263,316	19,803	20,783	21,277	21,610	346,783
PATRIMONIO: APORTACIONES EXTRAORDINARIAS						
TOTAL: 7,568,000						

³⁰ Informe de labores 1990 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en memoria de la Comisión Nacional Bancaria 1990.

³¹ Banco de México estados financieros del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple de abril de 1990.

Desde el inicio de sus operaciones y hasta 1990 el FONAPRE auxilió transitoriamente a 8 bancos: 7 de los cuales fueron rehabilitados y uno fue fusionado por recomendación de dicho fondo.

Las normas de confidencialidad del fondo y la Comisión Nacional Bancaria impiden otorgar información sobre los problemas de apoyo de cada Institución en lo particular.

El fondo respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el estado en lo general puede afirmarse que cumplió la función para la que fue establecida³².

1.4.3. REPRIVATIZACION DE LA BANCA COMERCIAL EN 1990.

En el aspecto de la reprivatización de la banca, el 2 de mayo de 1990 envió el Presidente de la República una iniciativa al Congreso de la Unión para modificar los artículos 28 y 123 de nuestra carta magna³³. El objetivo de esta iniciativa era ampliar la participación de los sectores privado y social en el capital de los bancos. Este proceso culminó el 27 de junio de 1990. El 28 de junio de 1990 el Presidente envió un paquete de leyes financieras al Congreso. En este paquete se incluían la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para regular las Agrupaciones Financieras y un decreto por el que se modificaban y Adicionaban diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. El 18 de julio de 1990 estas propuestas fueron publicadas en el Diario Oficial. Se estaba cambiando el régimen de Derecho Público por el de Derecho Privado en las Leyes Bancarias.

³² Velázquez González Isaias participación de la Comisión Nacional Bancaria en el curso sobre supervisión bancaria e indicadores financieros y económicos en Tegucigalpa Honduras: Mecanismos de salvamiento del sector financiero en revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros No. 18 (México: Comisión Nacional Bancaria marzo abril de 1992) pp.62 y 63.

³³ Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa-María op. cit. p.85.

La Ley de Instituciones de Crédito define que el servicio de banca y crédito sólo podrá ser prestado por el tipo de Instituciones y que pueden ser de banca múltiple o de banca de desarrollo. Define también las características que tendrán los intereses del público ahorrador.

El 18 de julio de 1990, la ley de Instituciones de Crédito abrogó a la ley de 1985. Conforme a la primera, el FONAPRE fue transformado en el Fondo de Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)³⁴. Ambos fideicomisos tienen fines similares, pero presentan modalidades operativas diferentes.

A continuación se transcribe el texto del artículo décimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito³⁵.

Artículo Décimo: "El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del fondo de apoyo preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, constituido de conformidad en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abrogan para hacer los ajustes, a los términos previstos en el artículo 122 de la ley, en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Tomando en cuenta el precepto anterior se sabe que deben existir las modificaciones al contrato constitutivo del fondo y a sus reglas operativas, pero debido al secreto fiduciario, estas no se han dado a conocer al público.

³⁴ Banco de México informe anual 1990 (México: Dirección de Investigación Económica 1990), p.160.

³⁵ Ley de Instituciones de Crédito expedida por Carlos Salinas de Gortari en el Diario Oficial de la Federación tomo CIDLII, No.13, México: 18 de julio de 1990, p.p.2-35.

2. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE GARANTIA A LOS DEPOSITOS EN ALGUNOS PAISES.

2.1. CLASIFICACION DE LOS MECANISMOS DE PROTECCION A LOS DEPOSITOS.

En la actualidad, casi todos los países cuentan con instrumentos que previenen las quiebras de las Instituciones Crediticias.

Gracias a la gran variedad de legislaciones que existen en el mundo, los sistemas de garantía a los depósitos presentan diversas características. Tomando en cuenta las más representativas, se han podido elaborar varias clasificaciones de dichos mecanismos.

En una encuesta realizada por la Comisión Nacional Bancaria y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) se mencionan cinco clasificaciones de los sistemas de garantía³⁶. A continuación cada una de ellas será definida y analizada.

³⁶ Comisión Nacional Bancaria y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Sistemas de Protección a los Depósitos: resultados de la encuesta realizada en diversos países (México: S.E., 1993), p.4

A.- Según la forma que tienen de proteger a los ahorradores y de fomentar la estabilidad del sistema financiero, se dividen en:

DIRECTOS.- cuando respaldan los depósitos de una Institución.

INDIRECTOS.- cuando otorgan apoyo a una Institución para que éste se mantenga solvente.

B.- En cuanto a la posibilidad de su regulación en ley se clasifican en:

IMPLICITOS: Cuando los sistemas se aplican en forma discrecional por el gobierno, ya que ningún ordenamiento legal los regula.

EXPLICITOS: Cuando se encuentran previstos en algún ordenamiento legal.

A continuación se muestra una relación del tipo de mecanismo utilizando en los 33 países en los que se elaboró la encuesta realizada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y la Comisión Nacional Bancaria de México.

NO MANTIENEN SISTEMAS DE PROTECCION	MANTIENEN SISTEMAS DE PROTECCION IMPLICITOS	EXPLICITOS
BOLIVIA	BELICE	ALEMANIA
BRASIL		ARGENTINA
ISLAS CAYMAN		CANADA
HONDURAS		COLOMBIA
JAMAICA		COSTA RICA
PARAGUAY		CHILE
URUGUAY		ESPAÑA
		GUATEMALA
		JAPON
		MEXICO
		PERU
		PORTUGAL
		REINO UNIDO
		REP.DOMINICANA
		VENEZUELA

C.- Tomando en cuenta quien los controla y administra se dividen en:

PUBLICOS.- cuando solo el gobierno participa en su control y Administración.

PRIVADOS.- cuando sólo los particulares participan en su control y administración. En este tipo de sistema, las instituciones de crédito celebran acuerdos voluntarios entre sí.

MIXTO.- cuando tanto los particulares como el gobierno tienen participación en su control y administración.

Los sistemas en los que interviene el gobierno a su vez se pueden sub-clasificar en los siguientes cuatro grupos:

- A cargo del gobierno cuando son creados, administrados y financiados por el Estado.
- A cargo del gobierno y de las entidades financieras: cuando son creadas por el estado pero son administrados tanto por el mismo gobierno como por las entidades financieras.
- A cargo de una corporación independiente: cuando son creados por el estado pero son administrados tanto por el mismo gobierno como por las entidades

financieras. Estos sistemas funcionan con una corporación, cuyo grado de independencia con el Estado varía según la Legislación de cada Nación.

- A cargo de las entidades financieras: cuando son creados por el gobierno pero su Administración compete totalmente a las instituciones financieras.

Cabe mencionar que no es aconsejable un sistema totalmente privado, ya que sus recursos podrían no ser suficientes al momento de enfrentar un desequilibrio financiero. Además un sistema de garantía público puede contrarrestar más fácilmente un posible conflicto de intereses.

D.- En cuanto la posibilidad de ser supervisados se clasifican en:

CONTROLADOS.- cuando son supervisados por alguna autoridad financiera.

AUTONOMOS.- cuando no están sujetos a supervisión.

En casi la totalidad de los países, los sistemas de garantía de depósitos son controlados, ya que la importancia para mantener la estabilidad del sistema bancario hace necesaria su estricta vigilancia.

E.- Según el tipo de adhesión el régimen de protección se divide en:

OBLIGATORIOS.- cuando las Instituciones de Crédito tienen la obligación en el sistema que señale su país.

VOLUNTARIOS.- cuando las Instituciones de Crédito tienen opción de elegir su participación en el sistema que señale su país.

MIXTOS.- cuando algunas de las Instituciones están obligadas a adherirse al sistema que indique su país y otras tienen la capacidad de decidir su posible participación en el mismo. Muy pocos países presentan esta clase de sistema.

Tener un régimen voluntario o mixto presenta algunos inconvenientes.

Durante épocas de estabilidad la gente preferirá la banca desprotegida porque ésta ofrece mayores rendimientos; pero en épocas de crisis el público optará por la banca protegida, lo que precipitará problemas en las Instituciones sin garantía

F.- Tomando en cuenta el límite de cobertura se clasifican en:

SISTEMAS DE COBERTURA PARCIAL O LIMITADA.- cuando sólo se garantiza un porcentaje de los depósitos.

SISTEMAS DE COBERTURA TOTAL.- cuando se garantizan los depósitos por completo.

SISTEMAS DE COBERTURA DISCRECIONAL O MIXTA.- cuando en situaciones normales sólo se garantiza un porcentaje del depósito y en tiempo de crisis bancaria se respalda la totalidad del mismo. Este mecanismo sólo se presenta en algunas legislaciones.

2.2 CONTROL Y ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN A LOS DEPÓSITOS EN ALGUNOS PAÍSES.

En términos generales, los objetivos que persiguen la mayoría de los países son:

- Proteger los intereses del público y/o a los pequeños ahorradores (en los casos de la República Dominicana y el Reino Unido éste es el único objetivo)
- Promover la estabilidad del sistema financiero
- Prevenir las crisis bancarias.

La protección al depositante es una preocupación que está presente en los fines indicados, pues esa tutela no sólo es evidente cuando queda garantizado el importe de sus depósitos en caso de suspensión de pagos o quiebra del banco, sino también cuando se envían tales situaciones.

Algunos países, además de los objetivos mencionados, plantean los siguientes:

- **CANADA:** Ser un instrumento en la promoción de actividades y prácticas financieras innovadoras y fomentar la competitividad del sistema financiero.
- **CHILE:** Garantizar la liquidez ante las obligaciones exigibles a la vista.
- **VENEZUELA:** Otorgar auxilio pecuniario a las Instituciones Financieras con problemas de solvencia estén o no intervenidas.

El mecanismo de protección se formaliza con la creación de un organismo cuya finalidad es llevar a cabo las tareas definidas para el sistema, el cual puede ser público, privado o mixto, según la participación de su administración y control tengan el gobierno y las entidades financieras. Asimismo, de acuerdo tanto con la entidad que los supervisa como con la que es responsable de su funcionamiento y manejo dichos organismos pueden ser autónomos o estar controlados por alguna autoridad financiera.

Basándose en estos criterios, es posible clasificar en cinco grupos los esquemas presentes en los países encuestados:

- a) Sistemas de intervención del gobierno:

1. A cargo del gobierno.
2. A cargo del gobierno y las entidades.
3. A cargo de una corporación independiente.
4. A cargo de las entidades.

b) Acuerdos voluntarios entre las instituciones.

A continuación se hará referencia a estos tipos de sistemas; en cada caso se señalarán sus características generales y los países de la muestra cuyos esquemas de protección encajan en cada clasificación.

a) Sistemas con intervención del gobierno.

- A cargo del gobierno

Son administrados totalmente por el gobierno; las entidades no participan en la administración del sistema. Además se encuentran controlados y manejados por alguna autoridad financiera. De los países encuestados, los sistemas de Argentina, Costa Rica, Chile, Guatemala, España, México y la República Dominicana presentan estas características.

Costa Rica es un caso especial, pues el sistema definido por la ley no funciona efectivamente aunque se encuentra regulado, se trata de un sistema de seguro de depósito denominado seguro de inversiones que controla y maneja el Instituto Nacional de Seguros.

En el caso de Chile, el sistema es controlado y administrado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

En Guatemala, la junta monetaria está facultada para tomar las medidas administrativas y financieras necesarias respecto a los bancos del sistema y para autorizar la aportación de fondos por parte del Banco de Guatemala, cuando lo considere oportuno.

En el caso de España, el sistema de protección cuenta con tres fondos de garantía, definidos de acuerdo con el tipo de institución que recibe los depósitos. el Banco de España ejerce su control y administración.

En el caso de República Dominicana, el seguro de cuentas de ahorro es un fondo único cuya supervisión y administración corresponde al Banco Nacional de la Vivienda, dicho fondo asegura únicamente los depósitos de ahorro y certificados de depósito a plazo fijo que reciben las Instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda.

- A cargo del Gobierno y las Entidades.

Son sistemas de garantía creados por el gobierno a través de la legislación correspondiente, cuya administración está a cargo del gobierno y las entidades; se encuentran controladas por autoridad financiera que designe la legislación.

De los países encuestados este tipo de sistema funciona solamente en Perú. en este caso, el fondo de seguro de depósitos es administrado conjuntamente por las instituciones y el Banco Central de reserva, a través del consejo de administración cuya Presidencia ejerce el banco, este mismo controla las funciones del fondo.

- A cargo de una Corporación Independiente.

En estos casos, el gobierno propicia la creación de un sistema de protección que funciona a través de una corporación independiente, en cuya administración participan, generalmente, el gobierno y las entidades. La corporación se encuentra bajo el control de algún ente público y el grado de independencia de la corporación frente a las autoridades es variable de un país a otro. En este caso se encuentran Canadá, Colombia, Portugal y Venezuela.

En Canadá, la corporación de seguro de depósito de Canadá (Canadá Deposit Insurance Corporation, CDIC) es una institución de la corona (Crown Corporation), que administra el sistema de protección, su manejo

se realiza por medio de una junta directiva en la cual participan representantes de las autoridades financieras, como son el Banco de Canadá, el Ministerio de Finanzas y la Superintendencia de Instituciones Financieras y representantes del sector privado designados por el gobierno federal. La actuación y decisiones de la Corporación están sujetas al control del Parlamento.

En Colombia, el Fondo de Garantía de Instituciones Financieras corresponde a un esquema de seguro de depósitos que funciona a través de una corporación independiente. Está administrado y controlado por la junta directiva, que se integra por representantes del sector financiero y del gobierno. En caso de presentarse situaciones financieras problemáticas, la junta informa a la superintendencia bancaria.

En Portugal, el Fondo de Garantía de Depósitos, establecido como persona jurídica de derecho público, está administrado por una comisión directiva formada por representantes de instituciones de crédito y por funcionarios del Banco de Portugal. El organismo de control es el consejo de auditoría del propio banco de Portugal.

En el caso de Venezuela, el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, (FOGADE), es un Instituto autónomo con personalidad jurídica, controlado por la superintendencia bancaria y la Contraloría General de la República. Está administrado en forma independiente a través de una junta directiva en la que participan varios representantes de las autoridades financieras, y uno de los trabajadores.

A cargo de las Entidades.

Son esquemas de protección creados por disposición legal o cuya creación ha sido propiciada por las autoridades, pero en los cuales la administración queda totalmente a cargo de los bancos y otras entidades. Sin embargo, el control del fondo se centra bajo la responsabilidad de alguna entidad financiera del gobierno.

Este sistema se presenta en Japón. La Corporación del seguro de depósitos, (DIC, Deposit Insurance Corporation) es una entidad establecida por ley que funciona a través de un mecanismo de fondo único, a cargo de un organismo privado independiente. El consejo de administración del fondo está formado por representantes de las instituciones aseguradas, el ministerio de finanzas supervisa el consejo de administración y aprueba las decisiones que éste toma sobre asistencia financiera.

b) Acuerdos voluntarios.

En estos casos, no existe participación alguna del gobierno en la creación y administración de los sistemas (Aunque se complete legalmente su existencia).

Los esquemas se crean por acuerdos voluntarios entre las instituciones para protección mutua de sus depósitos y de las propias entidades frente a situaciones de insolvencia. En ellos, la administración y el control quedan a cargo de organismos independientes que, a su vez, son financiados totalmente por las entidades miembros. Este tipo de sistema se encuentra en Alemania y en Reino Unido.

En Alemania el Fondo de Protección a los Depósitos está formado por los bancos pertenecientes a la Asociación Federal de Bancos Alemanes, dichos bancos financian totalmente al fondo, que también es administrado por ellos a través de un comité de representantes. Es interesante mencionar que en el sistema financiero alemán existen otros dos sistemas de protección indirecta a los depósitos, que protegen la solvencia de las instituciones financieras participantes, sin proporcionar un respaldo directo a los depósitos del público. Estos sistemas son: El esquema de protección de las cooperativas de crédito y los fondos de garantía de las cajas de ahorro y los bancos regionales.

En el Reino Unido, el Esquema de Protección de Depósitos (Deposit Protection Scheme) es un fondo administrado y controlado de manera independiente por la junta de protección de depósitos. Se financia a través de contribuciones de todos los bancos que operan en el país. Aunque en la junta participan algunos funcionarios del Banco de Inglaterra, el sistema de protección no se encuentra controlado expresamente por ninguna autoridad financiera.

A continuación, en el cuadro siguiente se listan brevemente estos aspectos de los esquemas de garantía de depósitos en los países de la muestra³⁷.

MECANISMOS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCION EXPLICITOS

PAIS	FECHA CREACION	ORDENAMIENTO LEGAL	DENOMINACION	TIPO	ORGANISMO	CONTROL	MANEJO
ALEMANIA	1966 (1976)	LEY DEL FONDO DE PROTECCION DE DEPOSITOS	FONDO DE PROTECCION DE DEPOSITOS DE LA SOCIAION ALEMANA DE BANCOS	FONDO UNICO	PRIVADO	AUTONOMO	AUTONOMO
ARGENTINA	1977 (1992)	LEY 21526 MODIFICACION LEY 24144	REGIMEN DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS	FONDO UNICO	PUBLICO	BANCO CENTRAL	BANCO CENTRAL
CANADA	1967	ACTA DE CORPORACION DE SEGURO DE DEP. DE CANADA	CORPORACION DE SEGURO DE DEPOSITO DE CANADA	FONDO UNICO	MIXTO	PARLAMENTO	AUTONOMO
COLOMBIA	1985	LEY 117 DE 1985 ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO	FONDO DE GARANTIA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS	FONDO UNICO	MIXTO	SUPERINTENDENCIA BANCARIA	AUTONOMO
COSTA RICA	1988	LEY 7107	SEGURO DE INVERSIONES	SEGURO DE DEPOSITOS	PUBLICO	INS. NACIONAL DE SEGUROS	INS NACIONAL DE SEGUROS
CHILE	1986	LEY 18.576 LEY GRAL DE BANCOS	GARANTIA ESTATAL A PEQUEÑOS DEPOSITANTES.	RECURSOS DE FISCO	PUBLICO	SUP.INTEN DE BANCOS	SUP.INTD.DE BANCOS
ESPAÑA	1980, 1982.	REAL DECRETO LEY 4, REAL DEC.LEY 18, LEY 18.	FONDOS DE GARANTIA BANCOS CAJAS DE	FONDOS MULTIPLE	PUBLICO	BANCO CENTRAL	BANCO CENTRAL

Ibidem.

	1982.		AHORRO COOPERATIVAS DE CREDITO	INDEPENDIENTES			
GUATEMALA	1972		FACULTADES ESPECIALES DE ASISTENCIA FINANCIERA PARA LA JUNTA MONETARIA	MEDIDAS ADMITIVAS Y FINANCIERAS	PUBLICO	JUNTA MONETARIA	JUNTA MONETARIA
JAPON	1971	LEY DE SEGURO DE DEPOSITOS	CAPACITACION DE SEGURO DE DEPOSITOS	FONDO UNICO	MIXTO	MINISTERIO DE FINANZAS	AUTONOMO
MEXICO	1986	LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO ART.122	FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO	FONDO UNICO	PUBLICO	SHCP,CNB Y BANCO CENTRAL	BANCO CENTRAL
PERU	1993	N.D.	FONDO DE SEGURO DE DEPOSITO	FONDO UNICO	MIXTO	BANCO CENTRAL DE RESERVA	AUTONOMO
PORTUGAL	1992	DECRETO LEY298/92	FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS	FONDO UNICO	MIXTO	CONSEJO DE AUDITORIA DEL BANCO CENTRAL	AUTONOMO
REINO UNIDO	1979	ACTA BANCARIA DE 1979Y 1987	ESQUEMA DE PROTECCION DE DEPOSITOS	FONDO UNICO	PRIVADO	AUTONOMO	AUTONOMO
REPUBLICA DOMINICANA	1962	LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE VIVIENDA 5874	SEGURO DE CUENTAS DE AHORRO	FONDO UNICO	PUBLICO	BANCO NACIONAL DE VIVIENDA	BANCO NACIONAL DE VIVIENDA
VENEZUELA	1985	ESTATUTO ORGANICO DEL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS Y PROTECCION BANCARIA	FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS Y PROTECCION BANCARIA	FONDO UNICO	MIXTO	SUPERINTENDEN. DE BANCOS Y CONTRALORIA GRAL.	AUTONOMO

CAPÍTULO II

RAZONES DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA FINANCIERA

1.- LA CRISIS BANCARIA

No cabe duda que las instituciones financieras fueron las favoritas del salinismo, y en particular destacaron los bancos. Después de la reprivatización éstos vieron multiplicar sus ganancias y sus activos en niveles extraordinarios. Banamex, Bancomer y Comermex se disputaron su aparición en la lista de los primeros diez bancos mundiales de *Banker*, aunque los bancos mexicanos operaron durante el periodo salinista con los coeficientes de solidez y capitalización más bajos a escala mundial¹⁸.

La reforma financiera llevada a cabo por el ex presidente Salinas creó un marco favorable a la expansión de las instituciones financieras en general y de los bancos en particular. Entre otras modificaciones destacaron la internacionalización del sistema financiero, las reformas al Mercado de Valores, la proliferación de organismos financieros y la constitución de agrupaciones financieras.

De esta manera la expansión crediticia debida a la aplicación de una "regulación blanda" hizo explosión con el crecimiento de los pasivos en dólares y la cartera vencida.

¹⁸ Boucfaïn Galicia Rafael.-momento económico 97. Revista Instituto de Investigaciones Económicas UNAM junio 1998 p.p 13 y 14.

La crisis de balanza de pagos de diciembre de 1994 no hizo sino evidenciar el alto nivel de fragilidad financiera en que operaba la banca comercial mexicana; las consecuentes fuga de capitales y devaluación reforzaron esta fragilidad. La insolvencia bancaria era un hecho y la amenaza de una quiebra del sistema de pagos fue evidente, a la cual se asoció un repunte de la inflación, el aumento de las tasas de interés, la devaluación y la consecuente recesión económica³⁹.

Por su parte los "neobanqueros" como han sido denominados los nuevos dueños de la banca, cometieron otra serie de "errores", que contrastaron con las facilidades otorgadas por el nuevo enfoque de desregulación bancaria, entre los que destacan: la inexperiencia en el negocio bancario, los autopréstamos, los fraudes y los nexos del negocio bancario con el lavado de dinero⁴⁰.

En este contexto se crearon el Fobaproa, el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) y las Unidades de Inversión (UDIS).

El Fobaproa se constituyó como una "ventanilla de liquidez" consistente en un mecanismo de cartera riesgosa contra aumentos de capital. El valor total del Fobaproa ascendía al primer semestre del 98 a 552,000 millones de pesos, un valor estimado de alrededor de 60,000 millones de dólares, compromiso que equivalía aproximadamente a cerca de 17 % del PIB.

El Procapte surgió como un mecanismo de capitalización directa de los bancos con objeto de elevar el coeficiente de capitalización de 8% previsto en 1988 por los acuerdos de Basilea. Para este fin, el Fobaproa adquirió instrumentos de deuda

³⁹ Exposición de Motivos para la Iniciativa de Reformas Financieras presentado por el Ejecutivo a los C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión bajo el documento 079/57/98. (2.p.o. A=1) de fecha 31 de marzo de 1998.

⁴⁰ Ibidem

subordinados convertibles al capital de los bancos. Entre los bancos que optaron por este mecanismo destacaron: Unión Crémí, Banco Obrero y Banpaís.

Las UDI's nacieron como unidad de cuenta con objeto de aminorar los costos financieros de los deudores, principalmente en los procesos de reestructuración de deudas. En este sentido, el valor de las UDI's refleja el índice de precios con un retraso que permite quedar a salvo de la amortización acelerada debida a la inflación.

Sin duda alguna otro de los problemas importantes de la crisis bancaria fue la explosión de la cartera vencida, que se acrecentó una vez que las variables macroeconómicas cambiaron bruscamente y los deudores, agobiados por la inflación, las altas tasas de interés y la recesión, tuvieron serias dificultades para cubrir sus compromisos financieros con los bancos.

Con el fin de ayudar en este sentido, además de las UDI's en septiembre de 1995 se editó un programa de Apoyo inmediato a Deudores de la Banca (ADE), que si bien permitió la concertación de créditos en un monto superior al previsto no fue capaz de resolver los grandes problemas de insolvencia crediticia.

Para darnos una idea al respecto podemos decir que la cartera de crédito con menor riesgo fue calificada en 1994 con el 76.4%, y para 1996 fue de tan sólo 50.1%. Asimismo, la cartera calificada con el mayor riesgo aumentó de 3.8 a 4.7% para el primer trimestre de 1997.

Adicionalmente, cabe mencionar el hecho de que los bancos han establecido una serie de estrategias de capital que les han permitido sortear la crisis, entre las que destaca un

acelerado proceso de adquisiciones y fusiones, así como una serie de alianzas estratégicas con instituciones extranjeras.

Desde el punto de vista de adquisiciones y fusiones tenemos los siguientes bancos: Banamex, con la Casa de Bolsa Acciones y Valores; Banorte, con el grupo Maseca; Promex, con Casa de Bolsa Finamex y Banco Unión; Banerécer, con el Grupo Toluca y con Banoro; Cremi y Banoriente fueron vendidos al Banco Bilbao Vizcaya (BBV-Probursa), y Bancen al Multivalores Banorte.

Y desde la perspectiva de alianzas estratégicas con instituciones extranjeras destacan: Baneomer y Bank of Montreal; Serfín, la Operadora de Bolsa y el Hong Kong Shanghai Bank Corp.; el Bitel, el Banco Central Hispano y el Banco Comercial Portugués.

Otro banco que cedió su control al extranjero fue: Multibanco Mercantil de México (al BBV). Por su parte, Banco Mexicano Somex pasó a poder del Banco Santander y Comermex (después Inverlat) fue adquirido en más del 50% por el Banco Nova Scotia.

Finalmente es importante señalar que muy a pesar de la estrategia de "salvamento de los bancos", los problemas no sólo persisten sino que se han amplificado, a lo cual se suman las presiones internacionales que pretendían ver resuelto el "problema del Fobaproa". En este contexto la intención del gobierno de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda externa no hacen sino evidenciar la falta de control sobre la fragilidad financiera que aún sufren los bancos, aunque desafortunadamente para el Poder Ejecutivo la iniciativa de ley debía pasar por la

aprobación de la Asamblea Legislativa, donde el partido oficial no cuenta con la mayoría.

Otras características peculiares de la crisis del 94:

- a) Hasta esta fecha, las crisis macroeconómicas se presentaban asociadas con déficits fiscales sumamente elevados. Esta circunstancia no se presentó en el caso mexicano.
- b) Tampoco la crisis del país estaba relacionada con una deuda de alto volumen con bancos extranjeros, sino con fuertes flujos de capital invertidos por diversos fondos, cuyos propietarios y administradores estaban diseminados en muy diversos lugares motivo por el cual las negociaciones anteriores no podían, en este caso, llevarse a cabo de manera semejante.

En resumen, es posible afirmar que la crisis económica de 1994 no puede ser atribuida a un solo hecho o decisión de política económica, sino a factores ocurridos tanto en 1994 como en los años anteriores. Su naturaleza y magnitud así lo demuestran.

Una vez iniciada la crisis, se conjugaron tres problemas de gravísimas repercusiones para la economía nacional.

- a) Un desajuste entre nuestras compras y ventas en el exterior (cuenta corriente de la balanza de pagos) que alcanzaba 30 mil millones de dólares al año. Ese déficit era diferencia entre el gasto y el ingreso del

país. Está claro que cuando el dinero que llegaba de fuera, y con el cual se compensaba esa diferencia dejó de llegar, el exceso de gasto desapareció de inmediato.

- b) Deudas que tanto el sector público como el privado habían contraído en moneda extranjera y que se debían pagar en un corto plazo. Tan sólo los tesobonos, que vencían durante el año de 1995, sumaban 29 mil millones de dólares. Había, además, otras deudas de corto plazo por cerca de 12 mil millones más. Los bancos por su parte, tenían que renovar adeudos con el exterior superiores a 20 millones de dólares.
- c) Un sistema financiero muy endeble pues los bancos tenían de un lado, deudas muy grandes a pagar en el corto plazo y del otro, préstamos que no se cobraban (cartera vencida), o de dudosa recuperabilidad. Y todo esto, agravado por la elevación de las tasas de interés. El gran riesgo era que los depositantes y otros acreedores les exigieran a los bancos el cumplimiento de sus obligaciones mediante el retiro de todos sus recursos. No había duda alguna de que el sistema bancario estaba al borde del colapso.

Para enfrentar estos problemas, el gobierno adoptó un conjunto de medidas a fin de recuperar solvencia y asegurar la supervivencia de la economía.

- a) La primera fue, necesariamente, reducir de manera ordenada el exceso de gasto y el déficit en cuenta corriente. Ya se vio, anteriormente, lo que en palabras sencillas esto significa: no gastar más de lo que se recibe y no comprar más de lo que se vende en el exterior. El gobierno redujo su

gasto, al mismo tiempo que procuró que la población elevara sus niveles de ahorro, a fin de generar mayores recursos para la inversión futura.

- b) Para hacer frente a las deudas que había que pagar en moneda extranjera se acudió a los organismos financieros internacionales y a los principales socios comerciales, en especial Estados Unidos. Estos préstamos eran indispensables hasta que México pudiera participar nuevamente en los mercados internacionales y logra la renovación normal de su deuda externa. Contar con recursos suficientes para enfrentar los vencimientos resultaba de suma importancia a fin de disipar el riesgo de una insolvencia generalizada del país.

- c) La convicción de que la quiebra de los bancos hubiera ocasionado costos económicos, sociales y humanos de dimensiones inaceptables, fue determinante para tomar la decisión de mantener la operación de las instituciones. Tomada esta decisión, era indispensable actuar de inmediato para evitar que la producción, las finanzas y el país en su conjunto, cayeran en el estado de insolvencia y parálisis al que la quiebra bancaria hubiese conducido.

La inacción frente al problema, o una reacción lenta, habría sido la peor estrategia. La pérdida de miles de empleos que ocasionó la crisis se hubiera convertido en millones, además del inevitable desmantelamiento de una parte considerable del aparato productivo del país.

Los efectos sobre la planta productiva y la economía entera del país habrían sumado, al cabo de algunos años, el equivalente a por lo menos el valor de los bienes y

servicios que se producen en la economía durante un año, esto es, el Producto Interno Bruto. Tan sólo por los impuestos que el gobierno hubiera dejado de recibir, la pérdida habría sido de alrededor de dos terceras partes del PIB¹¹.

1.1.- LIBERACION FINANCIERA

La liberación financiera permitió a la Banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés. Lo que internamente le posibilitó la expansión del crédito a mayores tasas de interés y la obtención de buenas ganancias.

La banca se vio favorecida por la eliminación del encaje legal (que tradicionalmente operaba en los bancos como medida de regulación monetaria y crediticia); lo que se tradujo en gran disponibilidad de liquidez y de recursos que utilizó para expandir los créditos. En el mismo sentido operó el superávit que se tradujo en menor demanda crediticia por parte del Gobierno federal, permitiéndole a la banca mayor canalización de recursos hacia el mercado crediticio¹².

A partir de las transformaciones estructurales de orientación de mercado instrumentadas por el Gobierno y ante las expectativas de crecimiento y rentabilidad que se configuraron a inicios de la década de los noventa, se expandió la oferta crediticia por parte de la Banca, y los demandantes de crédito elevaron la demanda a las expectativas de crecimiento, de mayor ingreso y capacidad de pago.

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público La verdadera historia p.p. 13 a la 16

¹² González Huerta Arturo.- El debate del Fobaproa Ed. Diana México, 1998 1 era edición p.2

Tanto banqueros como deudores confirmaron en el crecimiento de la economía y los ingresos. La Banca expandió el crecimiento a todo tipo de deudores (entre los que se encuentran productores, comerciantes y familias), los que ante las expectativas de que se incrementarían sus ingresos, elevaron su demanda por recursos financieros, aprovechando la política crediticia flexible. Unos los hicieron para realizar inversiones, otros para comprar casas habitación o simplemente a fin de incrementarse su consumo a través de las tarjetas de crédito⁴¹; otros lo hicieron para especular en la Bolsa de Valores dadas las altas ganancias que ofrecía.

La eliminación del encaje legal y el crecimiento de los créditos que ofrecía la Banca (24.6 por ciento promedio anual en términos reales de 1989 a 1994.), fueron posibles debido a la gran entrada de capitales con que contó la economía, lo que permitió financiar el crecimiento del gasto que se derivó de la expansión crediticia y las presiones que éste generaba en el déficit del sector externo.

La entrada masiva de capitales que acompañó a la liberación financiera y al aumento de los créditos se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas verificando en ese periodo, tanto como a las altas ganancias ofrecidas en el mercado de acciones y de valores, a lo cual contribuía la política de apreciación cambiaria, que del mismo modo era sustentada por la entrada de capitales.

La apertura económica, la apreciación cambiaria (es decir, dólar barato para reducir la inflación y asegurar la rentabilidad al capital financiero internacional), las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero- especulativo. Lo cual propició que la entrada de capitales fuese básicamente de cartera, ubicándose en esfera financiera y bursátil. Dicha afluencia de capitales incrementó más las ganancias en el sector, en detrimento de la

⁴¹ Ibidem

esfera productiva, lo que originó que la expansión crediticia se canalizase hacia los sectores que ofrecían mayor rentabilidad impidiendo un crecimiento similar de inversión productiva que dejó sin satisfacer el crecimiento de la demanda.

Tal situación, aunada a la apreciación cambiaria y a la apertura generalizada de la economía, generó un enorme crecimiento de las importaciones y el déficit comercial externo, requiriendo mayor entrada de capitales. De tal forma, el financiamiento del déficit externo, la estabilidad nominal del tipo de cambio y la expansión crediticia, dependían asimismo de la entrada de capitales.

Los bancos otorgaron los créditos sin tener asegurado su reembolso y sin establecer reservas preventivas para asegurar los créditos de alto riesgo, a lo que están obligados conforme a la ley. Los banqueros se sumaron a la creencia de la política de la apertura financiera, de privatización y de inserción al proceso de globalización, se traduciría en un gran crecimiento económico que daría lugar a crecientes ganancias en todos los sectores de la economía.

Por consiguiente, los créditos crecieron en mayor proporción que el ingreso de Empresas e individuos, el cual nunca repuntó debido al proceso de competencia desleal conformando por el crecimiento generalizado de importaciones, a raíz de la apertura comercial generalizada, a la disminución significativa de aranceles y a la apreciación cambiaria, que se dirigía a reducir la inflación. Todo ello afectó la dinámica de acumulación de capital de las empresas y mermó su capacidad para cubrir el pago de los créditos recibidos. La banca renovaba los créditos de las empresas que caían en insolvencia, y les capitalizaba los intereses, sin considerar que las condiciones de mercado no estaban asegurando capacidad de pago, ni presente, ni futura⁴¹.

⁴¹ Banco de México.- Informe Anual 1996

1.2 PRIVATIZACION DE BANCOS

Un problema que no puede pasar desapercibido es el criterio que el Gobierno privilegió en la privatización de los bancos.

La necesidad de maximizar los ingresos provenientes de la venta de los bancos, lo llevó a aceptar la oferta del mejor precio, del mejor postor, por lo que muchos inversionistas y dueños de casas de bolsa, pasaron a ser los nuevos propietarios de diversos bancos. No se consideraron como criterios la experiencia y el conocimiento de las instituciones bancarias por parte de los postulantes, les bastó que hubieran sido exitosos en el manejo de sus bolsas, para adjudicarles los bancos, como si el desempeño de éstos fuera igual al de aquéllas.

Debido a que en el proceso de liberalización y desregulación financiera se privilegia la ganancia del corto plazo desde el Gobierno se pensó que los tradicionales banqueros, más preocupados por asegurar niveles de capitalización bancaria, por ser conservadores y precavidos en la asignación de créditos, pasaban a ser disfuncionales respecto a los retos que planteaban los nuevos vientos de la globalización financiera. De ahí que hubiera que vender la banca a la nueva generación de banqueros audaces, a las mejores ofertas monetarias, que provinieron de los propietarios de las bolsas de valores del país, sin importar que no tuvieran práctica en las operaciones bancarias. Así el Gobierno pensaba que tendría asegurada la modernización del sistema bancario y su presencia en los mercados financieros internacionales. El propósito era modernizar, dinamizar y refuncionalizar el sector financiero, y quién más que los que habían sido exitosos en las bolsas de valores para que desempeñasen dicha tarea⁴⁵.

⁴⁵ González Huerta Arturo Op. Cit.p.p. 5 y 6

De ahí que no sólo se vendería la banca a inversionistas que provenían de las bolsas de valores, sino que además, ello se hiciera acompañar de la liberalización y desregulación financiera, por parte del Gobierno, confiado en que las libres fuerzas del mercado originarían una mejor asignación de recursos que la que antes propiciaba la Banca Estatal. Los grandes recursos que la banca pasó a manejar debido a la liberalización financiera y al acceso a los mercados de capitales que ello permite, más la eliminación del encaje legal y la menor demanda crediticia por parte del Gobierno, debido al superávit fiscal, explica la gran cantidad de postulantes y ofertas que éste recibió por parte de diversos grupos financieros del país a fin de apoderarse de la banca que estaba privatizándose. Las grandes ganancias y los grandes montos financieros que movilizaría el sector bancario, llevaron a diversos grupos económicos a ofrecer de tres a cuatro veces más el valor en libros de los bancos para adjudicárselos, con la perspectiva y apropiarse de altas y fáciles ganancias para recuperar rápidamente dicha inversión, por lo que los banqueros tradicionales que sabían bien que el valor real era menor al de las más altas ofertas, quedaron descartados en su propósito de recuperar los bancos que habían perdido con la nacionalización de 1982.

Una vez al frente de los bancos, los nuevos dueños tenían que cubrir los adeudos a los cuales habían recurrido para realizar la compra de tales instituciones, por lo que realizaron préstamos cruzados entre bancos (como por ejemplo auto préstamos) que les allegasen recursos para saldar dichas deudas. Habían ofrecido las mejores posturas para quedarse con la banca, a sabiendas de que ello les permitiría contar con los recursos adicionales para finiquitar la compra.

La desregulación financiera permitió y facilitó las prácticas seguidas por muchos nuevos banqueros de otorgarse no sólo auto préstamos y préstamos cruzados entre bancos, sino también dar créditos de palabra entre socios y amigos de los dueños de los bancos, sin garantías, violentando la Ley de Instituciones de Crédito, la cual señala que

los créditos deben realizarse bajo investigación previa capacidad de pago de los deudores, así como el ofrecimiento de garantías para el pago. Además, muchos bancos realizaron prácticas especulativas, lo que los colocaba en una posición de alto riesgo de insolvencia ante el cambio de expectativas de crecimiento y del comportamiento del cambio de las tasas de interés y el tipo de cambio, tal como aconteció a fines de diciembre de 1994.

La crisis bancaria sacó a flote manejos de alto riesgo, prácticas especulativas y fraudulentas realizadas por algunos banqueros, mismas que pudieron haber pasado desapercibidas por más tiempo y quizás hasta hubieran ganado más con ellas. Sin embargo, la crisis los evidenció⁴⁶.

2. INESTABILIDAD FINANCIERA

2.1. EL RIESGO SISTEMÁTICO

Debemos entender por RIESGO SISTEMÁTICO, "el riesgo de que se presenten desequilibrios a gran escala derivados de un funcionamiento inadecuado de los sistemas bancario y financiero, en el que la interacción del comportamiento de los agentes económicos, en lugar de producir ajustes correctivos, constituye una amenaza para el equilibrio económico general"⁴⁷.

El riesgo sistemático se caracteriza por la existencia de dos riesgos principales:

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Comité de Basilea La supervisión de las Instituciones de Crédito como herramienta para prevenir el riesgo sistemático en documento del comité de Basilea sobre supervisión bancaria Vol. II (México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores Diciembre 1992), p.79

1) El riesgo de una posible falta de liquidez, o inclusive de insolvencia.

Los bancos deben poseer el suficiente efectivo que les permita enfrentar sus obligaciones con los acreedores. Un problema de liquidez transitoria, mal manejado, puede llegar a desencadenar una crisis de solvencia.

Según el artículo 86 de la Ley de Instituciones de Crédito, los integrantes del Sistema Bancario gozan del privilegio de acreditada solvencia⁴⁸. Sólo se considerarán insolventes cuando se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra.

2) El riesgo de materialización del llamado “efecto contagio” o “efecto dominó”.

Los efectos de contagio se encuentran en tres sectores de la esfera financiera: en el sistema bancario, en los sistemas de pago y en los mercados financieros. Cabe mencionar que los bancos son los que se encuentran en el centro del riesgo sistemático, ya que son propensos a afectarse de inmediato a convertirse en el principal factor de su propagación.

En el Sistema Bancario, el riesgo sistemático aparece cuando la quiebra de una o varias instituciones importantes puede desencadenar, por contagio, el colapso de otras entidades⁴⁹.

La prevención y el tratamiento adecuado de las quiebras bancarias es una preocupación importante para las autoridades, ya que dichos colapsos implican un riesgo muy superior a la quiebra de cualquier otra empresa.

⁴⁸ “Ley de Instituciones de Crédito” en el diario oficial de la Federación tomo CXXII, No 13 México, 18 de Julio de 1990.

⁴⁹ Comité de Basilea op. Cit. P. 83

La prevención y el tratamiento adecuado de las quiebras bancarias es una preocupación importante para las autoridades, ya que dichos colapsos implican un riesgo muy superior a la quiebra de cualquier otra empresa.

A continuación se enumeran algunas de las razones por las cuales, no debe permitirse una total libertad de las fuerzas de mercado en el sistema bancario:

Los fondos manejados por las instituciones de crédito pertenecen al público en general.

Los bancos constituyen la base fundamental para la aplicación de la política monetaria.

Las quiebras bancarias paralizan innumerables transacciones, al hacerse evidente que ya no existen recursos supuestamente disponibles a la vista.

El contagio de las quiebras bancarias afecta a todo el proceso productivo, lo que produce enormes costos políticos.

Resulta imprescindible que el Estado vigile las operaciones de los bancos que, aunque administrados por el sector privado, poseen un interés público por sus efectos en la economía nacional.

A pesar de la tendencia mundial de abolición de los preceptos que limiten la libertad de operación en los intermediarios; en materia de solvencia y liquidez, por el contrario, es aconsejable un incremento en su regulación⁵⁰.

2.2. EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES.

Las crisis bancarias, como la sufrida por México, son fenómenos que se han presentado tanto en países industrializados como en aquellos que están en camino de serlo. De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional, durante los últimos 17 años más de 130 países han enfrentado problemas en su sistema bancario⁵¹.

Dos grandes lecciones se han aprendido después de estudiar a fondo todos estos casos.

- a) Los costos de las crisis bancarias aumentaron aceleradamente, sin que el gobierno tome acciones concretas para hacerles frente.
- b) La quiebra generalizada de los bancos no puede ser aceptada como solución por ninguna sociedad moderna.

El recuerdo de lo acontecido en los Estados Unidos en la década de los treinta, aún está presente. La quiebra generalizada de intermediarios financieros fue una de las principales causas de la crisis norteamericana conocida como la Gran Depresión. Es muy

⁵⁰ Martínez Borja Francisco. El nuevo sistema financiero Mexicano México: Fondo de Cultura Económica 1991, pp. 158 y 159.

⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público op cit p.27

conveniente recordar que tan sólo en los primeros años de esa década la economía del país disminuyó en más de 30 por ciento, y su recuperación plena tardó más de 10 años.

La experiencia fue lo suficientemente aleccionadora como para que a partir de entonces, en prácticamente todos los países que han enfrentado una crisis financiera, los gobiernos hayan decidido intervenir directamente a fin de evitar daños mayores a la economía. Esto, necesariamente implica que los gobiernos asuman cuantiosas pérdidas. Ese costo, es decir el costo fiscal, es inevitable y representa la salvación del patrimonio de los depositantes y la preservación del funcionamiento de las instituciones. Pero, más importante, significa evitar años de recesión económica y desempleo masivo en el país⁵².

Otra lección, de no menor importancia, ha sido que el retraso en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, por parte del gobierno, ha ocasionado a la economía, aún más graves consecuencias los ejemplos de Indonesia, Japón y Chile pueden ilustrar claramente lo afirmado.

En Indonesia se produjo una corrida bancaria a fines de 1997 que obligó a los bancos a cubrir sus faltantes mediante financiamiento interbancario lo que, obviamente elevó las tasas de interés a niveles extremadamente altos (de más de 100 por ciento). Esto, a su vez, deterioró cada vez más la cartera de las instituciones financieras.

Así, mientras que al inicio de la crisis se estimaba que el porcentaje de deudores morosos para fines de año sería no mayor al 10 por ciento total, la inacción hizo que las últimas estimaciones de este porcentaje sean ahora de hasta 75 por ciento⁵³.

⁵² *Ibidem*

⁵³ *ID.*

Como resultado, el costo fiscal de la crisis bancaria de Indonesia, que inicialmente se estimaba en alrededor de 12 por ciento del producto Interno Bruto de ese país, ahora se calcula en por lo menos 40 por ciento.

El caso de Japón también puede considerarse como un ejemplo de las negativas consecuencias que ocasiona no actuar con rapidez, lo que como ya se ha visto empeora de sobremanera el problema inicial. Así, mientras que en 1996 se estimaba que el costo fiscal ascendería a alrededor de 12 por ciento de PIB, en 1998 se prevé que éste será mayor a 20 por ciento del producto e incluso podría llegar acerca del 30 por ciento.

Igualmente, el enfoque gradual que al inicio utilizó el gobierno chileno para enfrentar la crisis bancaria de principios de los años ochenta, significó un costo fiscal mayor que el que hubiera pagado actuando en forma inmediata. Ello incrementó sensiblemente el costo de la crisis que alcanzó, según diversos estudios, más de 30 por ciento del PIB en ese país.

A continuación se presenta un cuadro con ejemplos de cuánto ha costado el manejo de algunas crisis bancarias en años recientes. Cabe advertir que las estimaciones de dichos costos están sujetas a un grado de incertidumbre debido a las diferentes metodologías que existen para realizar este cálculo⁵⁴.

Costos fiscales estimados de crisis bancaria

Pais		Costo(% del PIB)
Indonesia	1997-98	40
Corea	1997-98	27
Chile	1981-86	33
Japón	1997-98	30
Filipinas	1981-87	13
Venezuela	1994-98	17
España	1977-85	15
México	1995-98	14.4
Suecia	1990-93	4.3
E.U.A.	1980-92	2.4

Recientemente se anunció en Japón una partida de recursos públicos de aproximadamente 250 mil millones de dólares, para comenzar a hacer frente a su crisis bancaria. Algunos analistas han considerado que esos recursos son insuficientes para la solución del problema.

⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público op. Cit. p.p. 24 y 25

2.3. APOYO DEL GOBIERNO AL SISTEMA FINANCIERO

Haber permitido la quiebra del sistema financiero hubiese tenido muy graves consecuencias económicas y sociales que se hubieran prolongado durante varios años. Por esa razón, precisamente, el gobierno decidió tomar medidas para mantener al sistema financiero en operación con menor costo posible.

Las acciones del gobierno para preservar las funciones de la banca, dada su situación en 1995, pudieron tomar dos rumbos diferentes:

- a) Una nueva estatización bancaria, o
- b) Una estrategia diversificada y selectiva, que buscara restablecer la sana operación de los bancos a la brevedad y al menor costo fiscal.

Se optó por lo segundo y estas son algunas de las razones:

- La capitalización de los bancos después de la crisis era un elemento imprescindible para restablecer su sano funcionamiento. Si ésta hubiera corrido por cuenta exclusiva del gobierno, habría significado un fuerte desembolso de los contribuyentes.

- El cobro de los préstamos hubiera resultado mucho más complicado siendo el gobierno el acreedor, puesto que está más sujeto a presiones sociales y políticas para otorgar condonaciones, descuentos o no ejecutar las garantías.
- Se habría tenido que pactar la indemnización de los accionistas, pase a que el valor de los bancos se encontraba sumamente deteriorado.
- La estatización bancaria, en medio de una crisis macro económica, y tomando en cuenta las tendencias predominantes, habría ocasionado en los mercados nacionales y extranjeros una reacción negativa que implicaría, sin duda, la profundización de la crisis⁵⁵.

3. COSTO FISCAL

3.1. COSTO FISCAL CRECIENTE DEL RESCATE BANCARIO

Los cuadros siguientes evidencian el costo creciente que ha significado el rescate bancario, como resultado de los problemas de capitalización y solvencia que enfrenta la banca a raíz de la incapacidad de pago de los deudores y las prácticas especulativas e ilícitas. En las causas del alto costo fiscal del rescate, contribuye también el mal rescate realizado por el Gobierno, debido a que asumió carteras de todo tipo por parte de los bancos intervenidos y de los que solicitaron apoyo, que prácticamente fueron todos⁵⁶.

⁵⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. Cit. P. 25

⁵⁶ González Huertá Arturo.- OP. Cit. P.88

COSTO FISCAL Y LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS

Costo fiscal de los programas de saneamiento financiero en 1995⁵⁷.

<u>Programa</u>	<u>Costo</u>
UDIs	17,000
ADE	13,400
Fobrapoa	32,000
Esquema de capitalización	7,400
Autopistas Concesionadas	14,100
Medidas adicionales	6,900
Total	90,800
<u>Como porcentaje del PIB de 1995</u>	<u>5.5</u>

Costo fiscal de los programas de Saneamiento financiero en 1996⁵⁸. (en mmp)

<u>Programa</u>	<u>Costo</u>
UDIs original	21.6
UDIs complemento vivienda	27.2
ADE	4.3
Fobrapoa	70.5
Esquema de capitalización	39.0
Autopistas concesionadas	26.1
Créditos agrícolas y pesqueros	14.2
Programa para pequeña y mediana industria	7.4
Total	210.3
<u>Como porcentaje del PIB</u>	<u>8.4</u>

⁵⁷ Informe Anual 1996. Banco de México p.133

⁵⁸ Informe Ejecutivo del Plan Nacional del Desarrollo 1997. P. 181.

Costo de las medidas de apoyo en 1997⁵⁹
(en mmp)

Concepto	Monto	Porcent. del PIB
Deudores	96.3	3.0
UDIs	28.5	0.9
Benef. adic. a la vivienda	39.2	1.2
FINAPE	15.8	0.5
FOPYME	7.8	0.2
ADE	5.0	0.2
Compras de cartera	77.4	2.4
Intervención y saneamiento	187.3	5.9
Saneamiento de la red de autop	18.8	0.6
Total	379.8	11.9

CNBV.

Costo fiscal de los programas de
Rescate hasta febrero de 1998⁶⁰
(en mmp)

Programa	Monto	Porcent. del PIB
UDIs	33.4	0.9
Benef. adic. a la vivienda	45.9	1.2
FINAPE	18.4	0.5
FOPYME	9.2	0.3
ADE	5.9	0.2
Compra de cartera e		
Intervención y saneamiento	410.7	10.9
Saneamiento de las autop.	18.8	0.6
Total	542.3	14.4
(menos) monto ya cubierto	94.1	2.5
Total no cubierto	448.2	11.9

⁵⁹ Informe Anual 1997 Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

⁶⁰ Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público Informe ejecutivo 1998. p. 42

COSTO FISCAL Y LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS

El costo fiscal del rescate bancario, entre octubre de 1997 y febrero de 1998, se incrementó de casi 400,000 millones a 542,000 millones de pesos, y de representar el 11.9 por ciento del PIB, pasó al 14.4 por ciento, ya que se incorporaron los recursos del saneamiento de los bancos Promex, Atlántico y Banerecer, confirmándose que continúan las presiones y los problemas sobre el sistema bancario, que exige de apoyos crecientes para mantener el valor de sus activos y su capacidad para hacer frente a sus obligaciones.

El gobierno recibió por la privatización de la Banca en 1991 y 1992 lo equivalente aproximadamente a 11,000 millones de dólares, lo que contrasta con los 65,000 millones de dólares que el rescate bancario costará. En su afán de allegarse recursos para sanear sus finanzas públicas y financiar la apertura económica y la estabilidad de la moneda, el Gobierno vendió la Banca, bajo el argumento de que el sector privado tendría mejor desempeño que el sector público, que se encargaría de modernizar dicho sector, disminuiría los márgenes financieros y la tasa de interés y hasta favorecería la dinámica económica.

Entre tres y cuatro años después, la política económica. Entre tres y cuatro años después, la política económica y los nuevos banqueros generaron una crisis bancaria con costos mucho mayores que lo recibido por el Gobierno gracias a la privatización bancaria. El rescate hasta ahora ha costado seis veces más de lo que costó la privatización, haciendo patente el mal negocio realizado por el Gobierno, y el hecho de que el sector privado no resultó ni mejor administrador, ni más honrado que el sector público.

3.2 LOS PASIVOS DEL FOBAPROA, Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Se ha venido señalando por parte del Gobierno que el costo fiscal de las medidas de apoyo a deudores y bancos puede reducirse en la medida en que se vendan los activos acumulados en poder del Fobaproa, y que la magnitud de lo que se recupere depende de las condiciones del mercado, por lo que se espera que se presenten mejores condiciones de recuperación de los activos transferidos al Fobaproa, en tanto se consolide una mayor solvencia de las instituciones. Bajo tal perspectiva nos dicen que el costo neto de la operación del Fondo dependerá del valor que se obtengan por la recuperación de los activos que se adquirió de los bancos, y que el valor que se estima recuperar del total de los activos del Fondo aproximadamente 222,000 millones de pesos por lo que 330,000 millones representaría el costo estimado de las operaciones del Fobaproa⁶¹.

Es un hecho que el clima de incertidumbre que enfrenta la economía nacional y las perspectivas de menor actividad económica nacional y las perspectivas de menor actividad económica que se derivan del contexto asiático y ruso, así como la caída del precio internacional del petróleo y los menores ingresos públicos y de divisas que ello implica, más los recortes presupuestales, las alzas de la tasa de interés y las presiones sobre el tipo de cambio, restringirán la actividad económica, y la valorización de los activos reales y financieros. Todo ello actúa en detrimento de la valorización de los activos que están en poder de Fobaproa, por lo que tiene a ser menor el valor que se pueda recuperar, y ello representará evidentemente un mayor costo fiscal.

De los activos del Fobaproa se calcula que se recuperará sólo el 30 por ciento, debido a que el 70 por ciento restante es cartera de mala calidad, lo que representará pérdidas que serán asumidas como deuda pública.

⁶¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1998 op. Cit. P.p. 46 y 47

Como consecuencia de que el valor de la deuda crece en mayor proporción que el valor de los activos que adquirió Fobaproa, existe un desbalance creciente entre el valor de sus pasivos y sus activos. El valor de éstos no puede crecer, pues gran parte de ellos están desvalorizados, tanto porque los banqueros y las autoridades sobrevaloraron la cartera crediticia transferida al fondo como no tiene garantías por tanto no tiene capital que la respalde. Asimismo, los problemas de acumulación que enfrentan las empresas, y las perspectivas negativas sobre el acontecer económico nacional, actúan en contra de la valorización de los activos, de ahí la baja recuperación que se espera de los mismos. Así que, de no haber cambio de rumbo económico, y de no reactivarse la economía y la dinámica de acumulación de las empresas, no mejorará el valor de los activos y no se podrá disminuir el costo fiscal del rescate bancario, ni podrá alcanzarse la anhelada estabilidad bancaria⁶².

El Gobierno nos dice que la oportunidad con la que reaccionaron las autoridades evitó no sólo que el tiempo incrementara el costo, sino que se iniciara un proceso de quiebra generalizada. Por ello, el costo ha sido moderado.

En comparación con otras experiencias del ámbito internacional⁶³. Sin embargo, la premura con que las autoridades actuaron les impidió revisar el tipo de cartera que estaban comprando a los bancos. Compraron cartera muy por encima de su valor, y hasta incobrible. Ello aumentó significativamente el costo del rescate, independientemente de que haya sido menor que otras partes del mundo. Si bien el Gobierno tenía que inyectar recursos a la Banca para evitar su quiebra generalizada, y evitar la desvalorización de los activos bancarios, los accionistas hubieran asumido el costo de la diferencia del valor del crédito cruzados, tanto como las pérdidas derivadas de los manejos ilícitos. La sociedad mexicana no tiene porqué pagar el costo fiscal de algo.

⁶² González Huerta Arturo op.cit p.p.

⁶³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público op. Cit. p. 44

Dicha crisis pudo haberse evitado, de no haber procedido a instrumentar la liberalización y desregulación económica en que ha venido operando la economía mexicana desde el sexenio pasado. Hubo diversos trabajos que alertaron el sumarse a la liberalización económica, tal como lo hizo el Gobierno mexicano.

Si actualmente el costo de la deuda fiscal por el rescate al Fobaproa, equivale a 65,000 millones de dólares y al 14.4 por ciento del PIB, al capitalizarse sus intereses cada tres meses, esta cantidad será explosiva al vencimiento en el año 2005 de dichos pagarés, y con pagos a su vez crecientes cada año, dado el aumento de las tasas de interés, lo que presionará sobre las finanzas públicas⁶⁴.

Para 1998 se calculaba el rendimiento de los pagarés emitidos por el Fobaproa en 5 por ciento real, lo que equivale a un monto anual de los pasivos del Fobaproa de 30,000 millones de pesos, y es aproximadamente el 1 por ciento del PIB. Sin embargo, el alza de la tasa de interés que generaba en el mes de agosto de 1998 aumento la tasa real, por lo que el costo anual de la deuda sería mucho mayor.

El costo del rescate no representa, ni significa la solución de los problemas, ni implica que la crisis financiera no se volverá a repetir. Como se mencionó anteriormente, de continuar la actual política económica, los costos fiscales seguirán los problemas de insolvencia y de desvalorización de activos y pasivos financieros, por lo que proseguirá la inestabilidad bancaria.

⁶⁴ González Huerta Arturo op. Cit. P. 95.

3.3 ASPECTOS LEGALES

El gobierno y diversos economistas han señalado que el costo de la crisis bancaria se ha incrementado por deficiencias en el actual marco legal⁶⁵. Algunos atribuyen a este marco las dificultades de los acreedores para que se adjudiquen las garantías, igualmente en lo que se refiere a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la cual permite a las empresas declararse en quiebra y en suspensión del pago de los adeudados, y recibir ayuda por parte de acreedor. Durante el proceso legal que ello implica, algunas empresas desaparecen los activos que estaban en garantía, impidiendo el cobro o el rescate de las garantías por parte del banco. También hay que considerar el hecho de que los delitos financieros no se consideran graves por las leyes, pese a lo cuantioso de su monto.

La ley no considera que sea un delito no pagar. Las autoridades señalan además, que se han obstaculizado los procesos judiciales por las presiones que ejercen grupos de deudores⁶⁶ que han propalado la cultura del no pago⁶⁶.

Si bien el marco legal debe modificarse para que los delitos financieros no queden impunes y para evitar y sancionar a los deudores que realizan maniobras para vender las garantías que ofrecen en respaldo a los créditos obtenidos, no será a partir de revisar y mejorar la estructura legal, ni reforzando el sistema judicial para que garanticen y fortalezcan los derechos de los acreedores para cobrar las garantías otorgadas por los préstamos concedidos, como se resolverá el problema.

Al dar mayor importancia a las deficiencias del marco legal y a la cultura del no pago como causa del alto costo fiscal del rescate bancario, sólo se refleja una vez más la falta de análisis de las autoridades acerca de las causas reales de los problemas del sistema bancario mexicano. La quiebra de las empresas, la suspensión de pagos y la cultura de no pago no es fortuita, sino efecto de que el ingreso de los deudores crece en menor

⁶⁵ González Huerta Arturo Op. Cit. p. 95

⁶⁶ *Ibidem*

proporción que el costo de sus deudas, de ahí que caigan en cartera vencida, no porque quieran, sino porque las circunstancias los obligan.

Los banqueros y las autoridades financieras señalan que el Fobaproa tuvo que intervenir unos bancos o comprarle cartera a otros, ya que los deudores no pagaban a los bancos, pero los datos demuestran de los mayores deudores son las grandes empresas y la propia Banca. Entonces la cultura del no pago no proviene de los pequeños deudores, que se manifiestan en las calles, sino de aquellos grandes deudores que han llevado al borde de la quiebra al sistema bancario, y sobre todo es originada por la política económica y las prácticas financieras neoliberales que no generan condiciones de acumulación y de no pago para las grandes, medianas y pequeñas empresas, ni para las personas físicas.

No se necesita modificar el marco legal para facilitar el cobro. Aunque las leyes cambiasen, eso no la facilitaría. Sencillamente porque no hay liquidez, no hay acumulación para poder cubrir el monto de los adeudos. El problema está en el modelo económico, cosa que el Gobierno no quiere reconocer⁶⁷.

Las modificaciones de las leyes para aumentar los delitos o castigar a quienes no están hoy comprendidos en la ley

Si bien implicarán castigos más severos por los delitos financieros futuros, dejarán impunes a muchos que cometieron delitos graves, debido a la no-retroactividad de la ley, por lo que será muy difícil recuperar recursos que se canalizaron ilícitamente, para poder reducir el costo fiscal del rescate.

⁶⁷ González-Huerta Arturo op. Cit p. 100

4.- MEDIDAS ADOPTADAS PARA EL MANEJO DE LA CRISIS.

4.1 MEDIDAS ADOPTADAS PARA EL GOBIERNO

A. Ventanilla de liquidez en dólares.

Como era de esperarse, al estallar la crisis los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos. Por ello, el Banco de México, a través del Fobaproa, les presentó a estos los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera, hasta que estuvieran en condiciones de renovar nuevamente sus préstamos.

Cabe señalar que dichos apoyos se recuperaron en su totalidad. El programa se cerró en 1995 y hoy esas mismas instituciones cuentan con accesos, incluso en mejores condiciones que antes al crédito de los bancos extranjeros.

B. Programa de Capitalización Temporal (Procapte)

Desde los primeros meses de 1995, los bancos requerían elevar su capital urgentemente, lo cual en las condiciones prevalecientes no les resultaba nada fácil. Para ayudar a que esto fuera posible se diseñó un programa para apoyar la capitalización temporal de los bancos, denominado Procapte.

Se trataba de una estrategia financiera que permitía a los bancos fortalecer su capital, en tanto las condiciones del mercado eran propicias para atraer inversionistas con capital fresco.

Se trataba de una estrategia financiera que permitía a los bancos fortalecer su capital, en tanto las condiciones del mercado eran propicias para atraer inversionistas con capital fresco.

Al mismo tiempo se reformó la legislación a fin de facilitar la inyección capital, tanto nacional como extranjero.

El Procapte se canceló en 1990 y al igual que la ventanilla de liquidez en dólares, no tuvo costo alguno para el gobierno.

C. Programas de apoyo a deudores.

Para aligerar la carga de deudores, se pusieron en marcha diversos programas que abarcaron prácticamente a todos los sectores y estuvieron dirigidos, principalmente, al apoyo de aquellos que tenían los créditos más modestos. Los beneficios de estos programas quedaron condicionados a que el deudor estuviera al corriente de sus pagos. Ello, con el propósito de evitar la propagación de "la cultura de no pago".

Los programas beneficiaron alrededor de 4 millones de deudores, quienes vieron reducidas sus obligaciones.

Un resultado adicional es que contribuyeron a detener el crecimiento de la llamada cartera vencida. El costo fiscal de los programas de deudores asciende a alrededor de 3 por ciento del PIB, e incluyó reducciones de capital e intereses para quienes participaron.

Los apoyos a los deudores, ofrecidos por el gobierno y los bancos, equivalen a descuentos promedio sobre los saldos de los créditos de 45 por ciento en el caso de vivienda, de 35 por ciento en el financiamiento del sector agrario y pesquero, y de 32 por ciento en el caso de fomento a la micro, y pequeña y mediana industria.

D. Intervención y saneamiento de bancos.

Desde 1994 se fueron presentando diversos casos de bancos insolventes, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores.

El artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que, cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, existan en los bancos irregularidades de cualquier género que afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público ahorrador, la Comisión podrá declarar la intervención de la institución de que se trate.

En los casos en que la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se tuvo que intervenir directamente la administración de los bancos y proceder a su saneamiento. Al tiempo que se protegió a los ahorradores que resultaron defraudados, se procedió a iniciar las acciones penales correspondientes contra los responsables.

Los bancos que después de su saneamiento podían seguir siendo negocio, fueron vendidos a otras instituciones mexicanas o bancos de prestigio internacional. Los que no, están en proceso de liquidación o Intervención General para su saneamiento.

Este programa de saneamiento, adquisiciones y fusiones de bancos, contribuirá a tener un sistema financiero más sólido y competitivo en beneficio del desarrollo económico del país.

E. Programa de capitalización y compra de cartera.

A los bancos, que aun con fuertes problemas podían seguir funcionando, el gobierno decidió apoyarlos comprándoles una parte de los créditos. La condición como se dijo antes, fue que los dueños aportaran más capital o buscaran nuevos socios que así lo hicieran. Cabe señalar que en todos estos casos los accionistas sufrieron importantes pérdidas.

Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa y se obligaron a compartir con el Fondo las pérdidas que resulten de la cartera que ya no se pueda recuperar. El precio de los créditos que adquirió el Fondo se fijó sobre la base de los dictámenes realizados por los despachos de contadores de reconocido prestigio, con el fin de determinar su valor neto en el momento de la compra.

Los bancos, a su vez, recibieron pagarés del Fondo con el aval del Gobierno Federal. Estos pagarés no son negociables, pero producen intereses a una tasa promedio de CETES, y son capitalizables cada tres meses. Todos los intereses producidos y el capital inicial, se pagan a la fecha del vencimiento de los pagarés, que es a diez años. Cuando los bancos logran recuperar créditos de los que adquirió el Fondo, ese dinero se destina a la liquidación de los pagarés.

Cuando, a cambio de la compra de cartera por cuenta del Fobaproa, los accionistas inyectaron capital, pudieron conservar el control de las instituciones. Al día de hoy, de los

dieciocho bancos que fueron privatizados durante 1991 y 1992, además del Banco Obrero, solamente en cinco de ellos los accionistas originales conservan el control.

El costo de la compra de carteras para el gobierno resultó sensiblemente menor que si hubiera procedido a la intervención y saneamiento. Los siguientes datos sobre los cinco bancos en los cuales los accionistas conservaron el control comprueban plenamente esta afirmación.

A marzo de 1998, si sumamos: a) el capital aportado por los accionistas y los nuevos socios, como resultado de los programas de la compra de cartera, b) las provisiones que los bancos crearon como reserva para atender los créditos que no adquirió el Fobaproa y, c) la reinversión de utilidades que las instituciones bancarias han llevado a cabo, tendrá una total de 122 mil millones de pesos, cifra por lo menos cuatro veces mayor al capital que estos bancos tenían al principio de la crisis y superior a la correspondencia al total de las compras de cartera.

Si el gobierno no hubiera puesto en marcha este programa, el capital de los bancos se hubiera agotado. Esto hubiera implicado la intervención y saneamiento de las instituciones, por lo que el gobierno hubiera tenido que aportar los 122 mil millones de pesos que corrieron por cuenta de los accionistas. Además habría tenido que hacerse responsable no sólo de la cartera que adquirió el Fobaproa, sino de la totalidad de los créditos otorgados por otros bancos. Esto hubiera significado que los activos y pasivos que actualmente tiene el Fobaproa serían el doble del monto actual. Dicho en números, en lugar de la deuda de más de m552 mil millones de pesos que actualmente tiene el Fobaproa, la deuda total sería ahora de más de un billón de pesos.

Además de estos datos fácilmente cuantificables, no se puede dejar de mencionar la importancia definitiva que tuvo la compra de créditos por parte del Fondo, como elemento que de manera definitiva movió el ánimo de los inversionistas a inyectar recursos nuevos a los bancos. En las circunstancias del momento nadie, sin el apoyo del gobierno, se hubiera animado a invertir en estas instituciones⁶⁸.

4.2 RESULTADO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.

Los resultados de la estrategia adoptada están a la vista y pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) En ningún momento los depositantes sufrieron pérdidas ni dejaron de disponer de sus ahorros cuando así lo solicitaron.
- b) Ningún banco enfrentó una "corrida" de sus depositantes y se evitaron procesos de quiebra.
- c) Los bancos no sólo han continuado funcionando, sino que además se han iniciado ya la recuperación gradual del financiamiento.
- d) Después de la caída del 6.2 por ciento en 1995, la economía logró un incremento de 5.2 y 7 por ciento en 1996 y 1997, respectivamente. Durante el primer trimestre de este año el PIB fue 11.4 por ciento mayor, en términos reales, al registrado para el mismo periodo de 1994.
- e) Se logró reducir el impacto de la crisis sobre la población. Las cifras así lo confirman: la tasa de desempleo abierto, que en 1994 mostraba un nivel promedio de 3.6 por ciento y que llegó a alcanzar un máximo de 7.6 por ciento en agosto de

⁶⁸ Secretaria de Hacienda y Crédito Público op Cit p. p.34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40

1995, se ha venido reduciendo hasta llegar a 3.2 por ciento en mayo pasado. Asimismo, en el periodo comprendido entre abril de 1997 y abril de 1998 se observó un crecimiento del empleo de casi 6 por ciento en el sector formal, según las cifras de trabajadores asegurados permanentes del IMSS.

- d) Las tasas de interés y la inflación se redujeron significativamente, mientras que el Mercado cambiario recobró su estabilidad.

- g) Se evitó una pérdida de ingresos fiscales que podía haber sido del orden de dos terceras partes del PIB, es decir, entre 4 y 5 veces el monto del costo fiscal en que se incurrió con las medidas adoptadas por el gobierno.

- h) La evolución de los indicadores de capital y calidad de los créditos de la banca, son un claro reflejo de la recuperación de la economía y el fortalecimiento del sistema bancario⁶⁹

⁶⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. Cit. P.50.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA).

I. PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL PÚBLICO.

I.1 PROTECCIÓN AL PÚBLICO INVERSIONISTA.

El artículo 1 de la Ley de Instituciones de Crédito señala como uno de sus objetivos, regula la protección de los intereses del público⁷⁹. Dicha protección se encuentra reglamentada, en el título sexto y diversos artículos del citado ordenamiento. Enseguida se mencionan los principales preceptos que se encargan de resguardar a los inversionistas.

- La obligación que tienen las Instituciones de Crédito de calificar su cartera.(artículo76)
- La prohibición para captar recursos del público inversionista a personas distintas a las mencionadas en el presente ordenamiento (artículo103)
- Uso exclusivo de ciertos vocablos por parte de las Instituciones de Crédito (artículo105)
- Secreto bancario (artículo 117)
- Secreto Fiduciario (artículo 118)
- Reclamaciones de los usuarios del servicio de banca y crédito (artículos 119 y 120)

⁷⁹ Ley de Instituciones de Crédito op cit p.2

- Servicios que se deben suministrar al público en caso de huelga (artículo 121).
- Fondo Bancario de Protección al Ahorro: FOBAPROA (artículo 122). Este se puede definir como un ente que pretende proteger al ahorrador, mediante un fideicomiso constituido en el Banco de México.

El Sistema de Garantía a los Depósitos en México es Explicito por encontrarse previsto en nuestro ordenamiento legal.

La exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito indica que "Desde su constitución, el Fondo de Apoyo preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya denominación se pretende modificar por la de Fondo Bancario de Protección al Ahorro, ha servido como instrumento eficaz para salvaguardar los derechos de quienes resulten acreedores de algunas de estas Instituciones, en virtud de las operaciones que realizan al amparo del servicio de banca y crédito. Se pretende que tan importantes derechos, cuenten ahora con una protección directa por parte del mencionado Fondo⁷¹.

Enseguida se transcribe el texto completo de la disposición referente al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, en su publicación del 18 de julio de 1990⁷².

Artículo 122.- Las Instituciones de Banca Múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

⁷⁰ Ley de Instituciones de Crédito op.cit p.2

⁷¹ Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, (México: Tribunal Superior de Justicia del D.F. 1991)

⁷² Ley de Instituciones de Crédito cit pp. 28 y 29

- 1) El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las Instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento, objeto de protección expresa del Fondo.

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

- 2) Para que las Instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia Institución con valores gubernamentales o cualquier otro bien que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la Institución apoyada, los accionistas primeramente deberán afectar títulos representativos de la serie A hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que los (sic) títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán de afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas.

Para efectos de la garantía antes citada, las acciones se considerarán por el equivalente al setenta y cinco por ciento de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.

En caso de que no se otorgue garantía suficiente el Director General de la Institución de que se trate, o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones, en términos de lo dispuesto en párrafos anteriores. Al efecto, la Institución para el depósito de los valores que se encuentren las referidas acciones, a petición por escrito el director general de la institución bancaria múltiple, o de quien ejerza sus funciones, las traspasará y mantendrá en garantía en términos de lo antes señalado a favor del propio Fondo comunicándolo así a los titulares de las mismas.

- 3) Las Instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir el Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito, a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada Institución correspondientes a un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del 7 al millar del importe a que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del fondo.

- 4) En el contrato constitutivo del Fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria.

El comité técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo. Los depósitos créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos objeto de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias así como las demás facultades que se prevean el contrato constitutivo del Fondo.

El fiduciario publicará anualmente en el mes de Diciembre en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa durante el año inmediato siguiente.

- 5) Las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines así como a poner del conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del fondo que ha propuesta del comité técnico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y a cumplir con los programas y medidas correctivos que el Fondo les apruebe
- 6) Las sociedades que con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple en términos de la presente Ley estarán obligadas a aportar al Fondo de la cantidad inicial que resulte de aplicar el importe del patrimonio neto del propio Fondo, el porcentaje que el capital del banco que se trate represente del capital neto del conjunto de bancos múltiples.
- 7) El banco de México cargará en las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deben cubrir conforme a lo dispuesto en el presente artículo precisamente en las fechas en que

tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo.

El 23 de julio de 1993 se publicó un Decreto que realizó la siguiente modificación al artículo 122⁷³.

VI Art. 122

Las sociedades que con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtenga autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple de conformidad con la presente Ley estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar el importe del patrimonio neto del propio Fondo, el porcentaje que el capital neto promedio observado durante el tercer año de operación del banco de que se trate, represente el promedio del capital neto del conjunto de los bancos múltiples en el mismo año.

Dicha cantidad inicial no empezará a cubrir desde que la sociedad inicie sus operaciones, en los términos que indique el comité técnico del Fondo.

El importe del patrimonio neto al que se aplicará el porcentaje referido será el promedio que registre el Fondo durante los tres primeros años de operación del banco respectivo y el 15 de febrero de 1995, fue publicado el decreto que modificó el segundo párrafo de la fracción II del citado artículo 122.

⁷³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito para regular las agrupaciones financieras en diario oficial de la Federación, en tomo CDLXXVIII No 17 (23 de julio de 1993), p.4

A continuación se copia el texto referente a dicha reforma.

Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente deberán de afectar los títulos representativos de la serie "A" o "F", según corresponda hasta por el importe de dicha garantía a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas, para la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo del ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones, quedando el producto de los derechos patrimoniales efectos en garantía a favor del Fondo. El Fondo podrá optar porque la garantía se ejecute mediante la venta extrajudicial de las acciones de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores, o de acuerdo a lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Según el artículo 3º. de la Ley de Instituciones de Crédito, el sistema Bancario Mexicano se integra por⁷⁴

- El Banco de México.
- Las Instituciones de Banca Múltiple
- Las Instituciones de Banca de Desarrollo
- El Patronato del Ahorro Nacional
- Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el Fomento Económico.
- Y los Fideicomisos para el desempeño de las funciones que dicha Ley señala al Banco de México.

⁷⁴ Ley de Instituciones de Crédito op. Cit p. 2

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro forma parte del Sistema Bancario Mexicano al encuadrar en la enumeración señalada por el legislador.

1.2 SECRETO BANCARIO

Para abundar en el conocimiento del secreto bancario hemos de recurrir a lo previsto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito y en diversas circulares emitidas por la CNBV. Dicho diverso dispone para las instituciones bancarias que den información exclusivamente acerca de los depósitos y demás operaciones⁷⁵ a:

EL DEPOSITANTE. Que es la persona que efectúa un depósito bancario sea dinero, de ahorro o de títulos en custodia o administración.

EL DEUDOR. Quien es el sujeto pasivo de la relación jurídica es decir el que afronta las obligaciones adquiridas con motivo de una operación bancaria o servicio.

EL TITULAR. Se refiere a la persona que celebra el contrato relativo a una operación o servicio.

LOS BENEFICIARIOS. Son aquellos que han sido designados para el caso de fallecimiento del titular de los depósitos bancarios de dinero a la vista retirables en días preestablecidos, de ahorro, a plazo o con previo aviso préstamos documentos con pagarés

⁷⁵ Mendoza Montiel Pablo y Preciado Briseño Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario 1^o ed. México 1957 p.p 197 y 198.

de rendimiento liquidable al vencimiento y, por analogía depósitos bancarios en Administración de títulos o valores.

LOS REPRESENTANTES LEGALES APODERADOS Y TERCEROS AUTORIZADOS. Se trata de las personas que conforme a la ley detentan la representación de personas físicas o morales, aquellas personas a quienes el titular de la operación o servicio les ha conferido facultades a través de un contrato de mandato o las que ha autorizado en términos del artículo 57 de la Ley de Instituciones de Crédito.

LA AUTORIDAD JUDICIAL. Son aquellas que tienen carácter de acuerdo con lo señalado por las leyes orgánicas de los poderes judiciales federal o local y a la jurisprudencia de los tribunales federales. Sin olvidar que en este caso se requiere que:

- a) Los titulares de los contratos estén actuando en el juicio como parte o acusado.
- b) Que sea en virtud de providencia dictada en juicio.

EL MINISTERIO PÚBLICO. Anteriormente con sustento en diversas circulares emitidas por la CNBV se autorizaba a los bancos a proporcionar información directamente al Ministerio Público Federal. Lo cual contravenía el contenido del artículo 117 en comentario toda vez que el Ministerio Público Federal (MPF) no tiene el carácter de autoridad judicial.

En la actualidad cualquier información solicitada por el MPF a los bancos deberá realizarse a través de la CNBV. Art.180 código federal de procedimientos penales.

LAS AUTORIDADES HACENDARIAS FEDERALES. En este caso se refiere a la SHCP por conducto de la CNBV podrá requerir de información a las instituciones de crédito exclusivamente para fines fiscales.

LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Respecto de esta autoridad los bancos si tienen la obligación de proporcionar toda clase de información y documentos que solicite siempre que sea en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia.

SANCIONES. En otro aspecto el artículo 117 en comento establece las sanciones administrativas, civiles y penales para el caso de violación al secreto bancario.

SANCION ADMINISTRATIVA. La inobservancia de los bancos al secreto bancario implica una transgresión administrativa que se sanciona con multa que impondrá la CNBV cuyo monto será de hasta 5% de capital pagado y reservas de capital de la institución o sociedad de que se trate o hasta cien mil veces salario mínimo del D.F.(SMDF) debiendo notificarse al consejo directivo correspondiente

SANCION CIVIL. La parte final del primer párrafo del art. 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

SANCION PENAL. El mismo Art. 117 de la Ley de Instituciones de Crédito determina que los empleados y funcionarios de instituciones de crédito serán responsables, en términos de las disposiciones, el tipo penal de la revelación de secretos (Art. 210 y 211 del Código Penal para el Distrito Federal).

1.3 CONTRATOS DE ADHESION

La Ley de Instituciones de Crédito⁷⁶ confiere a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la facultad de revisar los contratos elaborados de manera unilateral por las instituciones de crédito a fin de que los mismos se ajusten en todo momento a la precitada Ley, a las disposiciones de carácter general que de ella emanen así como a las demás normas jurídicas aplicables.

Esta institución jurídica tiene una función eminentemente preventiva toda vez que mediante la facultad revisora que ahora defenta la Comisión, es posible evitar en gran medida que dichos contratos contengan términos y condiciones confusos o que no permitan a la clientela conocer claramente el alcance de las obligaciones contraídas a través de los mismos. Por otra parte resulta importante señalar que en el caso de que los contratos no sean claros o contengan estipulaciones ilegales, la Comisión podrá ordenar su modificación o bien que se suspenda su utilización hasta que sean modificados desahogando las observaciones que al efecto formule el referido organismo⁷⁷ (Art.118-A LIC.).

1.4 PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION Y ARBITRAJE⁷⁸

Los usuarios del servicio de banca y crédito pueden presentar sus reclamaciones ante la CNBV o ante los tribunales de la federación los bancos tienen la obligación de someterse al procedimiento conciliatorio, en la inteligencia que la sola presentación de la reclamación interrumpe la prescripción⁷⁹ (Arts. 119 y 120 LIC.).

⁷⁶ Ley de Instituciones de Crédito O.P cit art. 183

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ley de Instituciones de Crédito. Op. Cit Art. 119 y 120

⁷⁹ Ruiz Torres Humberto Elementos de Derecho Bancario E. D. MAGRAWHILL México 1997 p. 17.

En la fase conciliatoria una vez que la Comisión recibe la reclamación gira oficio a la Institución de Crédito reclamada acompañando copia de la reclamación planteada, entregándole a la reclamante copia de dicho informe.

La precitada junta solamente podrá deferirse por una sola vez. Acto seguido, el conciliador procurará que las partes concilien sus intereses y en caso de que ello no sea posible, invitará a las partes para que designe árbitro a la propia Comisión o a un tercero a fin de que resuelva la controversia a través del laudo que dicte la CNBV o el tercero dentro de un juicio arbitral en amigable composición o de escrito derecho que al efecto se siga. Estos procedimientos son sumamente breves y de carácter uninstancial ya que en contra de las resoluciones de mero trámite dictadas en el juicio de escrito derecho, solamente procede el recurso de revocación y el laudo solamente podrá ser a través del juicio de amparo en tanto que en amigable composición la resolución solamente admite la aclaración de la misma.

Desde que se iniciaron los procedimientos de conciliación ante la CNBV en la mayoría de los casos durante la celebración de audiencias de avenencia los bancos, por conducto de sus representantes declinan el arbitraje ante la Comisión lo cual motivó que en el año de 1995 se introdujera en la Ley de Instituciones de Crédito la figura del dictamen técnico para que en el supuesto caso de que sea la institución de Crédito la que decline el arbitraje y existan elementos suficientes que se desprendan del escrito de reclamación y del informe para presumir que la misma es procedente, la CNBV emita un dictamen técnico cuya copia certificada entregará a la reclamante para ésta lo haga valer como prueba ante los tribunales.

Por lo que se refiere a las facultades coactivas que la Ley confiere a la Comisión cabe mencionar que en el evento de que alguna institución de crédito no dé cabal cumplimiento a las solicitudes de informe, acuerdos o resoluciones que dicte dicho organismo durante los procedimientos arriba indicados, el banco de que se trate se hará acreedor de una multa administrativa que impondrá la propia comisión por los montos establecidos en la propia Ley.

2.- ORGANIZACIÓN DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA).

2.1 OBJETIVO

Con objeto que las instituciones de crédito se encuentren en posibilidad de afrontar problemas financieros y sean capaces de cumplir con sus obligaciones frente al público ahorrador, la LIC. Dentro del capítulo relativo a la "Protección de los Intereses del Público", establece la organización y funcionamiento del mecanismo preventivo llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro. (FOBAPROA)⁸⁰

Dicho Fondo se instrumenta a través de un fideicomiso constituido por el gobierno federal y administrado por el Banxico, cuyo fin es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones.

⁸⁰ Ley de Instituciones de Crédito Op Cit Art. 122

GARANTÍAS.

Para esas instituciones se encuentren en posibilidad de recibir apoyos preventivos del fondo, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno de la cuota correspondiente; en acciones representativas del capital social de la institución que recibe la ayuda, o bien con valores gubernamentales o cualquier otro bien que satisfaga la garantía requerida.

La Ley establece que para constituir la garantía, las acciones se considerarán por el equivalente del 75% de su valor en libros, de conformidad con el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la institución correspondiente, revisado por la CNBV⁸¹.

El procedimiento para la constitución de dicha garantía establece que las instituciones para el depósito de valores en que se encuentren las acciones que se verán afectadas, las traspasará y mantendrá en garantía a favor del FOBAPROA. Ello, a petición por escrito del Director General del Banco o de quien ejerza sus funciones. En caso de que dicho funcionario no formule la petición bastará la solicitud por escrito del fondo a la institución en la que se encuentren depositadas las acciones para que ésta proceda a la constitución. En los estatutos sociales y en los títulos representativos del capital, deberá obrar de manera expresa, el consentimiento de los accionistas en relación con este procedimiento.

⁸¹ Mendoza Martel Pablo y Preciado Briseño Op Cit p. 206

2.2 NATURALEZA JURÍDICA⁸²

Debido a que la Ley de Instituciones de Crédito establece que, aun cuando el FOBAPROA se encuentra constituido por el gobierno federal, no le dará el carácter de "entidad de la administración pública federal", de allí que resulte importante determinar su naturaleza jurídica, a efecto de establecer si debe ser considerado como un fideicomiso público o privado.

Para determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso a través del cual se encuentra instrumentado, resulta necesario en primer término, hacer referencia al concepto, elementos personales, fin, patrimonio fiduciario y regulación jurídica de los fideicomisos públicos comparando cada uno de estos aspectos con los propios del FOBAPROA.

CONCEPTOS DEL FIDEICOMISO PÚBLICO⁸³

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el gobierno federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado de la federación o afecta fondos públicos, a una institución fiduciaria (por lo general sociedades nacionales de crédito), para realizar fin lícito, de interés público.

Asimismo, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que los fideicomisos públicos son aquellos en que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias

⁸² Ibidem.

⁸³ ID.

del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Sujetos

FIDEICOMITENTE.

- a) En el fideicomiso público, actúan, por regla general, como fideicomitentes⁸⁴ el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas o los Ayuntamientos en los Municipios.

- b) En el FOBAPROA. En términos del Artículo 122, de la Ley de Instituciones de Crédito, el fideicomiso se constituye por el gobierno federal, pero no tiene el carácter de entidad de la administración pública federal. Al mismo tiempo que las aportaciones que lo conforman provienen de instituciones de crédito de banca múltiple, lo que nos lleva a considerarlo un fideicomiso de carácter privado.

FIDUCIARIO.

- a) En el fideicomiso público ejercen funciones de fiduciario tanto sociedades nacionales de crédito de la banca de desarrollo, como las instituciones de crédito de la banca múltiple.

- b) En el FOBAPROA de conformidad con el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito Fiduciario es Banxico.

⁸⁴ ID.

FIDEICOMISARIO.

- a) En el fideicomiso público los fideicomisarios son aquellas personas físicas o morales que se benefician con los programas que aplica el gobierno federal a través de esta clase de fideicomisos, para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo dentro del estado, tales como la pequeña industria, la microempresa, las obras públicas, la construcción de vivienda de interés social, o bien el desarrollo de un proyecto municipal estatal o federal.
- b) En el FOBAPROA según determina el Artículo 122, Fracción I de la Ley de Instituciones de Crédito, los fideicomisarios son las instituciones de crédito que enfrenten problemas financieros y en general el público ahorrador o inversionista, por ello, con el apoyo que brinda el fondo de instituciones de crédito, éstas pueden hacer frente a las obligaciones que tienen ante la clientela.

De los fines.

- a) El fideicomiso público tiene como fin primordial auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, es decir esta clase de fideicomisos es de interés público en cuanto tienen como finalidad satisfacer necesidades de la colectividad.
- b) El FOBAPROA, pretende fundamentalmente realizar operaciones preventivas tendientes a evitar o colaborar con los problemas financieros que pudieran presentarse en las instituciones de banca múltiple; lo mismo que procurarlas para el cumplimiento de sus obligaciones, derivadas de las operaciones de captación y de

servicios que celebran con su clientela a través de actos jurídicos de derecho privado.

Del patrimonio.

- a) En el fideicomiso público, el patrimonio fiduciario puede constituir en la afectación de bienes del dominio público de la federación (previa desincorporación), bienes del dominio privado de la federación, bienes inmuebles, bienes muebles, dinero en efectivo, subsidios y derechos.
- b) En el FOBAPROA, el patrimonio fiduciario se integra por las aportaciones ordinarias y extraordinarias de dinero que las instituciones de crédito de banca múltiple están obligadas a cubrirlo⁸⁵ (Art. 122. Fr. III de la Ley de Instituciones de Crédito).

Marco Legal.

- a) Fideicomiso público, los fideicomisos públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, por lo que le son aplicables las disposiciones de la L.O.A.P.F., así como las de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (L.O.A.P.F.).
- b) FOBAPROA, se encuentra regulado por la (L.G.L.O.C) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (supletoriamente) y por la LIC., que no le da el carácter de entidad de la Administración Pública Federal. Por lo que no está sujeto a disposiciones aplicables a dichas entidades.

⁸⁵ Ley de Instituciones de Crédito. Op Cit. Art. 122 fracción III

De lo anterior se desprende el fideicomiso que instrumenta el FOBAPROA es un fideicomiso privado⁸⁶.

Por disposición expresa de la LIC que nos lleva a darnos cuenta que el FOBAPROA no está sujeto a la regulación de las disposiciones relativas a las entidades de la administración pública federal.

En el FOBAPROA las instituciones de crédito de banca múltiple tienen el carácter de fideicomitentes y fideicomisarios, la cual también le da el carácter de fideicomiso privado, a diferencia de los fideicomisos públicos en los que los fideicomisarios pueden ser la federación, los estados o municipios y otras personas físicas o morales que reciban los beneficios de los programas de desarrollo implementados por el Estado:

El fin del FOBAPROA es proporcionar apoyos preventivos a las instituciones de crédito de banca múltiple (con los que se evitarán problemas financieros a los bancos privados, lo mismo que enfrentar sus obligaciones frente a la clientela); esto es que sus fines son de carácter eminentemente privado, a diferencia de los fideicomisos públicos que tienden a realizar objetivos de interés público.

El Patrimonio Fiduciario del FOBAPROA en términos de la LIC, se integra por las aportaciones en dinero que realizan las instituciones de crédito de banca múltiple, a diferencia de los fideicomisos públicos en los que se aportarán bienes y recursos provenientes del estado.

⁸⁶ Mendoza Martell Pablo y Preciado Op. Cit p 209

2.3 ELEMENTOS DEL MECANISMO PREVENTIVO.

En el FOBAPROA participan como fiduciarios el Banco de México. Este es autorizado por la ley de instituciones de crédito a realizar un fin lícito y determinado. (Artículos 346 y 350 de la ley general de títulos y operaciones de crédito)⁸⁷.

Fideicomitente: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad administrativa competente (Artículo 349 de la ley general de títulos y operaciones de crédito y Artículo 10 transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito)^{88 89}

Fideicomisario.- Las Instituciones de Banca Múltiple, estas tienen la capacidad de recibir el provecho de dicho fideicomiso (Artículo 348 de la ley general de títulos y operaciones de crédito)⁹⁰.

En este momento, resulta pertinente aclarar la situación que con respecto a este fideicomiso presentan tanto las filiales de instituciones financieras del exterior como las instituciones de banca de desarrollo.

Las filiales de instituciones financieras del exterior son sociedades mexicanas autorizadas para operar como instituciones de banca múltiple o sociedades financieras del objeto limitado, y en cuyo capital participa una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial. Como estas entidades se rigen por las disposiciones aplicables a las instituciones de Banca Múltiple, también tendrán la obligación de participar en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Existen opiniones contradictorias respecto a la intervención de las instituciones de Banca de Desarrollo en el citado instrumento.

⁸⁷ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito Op. Cit pp 28 y 29

⁸⁸ Ibídem p.29

⁸⁹ Ley de Instituciones de Crédito Op. Cit p 34

⁹⁰ ibídem P.2

Mientras que Acosta Romero sugiere que el mecanismo preventivo se aplique a todas las Instituciones de Crédito⁹¹,

Las leyes orgánicas de las instituciones que conforman la banca de desarrollo indican que el Gobierno Federal responde en todo tiempo, de las operaciones de dichas entidades con personas nacionales e instituciones del extranjero. Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar la ley orgánica nacional financiera (Artículo 10)⁹². La ley orgánica del banco nacional de Obras y Servicios Públicos (Artículo 11)⁹³. La ley orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (Artículo 10)⁹⁴, la ley orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior (Artículo 10)⁹⁵, la ley orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio (Artículo 10)⁹⁶, la ley orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Artículo 9)⁹⁷, la ley orgánica de Banco Nacional Pesquero y Portuario (Artículo 10)⁹⁸ y la ley orgánica del sistema Banrural (Artículo 10)⁹⁹.

Considero acertado el criterio que no permite la participación de la banca de desarrollo en el FOBAPROA. Las obligaciones que contraen dichas entidades no justifican una protección al público inversionista, ya que estas se dedican a dar apoyo a un sector determinado de la economía para que el estado resulte prioritario, por lo que captan sus recursos primordialmente del Gobierno.

⁹¹ Acosta Romero Miguel Op. Cit p. 353

⁹² Ley Orgánica de Nacional Financiera en diario oficial de la Federación tomo CCCXCIX, No. 38 26 de diciembre de 1986 pp 22 y 23.

⁹³ Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en diario oficial de la Federación Tomo CCCXCIII No. 18 20 de Enero de 1986 p.18

⁹⁴ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior en diario oficial De la Federación tomo CCCXCIV No.13 20 de enero de 1986 p.18.

⁹⁵ Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior en Diario Oficial de la Federación tomo CDLXV No.22 30 de junio de 1992 p.64.

⁹⁶ Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio en el diario oficial de la Federación tomo CCCXIV No. 13 20 de enero de 1986 p. 13.

⁹⁷ Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea Armada en diario oficial de la Federación tomo CCCXCIV No8 13 de enero e 1986 p.7

⁹⁸ Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario en diario oficial de la Federación tomo CCCXCIV No.8 13 de enero de 1986 p. 24.

⁹⁹ Ley Orgánica del Sistema Banrural en diario oficial de la Federación tomo CCCXCIV No. 8 13 de enero de 1986 p.14

ELEMENTOS REALES.

Como en todo fideicomiso, los elementos reales del FOBAPROA son los bienes destinados a la realización de sus fines

ELEMENTOS FORMALES.

Nuestro fideicomiso se constituye en un contrato del cual es promotor del gobierno federal, este contrato constitutivo y las reglas operativas del mismo, nunca se han dado a conocer en virtud del secreto fiduciario.

El permitir una transparencia informativa respecto al contrato y las reglas del fideicomiso que protege al ahorrador, implicaría un mayor conocimiento, por parte de la población, del sistema que garantiza sus depósitos. Sería aconsejable que en este caso se admitiera una excepción al secreto fiduciario para proporcionar una seguridad jurídica mayor.

Para Acosta Romero, el secreto fiduciario debería derogarse por no tener una debida fundamentación legal y ética¹⁰⁰. El fideicomiso es una operación de crédito como cualquier otra, y el ocultarlo contradice la ley general de títulos y operaciones de crédito que prohíben los fideicomisos secretos¹⁰¹.

¹⁰⁰ Acosta Romero Op. Cit. P. 428

¹⁰¹ Ibidem p. 428

2.4 OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS.

BANCO DE MEXICO.

El reglamento interior del Banco de México, señala que la Dirección General de Análisis del sistema financiero, tendrá las atribuciones relativas al desempeño del instituto central, en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro¹⁰².

El Banco Central, con el fiduciario, tiene las siguientes obligaciones¹⁰³.

- 1) Administrar el fideicomiso denominado fondo bancario de protección al ahorro. La dirección de intermediarios financieros privados participará en las operaciones de financiamiento del Banco de México al FOBAPROA.
- 2) Publicar en el Diario Oficial de la Federación, anualmente en el mes de Diciembre el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa del Fondo durante el año siguiente.

La obligación anterior no se cumplió en 1990 y 1991. En el mes de Diciembre de los años de 1992, 1993 y 1994, el Diario Oficial publicó el siguiente aviso.

"BANCO DE MEXICO, En su carácter de Fiduciario en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro".

¹⁰² Reglamento interior del Banco de México en diario oficial de la Federación tomo CDXCH No.21 (30 de septiembre de 1994) p.71.

¹⁰³ El art. 7º de la Ley del Banco de México, en su Fracción XI autoriza el Instituto Central como fiduciario cuando la legislación así lo establezca.

Con fundamento en la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y considerando que ha sido tradición de las autoridades financieras mexicanas procurar que los inversionistas no sufran quebranto Bancario en caso de resultar insolventes las Instituciones de Crédito, el comité técnico del Fondo de Protección al Ahorro ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, con sus recursos, procure el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las Instituciones que participen en el Fondo, siempre y cuando deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, así como los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.

En el aviso anterior, no se identifica claramente un porcentaje de cobertura máxima por parte del fideicomiso. Sin embargo se debe interpretar que el importe máximo que garantizará el Fondo será del 100 por ciento.

- 3) Proponer a la Secretaría de Hacienda el monto de las aportaciones al FOBAPROA. Cuando el Banco de México proponía las aportaciones del FONAPRE debía oír la opinión de la Comisión Nacional Bancaria.

- 4) Cargar en las cuentas que lleva a las Instituciones de Banca Múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas cubren, precisamente en las fechas que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades anteriormente mencionadas serán abonadas simultáneamente al Fondo.

La Dirección General de Operaciones de Banca Central será la encargada de asentar los registros correspondientes.

- 5) Nombrar a sus representantes en el comité técnico de FOBAPROA.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El reglamento Interior de la Secretaría señala que la Dirección General de Banca Múltiple, resolverá los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos que rigen la materia bancaria¹⁰⁴.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente se encuentra obligada a:

- 1) Determinar el monto de las aportaciones al fideicomiso, a propuesta del Banco de México.
- 2) Señalar los apoyos que deben recibir las instituciones de crédito a propuesta del comité técnico.
- 3) Nombrar sus representantes en comité técnico del FOBAPROA.

¹⁰⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público en Diario Oficial de la Federación tomo C DLXI, No. 10 (24 de Febrero de 1992), p. 26

INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE,

Las Instituciones de Banca Múltiple, como fideicomisarias, presentan las siguientes obligaciones.

- 1) Participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro. Resulta conveniente contar con un instrumento de adhesión obligatoria, los sistemas de participación voluntaria han comprobado su ineficacia cuando se presentan tiempos de inestabilidad.
- 2) Cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias.
- 3) Garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo.
- 4) Proporcionar al fideicomiso la información que este le solicite para cumplir con sus fines.
- 5) Dar a conocer al Fondo cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a los apoyos del fideicomiso.
- 6) Recibir los apoyos que estime necesarios la Secretaría de Hacienda.
- 7) Cumplir con las medidas correctivas que el fondo designe.
- 8) Cuando una Institución se constituya con posterioridad a la creación del fideicomiso, estará obligada a aportar a dicho Fondo una cantidad.

COMISION NACIONAL BANCARIA.

La comisión Nacional Bancaria, como el miembro del Comité Técnico del FOBAPROA tiene la obligación de nombrar sus representantes en el mismo.

GOBIERNO.

El órgano cúpula del instrumento preventivo es un comité técnico en el que participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

A diferencia de lo que estableció por el ordenamiento que regulaba al FONAPRE, la Ley vigente no indica el número de personas que representarán a cada autoridad en el Comité Técnico del FOBAPROA.

Durante el tiempo en que la banca se encontraba administrada por el Estado, el Comité Técnico del FONAPRE debía estar formado con representantes de las autoridades ya mencionadas, y miembros de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Lo anterior se debía a la participación que el Gobierno tenía en las Instituciones de Crédito.

El comité técnico actualmente presenta las siguientes atribuciones:

- 1) Indicar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo.
- 2) Establecer los Depósitos, Créditos y las demás obligaciones, así como el importe objeto de protección expresa del fideicomiso.
- 3) Determinar la periodicidad con la que se cubrirán las aportaciones ordinarias.
- 4) Señalar los términos en que una sociedad que inicia sus operaciones, debe cubrir su cuota inicial.
- 5) Proponer a la Secretaría de Hacienda los apoyos que deberán recibir los bancos.
- 6) Las demás que se señalen en el contrato constitutivo del Fondo.

PATRIMONIO

El patrimonio del Fideicomiso se integra por:

Aportaciones Ordinarias.- En un año, éstas no pueden exceder del cinco al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo. La Secretaría de Hacienda será la encargada de determinar el monto de las aportaciones del Banco de México.

La circular Telefax 28/91 del Banco de México, señala que la Secretaría de Hacienda modifica la forma de cálculo de las aportaciones ordinarias que los bancos deben realizar mensualmente. "Dichas aportaciones serán por el equivalente que resulte de aplicar la duodécima parte de tres al millar, al saldo promedio diario mensual que registren.

Los pasivos en moneda nacional y en dólares de los Estados Unidos de América, considerados como "captación del público".

Los pasivos en moneda extranjera contraído por las agencias y sucursales establecidas en el extranjero a cuentas maestras, excepto la parte de los recursos que estén invertidos en instrumentos de captación de instituciones de Banca Múltiple y de Citibank; N.A., Sucursal México¹⁰⁵.

Las aportaciones ordinarias deberán registrarse en la cuenta 512001¹⁰⁶.

Aportaciones Extraordinarias.- En un año, dichas primas no pueden exceder del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo. La Secretaría de Hacienda será la encargada de determinar el monto de aportaciones a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones extraordinarias serán registradas en la cuenta 512002¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Circular Telefax 28/91 del Banco de México (2 de Agosto de 1991).

¹⁰⁶ Circular 1191 de la Comisión Nacional Bancaria 22 de Noviembre de 1993

¹⁰⁷ Ibidem

Aportaciones iniciales de los bancos que surgieron después de la creación del fideicomiso. Esta cuota inicial se determinará aplicando al importe del patrimonio neto del Fondo, el porcentaje que el capital medio promedio observado durante el tercer año de operación del banco de que se trate, represente del promedio del capital neto de la totalidad de los Bancos Múltiples en el mismo año. El patrimonio al que se aplican al porcentaje anteriormente señalado, será el promedio que registre el Fideicomiso durante los tres primeros años de operación del nuevo banco.

Esta cantidad se comenzará a cubrir desde que la sociedad inicie sus operaciones, en los términos que indique el comité técnico del mecanismo¹⁰⁸.

Las cuotas iniciales al FOBAPROA deberán ser registradas en la subcuenta 01 de la cuenta 190406- Gastos iniciales de operación¹⁰⁹.

Los productos, rendimientos y otros activos derivados de las operaciones que realice el Fideicomiso

Sería recomendable que la legislación hubiese incluido la forma en que el FOBAPROA debía invertir los recursos obtenidos. Los recursos provenientes de financiamiento al fideicomiso,

De las fórmulas mencionadas se puede concluir que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro presenta un sistema de primas variables. Un instrumento de cuotas diferenciadas para cada institución es más justo.

¹⁰⁸ Circular 1197 de la Comisión Nacional Bancaria 16 de Diciembre de 1993.

¹⁰⁹ Ibidem

COBERTURA.

México, es uno de los pocos países que presentan un sistema de cobertura total, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro siempre ha garantizado en un cien por ciento las obligaciones a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple. Dicho monto de protección se establece por el comité técnico de fideicomisos y se da a conocer por el Banco de México.

Las ventajas que ofrece un sistema de cobertura parcial se pueden resumir en que:

Proporciona una mayor estabilidad a los bancos, ya que no les permite asumir situaciones demasiado riesgosas

Permite a los ahorradores buscar entidades que operen responsablemente.

En la opinión de algunos autores, el reducir la cobertura de los instrumentos preventivos puede llegar a ocasionar que los depositantes se apresuren a sacar sus ahorros de los bancos en problemas:

Borja Martínez señala que existen dos objetivos difíciles de conciliar la confianza del público en la estabilidad del sistema bancario y el lograr que los costos de la quiebra del sistema bancario y el lograr que los costos de la quiebra de un banco recaigan en sus accionistas y acreedores, y que las instituciones de crédito se comporten como si existiera un mecanismo protector¹¹⁹

¹¹⁹ Borja Martínez Francisco Op. Cit. P.191.

Para poder obtener las finalidades señaladas anteriormente, el FOBAPROA deberá establecer una cobertura parcial de las obligaciones a cargo de las Instituciones Crediticias. Debe establecerse un monto de protección que evite la indisciplina bancaria y que sea suficiente para impedir el retiro masivo de depósitos.

También considero oportuno que en épocas de inestabilidad en todo el Sistema Bancario excepcionalmente se establezca una protección del cien por ciento de los depósitos para evitar con mayor efectividad posibles pánicos bancarios.

2.5 REHABILITACION DE LAS INSTITUCIONES.

Como se indicó anteriormente, una de las finalidades del Fondo Bancario de Protección al Ahorro consiste en realizar operaciones tendientes a evitar la insolvencia bancaria. El Instrumento preventivo desempeña la función conocida como "clínica de bancos" mediante el otorgamiento de apoyos y el establecimiento de programas correctivos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece los apoyos que deben recibir los intermediarios, a propuesta del comité técnico. Dicho comité también debe señalar los términos y condiciones de la ayuda.

El Inicio de los apoyos se determina en dos situaciones:

Cuando la institución crediticia toma la iniciativa de solicitar el auxilio del Fondo y la autoridad resuelve afirmativamente dicha petición.

Cuando el banco no reconoce su mal situación y la autoridad determina la necesidad de que este reciba la ayuda del fideicomiso

Cabe recordar que la Comisión Nacional Bancaria cuenta con un programa denominado **MACRO** que se encarga de calificar a las entidades.

MACRO asignará a cada una de las Instituciones de Crédito una de las siguientes calificaciones:

1. **MUY BUENO**= El banco presenta una situación sana en todos los sentidos su evaluación será de carácter rutinario.
2. **SATISFACTORIO**= La Institución requiere de ajustes menores que se realizarán durante el curso normal de sus operaciones.
3. **SUFICIENTE**= La posibilidad de quiebra es remota pero se requiere de atención especial y supervisión en áreas problemáticas.
4. **INADECUADO**= La entidad presenta problemas que implican un mayor riesgo de pérdida. Se requiere una supervisión cercana y un programa de corrección,

que inclusive puede llegar a requerir el apoyo de recursos específicos del FOBAPROA.

5. DE URGENTE ATENCION: El banco tiene una elevada probabilidad de que sus problemas requieran atención urgente e intervención del FOBAPROA.

El otorgamiento de la ayuda deberá estar previamente garantizado con acciones representativas del capital social de la propia Institución, con valores gubernamentales o cualquier bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida. Lo anterior se fundamenta en el carácter temporal que deben tener los apoyos para que éstos no impliquen el subsidio por parte del Gobierno¹¹¹.

Una diferencia importante entre el FORAPROA y el FONAPRE, consiste en que éste último no señalaba la obligación de garantizar el pago puntual y oportuno de los apoyos recibidos.

La Ley en vigor señala que cuando la garantía recaer en títulos representativos del capital social de la institución se deben cumplir los lineamientos que a continuación se mencionan¹¹².

Los accionistas deberán afectar los títulos, hasta por el importe requerido en la siguiente forma:

¹¹¹ Idem P. 201

¹¹² Ley de Instituciones de Crédito Op. Cit p. 23

Primeramente las acciones de la serie "A" o "E" según se trate de una Institución de Banca Múltiple o filial de Instituciones Financieras del Exterior.

"El artículo 17 de la Ley de Instituciones de Crédito, señala que ninguna persona podrá adquirir el control de acciones de las series "A y B" por más de cinco por ciento de capital social de un banco. La Secretaría de Hacienda podrá autorizar un porcentaje mayor, sin exceder del veinte por ciento.

Se exceptúa de lo anterior a:

- El Gobierno Federal
- Los Inversionistas Institucionales
- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro
- Las Sociedades Controladoras
- Los accionistas de los bancos que adquieran acciones conducentes a la fusión de dos Instituciones. Esto solo se permite en un plazo inferior de dos años.
- Las Instituciones de Banca Múltiple, cuando adquieran las acciones conducentes a la fusión de dos Instituciones. Esto sólo se permite en plazo inferior de dos años.
- Las Instituciones de Banca Múltiple, cuando adquieran las acciones conducentes a la fusión de las mismas.
- Las Instituciones financieras del Exterior y las sociedades controladoras Filiales que adquieran acciones con la finalidad de adquirir una Institución de Banca Múltiple en una filial.

El artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que las acciones representativas de la serie A, únicamente se pueden adquirir acciones por:

- Personas Físicas Mexicanas
- Personas Morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, sean controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que establezca la Secretaría de Hacienda.
- El gobierno Federal
- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro
- Las Sociedades Controladoras
- Los Inversionistas Institucionales.

Esto se justifica, en razón de que los accionistas que tienen el control efectivo de la institución sean los que garanticen en primer término.

Si los títulos anteriores resultan insuficientes, se afectarán las acciones correspondientes a las demás series.

Las acciones respaldarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas. Para efectos de dicha garantía, las acciones se consideraran por el equivalente al setenta y cinco por ciento de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la Institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.

Para la constitución de la garantía, las acciones deberán transportarse en una cuenta a favor del FOBAPROA en la institución para el Depósito de Valores en que se encuentren depositadas, correspondiendo a dicho fideicomiso el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos. Inherentes a tales acciones, quedando el producto de los derechos patrimoniales afectos en garantía a favor del Fondo.

El sistema preventivo tendrá dos opciones para ejecutar la garantía:

- 1) Mediante la venta extrajudicial de las acciones de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores.
- 2) Siguiendo lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En los estatutos y en las acciones de Instituciones de Banca Múltiple, deberá indicarse el consentimiento de cada uno de los accionistas al siguiente procedimiento, que deberá seguirse si no otorgan garantía suficiente:

El Director General del Banco o quien ejerza sus funciones, deberá solicitar por escrito a la institución para el Depósito de Valores, que desea afectar las acciones a favor del FOBAPROA. Lo anterior se debe comunicar a los accionistas.

Si el Director General o quien ejerza sus funciones no otorga la garantía mencionada anteriormente, el FOBAPROA deberá solicitar por escrito a la Institución para el Depósito de Valores, la afectación de las acciones de la entidad apoyada.

Cuando una Institución de crédito es declarada en quiebra, la Ley de quiebras y suspensión de pagos señala el siguiente orden en la graduación de los créditos¹¹¹

1. Bienes excluidos de la masa
2. Acreedores de la masa:
 - a) Créditos filiales por impuestos corrientes.
 - b) Acreedores de la masa
 - c) Gastos Generales de la liquidación y honorarios de los liquidadores.
3. Acreedores por créditos con garantía real se les aplicará el producto de los bienes grabados en lo que alcance a ser pagado con dicha prenda.
4. Acreedores por créditos singularmente privilegiados:
 - a) Créditos fiscales diferentes de los señalados en 2.
 - b) Créditos por trabajo.
5. Acreedores privilegiados se les aplicará preferentemente en el siguiente orden, el producto de los bienes del fiado, una vez cubiertos los créditos anteriores:
 - a) Acreedores por depósitos de ahorros, se les aplicaran preferentemente los bienes que formen el activo del departamento correspondiente y sobre los demás bienes, créditos y valores que no constituyan cobertura de bancos generales, hipotecarios o reservas matemáticas de los contratos capitalización, cuando la Institución que practique el depósito realice

¹¹¹ Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en Diario Oficial de la Federación Expedida por Manuel Avila Camacho, en Diario Oficial de la Federación ,tomo CXXXVII, No. 44, 20 de abril de 1943, p.p. 1-32

también operaciones de banca de depósito, financieras, financieras de crédito hipotecario o de capitalización.

- b) Acreedores de los bancos de depósito por depósitos a la vista y a plazo incluso los representantes en bonos de caja, y los cheques de caja expedidos por dichos bancos.
- c) Acreedores por bonos generales, comerciales o hipotecarios se les aplicaran preferentemente los bienes, valores y derechos que constituyen su cobertura, o por títulos de capitalización hasta el monto de las reservas técnicas y por el resto insoluto sobre los demás bienes.

6 Acreedores comunes:

Si su banco que es apoyado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro quiebra, dicho Fideicomiso será un acreedor por créditos de garantía real. Por la importante función que desempeña el mecanismo preventivo, hubiese sido necesario que entre los acreedores que tienen garantizado su crédito con un mismo bien se hubiese establecido una prelación que le diera prioridad al FOBAPROA.

2.6 PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL FONAPRE Y EL FOBAPROA.

A continuación presento un cuadro que señala las diferencias fundamentales entre el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

<p style="text-align: center;">FONAPRE</p> <p>Solo tenía como fin evitar la insolvencia de los bancos</p>	<p style="text-align: center;">FOBAPROA</p> <p>Tiene como fin evitar la insolvencia bancaria y garantizar las obligaciones de las Instituciones</p>
<p>La Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito, no indicaba que el fondo no formaba parte de la administración federal. Sin embargo el FONAPRE no era una entidad paraestatal porque no reunía las características exigidas por las leyes administrativas.</p>	<p>La Ley en vigor indica que el FOBAPROA no forma parte de la Administración Pública Federal.</p>
<p>La Ley que regulaba al Fondo establecía ocho miembros en su comité técnico.</p>	<p>La Ley en vigor no señala el número de miembros del Comité Técnico del Fondo.</p>
<p>El Banco de México proponía a la SHCP, el monto de las aportaciones. Para ello tenía que oír a la CNBS.</p>	<p>El Banco de México propone a la SHCP el monto de las aportaciones sin oír opinión alguna.</p>
<p>Los bancos no tenían la obligación de garantizar los apoyos recibidos.</p>	<p>Los apoyos recibidos por los bancos tienen que estar previamente garantizados.</p>
<p>La Ley que regula al Fondo, indicaba la posibilidad de que el FONAPRE obtuviera financiamientos.</p>	<p>La actual Ley de Instituciones de Crédito no señala la posibilidad de que el Fondo reciba financiamientos.</p>

CAPITULO IV

PROPUESTA Y REFORMA AL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO (FOBAPROA).

I. PROPUESTAS

1.1 PROPUESTA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)¹¹⁴.

1. Rechaza convertir los 552,000 millones de pesos del FOBAPROA en deuda pública, porque no se cumplen con los requisitos marcados por la Constitución y la Ley de Deuda Pública. El Ejecutivo violó la Constitución de la República al usar el FOBAPROA para avalar y adquirir deuda pública, cuando estas acciones solo podrían haber sido autorizadas por el Congreso de la Unión.

Se señala que los pagares firmados por el gobierno y que están activos de los bancos, se recuperen y se conviertan en acciones. Los bancos podrían rescatar ese capital mediante la compra de esas acciones al Gobierno. Plantean analizar la situación de los grandes deudores, precisar el valor de cartera, establecer reglas generales para el rescate de las genuinas empresas productivas y familias afectadas en su patrimonio a fin de diseñar una política de quitas y subsidios a las tasas de interés que les permita pagar su deuda y recuperar su calidad de sujetos de crédito.

¹¹⁴ González Huerta Arturo.-op.cit.187,188 y189.

2. Se exceptúan de la protección del Fondo a los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe, los derivados de los créditos que se otorguen entre instituciones bancarias participantes en el sistema de transferencias de fondos administrados por el Banco de México, así como las obligaciones a favor de intermediarios que formen parte del grupo financiero del cual el banco respectivo sea integrante.
3. Se exceptúan de cualquier trato preferencial los pasivos provenientes de los cerca de 600 grupos económicos de mayor solvencia con adeudos de 50 millones de pesos en adelante que se han beneficiado del trato privilegiado recibido por parte de las autoridades. El objetivo es la restitución inmediata de estos recursos y la disminución de quebranto bancario.
4. Se propone la aplicación de un programa para resolver definitivamente el problema de los pequeños y medianos deudores, destinado a los recursos necesarios. Se disputarán los saldos en función del precio del mercado de la deuda o del valor de la garantía, lo que resulte menor. Subsidio a la tasa de interés. Establecimiento de un sistema de pago en función del ingreso del usuario del crédito.
5. Debe formarse un nuevo organismo que garantizará los depósitos de los ahorradores hasta un monto de 250,000 UDIs.
6. Asegurar que todos los causantes del descalabro bancario paguen la responsabilidad penal, administrativa y política que les corresponde.
7. Para el saneamiento y reforma del sistema bancario y financiero se propone:

- a) Reforzamiento de la vigilancia y supervisión bancaria.
- b) Conversión de la CNBV en un organismo público descentralizado y autónomo de la SHCP y del Banco de México.
- c) Garantías para que la Banca sirva al desarrollo nacional, mediante tasas de interés y márgenes de intermediación accesibles y con inversión hacia las actividades productivas.
- d) Fortalecimiento de la banca de desarrollo.
- e) Mantenimiento de las restricciones de la inversión extranjera en los bancos.
- f) Construcción de una Afore nacional que sustituya a los actuales para canalizar los fondos de pensiones hacia la inversión social y productiva estratégica en beneficio del desarrollo del país y los pensionados.

Además, se exige la entrega de toda información sobre los negocios del FOBAPROA y que se realicen las auditorías de los grandes créditos.

1.2 PROPUESTA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)¹¹⁵.

1. Busca reducir en 30 por ciento (unos 165,000 millones de pesos) la deuda pública derivada del FOBAPROA que se tendría que asumir. Poco más de 25 por ciento de este monto sería asumido por banqueros (unos 41,000 millones de pesos). Exigen que el pago de intereses que le corresponda al sector público, no afecte los programas sociales ni la inversión en infraestructura.

2. No obstante los programas de apoyo a deudores, cuyo costo se estima en 114,000 millones de pesos muchos deudores no han encontrado solución y por ello proponen un programa de apoyo a deudores de la banca con quitas o descuentos sobre montos de deuda, cuyo costo sería asumido en parte por los banqueros y el resto financiado con recursos de erario calculados en unos 10,000 millones de pesos.
 - a) Hacer descuentos de hasta 45 por ciento sobre el saldo de deudores hipotecarios cuyo crédito no exceda de un millón de pesos, buscando que el nuevo adeudo sea superior al valor comercial de la casa o terreno familiar.

 - b) Hacer descuentos hasta el 60 por ciento sobre pagos, anticipos o liquidaciones sobre los primeros 500,000 pesos, a deudores del

¹¹⁵ pp.193,194,195 y 196

sector agropecuario y pesquero acreditados antes del 30 de junio de 1996.

- c) Hacer descuentos de hasta el 45 por ciento sobre los primeros 500,000 pesos de su saldo, a empresas pequeñas, medianas, industriales y comerciales o de servicios y que hayan contratado crédito antes del 31 de julio de 1996.

3. Aplicar la Ley y toda fuerza del Estado para que aquellos que abusaron, ya sean funcionarios, banqueros o deudores, hagan frente a sus responsabilidades, combatir con energía la impunidad. Una vez concluido el proceso de auditoría de la Cámara de Diputados, respecto al saneamiento financiero, cuidarán que se hagan públicos los resultados.

Se plantea fortalecer el marco jurídico financiero e incrementar las penas y conceptos de delitos financieros. Establecer que los delincuentes de cuello blanco no tengan derecho a la libertad bajo fianza y se les castigue con mayor rigor. Proponen ampliar los plazos de la prescripción de la acción penal de uno a tres años, cuando se tenga. También se propone ampliar a 15 años el tiempo de prisión a quienes incurran en estos delitos.

4. Modificar el sistema que regula los bancos. Restablecer la figura de concesión para la prestación del servicio de banca y crédito, a fin de garantizar un mayor control del Gobierno sobre la operación bancaria, al tener la facultad de retirar eventualmente las concesiones.

- 5 Crear un Fondo de Garantías. Establecer en la Ley que el seguro de depósito bancario sea hasta por un millón de pesos. Fortalecer las facultades del Congreso en materia de deuda pública.
- 6 Modificaciones a la Ley de Quiebras y Suspensión de pagos. Proponen evitar que se aprovechen las disposiciones jurídicas propiciando conductas inmorales de deudores que en forma maquiavélica evaden el pago de sus legítimos acreedores.
- 7 Secreto bancario. Proponen modificar al alcance del secreto bancario por considerar que es insostenible su aplicación cuando el incumplimiento de obligaciones crediticias ha dado lugar a rescates con recursos públicos.
- 8 Fortalecer la supervisión bancaria para evitar la renuencia de las crisis financieras (aún no hay acuerdo en el PRI sobre si la CNBV debe ser autónoma o pertenecer al Banco de México).
- 9 Instaurar por mandato de Ley la figura de defensor de los usuarios de los bancos como una instancia pública responsable de prestar servicios de asistencia y defensa a todos los interesados.
- 10 Recuperación de bienes. Crear una comisión para la recuperación de bienes, para recuperar los recursos en poder del FOBAPROA. Al mismo tiempo incrementar los mecanismos de supervisión por parte del Congreso.

1.3 INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL.¹¹⁶

- a) Según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal, la crisis económica que inició a finales de 1994, la más grave de la historia contemporánea en nuestro país, trajo consigo una profunda recesión económica, reflejada sobre todo en el aumento de las tasas de interés, lo que provocó de manera colateral que tanto familias como empresas dejaran de cumplir con sus obligaciones frente a las instituciones bancarias, lo cual contribuyó a deprimir aún más la actividad económica.

- b) En este contexto, señala la iniciativa, se puso en peligro no solo a la banca comercial, al crearse un entorno propicio para el seguimiento de un riesgo sistemático, sino que los recursos depositados en ella por los ahorradores también quedaron en una situación precaria. Ante este reto el Gobierno Federal decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero.

¹¹⁶ Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por lo que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituto de Crédito, del Mercado de Valores y para regular las agrupaciones financieras
Gaceta parlamentaria año 2 Palacio Legislativo de San Lázaro 12 de Dic. De 1998 No.178 pp 4 y 5

- c) Continua señalado el Ejecutivo Federal en su argumentación, que la protección del sistema financiero derivó en la protección del sistema financiero derivó en la protección del sistema de pago, sin el cual se hubiera generado una quiebra masiva de empresas con el consecuente aumento del desempleo. Debiéndose dejar claro que el apoyo vertido sobre el sistema bancario, producto del esfuerzo de la sociedad en conjunto, no pretendió de manera alguna respaldar al sistema financiero como un fin en si mismo, sino para que coadyudara a la reactivación económica del país. De la misma manera, los apoyos otorgados fueron dirigidos a los ahorradores y deudores, mas no a los accionistas de las instituciones de la banca múltiple, los cuales han visto mermada su participación en ellas, o han sido obligados a optar capitales notablemente mayores para sostener sus posiciones en la banca.
- d) Hace notar que el daño sufrido por el sector real de la economía, de no haber apoyado ahorradores y deudores, hubiere sido sensiblemente mayor al que experimentamos. Ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias. Las empresas no sólo se habrían visto imposibilitadas de acceder al crédito sino que al no poder disponer de sus depósitos, habrían cumplido sus pagos con proveedores y empleados. A ello se agregarán las graves consecuencias que para realización de transacciones comerciales, tendría la desaparición de la infraestructura para efectuar pagos mediante cheques o transferencias de fondos.
- e) También hace ver que en tales circunstancias se hubiere prestado una quiebra en cadena de empresas mayores pérdidas de empleos que las que sufrimos y una prolongada y profunda recesión. Durante los últimos 15 años más de 130 países han enfrentado problemas en sus sistemas bancarios y la experiencia ha dejado claro que un oportuno decidido apoyo de las autoridades financieras pueden reducir sensiblemente el costo que inevitablemente las crisis bancarias tienen para un país.

- l) Enfatiza en su argumentación el hecho de que el único medio para elevar en forma firme y sostenida el bienestar de la población es aumentando la capacidad productiva de la economía y señala que no puede haber crecimiento económico sino hay inversión. A su vez no puede haber inversión sino hay recursos para financiarla, por ello la estrecha relación que a nivel internacional se observa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico.
- g) Por otro lado indica que el incremento en el ahorro interno debe ser una de las prioridades de la política económica. Dicho ahorro sólo puede promoverse si la población percibe que el sistema bancario es sólido y tiene la capacidad para respaldar recursos que le son confiados. De ahí que resulte evidente la importancia que tiene el sector bancario fuerte, como mecanismo para transformar el ahorro en inversión y promover el crecimiento y mejores condiciones de vida.
- h) Manifiesta que la reciente crisis ha mostrado la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y la obligación de generar incentivos más adecuados en la conducta de los participantes en este mercado, así como el requerimiento impostergable de establecer las bases para que intermediarios sean más eficientes y menos vulnerables. Insiste en la prioridad de contar con un marco legal que reduzca las posibilidades de que el país enfrente una nueva crisis bancaria, mediante el fortalecimiento de la supervisión financiera, mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina a la administración de los bancos, un régimen legal que facilite su capitalización así como una mayor participación del Congreso de la Unión de los procesos de apoyo y liquidación de bancos así como el seguimiento de

la recuperación de los activos ahora en el poder del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

- i) En atención a lo anterior propone crear dos Organismos Descentralizados, uno denominado Fondo de Garantía de Depósitos y otro llamado Comisión para la Recuperación de Bienes, que se encarguen de los activos y las funciones que hoy en día tiene el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

- j) Señala que este cambio de régimen es alternativo para los inversionistas de las instituciones, que tendrán la libertad de decidir la forma términos y plazos en que, en su caso, admitan nuevos accionistas extranjeros o nacionales, abriendo así posibilidades de capitalización para sus instituciones que ahora están vedadas, fortaleciendo con ello su capacidad de operación y la garantía que ellas mismas ofrecen a los ahorradores.

- k) Para el caso de las filiales de instituciones financieras del exterior, el régimen continuaría vigente, por lo que se debe solicitar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que únicamente las entidades financieras de exterior puedan adquirir la mayoría del capital de los intermediarios nacionales.

LA INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCIÓN NACIONAL¹¹⁷.

- a) Por su parte, en la exposición de motivos de la iniciativa del Decreto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario promovida por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional con fecha 19 de Noviembre de 1998, indica que el ejecutivo Federal solicitó, en un artículo transitorio de una de las iniciativas presentadas, para la aprobación por parte de H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300'000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 M.N.) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el Gobierno Federal a través del FOBAPROA, como consecuencia de la crisis bancaria.
- b) De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional que difiere substancialmente, de la propuesta presentada por el titular del Ejecutivo Federal, según señala, la misma plantea a la consideración de este Órgano Legislativo una solución integral y justa para resolver el problema de dicho rescate bancario, en beneficio del público ahorrador.
- c) Manifiesta que desde los años setenta y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancaria. Estos fenómenos, ocasionados por un conjunto de factores macro y microeconómicos, tanto externos como internos han tenido lugar en países desarrollados o en vías de desarrollo, dichas crisis han puesto en evidencia la enorme vulnerabilidad del sistema

¹¹⁷ Extracto: Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario; es la acción compuesta integral al FOBAPROA tomado de la página de Internet <http://gp.pan.org.mx/lobaproa/prop.htm> en fecha 7 de Diciembre de 1998 en la Dirección del grupo parlamentario de Acción Nacional

financiero debido principalmente a su crecimiento desmesurado y al desarrollo complejo y sofisticado de instrumentos financieros.

- d) Señala también que no se debe olvidar que el fenómeno de las crisis bancarias coincide, en su mayor parte, con el proceso de integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones internacionales dentro del marco de globalización económica, colocando a las instituciones financieras en un escenario mucho más independiente, de manera que se acentúa el riesgo sistemático y su contagio. Además, establece que una crisis bancaria puede tener efectos negativos en el desempeño del sector real de la economía.

- e) No obstante lo anterior señala que también influyeron en la crisis de la banca mexicana factores internos provenientes de decisiones equivocadas como una política económica errática en materia monetaria y cambiaria; el financiamiento del déficit público del Gobierno Federal, a través de la banca nacionalizada, ineficiente administración de la banca la forma en que se llevó a cabo la privatización bancaria y el hecho de que los nuevos banqueros hayan resultado sin la solvencia moral y técnica requeridas así como una regulación excesiva del sistema aunado a acciones de corrupción y fraude en el propio sistema bancario o cometidas a través de él.

- f) Por otra parte señala que como consecuencia de lo anterior la crisis bancaria mexicana derivó en un problema de carácter sistemático, es decir que el sistema de pagos en su conjunto corría peligro de colapsarse debido al efecto en cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones.

- g) Cuestiona la forma en que se enfrentó la crisis bancaria tanto en los aspectos constitucionales y legales como técnicos y al muy amplio margen de discrecionalidad e inquietud en el tratamiento de los problemas. Afirma que desde el punto de vista estrictamente constitucional y jurídico, el Gobierno Federal carecía de facultades expresas en la Constitución y en la Ley para intervenir y tomar acciones en el rescate financiero, salvo los créditos de emergencia que en moneda extranjera otorgó el Banco de México a la banca mediante el establecimiento de una ventanilla de liquidez, en dólares, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera.
- h) También afirma que la asunción de las obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera, al igual que el aval otorgado en los pagarés que documentan tal compra de cartera, y las operaciones derivadas del programa de saneamiento financiero, se hicieron al margen de la Constitución, por haber asumido obligaciones frente a la banca en violación flagrante al artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la previa autorización y aprobación del Congreso para contraer deuda pública. Asimismo, indica que ninguna Ley en el tiempo en que el gobierno ejerció las acciones conducentes al rescate bancario, previa o prevé actualmente de manera expresa la atribución del Estado para realizar este tipo de acciones, por lo tanto, las mismas violentaron no sólo la Constitución sino el principio de legalidad estricta a que está sujeto todo órgano del Estado.
- i) Respecto a los programas de capitalización compra de cartera y saneamiento financiero asegura que no se cumplió con los principios a los cuales debió haberse sujetado el gobierno, como lo es un apoyo transparente; gasto gubernamental mínimo, debiendo recaer principalmente en los dueños de los

bancos el mayor pasaje posible para recapitalizarlos y, en última instancia, ser los primeros en asumir las pérdidas, adoptar acciones inmediatas para que los bancos con problemas no aumentaran su crédito a deudores de alto riesgo o que hubieran incurrido en cartera vencida, sólo por dar apoyo gubernamental a los bancos o condición de que éstos implementaran políticas de racionalización en sus transacciones tanto activas como pasivas y en los casos de los bancos que recibieron apoyo gubernamental, supervisar de manera intensa y permanente a los mismos por parte de las autoridades competentes.

- j) Establece que las medidas planteadas por el Ejecutivo en sus iniciativas son inaceptables, ya que, transformar la cantidad de 552,300 millones de pesos más accesorios en deuda pública, significaría una carga extraordinaria para el pueblo mexicano, además de que la misma como se afirma en su iniciativa, contravino la Constitución y las Leyes que regulan el sistema financiero. Asimismo, la propuesta en comentario conduce a maximizar los costos fiscales para la sociedad sin resolver, a fondo, el sistema de incentivos perversos que han generado el rescate del sistema bancario y por el contrario, estimula el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos, toda vez que tanto el acreedor como el deudor encuentran motivos para no cubrir el crédito, a sabiendas de que la pérdida final será pagada hasta en un 75% en promedio por los contribuyentes.
- k) Manifiesta también que el programa de saneamiento financiero en el que participaron trece bancos ha sido notoriamente ineficiente y en muchos aspectos con claros visos fraudulentos. La iniciativa presidencial en su conjunto afirma tampoco ha resuelto los problemas de los pequeños deudores.

- l) Señala que su iniciativa significa una solución integral a los diferentes aspectos del problema generado por la crisis bancaria, evita la quiebra del sistema financiero, así como las consecuencias nocivas para la vida de todos los mexicanos y atenuará la condición de millones de ellos que son pequeños deudores que no han podido hacer frente a sus compromisos bancarios por causas ajenas a su voluntad, y evitará que aquellos que estén en posibilidad de pago se aprovechen de los contribuyentes para ignorar sus compromisos.
- m) Asimismo, manifiesta que el esquema planteado en la iniciativa conducirá mediante las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate, así como a los responsables para que sean sancionados.
- n) Del análisis de la iniciativa del ejecutivo Federal, correspondiente a la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósito y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes así como del que corresponde a la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, relativa a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se advierte lo siguiente
- 1) Las iniciativas del Ejecutivo Federal prevén dos organismos descentralizados, en tanto que la del Partido Acción Nacional solo un ente público.
 - 2) Las iniciativas del ejecutivo federal solicitan la consolidación como deuda pública de dicho monto de 552,300'000,000.00 de pesos de manera incondicional, en tanto la iniciativa del Partido Acción

Nacional declara la no-consolidación como deuda pública de dicho monto.

- 3) La iniciativa de Acción Nacional plantea un esquema de designación, del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo.
 - 4) La iniciativa de Acción Nacional plantea la práctica de auditorías integrales a los programas de rescate financiero y en su caso el financiamiento de las responsabilidades a quienes hubieren incurrido en actos contrarios a la Ley.
 - 5) Por último la iniciativa del Partido Acción Nacional de manera detallada y precisa prevé el esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate financiero para su transferencia al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- o) Por lo que toca al esquema accionario se propone para sustituir a las series A y B en los intermediarios financieros bancarios y bursátiles el establecimiento de una serie única de acciones de libre suscripción denominada serie "O" que permita a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, participar hasta con el cien por ciento del capital social de cualquiera de los intermediarios financieros señalados.

No obstante lo anterior, los inversionistas del exterior quedarán sujetos a los mecanismos de control y límites de participación accionaria, por persona o grupos de personas que se encuentran vigentes a la fecha para inversionistas nacionales y cuyo límite es del 20% del capital de las instituciones.

2 NUEVAS LEYES Y REFORMAS BANCARIAS RELACIONADAS CON EL FOBAPROA.

2.1. OBJETIVOS DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO PRESENTADA EL 19 DE NOVIEMBRE DE 1998¹¹⁸.

Siendo totalmente inadmisibles la iniciativa del Ejecutivo Federal, por lo que concierne a la creación de los dos entes públicos descentralizados (FOGADE y COREBI) y el reconocimiento incondicional como deuda pública directa por la cantidad de \$552,300,000,000.00 (Quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos 00/100 M.N.), Acción Nacional a través de la iniciativa de Ley que por este conducto se somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, propone los siguientes objetivos:

1. Una solución integral que considere los diferentes aspectos del problema y que beneficie al país a corto y largo plazo. En particular que la solución evite la quiebra del sistema financiero y las consecuencias nocivas para la vida de todos los mexicanos.
2. Evitar en lo futuro crisis como estas.

1.3.- Mediante las auditorías que la Cámara de Diputados está practicando a FOBAPROA, identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate, así como identificar a los responsables y lograr que sean sancionados.

¹¹⁸ Sistema Integral de Información y Documentación Comité de Biblioteca e Informática cuadernos de apoyo Agosto de 1999 Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión pp.56.

1.4.- Reducir el costo fiscal a partir de distribuir, con justicia y equidad, las cargas derivadas de su solución entre los diversos actores del problema.

1.5.- Aliviara condición de millones de mexicanos que son pequeños deudores que no han podido hacer frente a sus compromisos bancarios por causas verdaderamente ajenas a su voluntad y evitar, al mismo tiempo que aquellos que estén en posibilidad de pagos se aprovechen de los contribuyentes para ignorar sus compromisos.

El objeto principal de la iniciativa es establecer un seguro de depósito a favor de quienes realicen cualquiera de las operaciones de préstamo, ahorro y depósito en el sistema bancario, excluyendo desde luego ciertas obligaciones tales como pasivos a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al que pertenezca, en su caso el banco, obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos del banco y, en general aquellas operaciones realizadas en contravención a las disposiciones legales.

Asimismo también es objeto de la Ley regular los apoyos financieros que se otorguen a las Instituciones en beneficio de los intereses de las personas a quienes se protege su inversión, depósito o ahorro, y en salvaguarda del sistema nacional de pagos. El seguro de Depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero, por lo que también la iniciativa da bases para una recapitalización del seguro de depósito.

No al FOBAPROA porque las operaciones realizadas son contrarias a la Constitución y a las diversas leyes aplicables, no al FOBAPROA porque la forma y

términos en que se llevó a cabo el rescate financiero, como ya quedó señalado es contrario a los principios justos y equitativos sobre los cuales descansa un rescate de esa índole, no a FOPBAPROA porque muchas de sus operaciones durante el rescate han sido celebradas de manera fraudulenta. Por ello no se admite ni reconoce, en el esquema transitorio de la iniciativa, como deuda pública el monto de los pasivos que FOPBAPROA asumió, con la garantía y la obligación solidaria del gobierno.

2.2 EL INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO (IPAB)¹¹⁹.

El 19 de enero de 1999 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por virtud en la cual se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, desaparecido el Fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro cuyo antecedente inmediato era el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple y el mediato era el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple y el mediato era el Fideicomiso de Protección de Crédito que contemplaba el artículo 94bis-7 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares adicionado en 1981, creándose actualmente en situación del referido Fondo, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el cual tuvo también como antecedente del Derecho comprado, el Baking Onbusman (Inglaterra) y la Procuraduría de Protección al Consumidor (Estados Unidos) dicho instituto tiene las siguientes características.

- 1 Es un organismo que se crea por decreto y que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios lo que le da el carácter de entidad de la Administración Pública Federal-riego además de la ley que lo crea supletoriamente por la Ley de Instituciones de crédito, el código de comercio, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Normatividad aplicable a este tipo de entidades.

¹¹⁹ Soto Sobreyra y Silva Ignacio.- Ley de Instituciones de Crédito Ed. Porra México 1999 ed.8 pp De la 185 a la 190

2. Es un organismo en el que deben encontrarse todas las instituciones de banca múltiple y no las instituciones de banca de desarrollo. Aquí cabe hacer algunos comentarios ¿Por qué participa sólo la banca múltiple y no la de desarrollo? ¿Acaso esta última no tiene también riesgos en su estabilidad financiera? Aunque de la solvencia de las instituciones de crédito de la banca de desarrollo responde en última instancia el Gobierno Federal por ser entidades de la administración pública Federal sería conveniente para aquéllas que dichas instituciones participaran en el Instituto con lo cual se liberaría del correspondiente riesgo que éstas implican.
3. En un organismo que tiene por objeto cuidar el sistema nacional de pagos y al efecto crear lo que en otros países textualmente se le conoce como un seguro de depósito a favor de aquellos que realicen con las instituciones de banca múltiple, operaciones pasivas de préstamo, ahorro y depósito así como regular los apoyos financieros que otorguen a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a quien protege su ahorro, no quedando garantizados (art.10) pasivos a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras, obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte de grupo financiero al que pertenezca, en su caso el Banco; obligaciones o depósitos a favor de accionistas miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos del Banco.
4. El pago de las obligaciones garantizadas hará que se subrogue el instituto en contra de las instituciones, dicho pago se hará en moneda nacional, el valor vigente de las unidades de inversión (UDIS) marcando la ley 400.00 por persona física o moral, considerando el principal y accesorios, estableciendo que dicha cantidad será aplicable cualquiera que sea el número y clase de obligaciones a cargo de una misma institución, el excedente no cubierto podrá ser cobrado directamente por los interesados a las institución.

El excedente no cubierto podrá ser cobrado directamente por los interesados a las instituciones o incluso, reclamar la totalidad si no está conforme con el

instituto, respecto al monto correspondiente y en su caso si se tiene más en cuenta, el instituto, respecto al monto correspondiente y en su caso si se tiene más en cuenta, el instituto decidirá a prorrata entre el número de cuentas, teniendo un plazo el ahorrador (60 días) después de la publicación donde se dé a conocer la liquidación, suspensión o quiebra de la institución de que se trate, para presentar su solicitud de pago, adjuntando la documentación para acreditar las operaciones con la institución, solicitud que tendrá que hacerse en los doce meses de la referida publicación, ya que sino en su caso prescribirá.

5. Es un organismo que va a existir y a sobrevivir con el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias de sus participantes, la banca múltiple tendrá estas aportaciones que serán determinadas por la Junta de Gobierno pudiendo ser estas ordinarias diferentes en función del riesgo de la Institución u con base en el nivel de capitalización. Estableciendo la Ley que las aportaciones ordinarias no podrán ser menores del cuatro al millar, sobre el importe de sus operaciones pasivas pudiendo por las condiciones del sistema establecer la Junta de Gobierno aportaciones extraordinarias que no excederán, sin que su conjunto excedan en un año del ocho al millar del importe total de sus operaciones pasivas. Siendo inclusive causa de renovación de la autorización de cada Institución, el no cubrir dichas cuotas. Para el instituto disponga de los recursos captados requiere previa aprobación de la Junta de Gobierno, mas allá de dar seguridad como ya se comentó a las operaciones pasivas, la ley prevé que una institución pase por problemas de liquidez o sea necesario sanearla, para lo cual el instituto directamente o a solicitud de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá otorgar apoyos mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, otorgamiento de créditos o la adquisición de bienes, dándose dichos apoyos financieros con cargo a los recursos propios del instituto ya los financiamientos que obtenga mismos que no excederán del 6% cada tres años de los pasivos totales de las instituciones, cual es el caso de los que le puede otorgar directamente el Banco de México, conforme a la Fracción

segunda reformada del artículo 7 (19-1199) de la Ley del Banco de México, y en última instancia aquellos que deriven del presupuesto de egresos de la federación (art. 47).

- 6 El organismo estará dirigido y administrado por una Junta de Gobierno y un Secretario General siendo de las más importantes atribuciones de la primera, de terminar los términos y condiciones de los apoyos que otorgué el Instituto, las operaciones pasivas objeto de protección, declarar la administración cautelar liquidación, suspensión de pagos o quiebra de instituciones, aprobar las cuotas ordinarias y aprobar las extraordinarias, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La junta de Gobierno se formará por siete vocales, integrados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y por cuatro vocales que duraran cuatro años escalonados y los cuales a su vez podrán repetir por otro periodo una sola vez, dichos vocales serán designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.

2.3 LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS¹²⁰.

El 18 de enero de 1999 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Protección y defensa al usuario de servicios financieros, la Ley de Instituciones de Crédito en su título sexto, ya contemplaba la protección y defensa de los intereses del Público y lo mismo ya contemplaban en su parte relativa, la Ley para regular las agrupaciones financieras (art.28 al 30) la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (art.102 y 103) y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la fracción X de su artículo4 (disposiciones todas ellas actualmente derogadas); la Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros, busca establecer una uniformidad en las normas y procedimientos establecidos a excepción de los procedimientos en Seguros y Fianzas que siguen regulados por las Leyes especiales, asimismo las medidas protectoras se habían limitado a funciones conciliatorias y no de

¹²⁰ Soto Sobreyra y Silva Ignacio - op. Cit. Pp 196 y 197

verdadera autoridad ya que no necesariamente se necesitaba agotar, dicho procedimiento y puede el usuario en forma directa orientarse a la solución judicial

Para cumplir de una manera más eficaz la referida protección y defensa ante la diversidad de organismos administrativos (Comisiones) que podían conocer de los problemas de los usuarios y que esta ley trata de encausar a uno sólo, con mayores atribuciones sancionadoras, así como para equilibrar con equidad las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras, creándose al efecto un organismo único llamado Comisión Nacional

Para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros el cual es un organismo público descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, mismo que se compone con los recursos patrimoniales, humanos y materiales que utilizaban también las comisiones existentes destinadas para ese fin. Contando con la comisión que se crea por esta ley, con un órgano de gobierno presidido por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un Director General, nombrado por el Ejecutivo Federal, a través por la mencionada Secretaría el cual cuenta con voz y voto. Dentro de las atribuciones más importantes de la nueva comisión se encuentran las de llevar a cabo en forma individual o colectiva el procedimiento conciliatorio, actuar como árbitro en amigable composición y de pleno derecho, orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, informar al público sobre los servicios que presten las instituciones y sus niveles de atención, así como de información dice la ley de aquellas instituciones financieras que presten los más altos índices de reclamaciones por parte de los usuarios, revisar los contratos de adhesión que en forma unilateral otorguen las instituciones y conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones de la comisión, dicho de otra manera se crea una especie de PROTECO para los bancos.

CONCLUSIONES

- 1 Analizando los antecedentes Históricos del Sistema Bancario Mexicano contemplado en el primer capítulo de este trabajo, cabe señalar que a lo largo de la historia, los gobernantes de alguna manera heredaron el papel rector de la economía que ejercían fuertemente a través del estado.
- 2 Dentro del Período Colonial, la fuerza económica y pública descansa fundamentalmente en la iglesia; actuando ésta incluso como prestamista.
- 3 Dentro del Período Independiente; aparecen en nuestro país las primeras Instituciones, sin que exista ninguna relación relativa a las cuestiones crediticias, sino hasta 1830 por iniciativa de Lucas Alamán, estableciéndose el Banco de Avío, mediante una ley del Congreso. En 1884, se presenta el primer pánico Bancario de nuestro país.- Una crisis que el Monte de Piedad hizo que recibiera los auxilios del Banco Nacional de México y del Banco Mercantil, dicha situación provocó que los inversionistas del primero acudieran a retirar sus depósitos, cubriendo dichas entidades los compromisos, gracias a su sólida situación.
- 4 De los Bancos que existían al inicio de la Revolución Mexicana muy pocos lograron sobrevivir a dicho movimiento armado. En el periodo de Victoriano Huerta, éste convirtió a los bancos en proveedores financieros provocando un entorno total de bancarrota. Así Venustiano Carranza, pretextando la falta de respaldo de las emisiones Bancarias, en 1915 se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de las Instituciones de Crédito.

- 5 El Banco de México se constituye en 1925 y desde mediados de los años treinta no se tiene conocimiento de alguna quiebra bancaria.
- 6 En 1976 nacen las reglas de la Banca Múltiple, los Bancos de depósito menores de tamaño se fueron incorporando en el ámbito de sus operaciones y servicios, como afiliados a otro tipo de Instituciones y Fianzas. La política de Banca Múltiple tuvo como fin fortalecer a las entidades de menor tamaño, modernizando al sistema bancario en su conjunto, sufriendo algunas instituciones problemas ocasionados por fusiones mal planeadas.
- 7 Al inicio de la década de los años ochenta el estado reconoció la aplicación de un sistema implícito para garantizar los depósitos Bancarios y proteger a las Instituciones Crediticias creándose el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRI). En 1990, se transforma en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).
- 8 Actualmente la mayoría de los países aplican instrumentos para prevenir y solucionar los efectos de las quiebras de las Instituciones de Crédito. La tendencia mundial, en la protección de los depósitos, consiste en contar con sistemas explícitos, privados de control gubernamental de adhesión obligatoria, de fondo único y de cobertura parcial. Dichas tendencias no indican la existencia de un Instituto óptimo por todos los estados, ya que la eficiencia de un sistema preventivo depende de su adaptación al mercado y a las Instituciones de cada nación.

- 9 En referencia al capítulo segundo de este trabajo, podemos señalar que la fragilidad financiera de la banca fue uno de los problemas fundamentales que enfrentó México al iniciarse la crisis económica a finales de 1994, siendo decisión del gobierno federal de enfrentar dicha crisis económica y rescatar al país de una situación de insolvencia.
- 10 El apoyo al sistema financiero se otorgó bajo la experiencia, apoyo y consulta internacional, que era la mejor decisión para reducir el daño de la crisis sobre el aparato productivo y la población en general. El daño que en general resintieron empresas y familias con la crisis se tradujo, en muchos casos, en incumplimiento de deudas con el sector bancario.
- 11 El costo fiscal que se debe pagar a futuro es resultado de la crisis, no de las acciones realizadas por el gobierno para apoyar al sistema financiero. Dicho costo hubiere sido mayor de no haber tomado las medidas adoptadas.
- 12 Definiendo el capítulo tercero, cabe señalar que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, se puede conceptualizar como un ente, que pretende proteger al ahorrador, mediante un fideicomiso constituido en el Banco de México.

Entre las principales características de este fondo, se pueden identificar las siguientes:

Sistema: Explícito, Mixto, Público y Controlado.

Mecanismo: Fondo Único.

Adhesión: Obligatoria

Prima: Mensual Variable y de Cobro Periódico.

Cobertura: La totalidad de las obligaciones a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple, con excepción de:

a) Los pasivos provenientes de las obligaciones subordinadas.

b) Los pasivos provenientes de las operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.

- 13 El Fondo Bancario de Protección al Ahorro: el objetivo de este fue que las Instituciones de Crédito que afrontaron problemas financieros, fueran capaces de cumplir sus compromisos frente al público ahorrador. Instrumentándose a través de un fideicomiso constituido por el gobierno federal y administrado por el Banco de México, cuyo fin tenía la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar

problemas financieros que pudieran presentar las Instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento de las Obligaciones a cargo de dichas Instituciones.

14 Con relación a la naturaleza jurídica del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, éste se encuentra constituido por el gobierno federal otorgándole el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, de ahí que resulte importante determinar su naturaleza jurídica, a efecto de establecer si debe ser considerado un fideicomiso público o privado.

a) Para determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso a través del cual se encuentra instrumentado, es necesario hacer referencia al concepto, elementos personales, fin, patrimonio fiduciario y regulación jurídica de los fideicomisos públicos, comparando cada uno de los aspectos con los propios del FOBAPROA.

15 En referencia al capítulo cuarto y último de este trabajo y analizado las propuestas de los partidos políticos y del ejecutivo federal, enunciamos las diferentes propuestas de estos:

- A PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, éste rechaza convertir la deuda del FOBAPROA en deuda pública, porque no cumplen los requisitos marcados por la Constitución y la ley de Deuda Pública señalando que el Ejecutivo viola la Constitución al usar al FOBAPROA para avalar y adquirir deuda Pública cuando estas acciones solo podrían haber sido autorizadas por el Congreso de la Unión.
- B PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, entre las propuestas más relevantes éste buscó reducir en un 30 por ciento la deuda pública derivada del FOBAPROA que se tendría que asumir, siendo que el 25% de este monto sería asumido por banqueros exigiendo así que el pago de intereses que le corresponden al sector Público no afecte los programas sociales y la inversión en infraestructura. Así como crear un fondo de garantías, modificar el sistema que regula los Bancos, crear un fondo de garantías y modificar la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.
- C El Ejecutivo Federal, propone crear dos organismos descentralizados, uno denominado Fondo de Garantía de Depósitos y otro llamado Comisión para Recuperación de Bienes que se encarguen de los activos funciones que tema el FOBAPROA.

Señalando que este régimen es alternativo para los inversionistas de las instituciones que tendrán la libertad de decidir la forma de términos y plazos en que en su caso admitan nuevos accionistas extranjeros y nacionales.

abriendo posibilidades de capitalización que estaban vedadas fortaleciendo su capacidad de operación y la garantía que ellas ofrecen a los ahorradores.

D. PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL, su propuesta plantea un esquema de reasignación del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo así como la práctica de auditorías integrales a los programas de rescate financiero y en su caso a los financiamientos contrarios a la ley. Así mismo precisa manejar un esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate Financiero para su transferencia al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

16 El 19 de enero de 1999, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación, La Ley de Protección al Ahorro Bancario, en la cual se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito; desapareciendo con ésta el Fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) creándose el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) mismo que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio lo que le da el carácter de entidad de la Administración Pública Federal. Teniendo por objeto el cuidar el sistema nacional de pagos y crear lo que en otros países se conoce como un seguro de depósitos a favor de aquellos que realicen con la Instituciones de Banca Múltiple.

17 El 18 de enero de 1999, salió publicada en el Diario Oficial, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la naturaleza de ésta es para cumplir de una manera más eficaz, la Protección y Defensa de los Usuarios de la Banca ante

las entidades Financieras Creándose al efecto un organismo único llamado Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros

- 18 Se aconseja que el IPAB, deberá invertir los recursos que obtiene en la creación de un fondo universal que garantice el cumplimiento de las obligaciones de cualquier intermediario financiero y que permita prevenir su inestabilidad.

- 19 El sistema Bancario debe servir a los intereses del pueblo de México y por lo mismo apegarse a los principios emitidos por el Comité de Basilea para la supervisión bancaria cuyo objetivo es asegurar en un mundo de servicios financieros globalizados la estabilidad y solvencia de los bancos y los sistemas nacionales; estimamos que siempre hay que trabajar para asegurar que la canalización del ahorro en una economía y entre países se realice con menor riesgo posible para el depositante y los intereses nacionales.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

MATERIAL LEGISLATIVO

(Leyes, Reglamentos, Decretos, Circulares, Reglas y Exposición de Motivos).

- CIRCULAR 991 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (9 de Enero de 1987).
- CIRCULAR 1191 de la Comisión Nacional Bancaria (22 de noviembre de 1193).
- CIRCULAR 1197 de la Comisión Nacional Bancaria (16 de Diciembre de 1993).
- CIRCULAR TELEFAX 87/86 del Banco de México (2 de Agosto de 1991).
- Decreto de Reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Expedido por José López Portillo, en Diario Oficial de la Federación, tomo CLXIX, No. 41 México, 30 de Diciembre de 1981.
- Decreto por el que se Reforma, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Expedido por Carlos Salinas de Gortari en Diario Oficial de la Federación, tomo CDXXXV, No. 18, México, 27 de Diciembre de 1989.
- Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las Agrupaciones Financieras. Expedido por Carlos Salinas de Gortari, en Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXVIII, No. 17, México 23 de Julio de 1993.

- Decreto por lo que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México de Instituto de Crédito del mercado de Valores y para regular las agrupaciones financieras Gaceta parlamentaria año 2, Palacio Legislativo de San Lázaro 12 de Diciembre de 1998.
- Dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por lo que se expidió a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se reforman, adicionan y derogan diversas exposiciones de las Leyes del Banco de México de Instituto de Crédito del mercado de valores y para regular las agrupaciones financieras, gaceta parlamentaria año 2 Palacio Legislativo de San Lázaro 12 de Diciembre de 1998.
- Exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, en Ley de Instituciones de Crédito, (México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1991).
- Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en Revista Comercio Exterior, vol. 35, No. 4 Abril 1985, México
- Exposición de motivos para la Iniciativa de Reformas Financieras, presentado para el ejecutivo de los CC., Secretarios de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión bajo el documento 079/57/98. De fecha 31 de marzo de 1998.
- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Expedida por Manuel Avila Camacho, en diario oficial de la Federación tomo CXXXVII, No. 44, 20 de Abril de 1943.
- Ley Federal de Entidades para Estatales. Expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo CCCXCVI, No. 8, México, 14 de Mayo de 1986.

- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Expedida por Pascual Ortiz Rubio, en Diario Oficial de la Federación, tomo LXXIII, No. 50 México, 27 de Agosto de 1932.
- Ley de Instituciones de Crédito expedida por Carlos Salinas de Gortari, en Diario Oficial de la Federación, tomo CDXLII, No. 13 México, 18 de Julio de 1990
- Ley Orgánica del Banco de México, expedida por Carlos Salinas de Gortari, en Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXXIII, No. 17, México, 23 de Diciembre de 1993.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. Expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXCIV No. 13 México, 20 de enero de 1986.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior. Expedida por Carlos Salinas de Gortari en Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXV No 8 México, 30 de Junio de 1992.
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIV, No. 8 , México, 13 de Enero de 1986.
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio., Expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIV, No. 13, México, 20 de Enero de 1986.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos , Expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIV, No. 13, México, 20 de Enero de 1986.

- Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIV, No. 8, México, 13 de Enero de 1986.
- Ley Orgánica del Sistema Banrural, expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIV, No. 8, México, 13 de Enero de 1986.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera, expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo, CCCXCIX, No. 38, México, 26 de Diciembre de 1986.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, expedida por Carlos Salinas de Gortari, en Diario Oficial de la Federación, tomo CDXLII, No.13, México, 18 de Julio de 1990.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en Diario Oficial de la Federación tomo CCXXV, No.14, México, Diciembre de 1982.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, expedida por Miguel de la Madrid Hurtado, en Diario Oficial de la Federación, tomo CCXXXXVII, No. 9, México, 14 de Enero de 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expedido por Carlos Salinas de Gortari en Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXI, No. 10, México, 24 de Febrero de 1992.
- Reglamento Interior del Banco de México, expedido por Carlos Salinas de Gortari en Diario Oficial de la Federación, tomo CDXCII, No. 21, México, 30 de Septiembre de 1994.

- Reglas de Operación del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (24 de Diciembre de 1986).

OBRAS GENERALES

- Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario Panorama Financiero Mexicano, 4ta. Edición México, Porrúa S.A. 1991.
- Borja Martínez Francisco, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, México, Edit. Fondo de Cultura Económica 1991.
- Clavijero Francisco Javier, Historia Antigua de México, Edit. Porrúa, México, 1959
- Gómez Gastinel Mauricio, El Fondo Bancario de Protección al Ahorro como medida de prevenir la Estabilidad Bancaria de México Tesis. U.N.A.M. 1991.
- González Huerta Arturo, El debate del FOBAPROA Edit. Diana México. 1998
1ª. Ed.
- Hernández Octavio, Derecho Bancario Mexicano tomo I. (México, Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas 1956).
- Manero Antonio, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista (México, Biblioteca Nacional de Estudios Históricos de la Revolución 1958.
- Mendoza Martell Pablo y Preciado Briseño Eduardo, Lecciones de Derecho Bancario, México. 1957.

- Moreno Toscano Alejandra, Historia General de México El Colegio de México, México 3º Edit. 1981.
- Ortega O. Rosa María, y Villegas H. Eduardo, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Edit. Pac. México, Primera edición, 1991.
- Ruiz Torres Humberto, Elementos de Derecho Bancario, Edit. Magrawhill México, 1997.
- Soto Sobreya y Silva Ignacio, Ley de Instituciones de Crédito Edit. Porrúa México, 1999 Ed. 8ª.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, tomo I, México, Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, 1957.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria tomo II. (México, S.H.C.P. 1957)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Verdadera Historia 4ª edición México, 1998.

HEMEROGRAFIA

REVISTAS.

- Asociación de Banqueros de México, A.C. Dimensión y Características de la Banca (II) Boletín Financiero de la asociación Mexicana de Bancos año I No. 11 (México, Asociación de Banqueros de México, noviembre de 1971).

- Bouehain Galicia Rafael. Momento económico No. 97. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas UNAM Junio 1998.
- Comité de Basilea. "La Supervisión de las Instituciones de Crédito como herramienta para prevenir el Riesgo Sistemático", en Documentos del Comité de Basilea sobre supervisión Bancaria, vol. II (México, Comisión Nacional Bancaria, Diciembre de 1992).
- González Marquez José Juan. "Legislación sobre Bancos en México", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 12. (México, Escuela Libre de Derecho 1998).
- Martínez Rincón Alberto. "Regulación y Supervisión de la Banca en México", en Regulación y Supervisión de la Banca, Experiencias en América Latina y el Caribe, vol. 2 (Santiago, Comisión Económica para América Latina y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, abril 1992).
- Palomino Hasbach Angel y Manuel Camacho Tellez. La Experiencia Mexicana con el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, en tercera reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y el Caribe, (México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1990).
- Sistema Integral de Información y Documentación Comité de Biblioteca e Informática cuadernos de apoyo Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión. Agosto de 1999.
- Sistema de Protección a los Depósitos, resultados en la encuesta realizada en diversos países, en Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, No. 17, (México, Comisión Nacional Bancaria, septiembre octubre 1993).

- Suarez Davila Francisco, "Desempeño de la banca Mexicana Nacionalizada 1982-1990" en Boletín del Centro de estudios Monetarios Latinoamericanos vol. 37, No. 4 (México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Julio-Agosto 1991).
- Velázquez González Isaias, Participación de la Comisión Nacional Bancaria en el curso sobre supervisión bancaria e indicadores financieros y económicos en Tegucigalpa, Honduras Mecanismos de Salvamento del sector financiero, en Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, No. 18 (México Comisión Nacional Bancaria, Marzo-abril 1992).

DOCUMENTOS OFICIALES

- Banco de México, Estados Financieros del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple del 8 de Abril de 1990, México, 1990.
- Banco de México, Informe anual 1990, México, Banco de México, 1990.
- Banco de México, Informe Anual 1996, México, Dirección de Estudios Económicos, Banco de México 1996.
- Informe Anual 1997, Comisión Nacional Bancaria y de Valores México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores 1997.
- Informe de Labores 1987, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, 1987.
- Informe de Labores 1990 de la Comisión Nacional Bancaria en Memoria de la Comisión Nacional Bancaria, México, 1990.

- Informe de Labores 1988-1989 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1 de Diciembre de 1988 al 31 de Octubre de 1989), México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.
- Informe Ejecutivo del Plan de Desarrollo 1997, Presidencia de la República. México, 1997.
- Informe Ejecutivo 1998, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1998.

CONSULTA EN INTERNET.

[HTTP://www.gp.pan.or.mx/FOBAPROA/prop](http://www.gp.pan.or.mx/FOBAPROA/prop).

Extracto: Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, es la acción compuesta integral al FOBAPROA en fecha 7 de Diciembre de 1998, tomado de la Pagina de la Dirección del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

www.bausico.org.mx, consulta de la pagina correspondiente al FOBAPROA.