

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

Omar Alvarez Arronte

OMAR ALVAREZ ARRONTE

Estudios: contador público por la UPAEP. Cargos en la administración pública: director de Auditoría (84) y coordinador general administrativo (85) de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del gobierno del estado de Puebla; director de Ingresos del ayuntamiento de Puebla (87-88); tesorero municipal del ayuntamiento de Puebla en dos períodos (89-90 y 90-92); secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del estado de Puebla (junio 92- junio 94); director general de Fiscalización en la Contraloría General del estado de Morelos (junio 94-febrero 95). Actividades fuera de la administración pública: supervisor de Auditoría Fiscal del despacho Ortiz Reyes Villanueva de Puebla, Puebla (79-81); asesor financiero de Volkswagen Comercial, S.A. de C.V. Actividades políticas partidistas: pertenece al sector popular del PRI, donde ha sido secretario de Finanzas de la CNOP (87, 88 y 89); secretario de Finanzas del CDM (90-91); subsecretario de Finanzas del CDE de Puebla (91); miembro del Consejo Político del CDE de Puebla (desde 92); Secretario general (febrero- agosto 95) y presidente (agosto 95- abril 97) del CDM de Puebla.

Actividades sindicales, sociales y políticas no partidistas: Vicepresidente regional del comité ejecutivo nacional del Incopse, zona Golfo- Centro de los estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz (desde 90). Experiencia legislativa: diputado federal suplente por el distrito 12 de Puebla en la LV Legislatura (91-94). En la LVII Legislatura: secretario de la Comisión de Marina y Miembro de las comisiones de Defensa Nacional, Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Presidente de la Comisión Investigadora del IPAB.

La Reforma del Sistema Financiero.

La historia del Sistema Financiero Mexicano se caracterizó por muchos años por la afirmación de la autoridad del Estado sobre las actividades de los intermediarios financieros; situación que cambio radicalmente a partir de la década de los 80.

Como consecuencia de las políticas implementadas por el Gobierno, en 1976 el país enfrentó su primera crisis financiera seria desde 1940 y la primera devaluación del peso frente al dólar en 22 años. Este acontecimiento dejó de manifiesto la debilidad estructural del sistema financiero.

Los cambios se dieron vertiginosamente, de la nacionalización de la banca en 1982 se pasó no sólo a la reprivatización de los bancos comerciales en 1990, sino que al mismo tiempo se llevó a cabo la “modernización” del Sistema Financiero en su conjunto.

Las políticas económicas implementadas en aras de alcanzar un crecimiento de la economía que nos permitiera alcanzar el nivel de los países desarrollados, así como los cambios constitucionales y, reformas al marco legal en general, fueron los factores que propiciaron finalmente la crisis de 1994.

La experiencia internacional con crisis bancarias señala algunas similitudes entre estas como son: generalmente ocurrieron después de un período de expansión económica, estuvieron relacionadas con problemas de la balanza de pagos, se presentaron en períodos posteriores a la desregulación financiera, y se generaron en un entorno carente de una supervisión adecuada.

En el caso de México, el proceso de desregulación financiera sumamente radical generó mejores expectativas en los agentes económicos propiciando un aumento en el consumo y la inversión a costa de un mayor endeudamiento del sector privado; la fuerte entrada de capitales y la ligera reactivación de la inversión ocasionaron un aumento en el déficit de la cuenta corriente; esto trajo consigo un aparente período de expansión económica reforzando las expectativas positivas de los participantes del mercado.

La modernización abarcaba la propia privatización del sistema bancario comercial, la creciente desregulación en operaciones de ahorro y financiamiento y una nueva aproximación a la competitividad internacional.

Por el lado de los bancos, al contar con una mayor disponibilidad de recursos, y al operar con menos restricciones otorgaron créditos en exceso, para incrementar su participación en el mercado, sin la debida prudencia, confiando en la materialización del ingreso futuro de sus deudores.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

El proceso de liberalización financiera pretendió fortalecer la capacidad de supervisión, pero no se tomo en cuenta que las autoridades carecían de experiencia y herramientas para regular y supervisar un sistema bancario distinto, en un contexto económico diferente.

Con el propósito de minimizar los efectos de la crisis en el sector financiero se diseñó un paquete de apoyo que pretendía evitar un riesgo sistémico, aumentar la confianza y la credibilidad en la economía mexicana, apoyar a las instituciones financieras, fortalecer a las instituciones bancarias para así reactivar la economía, minimizar el impacto fiscal y monetario y crear una cultura de pago bajo las condiciones imperantes en el mercado.

La crisis económica que dio inicio 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 contribuyo a deprimir aún más la actividad económica.

Se puso en peligro no sólo a la banca comercial, al crearse un entorno propicio para el surgimiento de un riesgo sistémico, 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.

La protección del sistema financiero derivó en la preservación del sistema de pagos, sin el cual se hubiera generado una quiebra masiva de empresas con el consecuente aumento del desempleo. Debiéndose dejar en claro que el apoyo vertido sobre el sistema bancario, producto del esfuerzo de la sociedad en su conjunto, no pretendió de manera alguna respaldar al sistema financiero como un fin en sí mismo, sino para que coadyuvara a la reactivación económica del país. De la misma manera, los apoyos otorgados fueron dirigidos a los ahorradores y deudores, más no a los accionistas de las instituciones de banca múltiple, los cuales han visto mermada su participación en ellas, o han sido obligados a aportar capitales notablemente mayores para sostener sus posiciones en la banca.

La crisis repercutió de manera importante en los ámbitos bancario y financiero, en virtud de la fuerte expansión que había tenido el crédito y del abrupto crecimiento en las tasas de interés. Su impacto se dejó sentir principalmente entre quienes habían contraído créditos, ya sea para ampliar y mejorar sus fuentes de ingreso -a través de empresas en distintos sectores productivos - o para la adquisición de vivienda.

El problema que se vivió en 1995, no inicio un año antes, tiene una historia larga, una historia que viene desde la nacionalización de la banca o incluso desde antes. Debe recordarse que en épocas previas a la nacionalización de la banca, particularmente en los años setenta, la mayor parte de los recursos que estaban depositados en los bancos, eran a su vez depositados en el Banco de México, mediante el llamado encaje legal.

Estos recursos se le prestaban al gobierno para financiar los déficit fiscales. De esta forma desde aquellas épocas, los bancos comerciales realmente tuvieron una función de banca muy limitada, porque el dinero que prestaban era en primer lugar, una fracción pequeña del total de recursos que captaban y en segundo lugar, las tasas de interés estaban controladas de manera que no se desarrolló realmente una cultura de otorgamiento de créditos y de evaluación de riesgos.

Posteriormente, cuando se nacionalizó la banca, se siguió prácticamente por el mismo cauce: la mayor parte de los recursos se canalizaban al gobierno federal, y esto hizo que persistiera la falta y la incapacidad de los propios bancos para tener criterios adecuados para el otorgamiento de créditos y la medición de riesgos. Esto mantuvo la debilidad del sistema de intermediación financiera.

Esto hizo difícil que la autoridad en materia de supervisión dictara e impusiera criterios a los bancos nacionalizados; esto fue una situación claramente inapropiada para el desarrollo de una supervisión adecuada, posteriormente tampoco durante la época de la liberalización financiera y la privatización, se contó con una supervisión adecuada.

Debe aceptarse que la banca mexicana expandió el crédito en forma imprudente, sobre todo de 1992 a 94, lo cual también fue reflejo de ciertas fallas en la supervisión. El crédito de los bancos al sector privado se expandió a tasas muy rápidas, de hecho, el crédito de los bancos al sector privado que en los años de 90 y 91, apenas llegaba al 10 ó 12% del Producto Interno Bruto (PIB), creció hasta una cifra superior al 30% del PIB en 1994. Pero también se dio este “boom” crediticio porque se tenían expectativas muy favorables sobre el desempeño general de la economía durante los próximos años. Esto ocasionó que se confiaran los banqueros, los empresarios, deudores, las familias. Todos se endeudaron ante estas perspectivas, y por ello puede decirse que el descalabro financiero sobrevino en gran parte porque dichas expectativas favorables no se validaron.

Una vez estallada la crisis por la devaluación de diciembre de 1994, se rebasó en muchos de los casos la capacidad de pago y no se pudo estar en condiciones de hacer frente a sus obligaciones.

Medidas emprendidas para evitar la quiebra del sistema bancario.

En el período comprendido entre 1995 y 1998, el Gobierno Federal promovió un conjunto de medidas para proteger el ahorro de los mexicanos y mantener la estabilidad de la economía. Entre ellas, destacan las relacionadas con el rescate bancario, las cuales tuvieron como propósito evitar el colapso del sistema financiero y, en última instancia, de la economía.

Las medidas que se adoptaron, fueron las que repercutieron en un menor costo para el país; de haber tomado otro curso de acción -y eso puede demostrarse- el costo para el país hubiera sido mucho mayor: Sin embargo, no debe soslayarse que un costo de 725,260 mil

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

millones de pesos es un monto importante, aunque este monto no será el costo total ya que a habido y se siguen recuperando activos.

La naturaleza y complejidad de la crisis financiera, en los deudores de diversos créditos otorgados por la banca, propició que, a partir de 1995, el Gobierno Federal, en acuerdo con la Banca, implantó diversos programas de apoyo para mitigar sus repercusiones en los acreditados.

Entre dichos acuerdos destacan los siguientes.

- Programa de reestructuración de deudas en Unidades de Inversión (UDIS).
- Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de Banca (ADE).
- Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda.
- Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).
- Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa (FOPYME).

Entre las medidas incluidas en dichos Acuerdos para apoyar a los deudores, destacan:

- Reducción de tasas de interés;
- Descuentos al principal de las deudas;
- Ampliación de plazos;
- Reestructuración de créditos hipotecarios;
- Implantación de treguas judiciales; y
- Condonación de intereses moratorios.

Con plena conciencia de lo trascendente de las reformas planteadas y de la necesidad de una solución integral a largo plazo, pero que también atendiera en lo inmediato las justas demandas de las organizaciones de deudores y los sectores productivos del país, los representantes populares en las Cámaras del Congreso de la Unión, a partir de las propuestas formuladas por el Presidente de la República, se situaron a la vanguardia del cambio, promoviendo la creación de figuras e instituciones modernas y eficaces, que permitieran soluciones reales y posibles a los planteamientos recogidos de las demandas populares, a la

vez que permitieron consolidar al sistema financiero como motor del desarrollo económico del país; y con esto se logro:

- a) Dar certidumbre jurídica a los ahorradores partiendo del reconocimiento de que el Ejecutivo Federal actuó con responsabilidad y oportunidad y, sobre todo, con apego a la norma constitucional y a las leyes respectivas.
- b) Reducir el monto de los pasivos contingentes que se consolidaron como deuda pública directa.
- c) Promover mecanismos de apoyo indispensables a los deudores de la banca, lo que significó otorgar apoyos adicionales a pequeños y medianos deudores agropecuarios y pesqueros, los hipotecarios y a la pequeña y mediana empresa.
- d) Enfatizar la visión hacia el futuro, fortaleciendo la supervisión sobre el sistema financiero nacional, asegurando la transparencia en la recuperación de activos, eliminando la universalidad de los seguros de depósito y profesionalizando la supervisión bancaria, para abatir los riesgos de nuevas crisis.
- e) Fomentar la capitalización del sistema financiero, resguardando el papel estrategico de la banca y sus efectos en la soberanía y la seguridad nacionales.
- f) Combatir la impunidad y deslindar responsabilidades revisando la legislación en materia de delitos financieros, la Ley de Quiebras y suspensión de Pagos y el Código de Comercio.
- g) Fortalecer la conducción de las políticas cambiaria y monetaria.

Es evidente que quienes salieron beneficiados con las estrategias adoptadas, fueron básicamente los ahorradores. El capital de los bancos representó una fracción muy pequeña de las obligaciones de los mismos, y en México absolutamente ningún ahorrador ó depositante en el sistema bancario perdió un centavo, porque a todos se les pagó puntualmente sus depósitos bancarios cuando así lo exigieron. Es evidente que si los créditos no se pagan, el capital de los bancos es insuficiente para cubrir las obligaciones representadas por los depósitos. De manera que el costo fiscal del paquete de apoyo es el remanente que resulta una vez agotado el capital de los bancos.

Existe un cierta manipulación de la información y se dice que se protegió a los banqueros, siendo una falacia, ya que de 19 bancos que existían, 18 privatizados más Banco Obrero, solo en cinco casos los accionistas originales mantienen hoy día el control de la institución. Muchos bancos han tenido que aceptar nuevos inversionistas precisamente para retener de alguna manera el control de la institución, pero bajo arreglos muy distintos de los que tenían en un principio.

En los casos restantes los banqueros no solamente perdieron su inversión, sino que muchos de ellos están sujetos a procesos penales. Debe señalarse que hay cerca de cincuenta procesos penales iniciados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por presunción de delito contra altos funcionarios de la banca incluyendo presidentes de consejos de administración.

Con las medidas adoptadas por parte del Gobierno resultaron beneficiados mas de 10 millones de cuentas bancarias. Los que se beneficiaron fueron los ahorradores porque pudieron disponer de sus depósitos cuando así lo solicitaron. Si no se hubieran pagado los depósitos de los ahorradores, hubiera ocurrido una quiebra del sistema financiero.

De no haber actuado con responsabilidad hubieran sido perjudicados incluso quien no tenía cuentas en los bancos.

Con relación a la decisión de apoyar a los ahorradores, se puede decir que el 90% de los recursos de un banco proviene de los ahorradores y solo el 10% de su capital. Haber pretendido afectar los recursos de los ahorradores se habría traducido en un alto costo mucho más alto para la sociedad, como sucedió en Chile a principios de los ochenta.

El costo político de no haber tomado las medidas que se tomaron en cuanto a proteger los depósitos y rescatar a los bancos hubiera sido mucho más alto. En 1995 se dijo que el endeudamiento temporal al que estaba recurriendo el país, el paquete financiero con los Estados Unidos y el paquete con los organismos internacionales, iba a ser impagable. Con todo al final no fue así; las medidas tomadas fueron acertadas y los resultados están a la vista.

Con los programas de apoyo una gran cantidad de deudores se vieron realmente beneficiados, mientras que para muchos la situación fue la opuesta, ya que no decidieron reestructurar sus deudas y aprovechar los beneficios de acogerse a alguno de los programas que se ofrecieron. Los programas para deudores van a tener un costo de alrededor de cien mil millones de pesos, y el grueso de los 552 mil millones, casi un 40% corresponde a los bancos intervenidos, donde en muchos casos ya todos los accionistas se retiraron, y perdieron el control de las instituciones, sus acciones, su capital, etc.

Descripción de las medidas adoptadas por el gobierno.

1. Ventanilla de liquidez en dólares

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

2. Programas de Capitalización Temporal (Procapte)

Principios de 1995, los bancos requerían elevar su capital urgentemente, lo cual en las condiciones prevalecientes no les resulta 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.

3. Programas de apoyo a deudores.

Para coadyuvar a los deudores, se pusieron en marcha diversos programas que abarcaron prácticamente a todos los sectores y estuvieron dirigidos, principalmente, al apoyo de aquellos que tenían créditos más modestos.

Los programas beneficiaron a 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.

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

4. Intervención y saneamiento de bancos.

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

Para llevar a cabo el saneamiento, el Fobaproa aportó el capital necesario a fin de salvaguardar los intereses de los ahorradores. Convirtiéndose en accionista se hizo dueño temporal de los bancos y garantizó, con ello, la continuidad de su operación. Cabe señalar que en estos casos los accionistas perdieron prácticamente la totalidad del capital que habían invertido.

Los bancos, que después de su saneamiento podían seguir siendo negocio, fueron vendidos a otras instituciones mexicanas o a bancos de prestigio internacional.

5.- Programa de capitalización y compra de cartera.

A los bancos, que a pesar de presentar problemas y podían seguir funcionando, el gobierno decidió apoyarlos comprándoles una parte de los créditos; con la condición de que los

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

dueños aportaran más capital o buscaran nuevos socios que así lo hicieran; habrá que decir que en todos estos casos los accionistas sufrieron importantes pérdidas.

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 122 mil millones de pesos que corrieron por cuenta de los accionistas.

Las reformas al marco legal.

Para lograr una solución definitiva a los problemas derivados de la crisis de 1994 y contribuir con ello a disminuir el riesgo de su repetición en el futuro, el Gobierno Federal y los Partidos Políticos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista, buscaron consolidar un sistema financiero más sano, a través de la realización de distintas reformas legales y de la suscripción de acuerdos para el establecimiento de programas específicos de apoyo, que fueron aprobados.

Con estas reformas se logró el mantenimiento de un sistema bancario y financiero sano con lo cual se lograron cumplir con tres propósitos generales:

- a) Mantener la estabilidad económica.
- b) Garantizar un mejor contexto para el desarrollo del país; y
- c) Procurar el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos mediante la protección y garantía de sus fuentes de ingreso, su patrimonio inmobiliario y sus ahorros.

Para esto fue necesario realizar un conjunto de reformas legales y generar acuerdos que condujeron a alcanzar las siguientes metas específicas:

- Disminución de los riesgos futuros de crisis bancaria y financieras
- Buscar una solución definitiva al impacto negativo de la crisis de 1994 en los deudores de créditos.
- Revitalización del crédito para contribuir a la recuperación del aparato productivo y, en consecuencia, la reactivación del crecimiento económico del país.
- Se fortaleció el sistema financiero nacional.

El diseño y aprobación de diversas normas y leyes por parte del Congreso de la Unión, y la suscripción de acuerdos entre los actores políticos, el Gobierno Federal y la banca, dio lugar a un esquema integral de solución a las presiones derivadas de la crisis bancaria y financiera de finales de 1994.

Este esquema integral incluyó cuatro aspectos centrales:

- La creación de un eficiente sistema de protección al ahorro, con un Instituto garante para ello; ambos aspectos se encuentran regulados en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, aprobada el día 12 de diciembre de 1998, con 326 votos a favor y 158 en contra.
- La creación de una Comisión Nacional de Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, a través de la promulgación de la respectiva Ley, aprobada también el 12 de diciembre de 1998, aprobada por 369 votos.
- La instrumentación de un programa de apoyo a deudores acordado por el gobierno y la banca, y los representantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PAN tanto de la Cámara de Senadores, como de la Cámara de Diputados, denominado “Punto Final”, destinado a brindar beneficios adicionales para los deudores de créditos empresariales, agropecuarios y pesqueros, así como para vivienda de tipo medio y residencial.
- El establecimiento de un conjunto más severo de sanciones a funcionarios bancarios y accionistas de instituciones bancarias y financieras que abusen de su posición, u obtengan privilegios indebidos. Estas medidas fueron adoptadas mediante un paquete de reformas, principalmente en el Código Penal, en lo que se refiere a las conductas ilícitas conocidas como “delitos de cuello blanco”.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario, IPAB.

El propósito y razón de ser esta ley es la protección, básicamente, de los pequeños ahorradores de nuestro país, que confían en los bancos y depositan ahí los recursos producto de su esfuerzo y trabajo. De esta manera, y con independencia de lo que pase con las Instituciones bancarias que tuvieran una situación de quebranto, existe un fondo que responde y garantiza que no se pierdan esos ahorros.

Creación del IPAB.

El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario se crea con el objeto de, entre otras atribuciones, manejar el fondo anteriormente mencionado, el cual se crea con las aportaciones obligatorias que deberán efectuar los bancos, por financiamiento y en su caso, de ser necesario y plenamente justificado, con los apoyos que otorgaría en su momento el Gobierno Federal.

Los depósitos protegidos con dicho fondo, tienen un límite cuyo tope es dinámico al estar calculados en Unidades de inversión (UDIS). Si a la fecha se hiciera un cálculo estarían protegidos los depósitos de hasta aproximadamente 860 mil pesos, por cuentahabiente y por institución bancaria.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Asimismo existen depósitos no protegidos, como son los hechos por entidades financieras del país o del extranjero; cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual pertenezca la institución en problemas; accionistas o miembros del Consejo de Administración y funcionarios de la institución de que se trate. Es decir, se trata, se insiste, de proteger principalmente a los pequeños y medianos ahorradores. A los ahorradores e inversionistas cuyo monto depositado sea superior, sólo se les protege hasta por el límite establecido para los pequeños y medianos, pero no la totalidad de su capital. Tampoco se protege a quienes tienen intereses o manejan las instituciones bancarias, por considerar que, además de formar parte de éstas, asumen el riesgo empresarial que implica pertenecer a las mismas.

Debe destacarse que las acciones de saneamiento de las instituciones bancarias, sólo se darán cuando sea viable la permanencia del banco y se cuente con estudios formulados por técnicos altamente reconocidos que así lo acrediten y con garantías sólidas que permitan, en cualquier evento, recuperar las sumas que se destinen a estos apoyos. En cualquier otro supuesto, se procederá a la liquidación o a declarar la quiebra de la misma, con el propósito de que, en ningún caso, el manejo ineficiente o las operaciones irregulares en las instituciones bancarias, repercutan en un costo para la sociedad.

Otro aspecto de mayor importancia, es que ahora quedan limitados los apoyos que directamente puede otorgar el Instituto en caso de una crisis que pueda afectar a una o varias instituciones y que ponga en riesgo al sistema en su conjunto, para lo cual la ley contempla que los apoyos extraordinarios tendrán que ser autorizados por el Poder Legislativo.

Es importante mencionar que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario inició operaciones en 1999, y se prevé que el límite para responder por los ahorros y depósitos bancarios, entre en vigor a más tardar el 31 de diciembre del año 2005, con lo cual se busca que la actual garantía total e ilimitada de los depósitos bancarios se vaya reduciendo en forma gradual hasta llegar a la prevista legalmente.

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1999, tiene como objetivos principales establecer un sistema de protección al ahorro bancario, concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación.

El IPAB es regido por una Junta de Gobierno, la cual se constituyó el 6 de mayo de 1999 y está conformada por siete vocales.

- Secretaría de Hacienda;
- Gobernador del Banco de México;
- Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- Cuatro vocales independientes designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

La Junta de Gobierno es presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su ausencia por su suplente

De acuerdo con la Ley el IPAB inició operaciones el 21 de mayo de 1999, teniendo como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado.

Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.

En relación con la protección y defensa de los intereses del público usuario de servicios financieros en nuestro país, a pesar de haber alcanzado una gran importancia desde hace tiempo y que se refleja en el gran número de usuarios y de operaciones que se realizan, éste careció durante mucho tiempo de un sistema especializado que diera cauce jurídico a las reclamaciones presentadas por el público. La Ley Federal de Protección al Consumidor no se aplicó a los intermediarios financieros como reconocimiento a su peculiar naturaleza y reconociendo el papel supervisor y de vigilancia que las Comisiones Nacionales han adoptado sobre el sistema.

A partir de la crisis de 1995 y, en particular, del problema de carteras vencidas, se hizo evidente la necesidad de una instancia de gobierno, idónea y especializada, que tenga a su cargo velar por los legítimos intereses de un importante sector de nuestra sociedad, como usuario de los servicios bancarios en particular, y en general, de todos los productos que ofrece las instituciones financieras del país.

El reconocimiento de que los servicios bancarios y financieros, en general, forman parte de nuestra vida cotidiana; el hecho de que exista un número muy importante de usuarios de dichos servicios, compuesto fundamentalmente por pequeños y medianos ahorradores o acreditados, que requieren en múltiples ocasiones de asesoría jurídica para hacer un adecuado uso de la cada día más sofisticada y compleja gama de los servicios financieros; y las limitaciones que han tenido las instituciones encargadas hasta ahora de intervenir en los conflictos que se suscitan entre el público usuario y las instituciones financieras en toda la República, obligo a crear una Institución pública que oriente y defienda sus derechos, los cuales, en ocasiones, no son cabalmente respetados por dichas instituciones.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

Así también, se requería que se vigilarán adecuadamente la información que las instituciones financieras ponen a la disposición de los ahorradores, depositantes

Todo lo anterior, dio origen a la necesidad de contemplar la creación de una ley y una institución pública, que atiendan la sentida demanda social de que se protejan efectivamente los derechos e intereses de los Servicios Financieros. Por esto se expidió la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios Financieros, y con ella se crea la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de servicios Financieros.

Se tuvo la necesidad de crear un ordenamiento para la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros. siendo un organismo público descentralizado que tiene por objeto promover, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan los servicios ofrecidos por las entidades financieras, procurando crear una cultura en esta materia entre el público en general, y proveer de la información necesaria a los usuarios citados, para que puedan decidir con mayores y mejores elementos, las decisiones relativas a la contratación de servicios financieros.

El organismo en cuestión, absorbió las funciones que en materia de protección de los intereses del público desarrollan las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro; con ello se pretende que sea una sola autoridad la que se encargue de la protección y defensa de los intereses del público, lo que permitirá a dichas Comisiones Nacionales dedicar toda su estructura, tiempo, recursos, personal y capacidad a las funciones de inspección y vigilancia que tienen encomendadas, fundamentales para detectar prácticas insanas dentro de las entidades que están en sus esferas de competencia; coadyuvando al fortalecimiento y especialización de la supervisión sobre el sistema financiero nacional, y profesionalizaría la supervisión financiera, para disminuir los riesgos de nuevas crisis.

Este organismo, que se denomina Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, y se ha configurado como la instancia en la que se ventilen y resuelvan los conflictos surgidos con motivo de la contratación de servicios financieros, sin que sea necesario que las partes acudan a otra instancia.

En caso de que sea necesario acudir a algún tribunal para la resolución de la controversia, dentro de la propia Ley se establece que el propio Instituto podría asesorar al usuario, a efecto de que éste no se viera en desventaja frente a la entidad en cuestión, lo que comúnmente ocurre. Otra característica de este Instituto, es que el público usuario de sus servicios cuenta con una sola instancia que le oriente, asesore, y reciba sus quejas; para cumplir con dicho fin, el Instituto puede recurrir tanto a las autoridades en materia financiera, como a las entidades financieras a efecto de que le proporcionen la información necesaria.

Con esta reforma preserva y mejora la instrumentación de los procedimientos de conciliación y arbitraje que la legislación mexicana ha desarrollado a lo largo del tiempo. Se estima

que la permanencia de estos mecanismos es indispensable, toda vez que la solución de las controversias a corto plazo por una vía que no implique la contención, o que promueva la sujeción voluntaria a las resoluciones de una autoridad, redituará beneficios al usuario de servicios financieros. En este sentido, los procedimientos que prevé esta reforma fomenta la resolución pronta, expedita y gratuita de los conflictos entre el público y las entidades financieras.

Asimismo se creó el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, en el cual se inscriben todas y cada una de las sociedades que ofrezcan al público servicios en materia financiera, con el fin de que el Instituto señalado pueda tener un control más completo sobre aquellas entidades que serán objeto de sus procedimientos conciliatorios y arbitrales.

Por otra parte, también se debe mencionar que las entidades en muchas ocasiones desconocen las necesidades que con respecto de sus servicios tienen los usuarios, por lo cual se pretende que el Instituto les proporcione esa información, con lo que las entidades tienen mayores elementos para planear sus estrategias de mercado y atienden de mejor manera las demandas de dichos usuarios.

Cabe mencionar que para el mejor desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines, se prevé que la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros cuente con delegaciones en diversas entidades del país. Con ello se pretende lograr una adecuada cobertura geográfica en la protección que se brinde a todas y cada una de las personas que utilicen los servicios que ofrecen las entidades financieras.

Como un elemento adicional, es importante oportuno mencionar que la Comisión Nacional cuenta con un Consejo Consultivo Nacional, así como con los Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales que se consideren necesarios para el cumplimiento de sus fines. Sus funciones serían coadyuvar con el Instituto para el mejor desempeño de las funciones de éste.

Con esta reforma se da certeza y seguridad jurídica a sus reclamos, a la vez que coadyuva al sano e integral desarrollo del sistema financiero mexicano y de sus propias autoridades, y da respuesta al reclamo de la población en general en pro de una instancia para proteger sus derechos como usuario de los servicios financieros.

Esta ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

Los derechos que otorga esta ley son irrenunciables. La protección y defensa a que se refiere tiene como finalidad otorgar a dichos Usuarios elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con las instituciones financieras.

Esta Ley y la Comisión que por ella se establece, son nuevos instrumentos que forman parte de toda una serie de cambios en materia de regulación y control financiero, tendientes a lograr que las instituciones que prestan dicho servicio y quienes las dirigen y administran, se ciñan irrestrictamente al Estado de Derecho tanto en su actuación, como, sobre todo, en sus tratos con el público usuario de sus servicios.

La Ley de Concursos Mercantiles.

Esta ley fue aprobada por la Cámara de Diputados el 25 de abril del 2000 con 353 votos en pro, ya que resulta adecuada para atender los males sociales derivados del incumplimiento generalizado de pagos, atendiendo las nuevas necesidades reales que se presentan, ello, para acrecentar el ahorro interno y que éste fluya a los proyectos de inversión productiva, contribuyendo al desarrollo económico y social del país, por sus efectos sobre la eficacia de nuestro sistema productivo para asignar

Es de interés público conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de las mismas y de las demás con las que mantenga una relación de negocios.

El concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas, denominadas conciliación y quiebra.

La finalidad de la conciliación es lograr la conservación de la empresa del Comerciante mediante el convenio que suscriba con sus Acreedores Reconocidos. La finalidad de la quiebra es la venta de la empresa del Comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago a los Acreedores Reconocidos.

Por lo anterior, se considera acertada la propuesta de regla general, de que durante la etapa de conciliación el deudor goce del beneficio de mantener la administración de su empresa.

Asimismo, estima que la propuesta de crear un órgano que brinde apoyo a los procesos concursales y que a la par, tenga la responsabilidad de actualizar y profesionalizar los servicios de quienes realizan las funciones en tales procesos, se constituye en una herramienta muy útil para regular con mayor agilidad y transparencia los concursos mercantiles.

Se señala la competencia exclusiva de los tribunales federales para conocer del concurso mercantil de los comerciantes, con la consideración de que constituye un fenómeno económico que por su naturaleza universal interesa preponderantemente al Estado.

También reconoce el carácter social de los créditos a favor de la clase trabajadora, en plena congruencia con la preponderancia de la legislación específica en materia laboral, por lo que contempla una ampliación a dos años de los privilegios a éstos.

Con respecto a la regulación de los procedimientos de cooperación internacional en materia de concursos, con lo cual nuestro país se coloca a la vanguardia de las naciones que están modernizando sus sistemas legales para adecuarse a su inserción en los flujos comerciales y financieros a nivel mundial.

Reforma el Código Penal

Adicionalmente a las reformas aprobadas para proteger el ahorro y apoyar a los deudores y a los usuarios de servicios financieros, se establecieron medidas preventivas y correctivas de aquellas conductas que podían poner en peligro el sano desarrollo de las actividades bancarias y financiera. Con este objeto el Congreso de la Unión aprobó importantes reformas al Código penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y se adicionó el artículo 46 bis; un inciso e) a la fracción I del artículo 90; un párrafo antepenúltimo al artículo 217; un párrafo antepenúltimo al artículo 218; un párrafo antepenúltimo al artículo 220; un párrafo antepenúltimo al artículo 222; un párrafo antepenúltimo al artículo 223; el párrafo quinto al artículo 224, y un párrafo final al artículo 225; Se deroga: el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 214, y. Se reforman: la denominación del capítulo 15; del título segundo del Libro Primero; el artículo 212; la fracción III y los dos últimos párrafos del artículo 214; la fracción III y los dos párrafos finales del artículo 217; los dos párrafos finales del artículo 218; los dos párrafos finales del artículo 220; las fracciones I y II y los dos párrafos finales del artículo 222; los dos párrafos finales del artículo 223; los dos párrafos finales del artículo 224; y el párrafo que sigue después de la fracción XXVII del artículo 225

Las reformas que más destacan son las siguientes:

La definición de la inhabilitación, es decir, que una persona no pueda volver a ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Que la inhabilitación, si se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

Para su ejecución, el órgano jurisdiccional remitirá copia certificada de la sentencia firme a

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

las autoridades señaladas en el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se consideran servidores públicos, para efectos de este Código, todos aquellos funcionarios estatales o municipales que manejen recursos económicos federales o del Distrito Federal.

Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, de que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública, de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de la Federación o del Distrito Federal o en los organismos que gozan de autonomía previstos en la Constitución, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

Además habla destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Destitución e inhabilitación de seis a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En el conjunto de reformas aprobadas y los acuerdos alcanzados, es perfectamente identificable el hecho de que las propuestas planteadas y cuyos objetivos se expresaron con toda oportunidad y claridad, han sido cabalmente cumplidos, lo que nos permite sostener con plena certeza, que el Gobierno se constituyó en eje fundamental de los avances logrados.

La Nueva Ley de Concursos Mercantiles

La realidad económica actual es más compleja y dinámica, por lo que la legislación debe actualizarse constantemente para no ser rebasada por el entorno comercial y financiero. De esta forma, se propone al Congreso de la Unión modernizar el marco jurídico en materia de quiebras, mediante la expedición de una nueva Ley de Concursos Mercantiles que sustituya a la anterior Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos de 1942.

La quiebra es, fundamentalmente, la salida de una empresa del mercado, y ello tiene efectos negativos tanto para el titular de ésta como para los trabajadores que en ella laboran y la sociedad en general, que ya no tendrá a su alcance los productos o servicios que la empresa brindaba. En otras palabras, la quiebra es un fenómeno económico y social. El derecho concursal debe, por lo tanto, cumplir la importante función de tratar de evitar que la empresa en cuestión fracase y se desperdicie el esfuerzo creativo del empresario, así como proteger en lo posible los derechos de los trabajadores y de quienes aportaron capitales a la empresa, aceptando un riesgo, es decir, los acreedores.

Lograr lo anterior significa contar con un marco jurídico que da certidumbre y confianza a los particulares en la solución de los conflictos normales en caso de quiebra o suspensión de pagos. Si se consigue la supervivencia de la empresa, el empleo y el esfuerzo productivo se mantienen. Si, en cambio, resulta imposible conservar la empresa, se facilita la reasignación eficiente de los recursos productivos en la economía y se contribuye a que la salida de la empresa de los mercados afecte lo menos posible su entorno social y económico.

En todo ello, la Ley debe reconocer que el Estado juega un papel muy importante. Por un lado, asegura las condiciones que permitan que las empresas que son viables logren reestructurarse, coordinando los esfuerzos cuando una instancia en lo proceso no logre concluir exitosamente y proveyendo un foro donde la información fluya entre los actores involucrados. Por otro, cuando la empresa ya no es viable, el Estado coadyuva a la resignación de factores productivos, de modo que los trabajadores puedan encontrar nuevas fuentes de empleo y los bienes seas aprovechados por otras empresas más productivas.

La Ley de Concursos Mercantiles que se propone no cancela simplemente la legislación vigente, sino que la actualiza, manteniendo el núcleo fundamental de los principios que animaban la ley anterior. El derecho mercantil no es nuevo en nuestro país, y por ello se aprovecha la experiencia y la visión de los maestros en la materia que se han dedicado a perfeccionar este marco jurídico. Más aún, en su confección, la nueva ley se ha beneficiado de numerosas consultas y análisis en toda la república, así como debate plural e intenso de las fracciones parlamentarias de los diferentes partidos representados en el Congreso.

La nueva ley tiene tres cualidades centrales:

- Es predecible. Es decir, consigue establecer reglas claras y precisas que permitan su aplicación de manera uniforme, para todos, de modo que ofrece certeza a las partes y desincentiva los litigios a la ligera.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

- Es equitativa. O sea, no da el mismo trato a actores que son diferentes; reconoce la diversidad entre los acreedores y evita el fraude y el favoritismo.
- Es transparente. Obliga a proveer de información suficiente a los participantes, para que todos puedan ejercer sus derechos, y dispone que los procedimientos judiciales sean abiertos y que las decisiones se fundamenten y se hagan del conocimiento público.

A continuación se comparan las disposiciones principales de las dos leyes, la vigente y la propuesta, señalándose los beneficios que aportan con la adopción de la Ley de Concursos Mercantiles:

Permite un inicio ágil del proceso, evitando demoras o confusiones derivadas de la distinción práctica entre insolvencia o liquidez de una empresa	/	X
Establece un procedimiento adecuado que evita la indeterminación entre un estado legal de quiebra y un estado legal de suspensión de pagos.	/	X
Otorga una capacidad de negociación mayor a los deudores, abriendo la puerta a posibles abusos, desincentivando el otorgamiento de créditos.	X	/
Asegura que una empresa inviable no represente mayores costos de administración y se proceda a su liquidación conforme a la Ley.	/	X
Permite que aquellos deudores con capacidad de pagos se declaren en suspensión y aprovechen los beneficios que esto significa para cumplir sus obligaciones.	X	/
Impide la participación correcta de los acreedores, dejando en manos del juez la decisión sobre la mejor forma de enajenación de los activos del comerciante.	X	/
Atiende las diferencias entre acreedores, facilitando la realización del convenio entre éstos y el deudor.	/	X
Confiere facultades apropiadas a los jueces, evitando concederles demasiada discrecionalidad en aspectos de orden administrativo y financiero del proceso.	/	X
Facilitar la labor de los jueces, evitando cargas de trabajo extraordinarias, facilitando la transparencia y predecibilidad del proceso.	/	X
Asegurar una supervisión adecuada de los síndicos, proveyendo un mecanismo formal de acreditación y supervisión de sus funciones.	/	X
Propicia las soluciones extrajudiciales, manteniendo en todo caso abiertas las puertas hacia una solución de índole judicial imparcial y expedita.	/	X

Los aspectos mas importantes de la nueva Ley propuesta permitirán eliminar los problemas asociados con la Legislación anterior, evitando los abusos y acortando el tiempo de duración. Las directrices básicas de la Ley de Concursos Mercantiles son las siguientes:

- Se tiene solo un proceso, el concurso mercantil, con dos etapas: conciliación y quiebra. La primera tiene el objetivo de salvar la empresa, mediante un convenio entre deudor y acreedores. La segunda permite que un especialista realice la enajenación de la empresa, maximizando su valor, mediante un procedimiento transparente.
- El periodo de conciliación tiene un plazo terminante que incentiva el arreglo y evita los abusos. Se trata de un lapso estrictamente limitado de 180 días, y en condiciones excepcionales podrá extenderse por 90 días mas, cumplido el cual se procede automáticamente al periodo de quiebra.
- Dentro de la conciliación se suspenden todos los procesos de ejecución de acreedores garantizados, fiscales y laborales, con el fin de preservar el valor que ofrece el concurso. El único procedimiento que no se suspende es el de créditos laborales, como lo dice la fracción XXIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución.
- Declarado el concurso mercantil, se cancelan multas, recargos y otros accesorios que establece la legislación fiscal, lo que facilita la celebración de un convenio entre el deudor y los acreedores. Se incluirán estos accesorios en la determinación del monto de los créditos fiscales, en caso de que no se llegue a un convenio.
- Se busca facilitar la celebración de un convenio entre las partes, pero se preservan en todo caso los derechos de las minorías de acreedores disidentes. De esta forma, la flexibilidad que se permite en la conformación del convenio no es pretexto para atropellar a dichas minorías.
- Dado que los acreedores difieren entre si, tanto por naturaleza como por monto de créditos, es posible que el interés que tengan en el proceso de concurso también difiera, habiendo unos más interesados que entre otros en una pronta resolución. Por ello se suprimió la figura de la junta de acreedores, que era uno de los obstáculos mas evidentes para el trámite ágil del proceso.
- En el proceso de quiebra, lo que busca el síndico es vender la empresa, es decir enajenarla para repartir el producto entre el comerciante deudor y los acreedores, conforme a sus respectivos derechos. La ley propuesta permite al síndico obtener al máximo valor por dicha enajenación, por lo que faculta para proponer al juez un proceso de venta apropiado. Si los acreedores objetan este proceso, la tarea se lleva a cabo mediante subasta pública, de manera transparente y regulada por la ley.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

- Tanto el conciliador como el sindico pueden sustituir las garantías embargadas por la autoridad laboral mediante una fianza, para evitar que las resoluciones de dicha autoridad afecten solo a un tipo de acreedores, en especial los garantizados.
- La agilidad del proceso se fomenta al darse la verificación y reconocimiento de créditos de manera paralela con el período de conciliación. Concluir el reconocimiento resulta, por ello atractivo para todos los participantes, pues solo así se podrá suscribir un convenio.
- La sentencia que inicia el proceso de concurso implica que todos los créditos se den por vencidos y se suspende su pago, pero los créditos garantizados continuarán causando los intereses ordinarios acordados. A su vez, los créditos comunes se convertirán a su equivalente en UDIS a la fecha de la sentencia. De esta está forma se mantiene el valor de los créditos.
- El artículo 123 de la constitución, en la fracción XXIII del apartado A, señala que “los créditos a favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencias sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra”. Para brindar mayor protección a los trabajadores, la ley concursal propuesta establece que los derechos de los trabajadores se amplían a los salario devengados de los últimos dos años.
- Para dar apoyo profesional a los procesos de concurso, se crea el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como órgano del Consejo de la Judicatura Federal. Este estará encargado de acreditar, nombrar y supervisar a los especialistas (visitadores, conciliadores y síndicos) señalados en la ley. Esta es una importante medida que permitirá:
 - a) Aligerar la carga de trabajo que ya tiene el Poder Judicial y apoyarlo en sus tareas
 - b) Ofrecer certidumbre jurídica a las partes.
 - c) Dejar espacio para que el comerciante y los acreedores en un 75%, obtén por contratar a un conciliador o síndico diferente de los que figuren en las listas del Instituto.

Modernización del marco legal en materia de garantías.

Antecedentes

Con el objeto de modernizar en nuestro país el marco legal en materia de constitución de garantías, y con ello facilitar el acceso al crédito, en especial a los particulares y a la pequeña y mediana empresa, se reformaron diversos ordenamientos:

- Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito
- Código de Comercio.
- Ley de Instituciones de Crédito.

Lo anterior con el objeto de:

- Brindar un esquema moderno que ofrezca mayor seguridad jurídica a las partes, en el que se ponga especial atención a la protección de los derechos de los deudores.
- Disminuir el costo del crédito, eliminando el subsidio cruzado que se presenta entre deudores cumplidos e incumplidos.

I. Motivos de la Reforma.

	Situación con la ley vigente	Situación con la ley propuesta
Reactivación y canalización del crédito	El crédito no fluye hacia las actividades productivas y, por ende, no apoya el crecimiento económico y social del país.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar los procesos de otorgamiento y recuperación del crédito
Equilibrio entre deudores y acreedores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay equilibrio entre deudores y acreedores. ▪ Los deudores se ven obligados en la práctica sobre garantizar los créditos que solicita. ▪ Los acreedores se ven inducidos a compensar sus posibles pérdidas mediante el encarecimiento del crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminuir el costo del crédito, eliminando el subsidio cruzado que se presenta entre deudores y acreedores ▪ El deudor tiene, desde un principio, un límite preciso de las responsabilidades que adquiere y el acreedor, por su parte, tiene la certeza de que, en caso de incumplimiento, a ejecución de las garantías de crédito será expedita
Facilitar el acceso a crédito a mayor número de personas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Predisposición a canalizar el crédito solo a quienes están en condiciones de otorgar bien 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecer como garantías tanto bienes muebles como inmuebles tangibles e intangibles, mediante una regulación que permita a los deudores ofrecer esos bienes y los que adquieran en el futuro, además de sus frutos y aprovechamientos
Facilitar el acceso a financiamiento a pequeñas y medianas empresas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las pequeñas y medianas empresas no pueden acceder fácilmente al crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar el acceso a créditos a un número mayor de personas, empresas y sectores

Intermediarios financieros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No permite a los intermediarios y distribuidores de financiamiento canalizar crédito, lo cual limita la expansión y el funcionamiento eficiente de la actividad productiva del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se contempla a los proveedores, intermediarios distintos a los institucionales y distribuidores como conducto para proveer de crédito a los agricultores y pequeños empresarios. ▪ Las instituciones de seguros, las afianzadoras, las sociedades financieras de objeto limitado y los almacenes generales de depósito pueden fungir como fideicomisos en los fideicomisos de garantía.
Proceso rápido y simplificado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos lentos, largos y complejos para la ejecución de las garantías. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos ágiles y expeditos, que contemplan la ejecución de garantías en lapsos breves de tiempo.
Seguridad jurídica de las partes	Incertidumbre e inseguridad jurídica.	Esquema que ofrece mayor seguridad jurídica a las partes, poniendo especial atención a la protección de los derechos del deudor.

II. Características de los tipos de garantías que se proponen

Los dos tipos de garantías que se prevén en la iniciativa de Ley son 1) la prenda sin transmisión de posesión y 2) el fideicomiso de garantía. Se considera necesario incorporar ambas figuras en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ya que esta es la que contiene las normas sobre la prenda y el fideicomiso mercantil en general. Ambas disposiciones ayudarán a robustecer la reactivación y la canalización del crédito en nuestro país.

Prenda sin transmisión de posesión.

- Se utilizará únicamente para otorgar garantías mediante bienes muebles y derechos.
- El deudor conserva la posesión material de los bienes dados en garantía.
- Las empresas o el particular pueden dar su capital de trabajo, incluyendo la producción en proceso, sin perder su posesión. Esto facilita el acceso al crédito sin que el deudor

deje de operar, y da certidumbre al acreedor mediante la garantía y el proceso de ejecución.

Fideicomiso de garantía.

- Se destinará principalmente a la garantía mediante bienes inmuebles.
- Se puede utilizar un mismo fideicomiso para garantizar obligaciones sucesivas del deudor, lo cual implica que este pagará los gastos de constitución una a la vez.
- Pueden darse en garantía la totalidad de los bienes que el deudor utiliza para desarrollar su actividad preponderante, sin necesidad de identificarlos de manera pormenorizada.

III. Procedimientos de ejecución de garantías

La iniciativa de la ley de garantías de crédito, destaca que para poder alcanzar los propósitos que inspiran la creación de las dos figuras anteriores, es necesario establecer procesos especificados para ejecutar las garantías. Se propone incluir dichos procesos en el Código de Comercio. Al efecto, se prevén dos mecanismos de ejecución, uno extrajudicial y otro judicial.

Extrajudicial	Se concibe como un proceso de consenso entre las partes para ejecutar las necesidades de tener que acudir al procedimiento judicial.
Judicial	Constituye un proceso sumado, que contempla plazos más cortos que los que contienen las disposiciones que se aplican actualmente en los juicios ordinario y ejecutivo mercantil.

IV. Ventajas para el deudor

- En caso de incumplimiento, su obligación se extingue en el momento en que se hace la entrega de los bienes dados en garantía, aún en el caso del que el valor de la garantía sea inferior a la obligación. Esto protege al deudor ante incrementos inesperados en las tasas de interés.
- En caso de que se entregué la garantía y está se ejecute a un valor superior de la obligación del deudor, la diferencia le será devuelta.
- Puede disponer de los bienes que dio en garantía.

- Si los bienes que dio en garantía se sobre valúan, puede exigir la disminución de la garantía.
- En caso de que los bienes dados en garantía bajen de valor, podrá ofrecer garantías adicionales antes de que le sea exigido el crédito.
- Cuando se otorguen en garantía varios bienes, o bien estos sean cómodamente divisibles y se esté facultado a hacer pagos parciales, el deudor podrá solicitar que la garantía se reduzca en proporción a los pagos realizados.
- Brinda certeza jurídica a los deudores al determinar, en el momento mismo de la contratación del crédito, el alcance de los bienes dados en garantía. Esto les permite conocer el límite del compromiso total que adquieren en función de su adeudo. Además, se limita la responsabilidad del deudor, ya que la nueva ley permitirá salvaguardar su patrimonio frente a posibles incrementos en el monto nominal de las deudas.

V. Ventajas para el acreedor

- Un proceso de ejecución expedito
- Mayor seguridad jurídica en caso de incumplimiento por parte del deudor, ya que disminuye significativamente los efectos que el retraso en la ejecución de garantías tiene sobre el costo de los créditos.
- Abatimiento de costos y mayor rentabilidad.
- Verá aumentar sus ganancias debido a que habrá mayor colocación de recursos.

VI. Ventajas generales

- Reducción de las tasas de interés a mediano plazo, con relación a los créditos otorgados mediante los esquemas vigentes.
- Los deudores y acreedores que cuentan con créditos otorgados bajo los esquemas actuales podrán optar por este nuevo esquema o, bien, permanecer en el que se encuentran.
- Facilidad de acceso a crédito competitivo.
- Robustecimiento y consolidación el sistema de créditos .
- Aprovechamiento del financiamiento hacia los proyectos de inversión productiva.