



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

PERFIL INSTITUCIONAL DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO Y SU CONTEXTO ECONOMICO - SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA
P R E S E N T A
LENIA CASILLAS GUEVARA

ASESORES DE TESIS: DR. JOSE AYALA ESPINO †
DR. ALEJANDRO ROGELIO ALVAREZ BEJAR



MEXICO, D.F.

JULIO DE 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICATORIAS

Agradezco a Dios por haberme permitido llegar a este momento de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por que me dio la oportunidad de estudiar sin esperar nada a cambio.

Más que una dedicatoria es un tributo que hago con gran cariño a la memoria del Dr. José Ayala Espino, profesor y amigo, quien me orientó durante su vida a formarme como buena estudiante y futura profesionista.

Al Dr. Alejandro Álvarez Bejar, por su invaluable apoyo, por haberme reorientado y paciencia que tuvo para con éste trabajo y por su apreciable amistad.

A los destacados sinodales, que apoyaron a la revisión de este trabajo, como son: Dr. Gabriel Alejandro Mendoza Pichardo, Dr. Manuel Díaz Mondragón, Mto. Vicente Guerrero Flores y Mto. Leonardo Lomeli Vanegas, y a todos mis profesores que con su enseñanza, sentaron las bases para que pudiera concluir esta primera parte de mi vida

De manera especial a toda mi familia por que puso su fe en mi y por su apoyo en los momentos mas difíciles que hemos compartido.

Con profundo amor a mi mamá por el ejemplo integro del estudio y constancia y a mi papá por el apoyo y paciencia en toda mi vida. Con mucho cariño a mis hermanos Karla y Juan Guillermo, que siempre me motivaron para concluir éste trabajo.

A Julián , por haberme compartido su experiencia con su trabajo análogo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO Y LAS CRISIS

1.1 Algunos antecedentes del FOBAPROA	1
1.2 Fundamento legal	2
1.3 Manejo de los recursos	4
1.4 Importe de la deuda del FOBAPROA	7
1.5 Crisis bancaria	8
1.6 Efectos de la crisis	14
1.7 Apoyos externos	16
1.8 Apoyo del Gobierno Mexicano en la crisis	19

CAPÍTULO II SUSTENTO ECONÓMICO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

2.1 Identificación del sistema financiero	25
2.2 Participantes	28
2.3 La intermediación bancaria	29
2.4 Comportamiento del sistema financiero	31
2.5 Liberalización del sistema financiero	34
2.6 Impacto de la reprivatización bancaria	36
2.7 El TLC y la banca	39
2.8 Tendencias del sistema financiero mexicano	42

CAPÍTULO III

FUNCIONAMIENTO DEL FOBAPROA, DESDE SUS ORÍGENES

3.1 Fines del FOBAPROA	46
3.2 Programas de apoyo crediticio	49
3.3 La intervención y saneamiento de bancos	54
3.4 Adeudos de los bancos	58
3.5 Algunas opiniones sociales sobre el FOBAPROA	62

CAPÍTULO IV

LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO Y EL FOBAPROA

4.1 Principios legales de la deuda pública	68
4.2 Evolución de la deuda pública 1996-2001	71
4.3 Cifras del FOBAPROA	75
4.4 Problemática en la operación del FOBAPROA	78

CAPÍTULO V

QUEBRANTO Y DAÑO PATRIMONIAL EN LOS PRÉSTAMOS DEL FOBAPROA

5.1 Alternativas de pago	83
5.2 El IPAB	85
5.3 Verdad o mentira del apoyo económico	86
5.4 Costos de transacción, quebranto y daño patrimonial causado al Estado	91
5.5 Salir del problema con una modificación institucional	98
CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Desde 1995, se han generado en México diversas controversias sobre el tópico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), por tal motivo me nació la inquietud de profundizar en el tema a efecto de contar con un panorama más específico de lo que es el FOBAPROA y el impacto que ha tenido éste en el entorno económico; al realizar esta investigación sobre el particular fijé un objeto, el de que pueda ser utilizado por las diferentes personas que estén interesadas en conocer ¿Qué fue?, ¿Cuál fue su funcionamiento, su operatividad, su relación con la deuda pública? así como su importancia dentro de ésta y como sus operaciones de rescate han impactado en la economía

Estimo que este estudio podrá sentar las bases para que los lectores puedan ubicar la diferenciación de un simple fideicomiso que no representaba importancia cuando no había rescates bancarios, la trascendencia de su creación en el contexto político y social del país, postración, erogación y creación de un mecanismo análogo.

Como hipótesis general, sostengo que el FOBAPROA efectivamente sirvió para contener los efectos destructivos de la crisis financiera sobre el sistema bancario, pero debido a la amplitud de su cobertura y la falta de ubicación de su costo con la deuda pública, ha representado una carga fiscal excesiva sobre las finanzas del Estado. Surgido de una compleja trama institucional, el FOBAPROA fue diseñado para evitar fiscalizaciones incómodas por parte del Congreso de la Unión, lo que explica también su abultado importe

En ese sentido esta tesis tiene un contenido de 5 capítulos, los que se plantearán el nacimiento del FOBAPROA, su operación, su funcionamiento, los términos del sustento económico hacia el sistema financiero, la crisis financiera, los cuestionamientos de los diversos entes sociales del país sobre el mismo, los importes que alcanzaron los saneamientos bancarios de algunas instituciones, la

recuperación de los apoyos otorgados a las mismas y el nacimiento de una nueva institución que realiza algunas de las funciones que desempeñaba el FOBRAPOA, con un enfoque teórico económico, ello permitirá encontrar determinadas respuestas de algunas inconsistencias y aciertos en su utilización.

De esta forma, el capítulo primero, describe en una forma somera, el proceso de como nació el FOBAPROA, su fundamento legal, el manejo de los recursos, el importe que representó en su momento en el rubro de la deuda, ¿por qué? se dio la crisis bancaria, los apoyos externos que se le han otorgado al país para evitar una crisis mayor y las acciones del Gobierno Mexicano.

En el capítulo dos, presenta el panorama del sistema financiero mexicano, toda vez que las instituciones apoyadas mediante el FOBAPROA, forman parte del mismo, por lo que a manera de referencia, detallo algunos aspectos que tienen relación con el sistema financiero, lo que es la operatividad de la intermediación bancaria, la tan cuestionada liberación financiera, las transformaciones que ha sufrido dicho sistema, los impactos que tuvo la privatización bancaria y su relación con el FOBAPROA, así como la tendencia del sistema financiero con el arrastre que trae dentro del fideicomiso que estoy analizando.

Dentro del capítulo tres, abordaré lo concerniente a cómo funcionaba el FOBAPROA, los diferentes programas implementados para apoyar a los bancos que tenían problemas de solvencia económica y de falta de liquidez, la función de las autoridades financieras en los procesos de intervención, la evolución de la situación financiera reportada de los bancos con problema y el abordaje dentro del sistema financiero mexicano

El FOBAPROA y la deuda pública, son contemplados en el capítulo cuatro, dada la importancia que tiene en este rubro, señalando las bases legales que le dan existencia a la deuda y presentando las diversas posiciones de los entes sociales sobre su manejo como deuda, así mismo se presenta una evolución del

comportamiento que ha tenido ésta en periodos críticos de nuestro país, señalando de igual manera la clasificación formal de la deuda interna y externa de México, y el impacto que en su caso le dejó el FOBAPROA y el planteamiento y exposición de los elementos que influyeron en la debilidad de la operación del mismo

Por último, el capítulo cinco intenta explicar lo relacionado con la recuperación de los préstamos del FOBAPROA, las diferentes alternativas de pago que se dieron para llevarlo a cabo, la existencia e importancia del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) en dicha recuperación, como nuevo mecanismo de seguro para los ahorradores, la paradoja respecto de la hipótesis sobre la verdad o mentira del apoyo económico, si hubo como resultado de la investigación un daño patrimonial al Estado, buscando una salida al problema relacionada con la situación actual del sistema financiero.

CAPITULO I

EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO Y LAS CRISIS

Para dar inicio a todo lo relacionado con el FOBAPROA se hace necesario ubicar en el tiempo la creación y existencia del mismo, así como el instrumento jurídico que le da sustento legal.

De igual manera, los términos sobre el manejo del mismo, de los recursos de que dispuso y que engrosó el rubro de la deuda pública, que llevó a un costo fiscal, así como su efecto en la crisis financiera y la materialización de apoyos que se dieron a través de éste fideicomiso

1.1. Algunos antecedentes del FOBARPOA

Los antecedentes del FOBAPROA, tienen inicio el 10 de diciembre de 1981 cuando se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de fecha que como su nombre lo indica, es la que regula las actividades de los bancos, para crear un fideicomiso que, sin embargo, debido a la estatización o nacionalización bancaria de 1982, nunca entró formalmente en operación.

Al FOBAPROA se le identificaba como un "fideicomiso privado de interés público" según lo establece el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, que fue creado o constituido por el Gobierno Federal, y tuvo por finalidad, preservar la seguridad de los ahorradores, en caso de que los bancos tuvieran quebrantos, para lo cual, el Banco de México en su carácter de administrador del fondo (fiduciario), descontaría las cantidades tendientes a proteger el ahorro, con un fondo inicial, según el artículo 77 de la Ley anterior en materia bancaria, denominada: "Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito".¹ Sobre esa base se constituyó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple(FONAPRE)² y el 20 de noviembre de 1986 ya se hizo con aportaciones

¹ Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985

² Contrato de Creación del FONAPRE, 10 de noviembre de 1986 (documento interno de Banxico)

de los mismos bancos, este fideicomiso funcionó durante los años de la banca estatizada 1983-1990, que recibía aportaciones de los bancos, sólo que, al ser éstos en su mayoría de propiedad estatal, dichas aportaciones resultaban, de hecho, recursos públicos.

Posteriormente, se expidió una nueva ley denominada Ley de Instituciones de Crédito que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de Julio de 1990, en donde se contempló la existencia del FOBAPROA, según el artículo 122 de la mencionada ley. Con fecha 28 de noviembre de 1994, se convino compilar en un solo instrumento el régimen aplicable al FOBAPROA, previsto en el contrato constitutivo. Dicho convenio constitutivo fue a su vez modificado mediante instrumento de fecha 17 de enero de 1995.

Así, podría afirmar, que el FOBAPROA fue oficialmente creado por el Gobierno Federal en 1990, para dar cumplimiento a lo que establece la Ley de Instituciones de Crédito. El artículo 122 de esta Ley señala que le corresponde al Banco de México administrar este fondo y llevar a cabo las operaciones necesarias, a fin de evitar que los problemas financieros puedan impedir a las instituciones bancarias cumplir con sus obligaciones.

En la crisis de diciembre 1994, los fondos fueron insuficientes y aún así el FOBAPROA siguió operando, convirtiéndose en instrumento político y financiero para rescatar de la quiebra a bancos intervenidos por manejos ineficientes y/o fraudulentos y, para llevar a cabo un amplio rescate del sistema bancario, cuyo desplome se agudizó en 1995 tras los efectos de la crisis económica.

1.2. Fundamento legal

Como ya se indicó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito a la letra decía: "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I.- 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 de obligaciones a cargo de dichas instituciones, 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.

II.-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. Para la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del fondo en la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositadas, correspondiendo dicho fondo el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones.³

Dicho artículo especifica que el Banco de México administrará un fideicomiso (fiduciario), en donde la principal función del FOBAPROA era la realización de acciones preventivas para evitar problemas financieros en las instituciones bancarias. Por lo tanto, la función inicial y primordial del FOBAPROA, consistía en proteger el ahorro y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los bancos, pero nunca previó el objeto del fideicomiso la cesión de derechos de créditos bancarios realizada por los bancos. Cabe señalar que con fecha 19 de enero de 1999, este artículo fue derogado en los términos del artículo décimo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicado en el Diario Oficial de la Federación.⁴

³ Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el DOF, el 18 de julio de 1990

⁴ Ley de Instituciones de Crédito, editada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, enero de 2001, página 98

Al respecto, en primer lugar, cabe comentar lo siguiente: estos mecanismos propuestos resultaban idóneos para atender problemas aislados de un banco o de una casa de bolsa en particular, pero no para resolver problemas generales de liquidez o de solvencia de la banca; también se comenta por algunos estudiosos de la materia, que fue creado para atender algunos problemas financieros de las instituciones en forma aislada, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1995 que rebasó con creces los recursos aportados por los bancos.

Vale señalar que también existió el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), éste se contemplaba en el artículo 89 de la Ley del Mercado de Valores,⁵ el cual también administraba indirectamente el FOBAPROA; dicho artículo también ya fue derogado por Decreto publicado el 19 de enero de 1999.⁶

1.3. Manejo de los recursos

Ante la insuficiencia financiera para sanear a la banca, el Gobierno Federal se vio en la necesidad imperiosa de respaldar al FOBAPROA de los depósitos de los ahorradores, mediante la garantía de la deuda que éste emitió a fin de que estuviera en posibilidades de cumplir el propósito para el que fue creado.

Legalmente, la garantía otorgada por el Gobierno Federal está sustentada en la Ley General de Deuda Pública, sin lugar a dudas, legitimada por los efectos y sus consecuencias evidentes que permitieron, en esos difíciles momentos, la preservación de la estabilidad económica y política del país.

Muchos periódicos y algunos partidos políticos llegaron a plantear la idea de que el FOBAPROA era inconstitucional, por esta razón en un capítulo posterior de esta tesis, se examinarán los puntos de vista de diferentes entes económicos, políticos y sociales del país.

⁵ Ley del Mercado de Valores del 30 de diciembre de 1980

⁶ Ley del Mercado de Valores, editada por la CNBV, enero de 2001, pag. 97

Entre las controversias y críticas que se plantearon se presenta la siguiente a manera de ejemplo; se comentó que el Ejecutivo Federal, avalaba deudas a espaldas del Poder Legislativo, como aconteció en el "aval" que otorgó como garantía el Gobierno Federal en los pagarés que sirvieron como contraprestación a la transmisión de la cartera vencida al FOBAPROA, lo cual resultaba inconstitucional.

De la misma manera, que la firma del delegado fiduciario del Banco de México constituía por sí misma la asunción de una deuda pública directa, lo que también resultaba cuestionable, ya que el FOBAPROA firmó en los pagarés como deudor en primer lugar, sin la previa autorización del Congreso, en contravención, a lo que dice el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, que indica "...el Congreso tiene facultad de... VIII.... para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública..."⁷

En este sentido y como última instancia que pueda resolver la controversia constitucional entre los poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, o una eventual

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 21 de Septiembre de 2000.

acción de inconstitucionalidad está la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 105 de la misma, aspecto que resulta complicado en el ámbito legal, sin embargo se expone a fin de ubicar al lector en los principios legales del endeudamiento.

La creación del fideicomiso en sí, cuyo objeto inicial se comenta por algunos estudiosos del derecho, que fue lícito. También se maneja que el Subsecretario de la SHCP tenía facultades delegadas del Secretario de la SHCP para suscribir por aval los pagarés que fueron la contraprestación por la cesión de derechos de créditos bancarios cedidos por los bancos al FOBAPROA, aspecto que se obtenía en el artículo 6 fracción XIX del Reglamento Interior de la SHCP. Para contratar créditos o suscribir documentos en nombre y representación del titular de esa Secretaría, aún en el supuesto de que hubiera firmado el propio Secretario de la SHCP, o incluso el Presidente de la República, la obligación solidaria contenida en el pagaré estaría viciada y por ende ilegal, siendo nula dicha obligación, y en consecuencia, la garantía de la contraprestación pactada en los convenios celebrados entre el FOBAPROA y los bancos para la cesión de derechos de créditos bancarios fideicomitados, sería nula de pleno derecho.

Lo anterior, da cabida sólo a constituir un Fondo de Protección al Ahorro mediante "la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones" (artículo 122 fracción I de la Ley de Instituciones de Crédito). Sin embargo, el FOBAPROA siempre se ha manejado como un problema financiero, político y social, y se podrían seguir señalando muchos más sobre su inconstitucionalidad, pero a la fecha del desarrollo de la presente tesis, ésta no se pudo comprobar por los expertos en la materia.

1.4. Importe de la deuda del FOBAPROA

La deuda del FOBAPROA que se quería pasar a deuda pública, según cifras oficiales ascendió a 552 mil millones de pesos al mes de febrero de 1998, que equivalían a 65 mil millones de dólares; no obstante, para septiembre del mismo año llegó a una cifra estimada de 700 mil millones de pesos, correspondiente a la cartera vencida, lo cual se muestra a continuación:

Cuadro 1 1

"Costo fiscal de los programas de apoyo al sistema financiero 1998" ^a

Apoyo a Deudores	3 0	112 8
Intervención y Saneamiento (b)	8 3	312 4
Compras de Cartera (c)	2 6	98 3
Créditos Carreteros (d)	0 5	18 8
Total	14.4	542.3
(menos) Monto ya cubierto (e)	2 5	94.1
Total no cubierto	11.9	448.2

(a) PIB estimado de 1998: 3 762 8 Miles de millones de pesos

(b) Y (c) Estas son las operaciones relacionadas con las acciones del FOBAPROA

(d) Este monto se señala con fines informativos solamente. El llamado rescate de las carreteras concesionadas está separado de los temas que se analizan en este documento

(e) Este monto incluye 80 Mil millones de pesos del importe ya pagado de operaciones del FOBAPROA

Esta cantidad se convino que se absorbería paulatinamente y a largo plazo, lo cual le da al gobierno la gran tranquilidad de no tener que cumplir sus compromisos de manera inmediata, y desbalancear aún más la economía.

A pesar de que la deuda del FOBAPROA es la más grande en la historia de México, se había insistido en que el rescate bancario no era malo, lo cual se llegó a manejar como consenso nacional, en el sentido de que no hay duda de que si el gobierno no hubiese apoyado a los bancos en su saneamiento se hubiera

^a Boletín Enero - Marzo 1998, Informe Hacendario SHCP Pág. 44.

PROCES CON
FALTA DE ORIGEN

producido una crisis financiera mayor, que haría crecer dicha deuda en forma desmedida así como el registro de otros problemas sociales.

En esto del FOBAPROA la Cámara de Diputados cumplió su función, al buscar el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y entrar al conocimiento de la conversión de los créditos que no eran fraudes. Sin embargo, y con certeza podría encontrarse alguna responsabilidad individual en algunos de los 604 grandes grupos económicos deudores, de los que se indicó eran los deudores de ese fondo, que según las diversas notas periodísticas publicadas en su momento crítico, acumulaban el 80% del total de la deuda que protegió el FOBAPROA; en contraste con los programas ADE (Apoyo a los Deudores de la Banca), FINAPE (Programa para Créditos Agropecuarios y Pesqueros), FOPYME (Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa) y de Apoyo a la Vivienda dirigido a los pequeños deudores, el costo oficial estimado fue de 112 mil millones de pesos, recursos que beneficiaron a más de 3 millones 500 mil deudores.⁹

1.5. Crisis bancaria

De acuerdo con los estudios realizados por el Investigador Arturo Huerta, entre los efectos de la privatización, la liberalización y la desregulación financiera, y las políticas emitidas por el Banco Central que acompañaron a este proceso, los bancos han enfrentado problemas de operación como la insolvencia y algunas irregularidades administrativas que se han registrado como fraudes.

Dicha liberalización financiera "permitió a la banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés. Lo que internamente le permitió la expansión del crédito a mayores tasas de interés y la obtención de buenas ganancias".¹⁰

⁹ Boletín de Prensa Banco de México, diciembre de 1998.

¹⁰ Huerta González Arturo, "Debate del FOBAPROA. Orígenes y Consecuencias del rescate bancario", Edit. Diana, 1998, Capítulo I.

Estas expectativas de crecimiento y rentabilidad permitieron la expansión de la oferta crediticia por parte de la banca, y quienes requerían créditos elevaron sus solicitudes de montos y tiempos de acuerdo a su ingreso y capacidad de pago. Con ello la banca inició su política de dar más crédito a todo tipo de deudores, entre los que se encontraban productores, comerciantes y familias, quienes ante la expectativa de que se incrementarían sus ingresos, elevaron su demanda por recursos financieros, aprovechando la política crediticia flexible.

Esta apertura económica, la apreciación cambiaria, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero especulativo, esto se anota como una de las premisas que generó la crisis no nada más para la banca sino para sus deudores

Sin embargo, la conversión de los bancos en privados y la adjudicación a especuladores, es otra de las bases de la crisis bancaria, pues cuando se vendió la banca a inversionistas que provenían de las bolsas de valores, trajo aparejado 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

No obstante, los nuevos dueños tenían que cubrir los adeudos que si recordamos habían recurrido para realizar la compra de tales instituciones, por lo que procedieron a realizar préstamos cruzados entre bancos a fin de acercarse recursos para saldar dichas deudas

De ahí, que la desregulación financiera permitió y facilitó las prácticas seguidas por muchos nuevos banqueros de otorgarse no sólo autopréstamos y préstamos cruzados entre bancos, sino también otorgar créditos de palabra entre socios y amigos de los dueños de los bancos, sin garantía, incumpliendo la Ley de Instituciones de Crédito, la cual señala que los créditos deben realizarse bajo investigación previa de capacidad de pago de los deudores, así como con el ofrecimiento de garantías para el pago

Esto puso a la vista operaciones bancarias de alto riesgo, prácticas especulativas y fraudulentas realizadas por algunos banqueros, lo cual, aunado a la protección del respaldo gubernamental via FOBAPROA permitió que algunos banqueros mañosos pudieran disponer a su antojo de los recursos depositados en sus instituciones.

No olvidemos la indebida interpretación dada a la liberalización y desregulación financiera establecida en 1991, pues ella dio lugar a prácticas bancarias que estaban al margen de los comportamientos tradicionales y si se recuerda la desregulación financiera que se instrumentó bajo el principio de que las libres fuerzas del mercado originan una mejor asignación de los recursos financieros e incrementan la eficiencia y la modernización del sector financiero, estaremos de acuerdo en que esto no sucedió de esa manera.

En este sentido la crisis bancaria y el costo de la misma están representadas con parte de los pasivos del FOBAPROA, toda vez que dichas fuerzas del mercado y la desregulación que les dio cabida, no originaron una mejor asignación de recursos, ni hicieron más eficiente al sector bancario nacional, los cuales tuvieron una total visión de corto plazo, que buscaban ganancias fáciles, asignando a los recursos al sector bursátil y financiero, a costa de relegar el entorno productivo de la economía lo cual afectó de manera sustancial el crecimiento de largo plazo.

Ahora se verá en el cuadro 1.2 el aspecto cuantitativo del ¿cómo? se asignaron los recursos de los créditos por la banca:

Cuadro 1 2

**Estructura de distribución sectorial de los
créditos de la banca comercial ¹¹**

Destinatarios	1990	1994
Organismos, empresas y particulares	93.2	96.9
Gobierno	6.8	3.0
Sector agropecuario	9.3	2.9
Industria de transformación	22.4	17.6
Servicios	28.2	34.5

Fuente SHCP

¹¹ Elaborado con base en datos del Banco de México, 2°. Informe de Gobierno, 1996, anexo, p.85

Aquí se puede observar como el sector financiero bursátil fue el gran favorecido en la asignación de recursos por la política de desregulación financiera, por presentar mejores niveles de rentabilidad a corto plazo, lo cual retroalimentó una ola especulativa que sería insostenible con el tiempo.

Dicha liberalización y desregulación económica, sabemos que no crearon las condiciones de acumulación y pago necesarias que respondieran a la expansión crediticia realizada de 1990 a 1994, e impidiesen que se terminara en serios problemas de inestabilidad bancaria.

Cabe señalar que el sistema financiero se liberalizó, desreguló y expandió el crédito, siempre pensando que la economía contaría permanentemente con la entrada de capitales, y que se conformarían las condiciones macroeconómicas de estabilidad, crecimiento, acumulación y solvencia de empresas, individuos y bancos.

No obstante, la política económica aplicada en el país, no aseguró la generación de recursos financieros internos para disminuir los requerimientos financieros provenientes del exterior, pues la creación de condiciones macroeconómicas necesarias se vieron afectadas para alcanzar la estabilidad monetaria cambiaria, así como el crecimiento sostenido, ni los niveles de acumulación que asegurasen el reembolso de los créditos concedidos y garantizaran la rentabilidad del sistema bancario nacional.

Así, al finalizar 1994 y con la entrada del nuevo gobierno en México, la situación financiera de nuestro país era comprometedor. Por un lado, el peso estaba sobrevaluado, es decir, el precio en pesos que se pagaba por un dólar era muy barato. "El Banco de México había defendido con firmeza al peso en un año de elecciones federales en donde se veía comprometida la estabilidad del sistema político mexicano. Por otro lado, los vencimientos de deuda que la administración del Presidente Zedillo debía enfrentar para 1995 eran sumamente altos: el monto total para ese año era de 57 mil millones de dólares, de los cuales, el vencimiento

de Tesobonos era de 26,206.00 mil millones de dólares".¹² Estos eran obligaciones a corto plazo denominadas en pesos pero indexadas al dólar. Esta operación, nunca se le consultó al poder legislativo, ni a la opinión pública en general. Aunque considerados por el gobierno como deuda interna, los Tesobonos en manos de extranjeros equivalían técnicamente a deuda externa.¹³

También se presentó el colapso, en cuestión de varios días, de las reservas internacionales que virtualmente desaparecieron, debido a una salida masiva de capitales especulativos de corto plazo, la ilustración del cuadro 1.3 muestra la evolución de esas reservas:

Cuadro 1.3
MEXICO: RESERVAS INTERNACIONALES TOTALES¹⁴
 (Millones de dólares)

Periodo	Reservas Internacionales
Diciembre 1993	25 340
Enero-Marzo 1994	26 135
Abril-Junio 1994	16 687
Julio-Septiembre 1994	16,563
Octubre-Diciembre 1994	6 148
Febrero 1995	3,483

Fuente: Banco de México

Aunque las fuentes gubernamentales tienden a atribuirle la crisis al alzamiento Zapatista del 1 de enero de 1994, lo que muestran las cifras es que las reservas comenzaron a descender a partir del segundo trimestre de 1994, es decir, desde el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República. Muy probablemente uno de los principales factores que pudieron influir decisivamente en la sostenida fuga de capitales fue la percepción de los inversionistas de que el mantenimiento en el largo plazo de una Cuenta Corriente deficitaria de alrededor de un 7% del PIB, era simplemente insostenible. También contribuyó a dicho resultado el incremento de las tasas de interés en los EE.UU., por cuanto hizo más rentables y atractivas las inversiones dentro de dicho país. Y,

¹² Aguilar, Agustín. "El rescate financiero de México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". Ponencia presentada en el Second Forum of the Americas. "9 de febrero al 2 de marzo de 1996

¹³ "El Financiero", 31 de enero de 1995

¹⁴ Informe anual 1995. Banco de México

ciertamente, las pugnas internas en el partido gubernamental del Estado, que reconocidamente resultaron en varios asesinatos políticos, no fueron un aspecto ausente en la determinación de dicho resultado.

Cuadro 1.4
México: Balanza de pagos 1982-1994(millones de dólares)¹⁵

AÑO	Exportaciones de M/cias (Xm)	Importaciones de M/cias (Mm)	Saldo en Balanza Comercial (Xm-Mm) = SBC	Saldo en Cuenta Corriente (SCC)	Saldo en Cuenta de Capitales (SCK)
1982	24 055	17 011	(+) 7 044	(-) 5 890	(+) 9 996
1983	25 953	11 848	(+) 14 105	(+) 5 860	(+) 339
1984	29 100	15 916	(+) 13 184	(+) 4 183	(+) 1 306
1985	26 757	18 359	(+) 8 398	(+) 800	(-) 316
1986	21 804	16 784	(+) 5 020	(-) 1 374	(+) 2 716
1987	27 600	18 812	(+) 8 788	(+) 4 239	(-) 1 189
1988	30 691	28 082	(+) 2 609	(-) 2 376	(-) 1 163
1989	35 171	34 766	(+) 405	(-) 5 821	(+) 3 178
1990	40 711	41 593	(-) 882	(-) 7 451	(+) 8 164
1991	42 688	49 967	(-) 7 279	(-) 14 893	(-) 24 940
1992	46 196	62 129	(-) 15 933	(-) 24 804	(-) 26 542
1993	51 888	65 367	(-) 13 481	(-) 23 393	(-) 20 882
1994	60 833	79 375	(-) 18 542	(-) 28 500	(+) 19 500

Fuente: Banco de México

Xm = Exportaciones de Mercancías

Mm = Importaciones de Mercancías

(Xm - Mm) = SBC = Saldo de la Balanza Comercial

SCC = Saldo en la Cuenta Corriente

SCK = Saldo en la Cuenta de Capital

En el cuadro 1.4 se observa la balanza de pagos y el comportamiento de la balanza comercial durante la administración salinista, en el que se refleja la abrupta liberalización mostrando un déficit al igual que en el saldo de la cuenta corriente. Dichos déficits, sin embargo, eran más que compensados por los saldos crecientemente favorables de la cuenta de capitales, resultantes de los apreciables flujos de capital que ingresaron a México durante dicho período. Estos eran, sin embargo, capitales especulativos de corto plazo, en búsqueda de ganancias fáciles y sin riesgo.

Ya para 1994, es decir, antes del estallido de la crisis, la proporción de cartera vencida (ver cuadro 1.5) con respecto a la cartera total y los activos de las más importantes instituciones bancarias Mexicanas era muy comprometida.

¹⁵ Examen de la Situación Económica de México Banamex, "Fondos Externos y Balanza de Pagos". No. 837,(LXXI), Agosto de 1995.

Cuadro 15

**BANCA COMERCIAL MEXICANA CARTERA VENCIDA
Y ACTIVOS. Dic. 1994**

(Millones de nuevos pesos)

Institución	Cartera Vencida	Activos	Cart. Venc. /Activos(%)
Banamex	9 189	179 925	5.11%
Bancomer	8.162	151.580	5.38%
Serfin	7 137	105 698	6.75%
Comermex	2.976	52.791	5.64%
Internacional	3 025	42 372	7.14%
Mexicano	2.093	58.578	3.57%
Atlántico	2 036	42 104	4.83%

Fuente: Comisión Nacional Bancaria. SIES 1995

Cabe mencionar que el libre movimiento del capital financiero colocó a la economía en una situación de alta vulnerabilidad, situación contraria a la esperada, adicionalmente el comportamiento del flujo de capitales, cuando cambiaron las condiciones macroeconómicas de estabilidad y las expectativas de rentabilidad y crecimiento, dieron lugar a fuertes salidas de capital y menor entrada de éstos, dando como resultado la crisis

1.6. Efectos de la crisis

De acuerdo con algunos datos publicados por las instancias gubernamentales que llevan los registros de comportamiento de las operaciones bancarias, se vislumbraron varios problemas de "cartera vencida, que empezaron a surgir desde 1992 y 1993, pues los índices de morosidad fueron de 6 y 8%¹⁶, las tasas de interés se incrementaron en 1994 debido a la necesidad del país de que entraran capitales, lo que encareció el costo de la deuda, y dificultó todavía más el pago de la misma.

El incremento del déficit externo que se registró en 1993 y 1994, y del agotamiento del proceso de privatización de empresas públicas en 1993, tuvieron un efecto en los capitales externos, que disminuyeron y eso se vio en el flujo a la economía en

¹⁶ Informe trimestral Banco de México 1996.

1994; y peor aún, se propició su salida, debido a que el riesgo de devaluación estaba latente. En este sentido el país, al dejar de contar con la disponibilidad de capitales suficientes para financiar las presiones del sector externo, no podía mantener la expansión crediticia, ni la estabilidad nominal del tipo de cambio, la baja inflación, ni el crecimiento de la economía, por lo que los resultados fueron: devaluación de la moneda, aumento de las tasas de interés para frenar la salida de capitales y políticas monetarias, crediticias y fiscales contraccionistas a fin de contraer la actividad económica y el consumo, generar ahorros forzosos para alcanzar un superávit comercial externo y poder hacer frente a los pagos de las obligaciones financieras externas de corto plazo

El superávit del comercio exterior en 1995, se estima que fue resultado de la contracción de la actividad económica en 6.9 %, y de una devaluación de más del 100% de la moneda nacional. Así, la crisis de la banca evidenció la fragilidad en que se sustentaba la expansión crediticia. La economía no tenía condiciones endógenas para incrementar el crédito, sino que dependía de la entrada de capitales para financiar los efectos que tal política originaba sobre el déficit del sector externo. La banca no fue capaz de mantener la expansión crediticia.

Así, las decisiones del Gobierno Mexicano consistieron en la implementación de un programa austero de gasto público. Con ello, diversos programas sociales se vieron sacrificados y los niveles de bienestar entre la población mexicana descendieron, en algunos casos, de forma alarmante. Por otro lado, los efectos de esta crisis se sintieron tanto en América Latina y en otros mercados emergentes en el mundo, provocando un descenso en el crecimiento de dichas economías, salvo el caso de Chile, prácticamente todos los países "emergentes" entraron en un periodo de recesión: "...the so-called "Tequila Effect," was felt not only in other Latin American economies such as Brazil and Argentina, but also in distant markets such as Thailand and the Czech Republic"¹⁷

¹⁷ España, Juan R. "The Mexican peso crisis: Impact on NAFTA and emerging markets" En *Business Economics* (30) No. 3, Julio 1995, pp. 45-49

En el caso particular de Argentina, en donde en el marco de la paridad peso argentino-dólar la inflación se mantiene estable, el principal problema atribuido a los efectos de la crisis financiera mexicana fueron la falta de capital para financiar programas públicos además del déficit en la balanza comercial de ese país. Cabe señalar, que la ausencia de capital se debe, en mucho, a la desconfianza que la crisis en México dejó sentir sobre los inversionistas internacionales que trasladaban sus capitales no sólo a México, sino a toda la región e incluso, como lo ha señalado el autor España, a otros mercados emergentes en lugares remotos al continente. Brasil por su parte, si vio incrementar su inflación, además de que sus aranceles a varios productos en las importaciones originarias de países no miembros del Mercosur, se elevaron, en algunos casos, hasta en un 70%. En el caso de los países centroamericanos, Guatemala, Honduras y El Salvador - conocido también como "el Triángulo del Norte"- suspendieron sus negociaciones con México para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio. Dicha reacción se dio dada la política de México al incrementar sus tarifas arancelarias en zapatos, textiles y algodón. Como bien indica el México & NAFTA Report,¹⁸ la medida mexicana se dirigía a China en un intento por evitar la invasión de las mercancías de ese país asiático en el entonces contraído mercado mexicano, los efectos, no obstante, fueron igual de dañinos para los países centroamericanos.

1.7. Apoyos externos

Los antecedentes de la participación financiera del Departamento del Tesoro de EUA y del FMI, así como el Gobierno de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, el FMI y el Banco Mundial, tuvieron que apoyar e intervenir para evitar una crisis de mayores proporciones en la economía mexicana. Ante el inminente vencimiento de las fuertes sumas que el gobierno mexicano debía liquidar en 1994, principalmente a los acreedores de los Estados Unidos muchos de ellos del sector privado el gobierno norteamericano emprendió el rescate de la economía y la estabilidad de México. Inicialmente, el Ejecutivo estadounidense había propuesto al Congreso un paquete de ayuda, no obstante,

¹⁸ "Central America and México. Disappointing" México & NAFTA Report Mayo 11 de 1995, p. 3

la fuerte politización que este asunto adquirió en ambas cámaras bloquearon al final los esfuerzos del presidente Clinton por conseguir para México un paquete aprobado por el Congreso.

Ante esta situación, el Ejecutivo de ese país dispuso de 20 mil millones de dólares del Fondo de Estabilización Cambiaria, además, coordinó un plan de ayuda en diferentes organismos financieros internacionales y entre los principales países que podrían verse afectados por esta situación. Bajo el auspicio del gobierno estadounidense, el Fondo Monetario Internacional, como respaldo al programa de estabilización del gobierno mexicano para 1995, se comprometió a adoptar en derechos de giro a 18 meses, un monto máximo de 17 mil 800 millones de dólares, el 688% de la cuota de México en el FMI y el paquete de financiamiento que ésta institución haya aprobado en toda su historia a favor de un país miembro.

El resto del paquete, 10 mil millones de dólares, provino de bancos centrales del Grupo de los Diez bajo los auspicios del Banco de Pagos Internacionales; 1,000 millones de dólares de Canadá y 1,000 millones de dólares más de países latinoamericanos.

Por primera vez en la historia, el gobierno de Estados Unidos intervendría directamente y se comprometía en el rescate en una crisis de la magnitud de ésta. A cambio, trataría de asegurar que los beneficios de impedir el desplome mexicano se tradujeran en el aprovechamiento de otras cuestiones de interés para él.

Debido al alto compromiso que ambas partes adquirieron para el buen funcionamiento del programa de rescate, las relaciones bilaterales se habían visto fortalecidas en diversos ámbitos. La importancia de restablecer la confianza en el funcionamiento de la economía mexicana ha llevado a que se creen vínculos más estrechos y que se facilite el flujo de información con respecto al estado del mercado de capitales en el país.

El incondicional apoyo por parte de la administración Clinton con la situación en México creó también dificultades al interior de Estados Unidos, por lo anterior, el

gobierno mexicano debió, en los años posteriores a la crisis, asegurar a los miembros del Congreso que no se había cometido un error y que se cooperaría en todos los aspectos que se requiriera. Rafael Fernández de Castro¹⁹ explica que el efecto de la crisis financiera, despertó nuevos miedos ante los ojos de los norteamericanos, además de que debido a la devaluación hubo un incremento en las exportaciones y, paralelamente, un aumento en las acusaciones de prácticas desleales.

Es importante señalar que el rescate a la economía mexicana fue para que el Gobierno pudiera encarar el pago de la deuda pública de corto plazo indizada en dólares que tenía sobre todo con inversionistas estadounidenses, y no para restaurar los circuitos internos financieros y de acumulación y así sacar a la banca nacional de la crisis que enfrentaba.

Sin embargo el rápido acceso a los mercados financieros internacionales y la entrada de capitales que se ha observado en el país de 1996 a la fecha, no ha sido de la magnitud suficiente para permitir mayor liquidez y recursos financieros que ayuden a retomar la dinámica crediticia y un crecimiento generalizado de la economía que se traduzca en mejores ingresos para que los deudores puedan cumplir con sus obligaciones, y el sector bancario salga de los problemas de insolvencia que le afligen.

La economía de México, no dispuso de la liquidez y de la solvencia suficiente para encarar los problemas de carteras vencidas y para que la banca retomara su función de generación de créditos para el crecimiento sostenido y generalizado de la economía. Las políticas de contracción fiscal y crediticia dirigidas a disminuir las presiones sobre precios y sobre el sector externo, así como el alza de la tasa de interés para reanudar la estabilidad nominal del tipo de cambio fueron medidas instrumentadas para asegurar niveles de rentabilidad que atrajeran al capital financiero externo al país y evitar su salida.

¹⁹ Fernández de Castro Rafael, "USA-Méx. ¿y ahora qué?" Nexos 211, Julio 1995 pp 77-79

La problemática real es que dichas políticas afectaron el ingreso de empresas e individuos y encarecieron el costo de su deuda interna, lo cual actuó en detrimento de las condiciones de solvencia requeridas para la capitalización y estabilidad del sector bancario nacional pues ni el freno de la devaluación y del alza de la tasa de interés, ni el apoyo para cubrir los adeudos de corto plazo en dólares de la banca, fueron suficientes para frenar el crecimiento de las carteras vencidas y la desestabilización del sistema bancario nacional.

También influyeron los problemas derivados de la devaluación, el alza de la tasa de interés y la caída de la Bolsa de Valores en 1997 y de la actividad económica que valorizó los activos reales y financieros y contrajo los ingresos de las empresas e individuos; lo cual originó, en consecuencia, los problemas de insolvencia que quebraron a ciertos bancos y desestabilizaron al resto.

La situación del incremento de la cartera vencida llegó a niveles tales que comprometieron la estabilidad de los bancos, sus niveles de capitalización, y con ello, la salvaguarda de los depósitos y el sistema de pagos, lo que pudo haber profundizado la crisis, si no es que el Gobierno interviene para evitar tal situación.

1.8. Apoyo del Gobierno Mexicano en la crisis

En concordancia con lo que comenta Arturo Huerta en su libro respecto de que "toda crisis financiera requiere que los gobiernos intervengan para evitar su profundización".²⁰ Estos mecanismos de participación han sido diferentes a lo largo de la historia de las crisis. En unos casos, tales intervenciones obtienen resultados positivos en corto tiempo, y en otros, los problemas financieros se prolongan y los rescates resultan muy costosos, esto se abordará en el capítulo del IPAB.

²⁰ Huerta González Arturo, "El debate del Fobaproa, orígenes y consecuencias del rescate bancario", Edit. Diana, 1998 México. Pág. 23

Estoy de acuerdo con el autor referido respecto a que la intervención que ha tenido el Gobierno Mexicano, no ha sido la más adecuada. Pues entre sus efectos en la crisis sobre el sector bancario, por un lado propició altos niveles de endeudamiento externo e interno, así como los problemas de cartera vencida y los que se derivaron de los malos manejos administrativos por parte de los funcionarios de los bancos, pues eran vulnerables, comprometían el funcionamiento del sector y el reembolso de los depósitos bancarios, en caso de darse un retiro generalizado del sistema bancario

Así, el Gobierno tuvo que canalizar en forma inmediata y sin realizar análisis profundos, una magnitud de recursos considerables a la banca, para encarar los retiros que se presentaron, también para generar confianza en torno a la garantía de protección de los depósitos y para frenar la estampida de capitales y evitar la quiebra generalizada de los bancos.

Por lo que desde el primer mes de 1995, las autoridades tomaron medidas para hacer frente a los problemas que desestabilizaban la banca; el paquete de rescate que tuvo que instrumentar el Gobierno para evitar la profundización de la quiebra bancaria, demuestra la incapacidad de la liberalización y desregulación del sector financiero y del resto de la política económica, para asegurar la estabilidad del sector. Asimismo, ello evidencia que el sector privado, que adquirió el control de la banca, no resultó más capaz en reordenarla y hacerla más eficiente para que respondiera a las necesidades de financiamiento que el crecimiento sostenido demandaba.

Aquí las libres fuerzas del mercado no resultaron del todo efectivas, no sólo para dirigir, administrar y refuncionalizar a la banca para que impulsara el crecimiento, sino que, además, su desempeño ha comprometido la generación de crédito, la solvencia de la banca y el respaldo y reembolso de los ahorros de los depositantes, y el Estado ha tenido que intervenir para evitar una crisis de mayores proporciones.

El salvamento de la banca por parte del Estado y de las prácticas especulativas realizadas por ésta, y ante su incapacidad para encarar los problemas de pago de su deuda externa e interna, el Gobierno tuvo que solicitar créditos al exterior para que la banca hiciera frente al pago de su deuda externa, no cayese en moratoria y creara un clima de desconfianza que diera pie a mayor salida de capitales, en ello se vio que las autoridades procedieron a emitir pagarés para capitalizar y sanear a la banca frente a los problemas de insolvencia, como aquellos que se derivaron de las prácticas de funcionamiento predominantes, muchas de las cuales son permitidas por el proceso de liberalización y desregulación.

Sin embargo, los programas de apoyo se establecieron bajo el principio de evitar la quiebra generalizada de los bancos, de minimizar el impacto fiscal y monetario de tales programas, de promover la cultura del pago, la confianza y credibilidad pública. De ahí que "uno de los principios que ha orientado la intervención gubernamental en el rescate a la banca, es que las medidas y políticas dirigidas a apoyarla y salvarla no impliquen recurrir a mayor emisión monetaria debido a que podría desestabilizar más la moneda y que además no se interferiría en el funcionamiento de los mercados..."²¹

En tal sentido, pocos logros iban alcanzar las políticas de apoyo a deudores y a los bancos, debido a que los recursos transfendos por el Gobierno, a través del FOBAPROA a la banca han sido pagarés a 10 años, no negociables, donde la tasa de interés correspondiente a la inflación se capitaliza cada tres meses y sólo se paga a los poseedores de los pagarés la tasa real. Aquí el seguir priorizando la reducción de la inflación, a través de políticas contraccionistas, las altas tasas de interés y la apreciación del tipo de cambio, los programas establecidos para el rescate bancario, tendían a fracasar, pues no atacaban los problemas de liquidez, de acumulación y de bajos ingresos que están detrás de las carteras vencidas y de la inestabilidad bancaria

De esta manera la crisis se debió en mayor medida a que los ingresos de los deudores crecieron en menor proporción que el costo de la deuda. Por tanto,

²¹ "Informe Trimestral de las Finanzas Públicas" SHCP, 1998 p 95

para superar tal problema era necesario que el banco central actuara como garante de última instancia, lo que implicaba la expansión de la oferta monetaria y del crédito para bajar la tasa de interés y reactivar la economía, para que los ingresos crecieran y se generara capacidad de pago para encarar los problemas de insolvencia y de inestabilidad bancaria. Sin embargo, el contexto de liberalización y desregulación financiera no dió márgenes para expandir el gasto público y el crédito, ni para bajar la tasa de interés y manejar la política cambiaria que ajuste el déficit comercial externo, debido a que ello sería inflacionario, generaría salida de capitales y una crisis mayor.

Toda vez de que al no regularse el movimiento de capitales, proseguirán las prácticas especulativas que desembocaron en la desvalorización de la moneda como aconteció de nuevo en 1998, como de los activos financieros y reales, originando graves pérdidas a las empresas e individuos y a la banca.

En el que se excluyera de los beneficios de los programas a los deudores que no estaban al corriente en sus pagos, fue muy cuestionado, porque ello no resolvió el problema de la banca. Las políticas de apoyo debieron ser incluyentes y no excluyentes ya que si había deudores que estaban al corriente de sus pagos, es porque la crisis no los golpeó tanto como a aquellos que vieron restringidos sus ingresos y si dejaron de pagar, no fue por voluntad propia, no fue por una cultura de no-pago, sino porque las circunstancias económicas, ajenas a ellos, los llevaron a esto.

Finalmente para México, "la crisis representó una caída en el crecimiento en un 6.9%, además del aumento en el desempleo, de un 3.2% en 1994, a 6.2% en 1995 (en tan sólo un año este indicador se duplicó); "el consumo privado cayó 14%; la inversión bruta fija cayó en 27% ..[tan sólo] en el primer semestre de 1995". No obstante, el hecho de que México hubiera sido parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte influyó en mucho para la rápida recuperación de la economía mexicana ya que, al encontrarse el país ante un panorama de desconfianza con relación a los inversionistas, su única opción fue fortalecer el

sector exportador para conseguir las divisas que necesitaba para recuperarse²². En este plano, el TLCAN permitió al país exportar al mercado más importante del mundo por su capacidad de compra -grado de consumo- y atraer inversiones tanto de los Estados Unidos, como de otras partes del mundo. En este sentido, Pekka Valtonen²³ afirma que "según un estudio del Banco Mundial, realizado a principios de los años noventa, las ganancias de México, debido a la desviación del comercio por el TLCAN, serían de 15.8 millones en productos agroalimenticios y 13.4 millones en productos manufacturados" esto, con relación a América Latina, pero continúa Valtonen, "...lo interesante es que los países del sudeste asiático sufrirían una pérdida de 400 millones de dólares debido a la desviación del comercio hacia México"

Así también, los países latinoamericanos verían un duro proceso de recuperación originado por la falta de confianza de los inversionistas. No obstante, debe considerarse con una importancia vital, el efecto que el paquete de ayuda organizado por el gobierno norteamericano tuvo no sólo para México, sino para América Latina en especial, ya que significó el planteamiento de que los Estados Unidos no dejarían que la región y en particular México cayera nuevamente en una crisis profunda en el momento en que la consolidación de los bloques comerciales comenzaba a darse con gran fuerza.

De esta manera podemos resumir que el FOBAPROA, funcionó como un instrumento de política económica financiera, en apoyo a las instituciones que prestan el servicio de banca y crédito e intermediación financiera, y que los importes y efectos en la crisis financiera de nuestro país se vieron reflejados en el rubro de la deuda pública, dejando una problemática en diversos ámbitos económicos y entes sociales, tal es el caso de el sector público y privado.

Continuando con las reflexiones sobre el FOBAPROA, se hace necesario abordar lo concerniente al sistema financiero mexicano, toda vez de que dicho fondo, se relaciona íntimamente con casi todas las instituciones financieras del país

²² Barba Vargas Andrés, "El efecto tequila y las implicaciones de la crisis financiera mexicana de 1994-1995", Revista Economía Informa 1995.

²³ Valtonen Peca. "El TLC y el hemisferio occidental: implicaciones y perspectivas". Relaciones Internacionales No 72 Oct-dic 1996 p 69

CAPITULO II

SUSTENTO ECONÓMICO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Una vez que expuse el preámbulo de los antecedentes del FOBAPROA, se presenta en este capítulo, lo relacionado con los elementos y entes que se conjugan en nuestro sistema financiero, en virtud, de que en este sector fueron canalizados la mayor parte de los recursos del mencionado fondo.

Motivo por el cual efectúo, una reseña de su identificación, sus participantes, así como las consideraciones de lo que es la intermediación bancaria, planteamiento de los diversos cambios que se han dejado sentir dentro de dicho sistema e instituciones, la relación con el Tratado de Libre Comercio y la tendencia como sistema, dentro de las políticas nacionales.

Crecientemente las investigaciones han ido demostrando la importancia que tienen los mercados financieros para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, durante las últimas décadas ha emergido un consenso respecto a que las instituciones que cumplen una función crucial en el desempeño del sector financiero, de manera especial y debido a la importancia de temas referidos a la información, problemas de representación, costos de transacción y derechos de propiedad que se revisten para este sector

Si bien existe un "consenso general sobre la importancia de contar con un marco institucional apropiado para que los mercados financieros funcionen adecuadamente, el modo de lograrlo sigue siendo un reto"²⁴. Así la calidad de un sistema financiero, es una función de su capacidad para enfrentar problemas de información asimétrica. Estos problemas, si no son manejables de manera adecuada, pueden acabar con la capacidad de estimular el desarrollo y crecimiento del país

También la regulación financiera influye en el grado de estabilidad y eficiencia de los mercados financieros. Así los incentivos que emergen de las redes de

²⁴ Shahid Javed Burki "Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional". Banco Mundial 1998.

protección en los sistemas bancarios, dependen principalmente de la solidez de tres elementos: capital, supervisión y cierre.

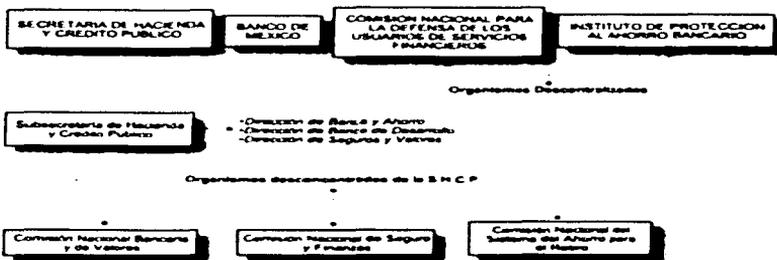
Los problemas de información son especialmente serios en los mercados financieros, porque las principales transacciones financieras son internacionales y se realizan a largo plazo.

Los mercados financieros operan bajo la promesa de pago a futuro, lo que implica incertidumbre y riesgos, asimismo, los problemas de información aparecen cuando entre los agentes involucrados (inversionistas o depositantes, organizaciones financieras y prestamistas), producen esas asimetrías de información sobre la probabilidad de que las promesas hechas se cumplan, es decir, cuando una de las partes cuenta con menos información, o una información menos exacta.

2.1. Identificación del sistema financiero

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le define como "aquel que está constituido por un conjunto de instituciones que captan, administran y canalizan a la inversión, el ahorro tanto de no nacionales como de extranjeros, y se integra por: Grupos Financieros, Banca Comercial, Banca de Desarrollo, Casas de Bolsa, Sociedades de Inversión, Aseguradoras, Arrendadoras Financieras, Afianzadoras, Almacenes Generales de Depósito, Uniones de crédito, Casas de Cambio y Empresas de Factoraje." ²⁵

Cuadro 2 1
Sistema Financiero Mexicano²⁶



²⁵ "Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal", SHCP, año 2000.

²⁶ "Centro Bancario", Datos del Banco de México y CNBV, Marzo 2002

GRUPOS FINANCIEROS	INSTITUCIONES DE CRÉDITO	MERCADO DE VALORES	OTROS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	
28 Compañías tenedoras	50 Bancos comerciales (de los cuales 18 son filiales)	Bolsa de valores 24 Casas de Bolsa ^{1/}	61 compañías de seguros 26 Almacenes de depósito 37 Arrendadoras financieras ^{4/}	23 Sociedades de Objeto limitado 166 Uniones de crédito 21 Compañías de fianzas 30 Casas de cambio ^{5/}
	7 Bancos de desarrollo	316 Sociedades de Inversión	12 Sociedades de ahorro y préstamo	27 Empresas de factoraje ^{7/}
	4 Fondos de fomento	13 Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retro		2 Buros de crédito

- 1/ De los cuales 13 están intervenidos por la CNBV
2/ De los cuales 2 están intervenidos por la CNBV
3/ De los cuales 1 está intervenida por la CNBV
4/ De los cuales 2 están intervenidos por la CNBV
5/ De los cuales 3 están intervenidos por la CNBV
6/ De los cuales 1 está intervenida por la CNBV
7/ De los cuales 7 están intervenidos por la CNBV

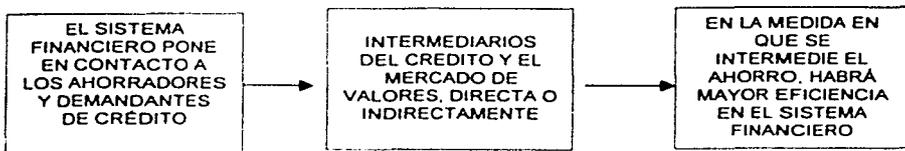
Este sistema financiero, de acuerdo con las diversas leyes financieras, tiene como objetivos principales: promover el ahorro, canalizar parte de esos recursos hacia la inversión productiva y las necesidades de consumo, proveer los medios de pago que faciliten las transacciones comerciales y contribuir al desarrollo económico del país, y en su caso, apoyar las transacciones internacionales, que se caracteriza por una profundización de sus servicios dentro del sector real de la economía, tiene una importante concentración de sus operaciones y recursos en un número de establecimientos o grupos económico-financieros.

El papel fundamental, que juega el sistema financiero es el de captar recursos ahorrados y canalizarlos de la manera más eficiente posible a proyectos de inversión. En donde tiene un papel preponderante el banco central, por lo que es de particular relevancia que el sistema se desarrolle sanamente no sólo por las contribuciones al crecimiento económico que el sistema financiero pueda hacer, sino también por dos razones adicionales, siendo estas:

- ✓ El estado del sistema financiero puede afectar los mecanismos de transmisión de la política monetaria y;

- ✓ La descomposición del sistema bancario puede forzar al banco central a operar con las instituciones de crédito, como banco de reserva y acreditante de última instancia, lo que ciertamente incide sobre la aplicación y alcance de la política monetaria.

Así, la operación del sistema financiero sería la siguiente:



Cabe señalar, que el ahorro interno y la intermediación bancaria, no han sido suficientes, para cubrir las enormes necesidades de crédito que requiere un desarrollo sostenido del país, para el caso concreto el apoyo de recursos para las empresas y para la vivienda mexicana ya que siguen presentando a la fecha atrasos enormes.

Una muestra de ello la vemos en el año 2002, ya que aún existe dificultad para la obtención de créditos hipotecarios y empresariales para la pequeña y mediana empresa, razón por la que el esquema de bursatilización de créditos hipotecarios presenta una posibilidad para que el sistema bancario pudiera tener acceso a los inversionistas que deseen invertir con respaldo de garantía hipotecaria de bienes inmuebles, toda vez de que los requisitos para que se cumpla la reactivación del sistema de financiamiento a la vivienda en el país son: la estabilización de la economía y del sector bancario.

Aunado a ello, se hace necesario el fortalecimiento a la infraestructura del mercado primario de créditos hipotecarios, la expansión de la oferta de recursos de largo plazo, mediante la creación de un mercado secundario para los créditos hipotecarios y los valores respaldados por éstos. Algunos estudiosos, tuvieron razón cuando comentaban que, parte de las soluciones del sistema financiero mexicano, está en la definición de qué instituciones deberían ser absorbidas o

fusionadas, para darle una inyección masiva de capitales al sector. Sin embargo, persisten algunos factores estructurales que podrían hacerse evidentes en el corto plazo, como son la debilidad del sistema bancario, la heterogeneidad de la modernización del aparato industrial, la fragilidad de las finanzas públicas y de las cuentas del sector externo. Además, quedan pendientes de resolver importantes desequilibrios sociales que se reflejan en los elevados niveles de desempleo, subempleo y pobreza.

2.2. Participantes

La intermediación financiera en México se realiza a través de los establecimientos bancarios, el mercado organizado de Afores, las compañías de seguros y las organizaciones auxiliares de crédito. No obstante que el número de intermediarios es amplio, el volumen total de recursos intermediados por la banca supera el 80% del financiamiento total otorgado por el sector, de ahí la necesidad de poner una mayor atención a las características que reviste la concentración de las actividades y los recursos bancarios.

La naturaleza de la concentración financiera así como en otras organizaciones auxiliares de crédito, cobra particular relevancia al encontrar que dicha concentración, está altamente asociada al grado de dependencia de estos subsectores financieros con las instituciones más fuertes del sistema bancario. Sin embargo, la participación de estos entes se ha visto mermada, a manera ejemplo se cita la conclusión de un análisis de la Dirección de Estudios Económicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, indica que "hubo una menor penetración del crédito bancario en la economía nacional, que pasó del 66% en 1994 a 29% en el año 2000, drástico, descenso al cual los actores productivos reaccionaron con la obtención de mayores ingresos propios y obtención de financiamiento diferente al bancario..²⁷

²⁷ "Indicadores Sectoriales", Abril 2001, número 4, página 1, CNBV

2.3. La intermediación bancaria

Así pues el papel de las entidades bancarias es, servir de intermediarios entre las unidades superavitarias y las unidades deficitarias, por lo que los bancos sirven de depositarios de recursos de aquellas personas y empresas que tienen excedentes temporales o permanentes de liquidez y simultáneamente, utilizan dichos recursos en el otorgamiento de créditos para actividades productivas, especulativas y de consumo. Bajo la perspectiva de tipo social, la labor de intermediación es importante para cualquier economía puesto que permite un flujo eficiente de recursos monetarios, lo cual se traduce en menores costos de producción, generación de empleo, crecimiento, desarrollo económico y bienestar comunitario.

La intermediación hace suponer que existe una estrecha relación entre los resultados del sector financiero y el comportamiento del ciclo económico. En efecto, se espera que durante los periodos de auge y como resultado de una mayor actividad económica, haya más recursos monetarios en el mercado y por lo tanto aumente el nivel de depósitos bancarios y también lo haga la demanda de crédito. Por ejemplo, en una crisis sabemos que se observa un marcado descenso en la actividad económica, se presente una menor demanda de recursos por parte de las empresas y de las personas para financiar sus actividades productivas y sus gastos de consumo respectivamente. Así mismo, los ingresos de las entidades bancarias dependen en buena parte del nivel de recursos que intermedien y por ende, estos ingresos varían en la misma dirección en que lo hace el ciclo de actividad económica.

En síntesis, independientemente de la causalidad entre la cantidad de dinero y el nivel de actividad económica, se espera en un futuro previsorio que los resultados financieros de las entidades bancarias reflejen el comportamiento de la economía en general.

De ahí el considerar que un buen diagnóstico y análisis del sistema financiero no sería completo si no se evalúan los beneficios que el sector le ha representado a la economía y a la sociedad, destacando la labor social en la financiación de

vivienda, en la generación de empleo directo e indirecto, en servir de multiplicador del desarrollo a través de la lubricación requerida por la economía y en particular por el sector productivo como motor del desarrollo por su capacidad de generación de empleo y demandas derivadas.

Sin embargo, en la historia, el estudio de los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial, han tenido un comportamiento desigual y preocupante al ver como mientras ellas crecían y generaban no despreciables utilidades a sus accionistas, su labor de intermediación se vio cada vez más restringida a un número reducido de clientes.

La severa crisis por la que atravesó la economía de nuestro país, ha dejado huellas difíciles de borrar: grandes, medianas y pequeñas empresas quebradas, altos niveles de inventarios, desempleo creciente a nivel urbano y rural, centros de información sobre clientes del sistema financiero con enormes listas "negras" que de antemano niegan al usuario la más remota posibilidad de acceso al crédito, decretando así su no acceso al crédito.

En la evaluación de la responsabilidad del sistema financiero de los descalabros económicos y sociales, éstas responsabilidades van desde las mismas políticas de las entidades hasta la formación y capacitación de sus funcionarios y empleados y conllevan a las políticas, el acelerado crecimiento de la cartera registrado desde 1995 a la fecha, demostrando la existencia de falta de uniformidad de un criterio claro para la concesión del crédito: *capacidad de pago e historial crediticio*, pues el proceso de concesión de créditos no consultaba ni el entorno económico, ni la realidad nacional o siquiera regional, ni se basaba en estudios de factibilidad de ninguna clase, creando de manera irresponsable un problema antes que una solución.

No se puede tocar este tema sin mencionar a la pequeña y mediana empresa, quienes se caracterizan por un manejo "delicado" del capital de trabajo y por lo tanto requieren del crédito de corto plazo para financiar su actividad. Cualquier problema en la recuperación de cartera o en la negativa de crédito o plazo por

parte de los proveedores, se traduce automáticamente en la imposibilidad de atender obligaciones con el sistema financiero.

No es necesario hacer un análisis muy profundo para entender el efecto social de estas políticas; tampoco vale la pena ahondar en responsabilidades. Lo realmente importante en éste momento es despertar la conciencia social de las entidades financieras, especialmente de sus accionistas y directivos.

2.4. Comportamiento del sistema financiero

Para entender los acelerados cambios del sistema bancario mexicano es preciso resumir él porque de muchas de las acciones de política económica instrumentada durante los últimos años. Así mismo, es necesario hacer referencia a las estrategias adoptadas en el pasado, así como sus consecuencias en el desarrollo económico, el empleo, la producción y en general sobre la capacidad de nuestro aparato productivo para generar riqueza y distribuirla entre la población.

En el transcurso de las últimas décadas, no obstante que se han presentado periodos de crisis, en los países emergentes (México 1995, Asia 1997, Rusia 1998, Brasil 1999, Argentina 2002), nuestra economía se ha modernizado en algunos aspectos, logrando ubicarse en la posición número 10 por la importancia del tamaño de su producción y en la posición número 22 por su competitividad. Cambió en buena medida su carácter especialmente rural por otro urbano y moderno; y hace poco más de una década adoptó el nuevo modelo de desarrollo radicalmente diferente al que había prevalecido entre 1940 y 1970.

En este proceso, el sistema financiero también ha cambiado, aunque es preciso mencionar que su evolución no ha sido un modelo de cambio gradual, sino acelerado y hasta dramático, como ha sido la inserción de México en la globalización. Por lo que se hace necesario hacer una revisión de varias de las etapas por las que ha transitado México, con el objeto de distinguir los rasgos más importantes de cada una de ellas e identificar aquellos aspectos que han

enmarcado la modernización de nuestro sistema financiero y que sin duda ha incidido en el progreso del país.

Se estima necesaria reconocer que la debilidad de la banca mexicana no fue resultado sólo de la crisis de 1994, sino también de una serie de factores que la debilitaron previamente, esto es, como consecuencia de la nacionalización y el importante déficit fiscal existente, a partir de 1982 el ahorro interno se destinó principalmente a financiar ese déficit, por lo tanto, no se requería realizar análisis profundos de la situación, ya que se perdió la cultura de crédito.

Así en 1989, el saneamiento de las finanzas públicas, el programa de estabilización económica y los inicios de liberación financiera, produjeron una expansión del crédito, después de una década en que no se había tenido acceso al crédito, asimismo, no había una modernización en la regulación financiera.

Entre 1991 y 1992 en un ambiente optimista de expectativas futuras, se llevó a cabo el proceso de privatización de la banca donde se pagaron precios elevados por las instituciones.

En ese periodo y hasta 1994, la expansión del crédito continuó de manera selectiva ya que algunas instituciones lo detuvieron, ello no permitió conocer la verdadera situación de la cartera vencida sólo se sabía que ésta se iba incrementando cada vez más. Ello provocó los problemas de solvencia de algunos bancos que motivó que algunos se intervinieran por parte de las autoridades regulatorias.

La crisis de 1994 que todos conocemos, agravó la situación antes descrita, la inestabilidad macroeconómica se presentó mas severa ocasionada por la devaluación del pesos y el aumento de las tasas de interés y puso aún más en insolvencia a la mayor parte de las instituciones crediticias. Cabe mencionar, que la moneda de acuerdo con los datos de Banco de México en sus informes anuales, reportó una devaluación del 96% y que las tasas de interés se dispararon del 20 al 110% por lo que, el ingreso de las familias y las empresas se vieron deteriorados así como su capacidad de pago.

De ahí que los bancos que antes de esa crisis ya mostraban debilidades, empezaron a mostrar deterioro de su cartera y problemas de capitalización, afectando sus márgenes financieros, haciéndose evidente un posible colapso del sistema financiero mexicano, que se evitó por las acciones de los programas económicos instrumentados y a los paquetes de apoyo a los deudores e instituciones.

Cabe hacer en el comentario, que algunas autoridades esperaban que la evolución de la economía permitiera el reestablecimiento de la salud del sector financiero. De entre las medidas mencionadas, se presentan aquellas que fueron utilizadas para atender la emergencia y otras para solventar los problemas de fondo, siendo las que se presentan en la siguiente tabla donde se refiere la fecha, el tipo de programa instrumentado, el objetivo y si hubo costo fiscal o no.

Cuadro 2.2
Medidas de actuación instrumentadas por las autoridades financieras

Fecha	Medida del programa	Objetivo	Costo fiscal
Enero 1995	Ventanita de liquidez en dólares	Dar liquidez a los bancos	No hubo
Marzo 1995	Se pidieron nuevos requerimientos de reservas para créditos a las instituciones financieras	Mejorar la regulación para fortalecer la solvencia	No hubo
	Programa de capitalización temporal (PROCAPTE)	Apoyar la solvencia para los bancos	
	Reformas a la legislación financiera	Incentivar la capitalización de bancos	
Abril 1995	Programas de reestructuración en UDI's	Apoyo a deudores	Si hubo
Mayo 1995	Mecanismo de capitalización con compra de cartera	Incentivar la capitalización de los bancos como objetivo	Si hubo
Agosto 1995	Acuerdo de Apoyo a deudores de la Banca (ADE)	Apoyar a los deudores	Si hubo
Mayo 1996	Programa de beneficios adicionales a los deudores de créditos de vivienda	Apoyar a los deudores	Si hubo
Junio 1996	Valuación y venta de activos (VVA)	Recuperar los activos en poder del FOBAPROA	No hubo
Julio 1996	Acuerdo de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE)	Apoyar a los deudores	Si hubo
Agosto 1996	Acuerdo de apoyo financiero a la micro pequeña y mediana empresa (FOPYME)	Apoyo a deudores	Si hubo
Septiembre 1996	Facilidad para los bienes adjudicados	Promover la venta ordenada de activos	No hubo
Julio-Septiembre 1997	Facilidad en el programa de beneficios adicionales para deudores de créditos de vivienda	Apoyar a los deudores	No hubo
1997 a la fecha	Fortalecimiento de la regulación prudencial y mejoramiento a la supervisión	Mejorar la eficiencia bancaria	No hubo
2000-2002	Fusiones y liquidación de bancos	Eficientar los servicios bancarios en un ambiente de competitividad y globalización	Si hubo

No obstante y dada la globalización, sofisticación y complejidad de nuestro sistema financiero considerando la innovación en productos y servicios financieros, se puede observar que entre las medidas instrumentadas inmersas en nuestro sistema financiero ha sido la regulación apropiada. Cuidar la confiabilidad de la información y transparencia de operaciones de todo el sistema financiero.

2.5. Liberalización del sistema financiero.

Algunas transformaciones de los componentes del sistema financiero como es conocido por toda la comunidad financiera y algunos estudiosos de esta materia, fueron derivados del proceso de liberalización, que sufre la banca mexicana desde su privatización hasta la crisis de 1995, del surgimiento del FOBAPROA y el de Venta y Valuación de Activos (VVA), cuya operación implicó grandes retos para el saneamiento del sistema financiero. Además de los efectos políticos y el papel e importancia que juega el Congreso de la Unión con la autorización del nuevo paquete legal de reformas al sector financiero. Recordemos que a mediados de 1990 se trabajó la iniciativa de decreto para la modificación de los artículos 28 y 123 constitucionales, con el que se daba respuesta a la situación urgente de cambio en el sector bancario para avanzar en la privatización.

En las reformas propuestas, y finalmente aprobadas por el constituyente permanente, se buscó que el Estado dejara de desempeñar el papel de propietario mayoritario de las instituciones de la banca comercial, la iniciativa presidencial se basó en la tesis de la reforma del Estado; en la que misma iniciativa se hizo hincapié en la sanidad financiera de la banca.

Con base a lo anterior, se delinearon los principios que se tendrían que cumplir con la privatización de los bancos, haciendo hincapié que éstos fueron preparados durante el sexenio de Miguel De la Madrid y aplicados e incorporados en el sexenio de Salinas de Gortari.

Entre los principales cambios regulatorios dentro del sistema financiero, se dieron en la década de los 90's, donde el gobierno adoptó medidas para brindar mayor eficiencia y confiabilidad en el funcionamiento de las instituciones financieras, como resultado de ello el sistema financiero se reconfigura en tres bloques identificados como: organizaciones bancarias, organizaciones bursátiles y organizaciones de seguros y fianzas, supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la comisión Nacional de Seguros y Fianzas, respectivamente.

Se emitió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y se modificaron diversas Leyes financieras, con orientación a un futuro de la regulación prudencial con nuevos criterios de contabilidad, para los diversos intermediarios financieros en línea con estándares internacionales, lineamientos integrales y para el desempeño de la actividad crediticia.

Esa regulación fue diseñada para corregir los principales problemas²⁸ que impedían el funcionamiento eficiente de los mercados, cuyo principal objetivo era limitar la toma excesiva de riesgos de los intermediarios a fin de garantizar la estabilidad y solvencia del sistema financiero, y que éste pudiera proveer adecuadamente el sistema de pagos, movilizar los ahorros y canalizarlos eficientemente a proyectos generadores de riqueza.

Todo ello dentro del esquema de banca universal, por lo que se establecieron principios y mecanismos de regulación²⁹ más homogénea, así como sistemas para medición oportuna sobre los distintos riesgos en que pudieran incurrir las entidades integrantes de un mismo grupo financiero, como:

- Reevaluar y fortalecer el proceso de otorgamiento de autorizaciones de nuevos intermediarios.

²⁸ Trigueros, I., "El sistema financiero mexicano", México, ITAM, mimeografiado, 1992

²⁹ Los propósitos generales de la regulación son: i) mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero; ii) proteger a los usuarios del sistema bancario en contra del riesgo por pérdidas o daños provocados por manejos fraudulentos o conductas ilegales de los bancos, y iii) asegurar el funcionamiento eficiente, confiable y efectivo del mercado financiero (OECD, 1992).

- Establecer un sistema integral de información sobre los antecedentes y la trayectoria de los accionistas, consejeros y administradores de las instituciones financieras de nuestro país, que permitiera el intercambio ágil de información entre los distintos supervisores financieros, tanto nacionales como extranjeros.
- Promover que toda entidad cuente con políticas y definiciones claras, en las que se establezca el nivel de tolerancia de la entidad a los distintos tipos de riesgo en que puede incurrir, así como con sistemas de información gerencial y procedimientos de control interno adecuados que permitan monitorear el cumplimiento de dichas políticas y limitar la toma de riesgos excesivos.
- Fortalecer la estructura corporativa de los intermediarios financieros, promoviendo que las entidades definieran más claramente las responsabilidades tanto de su consejo de administración como de su propia dirección.
- Promover una participación más activa de los tenedores de acciones en los asuntos de la empresa emisoras
- Fortalecer la función de las auditorías internas y externas, así como modificar la relación de éstas con los órganos de gobierno de las entidades, a fin de complementar y verificar los mecanismos de control interno de los intermediarios

2.6. Impacto de la reprivatización bancaria

Los objetivos principales de la reprivatización bancaria fueron; conformar un sistema financiero más competente y efectivo, garantizar una participación más diversificada y plural en el capital, vincular la actitud y la calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización, asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos, buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones y obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una evaluación basada en los criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos

Con el objeto de conformar un sistema financiero equilibrado y propiciar las sanas finanzas, el 25 de septiembre de 1990 se publicaron en el D.O.F. las bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal, así como el procedimiento del registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones bancarias. El 5 de septiembre de 1993 dió inicio la entonces llamada primera convención de la banca reprivatizada, en ésta se anticiparon profundos cambios en el sistema bancario, pues los nuevos banqueros debían enfrentar retos muy importantes.

Recuperar las fuertes erogaciones que se habían realizado por la adquisición de los bancos, cifra cercana a los 12 mil millones de pesos, al mismo tiempo los retos implícitos para lograrlo requerían de la modernización de los bancos a través de las grandes inversiones de equipo, establecimiento de nuevos enfoques administrativos, tendientes a preparar a la gente para el funcionamiento de la llamada banca universal, y sobre todo el diseño y rediseño de nuevos productos para atraer al público ahorrador.

Esta nueva generación de banqueros toma el control financiero mexicano en el preciso momento en que la economía nacional inicia un letargo en la dinámica de su crecimiento, el recuperar los créditos era cada vez más lento y difícil, pues los clientes, empresas o particulares, sentían que el mercado interno se estrechaba y que el desempleo aumentaba, su recuperación estaba atada a una salud financiera que no sólo se deterioraba sino que se agravaba por el alto nivel de tasas de interés tanto de captación como las de otorgamiento de crédito.

Así, la dificultad para recuperar los créditos se empezó a reflejar con el crecimiento de una cartera vencida, que fue aumentando por efecto de una desaceleración económica, reflejada en todos los ramos de la industria de tal forma que la cartera vencida de los 18 bancos privatizados en promedio siguió en aumento registrándose incrementos en la cartera total. Por lo que la situación no permitía cumplir con algunos principios de la reprivatización, sino que

constituyeron un síntoma del grave cambio económico que iniciaba en nuestro país.

Las consecuencias de ésta desaceleración económica se dejaron sentir en la falta de liquidez de los bancos y por lo tanto en la productividad de las empresas. Las razones financieras que mostraban los principales bancos reprivatizados eran alarmantes, se requería inmediatamente reiniciar una capitalización para que las razones de solvencia de los grupos bancarios cumplieran con los principios legales. Por lo tanto, la actividad bancaria puso en evidencia los problemas estructurales de la economía mexicana, toda vez que un 63.3% de la captación total de la banca comercial durante 1992 se realizó en el D.F., seguida muy lejos por Nuevo León y Jalisco.

Durante 1993 no hubo cambios importantes, sin embargo el rubro del empleo observó del 3.3%, o sea que estos bancos privatizados lejos de cumplir con las medidas económicas de empleo influyeron en un creciente índice promedio de 3.2% de total de empleados despedidos por año.

Asimismo, se elevan los índices de cartera vencida con lo cual algunos bancos cayeron con menos del 10% de capitalización quebrantando los ordenamientos jurídicos y el espíritu de la reprivatización bancaria. Entre los principales bancos que cayeron en esta situación fueron: COMERMEX (hoy INVERLAT), MEXICANO (hoy SANTANDER), UNIÓN (banco intervenido) PROMEX, MERCANTIL PROBURSA (hoy BILBAO VIZCAYA), CONFIA (hoy CITY BANK), BANPAIS, BANCRECER, ATLÁNTICO (hoy BITAL). El crédito en nuestro país para esos días mantenía su tendencia al encarecimiento con tasas promedio del 30% superior en más de 2 veces a la de EE.UU. y Canadá, al contabilizar el costo por el deslizamiento cambiario

En EE.UU. con tasas de captación entre 3.5 y 6% para fondos federales (Federal funds) y tasa prima (Prima rate) el crédito se elevó entre 10 y 11% si se le aplicó el desliz cambiario. Algo similar recordemos ocurrió en Canadá, en donde estaba

entre el 10 y el 11%, con una tasa de captación del 6.3%. Aún así cabe hacer notar que se dio entrada y autorización a nuevos bancos como: AFIRME, ATOYAC y BANSI, INTERESTATAL, INTERACCIONES, INBURSA, CAPITAL INDUSTRIAL, PROMOTOR DEL NORTE, BANCO INVEX, BANCO DEL SURESTE, BANREGIO, ALIANZA, MIFEL, BANCO DEL BAJIO, BANCO INDUSTRIAL Y BANCA QUADRUM(esta última está intervenida).

En total, se tiene conocimiento que de 41 instituciones bancarias operando en México con un capital contable cercano a los 71 mil millones de pesos y activos totales superiores a los 12 mil millones de pesos, que significan una tercera parte del PIB. En contraste con la protección inicial a los bancos, en el rubro bursátil hubo mayor flexibilidad, ya que los norteamericanos y canadienses podían incursionar hasta en 20% entre 1994 y el año 2000 comenzando con el 10% a que tuvieron derecho en el año primeramente mencionado.

2.7 El TLC y la banca

En el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) la participación de la banca comercial cobra vital importancia, tanto para promover la integración económica y financiera de la región como para impulsar el desarrollo regional y de cada país. Como resultado del estrechamiento económico entre México, Estados Unidos y Canadá, se generó un importante movimiento de activos a lo largo del bloque.

De ahí la importancia de analizar brevemente el desempeño del sector financiero y en especial de la banca al firmarse el acuerdo trilateral de libre comercio. Un aspecto importante dentro de la integración de los sistemas financieros de los países importantes dentro de la integración de los sistemas financieros de los países participantes fue la decisión de respetar las formas organizativas de cada uno así como el establecimiento de ciertos principios y reglas aplicables para todos.

Ante la apertura comercial y la firma del tratado, la postura de nuestro sistema financiero en comparación con la de nuestros socios, puede calificarse como

pequeño y poco desarrollado, situación que resulta ventajosa para intermediarios canadienses y estadounidenses, en la búsqueda de mercado, los intermediarios financieros nacionales y extranjeros tratarían de disminuir sus costos operativos, y la posibilidad de que participen empresas que gracias a sus altos grados de innovación tecnológica.

El capítulo XIV del TLC ³⁰ se observa dos posturas, acerca del trato que los países firmantes deberán otorgarse entre sí

- ✓ Se pretende dar un trato nacional donde no se busca poner en una situación desventajosa (igualdad de oportunidades competitivas) a inversionistas e intermediarios que quieran ingresar a un mercado que no sea el de su país de origen.
- ✓ Está el trato preferencial donde se contempla la posibilidad de que los países miembros proporcionen un mejor trato a inversionistas e instituciones financieras de países que no formen parte del acuerdo.

Para el caso de las disposiciones de acceso al mercado, los servicios de banca, seguros, valores, así como de carácter financiero podrían ser realizados por empresas financieras inscritas en el tratado una vez que se hubieran establecido en territorios de los signatarios. En México existirían límites de mercado para la instituciones financieras extranjeras que quisieran entrar al mercado, dichos límites se irían ampliando en el transcurso de 6 años

La participación agregada de intermediarios de los países miembros en el mercado bancario mexicano, se incrementaría gradualmente, de 8 a 15%, el límite máximo para las casas de bolsa podría variar de 10 a 20% en el mismo periodo. No obstante en el periodo que comprende la transición, nuestro país aplicaría límites individuales de 1.5% del mercado a la participación máxima de un banco de capital estadounidense o canadiense y de 4% a la participación máxima de una casa de bolsa de capital de los dos países del norte.

Asimismo, si las adquisiciones de bancos mexicanos por parte de empresarios de los otros dos países ocurren en un periodo posterior al de transición, estos estarían sujetos a un límite máximo, aplicable a la institución adquirida, de 4% del mercado y una vez concluido el periodo de transición, México podría congelar por

³⁰ "Tratado de Libre Comercio", Capítulo XIV Servicios Financieros.

tres años las filiales de bancos y casas de bolsa de las otras dos partes del TLC, en el nivel que éstas se encontraran, siempre que la participación global de tales filiales en su correspondiente mercado haya alcanzado como mínimo 25 y 30% respectivamente.

Se daría una flexibilidad a las casas de bolsa y oportunidad a las empresas de factoraje; en el caso de las primeras se podrían establecer sociedad de conversión con mexicanos aumentando su participación accionaria de 30% en 1994, al 51% en 1998 y al 100% para el año 2000. Estas compañías no estarían sujetas a los límites de participación en el mercado, mas aún, las compañías aseguradoras que ya estaban asociadas con mexicanos desde 1996 podían tener el 100% de las acciones de una aseguradora en México.

La cartera vencida, desde un punto de vista técnico, ha sido el problema central de la banca, pues tiene que ver con una de las variables que reflejan los estragos de la más grave depresión económica de nuestro país, con los efectos nefastos del más agudo desastre financiero hasta ahora conocido en México. Con ellas han surgido novedosas formas de organización y acción ciudadana que en no pocas ocasiones han desembocado en un clamor por la reordenación del país hacia una nueva estrategia de desarrollo económico incluyente de la mayoría de los mexicanos.

A veces se habla de este asunto como si hubiera nacido en la devaluación de 1994, pero como ya se comentó el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas arrancó desde 1989 para alcanzar niveles críticos y desastrosos a partir de 1991 cuando el índice de morosidad (cartera vencida / cartera crediticia total) rebasaba en los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales y específicamente en los acuerdos de Basilea que establece un índice de morosidad del 3.5% como máximo aceptable.

Recordemos, que al instrumentarse el plan de estabilización, por ende dicho índice se disparó hasta sextuplicar en el primer mes de 1996 contrariamente a la

norma internacional. El índice de morosidad resultaba considerablemente mayor si su medición se ajustaba a los criterios internacionales que contemplaban como adeudos en mora no solo los documentos vencidos no pagados, sino el monto total de los adeudos de clientes con pagos incumplidos

Con dichas transformaciones, también, se inició en el sistema bancario una verdadera revolución contable con el objeto de homologar con los principios contables de EE.UU., la presentación de los balances de las entidades financieras de México, además de asegurar su transparencia y facilitar la comparabilidad internacional de las estadísticas oficiales del sistema financiero.

2.8. Tendencia del sistema financiero mexicano.

En este apartado se analizan algunos efectos del proceso de globalización sobre el sistema financiero en el ámbito mundial y sobre todo en nuestro país, pues dicho proceso ha generado una mayor movilidad de capitales, lo que ha representado una mayor interdependencia entre los mercados, la tendencia a la igualación de las tasas de los activos considerados como sustitutos entre diferentes países y la concordancia de la política económica mundial. De igual manera, se observa una mayor desintermediación de los agentes tradicionales del manejo monetario.

El enfoque actual que se ha dado al sistema financiero, es en tres áreas básicas de la banca: liquidez, solvencia y rentabilidad, en la primera, cuidando la emisión de deuda por parte de los bancos, y las garantías del otorgamiento de créditos; en la solvencia, la liquidación, capitalización, fusión de instituciones y apoyo a deudores; en la rentabilidad, las garantías de los préstamos y compra de cartera, en la solvencia y el uso de los recursos, y la socialización de las pérdidas, en la rentabilidad también se ha visto el desplome del créditos

Otra característica asociada con el proceso de globalización del sistema bancario es que las actividades de préstamo de la mayoría de los bancos se concentraron

en ofrecer una amplia gama de facilidades crediticias a bancos de otros países. Como resultado de ella, se han incrementaron algunas operaciones.

El proceso de globalización financiera mundial, asociado principalmente a la difusión de la información financiera de los diferentes mercados de capitales, ha provocado una mayor interrelación entre los comportamientos de los mercados de valores más importantes a nivel internacional, de manera que los sucesos que alteran el comportamiento de un mercado en particular repercuten de inmediato en resto de los mercados del mundo.

La gran movilidad internacional de capitales y el grado de sustitución de activos denominados en diferentes monedas, producto de la reducción de los niveles de riesgo en los mercados financieros, y del proceso de desregulación y eliminación de un conjunto de controles existentes, han provocado una de las tendencias más claras a la igualación a las tasas de interés entre los activos financieros sustitutos de los diversos mercados del mundo, aspecto que ha permitido a México ubicarse en tasas de interés más bajas

En éste sentido y bajo una situación de tipos de cambios flexibles, las tasas de interés nacionales convergen con las internacionales, corregidas por una prima bancaria equivalente a la devaluación esperada por los agentes económicos.

Hay factores estructurales que limitan la posibilidad de aprovechar los beneficios de la globalización financiera y de éstos los más importantes y que apremian su atención para efecto de que nuestra economía nacional alcance los niveles de recuperación económica son: el reducido nivel de ahorro interno, algunas distorsiones provocadas por las crisis señaladas por las desviaciones entre la regulación y las sanas prácticas de la regulación de algunos intermediarios, la escasa cultura bursátil entre inversionistas y emisores y el verdadero combate contra el lavado de dinero.

Obviamente y como parte del enfoque global, el análisis de los montos que se encuentran financiados y bajo auditorías que se realizaron al FOBAPROA arrojó resultados a efecto de aliviar la tensión que causaban los montos contenidos en este fondo al sistema financiero del país. El costo económico resultó como carga muy pesada para la población mexicana, ya sea que se reconociera como una deuda pública interna por parte del gobierno o no, pero la pequeña y mediana industria, y los miles y millones de dólares que salieron del país no eran otra cosa más que los claros índices de las llamadas crisis recurrentes que el país ha vivido en los últimos 20 años.

El costo nos queda claro que no es solamente uno, sino que integrado por una multiplicidad de factores económicos, políticos y financieros, su costo es social, político y económico.

El proceso de globalización conlleva beneficios para el país, pero también es importante analizar las tendencias negativas que puede presentar bajo el ambiente económico que prevalece hoy en día cuando las líneas del sistema financiero han caminado en forma diferente a la actividad económica del país, situación que no es única en nuestro país.

Por último, el riesgo político y la política económica se derivan de la falta de protección a la propiedad de los activos (como se comprobó con la estatización de la banca) así como el riesgo de intervención gubernamental en el mercado financiero.

A consecuencia de ello los inversionistas buscaron en los mercados internacionales mayor seguridad a sus capitales. Otro efecto negativo de la globalización financiera es que al avanzar la tecnología y la regulación más flexible dio lugar a una exposición de delitos como el lavado de dinero.

De esta manera se concluye, que el sistema financiero, ha sufrido diversos cambios y debilidades que no necesariamente fueron el resultado de la crisis de 1994, sino también de una serie de factores que lo habían debilitado previamente,

y que con la crisis se incrementó, y una vez que esta crisis ya estaba latente, las autoridades tuvieron que actuar, pero no lo hicieron en forma oportuna, lo que incremento su costo, el cual era inevitable y consecuentemente se profundizaron mas los problemas.

Enunciadas las premisas del comportamiento del sistema financiero mexicano, proseguiré a realizar el análisis de lo que es el funcionamiento del FOBAPROA, hasta su transformación al IPAB, así como el señalamiento en el tratamiento de los diversos programas instrumentados por el gobierno para el saneamiento bancario, las intervenciones que se hicieron a los bancos por su actuación deficiente, así como los importes registrados dentro del propio fondo y del actual instituto. De igual manera se realizan algunas consideraciones sobre las diversas opiniones sociales que fueron pormenorizadas por los diversos entes sociales de nuestro país.

CAPÍTULO III

FUNCIONAMIENTO DEL FOBAPROA, DESDE SUS ORÍGENES.

Dada la complejidad del análisis del FOBAPROA, en el presente capítulo aparecen las premisas de los objetivos para los cuales fue creado, así como su funcionamiento, las principales medidas que fueron instrumentadas por las autoridades financieras para reestablecer la solvencia de las instituciones financieras y el apoyo a los deudores y a las propias instituciones, algunas fueron emergentes y otras tendientes a resolver los problemas de fondo, y en forma paralela trataron de diseñar algunas medidas para fortalecer el marco regulatorio y de supervisión del FOBAPROA, a través de la creación del IPAB.

3.1. Fines del FOBAPROA

Como se explicó en el capítulo I, en 1986 el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México, con la comparecencia de la SHCP, celebraron un acuerdo por el cual, el Banco de México constituye un fideicomiso que se denomina Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, con el fin de apoyar la estabilidad financiera de éstas y evitar que los problemas que enfrentan resultasen en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Las reglas de operación para dicho fondo, establecidas por la Ley reglamentaria, cuyo objetivo estaba orientado a

- ✓ Otorgar financiamientos a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos;
- ✓ Adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones;
- ✓ Adquirir certificados de aportación patrimonial serie "b";
- ✓ Adquirir créditos, valores y otros activos de las instituciones;
- ✓ Realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario.

Sin embargo, es en Julio de 1990 cuando se establece que las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, denominado "Fondo Bancario de Protección al Ahorro", cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar dichas instituciones a cargo de las mismas, objeto de protección del fondo.

El fondo antes sólo se financiaba con aportaciones de los bancos, y en cambio en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, se señala en la cláusula tercera que el patrimonio del fondo se integraría con: las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hicieran las entidades financieras y con los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por el fondo, por lo que se abría el financiamiento del Gobierno a dicho fondo, cosa que no lo permitía la ley de 1986. El 28 de noviembre de 1994, el Gobierno Federal a través de la SHCP y el Banco de México, en su carácter de fiduciario, suscribió el instrumento que contempla las estipulaciones relativas al acuerdo por el que opera el FOBAPROA, cuyas atribuciones eran otorgar financiamiento y suscribir títulos de crédito, respondían a los problemas de financiamiento que enfrentaba y enfrentaría la banca. Así le daban al Fobaproa el papel para que actuara como garante de última instancia, función que le corresponde constitucionalmente al Banco de México.

Aquí son muy importantes las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, de mayo de 1996, pues se le incorporan diversas actividades de las cuales resalta que:

- I. 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.³¹

De tal forma, se le daba un carácter de institución privada para no ser sujeta de fiscalización por parte del Congreso de la Unión y así actuara como ente autónomo donde su Consejo Técnico tenía amplias atribuciones en las

³¹ "Ley de Instituciones de Crédito", DOF del 3 de mayo de 1996

operaciones de dicho fondo, sin embargo, las medidas adoptadas por el FOBAPROA eran para encarar la problemática bancaria, por lo que el Gobierno diseñó, mediante este fondo programas para la capitalización y salvamento de bancos, así como para apoyar a deudores y facilitar el pago de sus obligaciones a fin de frenar el crecimiento de las carteras vencidas y la quiebra de bancos, debido a que ello comprometería a los ahorros y depósitos del sistema bancario.

Si recordamos, la devaluación encareció significativamente los costos de la deuda externa a la que habían recurrido los bancos para expandir los créditos internamente, por lo que se complicó su situación financiera, además de los problemas de insolvencia que enfrentaban, ante la incapacidad de la banca de recurrir al mercado de capitales internacionales para allegarse de recursos y hacer frente a las obligaciones en dólares, el Gobierno tuvo que intervenir a través del Banco de México y el FOBAPROA para facilitarles créditos en dólares a los bancos de manera que cumpliesen con dichos pagos.

La estructura de las pérdidas sufridas por los bancos ante la crisis y los malos manejos, debilitaron fuertemente sus niveles de capitalización, lo que les colocaba en una situación de alto riesgo, e insolvencia respecto a la magnitud de las obligaciones que manejaban. Si bien la banca puede prestar hasta 12 veces su capital, como señalan las autoridades de SHCP, esto es posible solamente en el contexto de crecimiento, con fuertes efectos multiplicadores internos sobre el ingreso de las empresas e individuos y, por tanto, de generación de capacidad de pago para asegurar el reembolso de tales créditos. Pero ello no acontecía en la economía mexicana en el periodo en que se dio la expansión crediticia, por lo que se estima que se comprometió la estabilidad de la banca.

De alguna manera, también quedó comprometido el capital en ella invertido. Así, el Gobierno tuvo que intervenir y canalizar recursos a la banca, vía emisión de pagarés, para que ésta asegurara los niveles de capitalización que el proceso de liberalización y desregulación financiera ha sido incapaz de garantizar. Ante la incapacidad de los nacionales de capitalizarla, se incurrió a una reforma

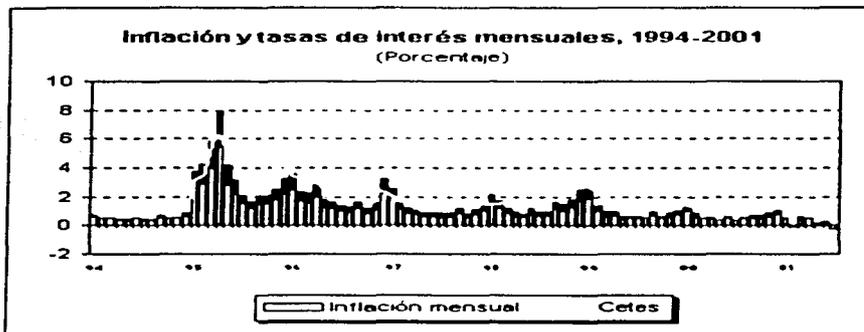
constitucional para ampliar la apertura a la inversión extranjera. Así, en 1995 se modificó la legislación bancaria para permitir que inversionistas extranjeros y nacionales pudieran tener mayor participación individual en el control de la banca.

Como resultado de ello, en 1995 el Banco Bilbao Vizcaya asumió el control de multibanco Mercantil Probusa, y el Banco Comercial Portugués intervino en el Banco Internacional.

3.2. Programas de apoyo crediticio

A continuación se muestra la gráfica 3.1 la evolución de la tasa de interés para el periodo 1994-2001, a fin de presentar los diferentes valores que ha tenido el uso del dinero y su relación con los diferentes programas de apoyo crediticio.

Gráfica 3.1
Evolución de la tasa de interés³²



Dichas tasas hicieron que la cartera crediticia se redocumentara y se implantó programa refiriendo en uso de Unidades de Inversión (UDI's), entendiéndose como las "unidades de cuenta utilizadas para neutralizar el impacto de la inflación en operaciones financieras y comerciales. Su valor es constante y su precio al

³² "Indicadores económicos", Banxico boletines informativos, 1997-2001

inicio del esquema (1o. de abril de 1995), es de \$1.00 el cual se ajusta diariamente de conformidad al Índice Nacional de Precios al Consumidor.³³

Cabe señalar, que el valor diario de la UDI refleja el crecimiento de precios, por ello, el valor de los créditos denominados en UDI's permanece constante en términos reales, tanto el principal, como lo que se debe pagar por el servicio de la deuda, por lo que actúa en beneficio del acreedor, debido a que la inflación no le resta valor al crédito otorgado. En cambio, la deuda para el deudor crece de forma exponencial al estar indizada a la inflación más una tasa de interés positiva.

Sabemos que las UDI's eliminan la amortización acelerada de los créditos causada por la inflación, aliviando la carga del servicio de la deuda. En estos acuerdos, el acreditado se beneficia tanto de la extensión del plazo del crédito como de una tasa de interés real en general inferior a la del mercado y predeterminada a lo largo de la vida de su adeudo. Por lo que los créditos reestructurados en UDI's tienen vencimientos a largo plazo, y el costo fiscal de dicho programa se extiende a lo largo de un periodo de hasta 30 años.

Así, en un esfuerzo del Gobierno Federal y los bancos para aliviar la difícil situación por la que atravesaban personas físicas y empresas deudoras de la banca, consistió en la transferencia de créditos bancarios a un fideicomiso y a cambio las instituciones financieras recibieron préstamos en bonos gubernamentales en UDI's

Con la reestructura de deudas, los deudores pagarían su deuda actualizada por la inflación, los bancos estabilizarían un flujo de ingresos por los valores gubernamentales y el fideicomiso asumió el diferencial entre el costo de mercado del dinero y la tasa de inflación. Es decir, el programa transfirió el riesgo de las tasas de interés al gobierno federal, y los bancos mantuvieron el riesgo del crédito.

³³ Glosario de los Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Web

Los apoyos por reestructuración de créditos en bonos UDI's se concentraron en los mayores bancos del sistema con un porcentaje de 56.9% y en los bancos medianos y pequeños con el 39.5% ³⁴

En septiembre de 1995 se estableció el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE), que comprendía reducciones de las tasas activas nominales aplicables a las deudas de tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y a la vivienda. Dicho programa incluía subsidio para las tasas activas con duración de un año, el cual se aplicó de septiembre de 1995 al mismo mes de 1996. Se contemplaron esquemas de reestructuración de la cartera, así como condonación de intereses morosos, topes a los pagos por pasivos reestructurados y limitaciones a las garantías adicionales cuando los créditos no fueran superiores a los 400,000 pesos ³⁵

De acuerdo con las disposiciones emitidas, los beneficios del programa alcanzaban, en el caso de los usuarios de las tarjetas de crédito hasta montos de 5,000 pesos, los créditos de consumo y personales, hasta 30,000 pesos, crédito a empresas hasta 200,000 pesos, todos ellos subsidios aplicables a un año.

Parte de los beneficios del programa eran extensivos a los deudores que estaban al corriente de sus pagos, como a los morosos que suscribieran una carta de intención en la que manifestaran a su banco la intención de negociar y llevar a cabo una reestructuración de su deuda en UDI's, lo que implicaba aceptar la indexación de su deuda a la inflación más una tasa de interés de hasta 7 u 8 puntos, de tal forma que se acogieran a dicho programa para aligerar la carga de la deuda.

No obstante, sólo comenzaron a pagar la parte de la tasa de interés por encima de la inflación, y parte de la inflación se acumuló al capital originario para irse

³⁴ "Revista Economía" núm. 9 (Porcentajes tomados de un estudio elaborado por la Universidad Autónoma de Azcapotzalco), Septiembre 2001.

³⁵ "Informe hacendario", SHCP, Vol. 4, núm.15, Julio-Septiembre, México, 1996

capitalizando, por lo que terminaba incrementándose en forma exponencial el monto de la deuda y alargando el plazo de pago. El valor de los adeudos reestructurados al amparo del ADE ascendieron a 250,214 millones de pesos.

Pero aunque el nivel de cartera vencida se estabilizó como resultado de las reestructuraciones realizadas en 1995 y en 1996, el problema de nuevo agudizó en 1997, ante el no-crecimiento de los ingresos y la capacidad de pago; lo que puso en evidencia lo limitado de dichos programas, por no encarar el problema de raíz, la incapacidad de las políticas predominantes de frenar el crecimiento de la tasa de interés y de generar condiciones de pago.

Durante el mes de mayo de 1996 se estableció el Programa Complementario de Apoyo para Créditos Hipotecarios, para apoyar a los deudores, debido a la carga creciente que representaba el pago mensual de la hipoteca en relación con sus ingresos, y también por el hecho de que la crisis había desvalorizado el precio de las casas. Los descuentos contemplados por este programa partía del supuesto de que después de 10 años, los deudores habrán mejorado su nivel de ingreso y de pago para cubrir el resto de las mensualidades por los 20 años siguientes.

Por lo que se refiere al Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), se establecieron apoyos diferenciados para los adeudos agropecuarios y pesqueros, que oscilaban desde el 40% para adeudos de hasta 500.000 pesos y de 16% para adeudos que oscilaba entre dos y cuatro millones de pesos. La vigencia del programa era de 10 años y los beneficiarios serían para aquellas personas que estuvieran al corriente de sus pagos.³⁶

El Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME), otorgaba apoyos de hasta seis millones de pesos a adeudos empresariales con la banca múltiple, con la banca de desarrollo, con los fideicomisos de fomento

³⁶ "Boletín estadístico de banca múltiple", CNBV México Diciembre 1996.

económico, con las uniones de crédito, arrendamiento económico, con las uniones de crédito, de arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero.³⁷

Los descuentos que comprendía el programa iban del 30% a los adeudos de hasta medio millón de pesos. Al igual que el programa anterior, éste tenía una vigencia de 10 años a partir del 1 de octubre de 1996, y sólo se beneficiarían aquellos empresarios que estuvieran al corriente de sus pagos y que reestructuraran sus adeudos en UDI's.

En el primer semestre de 1997 los Estados y Municipios recibieron apoyos crediticios por parte del Gobierno Federal ante el impacto que la tasa de interés estaba ejerciendo sobre los adeudos ya reestructurados denominados UDI's. En el acuerdo establecido los deudores pasaron a tener la opción de ampliar el plazo hasta por 12 años adicionales.

En abril de 1996 el Gobierno Federal estableció una empresa filial al FOBAPROA, que se nombró Valuación y Venta de Activos (VVA), con el objeto de vender la cartera que adquirió el FOBAPROA a cambio de los pagarés que transfirió a los bancos. En agosto de 1997 se decidió la liquidación de dicha empresa, ante la baja cotización que estaban adquiriendo los activos en remate.

³⁷ "Informe Anual", Banco de México 1995.

**Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
y saneamiento financiero. Ramos (29 Y 34)
Cuenta Pública 1999
(Millones de pesos)**

CONCEPTO	1998	1999	
	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO
Total	10,106.8	25,145.1	23,792.1
Erogaciones para los programas de saneamiento financiero (Ramo 29)	6,105.7	2,950.0	
NAFIN	2,417.8	1,597.0	
BNCI S.N.C	2,600.0		
FINA		903.0	1,597.0
BANRURAL	1,087.9	450.0	1,597.0
Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (ramo 34)	4,000.1	22,195.1	22,195.1
IPAB	2,000.0	18,000.0	18,000.0
Apoyo a deudores	753.7	221.0	304.5
FINAPE	561.8	169.2	222.4
FOPYME	191.9	51.8	82.1
Beneficios adicionales	1,247.4	3,974.1	3,890.6
Vivienda	826.3	2,145.2	3,102.7
Planta Productiva	140.2	242.1	150.9
FINAPE	147.6	907.4	317.4
FOPYME	133.3	679.4	319.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3.3 La intervención y saneamiento de bancos.

En este punto los diferentes cambios que se han registrado en todas las operaciones de apoyo crediticio jugó un papel trascendental, los diferentes tipos de cambio real que nuestro país ha tenido en el periodo de 1993-2000 tal y como se pueden apreciar en la siguiente gráfica.

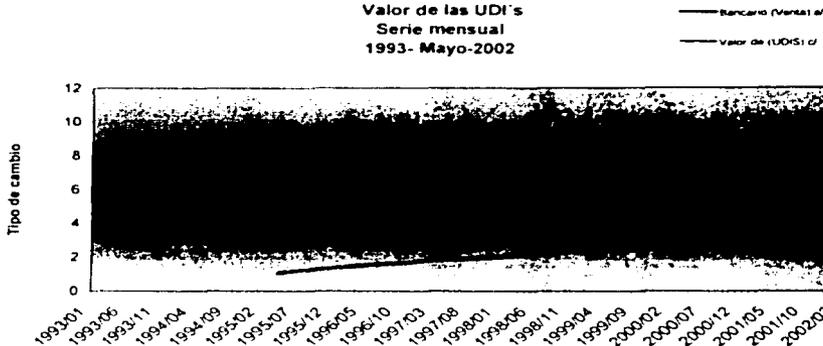
Gráfica 3.2 ³⁶

Variaciones del Tipo de cambio del pesos respecto al Dólar y

Valor de las UDI's

Serie mensual

1993- Mayo-2002



Las carteras vencidas se empezaron a registrar en 1993-1994, como resultado de la acumulación de capital en el contexto de la liberalización económica (comercial y financiera), y de la política de saneamiento fiscal y apreciación de la moneda nacional que la acompaña. Cuando el gobierno interviene en ciertos bancos para evitar la quiebra generalizada del sistema de pagos. En 1994, antes de la crisis de diciembre, Banca Cremi y Banca Unión habían sido intervenidos por los problemas que enfrentaron a partir de los malos manejos de sus administraciones. Banpais y Banco de Oriente enfrentaban problemas y se encontraban bajo programas de supervisión.

De acuerdo con algunos datos proporcionados por autoridades financieras, sobre los bancos apoyados se comenta como referencia que en 1995, seis instituciones (Banpais, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del Centro, Banco Interestatal Y Banco Inverlat) fueron intervenidas por la CNBV y/o recibieron apoyo de

³⁶ "Indicadores Económicos". Banco de México- INEGI, Cotizaciones por billete. Promedios mensuales y contienen cifras preliminares para 2002

FOBAPROA. Banca Cremi, Banca Unión, Banpais y Banca Confía, en conjunto otorgaron 263 de los 604 créditos superiores a 50 millones de pesos concedidos por la banca mexicana. Dichos créditos representan el 40 % del monto de los mega créditos que fueron a parar al FOBAPROA, lo cual es superior a los 15,000 millones de dólares para 1995. Al quebrar algunos bancos, tales créditos pasaron al FOBAPROA, a cambio de pagarés gubernamentales que serían pagados como deuda pública.

Ante el comportamiento de las instituciones bancarias que no tenían viabilidad de proseguir, por lo que algunas fueron liquidadas y otras se sanearon y reestructuraron para ser fusionadas con bancos con una mejor posición financiera. Hasta el primer semestre de 1998 el Gobierno había intervenido y asumido el control y transferido a otros inversionistas un total de 17 instituciones de crédito, que incluían a más de la mitad de las que habían sido privatizadas en 1991 y 1992, éstas son: Inverlat, Unión, Confía, Cremi, Oriente, Obrero, Capital, Industrial, Interestatal, Anáhuac, Sureste, Pronorte, Banpais, Serfin, Banco Mexicano, Bancentro y Atlántico.³⁹

De los 18 bancos privatizados, 8 desaparecieron (Banpais, Unión, Promex, Bancen, Banorie, Cremi, Banoro y Atlántico); 5 fueron rescatados sin tener que ser intervenidos en su administración y 4 de ellos pasaron a control del capital extranjero (Mercantil-Probursa, Mexicano, Inverlat y Confía). Otros 5 siguieron algunos años bajo el control de sus dueños (Banamex, Banorte, Bancomer, Serfin, Bital y Bancrecer que buscaban un socio extranjero), éstos vendieron créditos al FOBAPROA por 170,000 millones de pesos. Banamex y Bancomer enviaron juntos cartera al FOBAPROA de 70,000 millones de pesos, pero no aparecen como bancos intervenidos. Serfin por su parte, no fue intervenido pero recibió recursos por parte del Gobierno federal y de FOBAPROA, tanto para su capitalización, como para compra de cartera, acciones, valores de renta fija, deuda externa y compromisos de pago por 45,912 millones de pesos y 1,085 millones de dólares.

³⁹ "Informe Anual", Banco de México 1996

Del estudio, se tomó la información sobre los bancos intervenidos que no tenían posibilidad de continuar, se liquidaron y el Gobierno adquirió la cartera de éstos, aumentando así los pasivos del FOBAPROA.

Cuadro 3.2
Comportamiento de los bancos y el FOBAPROA ⁴⁰

Los que cerraron	Los que fueron vendidos	Los que permanecen en el Fobaproa
Cremita	Bancen-Banpais a Banorte	Cremita
Interestatal	Confía a City Bank	Oriente
Obrero	Inverital a Bank of Nova Scotia	Interestatal
Sureste	Serfin a Hong Kong Shanghai Bank	Unión
Unión	Capital a General Electric	Obrero
Capital	Mexicano a Santander	
Oriente		

De esta manera el Gobierno proporcionó, a través del FOBAPROA, los recursos suficientes para que los bancos con problemas saldaran sus cuentas. Tales recursos son pagarés gubernamentales a 10 años con rendimientos de Cetes más dos en los primeros tres años y de Cetes menos 1.35,⁴¹ en los siete años restantes, los cuales se han convertido en los activos de la banca.

Consecuentemente, la tasa de interés de los pagarés de FOBAPROA fue capitalizable cada tres meses, teniendo que pagarse el capital y los intereses a la fecha de su vencimiento. El banco recibe periódicamente el diferencial entre la inflación y el rendimiento anual del pagaré. En las instituciones que tenían coeficientes de capitalización por debajo de los establecidos como normales, el FOBAPROA apoyó su capitalización y saneamiento a cambio de adquirir, en algunos bancos, instrumentos representativos de deuda subordinada emitidos por los bancos comerciales así como participación accionaria. Aquellos bancos que no pagaron o no tenían perspectivas de hacerlo, perdieron su inversión, lo que llevó al FOBAPROA a buscar nuevos accionistas.

⁴⁰ Huerta González A. El debate del Fobaproa, orígenes y consecuencias del rescate bancario, Ed. Diana, 1998

⁴¹ Idem

Como la simple dinámica económica no asegura las condiciones de reembolso de los créditos, así como los niveles de solvencia y capitalización de los bancos, se procede a las fusiones, absorciones y adquisiciones de éstos para mejorar su posición.

Cuadro 3 3

Programa de Enajenación de Sucursales de Bonos Capitalizados por FOBAPROA. ⁴²
(Millones de pesos)

Venta de sucursales del banco	Banco comprador	Monto pagado	Pasivos asumidos por FOBAPROA
Cremi-Oriente	BBV	160 0	10,902 6
Unión	Promex	299 6	8,961 8
Obrero	Afirme	77 9	1,387 7
Inter estatal	Atlántico	17 3	1,241 4
Total		554.8	22,493.5

Pero el saneamiento y la capitalización de estos bancos implicó que el FOBAPROA asumiera pasivos por 22,493.5 millones de pesos y recibiera por la venta de dichos bancos 554.8 millones. Considera el autor que el sistema bancario del país no hubiera perdido mucho, si hubiera dejado quebrar a tales bancos, y que sus propietarios hubieran asumido las pérdidas de los riesgos tomados en su administración, y el Gobierno sólo hubiera rescatado los depósitos menores a medio millón de pesos invertidos en dichos bancos.

3.4. Adeudos de los bancos

La concentración de la cartera de crédito de los diferentes bancos que conformaban el sistema financiero, estuvo manejado por el FOBAPROA hasta 1999, para ser trasladado al IPAB, ello llevó la definición de diversas etapas ya que no fue posible hacerlo en forma inmediata, en virtud de que fue determinada la ejecución de una auditoría por parte de las diversas autoridades financieras que permitieran conocer la situación real de los importes de cada banco que iban a ser registrados dentro del IPAB.

⁴² Ibidem.

Es hasta el año de 2000, en donde se pueden apreciar los diferentes importes que de manera consolidada fueron registrados tanto de la banca comercial, como de la banca de desarrollo y su relación con los principales renglones de la cuenta de Banco de México que presentó con cifras ya consolidadas y que permiten identificar por un lado los montos cargados a FOBAPROA y los nuevos que se van generando en el IPAB

A continuación, se presentan los importes del balance de los bancos en forma consolidada para 2000, a fin de evaluar la magnitud de los adeudos, los principales rubros se muestran en el pasivo de los bancos y en otras cuentas:

Cuadro 3 4

Banca Múltiple Balance ⁴³
Consolidados con fideicomisos UDI'S
(Millones de pesos corrientes)

Trimestre	2000			
	IV ⁴³	III	II	I
Disponibilidades	216 128 49	169 632 10	184 033 01	169 407 37
Inversiones en valores	199 305 97	199 659 71	201 799 43	193 267 05
Saldos deudores en operaciones de reporto	716 111	297 25	553 15	2 386 40
Operaciones que representan un préstamo con colateral	0 00	0 00	0 00	0 00
Valores a recibir en operaciones de préstamo	0 00	0 00	0 14	0 00
Operaciones con instrumentos financieros derivados	3 394 95	2 945 64	2 586 92	3 562 10
Cartera de crédito vigente	886 470 49	846 622 91	842 051 06	826 709 14
Cartera de crédito vencida	54 699 99	51 561 85	57 686 81	68 660 11
Estimación preventiva para riesgos crediticios	-63 117 03	-60 405 45	-63 905 24	-74 998 45
Otras cuentas por cobrar (neto)	50 637 68	46 333 04	43 907 61	47 400 03
Bienes adjudicados	10 758 05	10 070 22	9 843 45	10 650 89
Inmuebles, mobiliario y equipo (neto)	27 290 27	26 386 15	24 660 12	24 891 48
Inversiones permanentes en acciones	40 523 70	37 664 50	40 249 82	40 157 22
Impuestos diferidos (neto)	44 365 82	43 630 84	36 782 94	32 778 41
Otros activos, cargos diferidos e intangibles	6 773 07	3 267 68	3 118 15	3 910 03
Cobertura de riesgo por amortizar en créditos para vivienda vendidos, UDIS	373 63	822 19	856 81	923 38
Activo	3 777 97	3 777 97	3 777 97	3 777 97
Depósitos de exigibilidad inmediata	380 406 45	314 699 14	316 845 10	296 864 09
Depósitos a plazo	583 582 56	630 174 69	619 581 89	640 309 55
Bonos bancarios en circulación	13 947 86	19 590 83	29 263 90	27 131 10
Préstamos interbancarios y de otros organismos	249 636 46	196 793 06	207 514 62	180 487 88
Saldos acreedores en operaciones de reporto	911 39	968 01	1 214 42	1 271 11
Operaciones que representan un préstamo con colateral	74 32	0 00	0 00	0 00
Valores a entregar en operaciones de préstamo	597 70	9 53	0 58	2 69
Operaciones con instrumentos financieros derivados	891 48	783 91	604 35	491 29
ISR y PTU por pagar	3 319 32	1 951 04	3 572 62	2 021 54
Acreedores diversos y otras cuentas por pagar	83 417 28	56 342 62	68 122 50	70 113 56
Obligaciones subordinadas en circulación	15 509 63	15 567 56	19 581 53	19 065 40
Impuestos diferidos (neto)	2 004 34	3 237 87	0 00	0 00
Créditos diferidos	2 641 21	2 217 74	1 893 50	1 756 59

⁴³ "Boletín estadístico de Banca Múltiple", CNBV diciembre de 2000.

Capital Contribuido	112,234.85	107,001.76	101,574.25	97,385.63
Capital social	82,503.38	80,801.66	78,348.98	74,441.09
Prima en venta de acciones	24,339.55	20,204.19	16,368.81	15,936.05
Obligaciones subordinadas de conversión obligatoria	5,391.92	5,995.41	6,856.46	7,008.49
Capital Ganado	29,146.61	29,151.40	14,455.08	12,804.79
Reservas de capital	45,333.19	44,707.97	46,659.41	41,091.57
Resultado de ejercicios anteriores	-4,331.56	-1,458.86	-17,208.28	-9,086.53
Resultado por valuación de títulos disponibles para la venta	-3,554.60	-3,352.44	-2,781.22	-2,717.39
Resultado por conversión de operaciones extranjeras	7.73	11.37	7.44	13.87
Efectos por valuación de empresas asociadas y afiliadas	0.00	0.00	92.47	-177.34
Exceso (insuficiencia) en la actualización de capital	-21,952.90	-24,669.68	-25,403.85	-23,185.20
Resultado por tenencia de activos no monetarios	192.08	2,807.76	2,338.60	2,054.98
Por valuación de activo fijo	1,256.98	1,187.99	1,100.17	1,303.45
Por valuación de inversiones permanentes en acciones	-1,064.90	1,619.76	1,238.43	751.53
Ajustes por obligaciones laborales al retiro	-0.27	-0.14	0.00	0.00
Resultado neto	13,452.93	11,105.42	10,935.45	4,810.84

Aviales otorgados	2,600.23	2,535.52	3,235.61	5,478.20
Otras obligaciones contingentes	47,734.56	36,430.55	42,632.12	43,736.55
Apertura de créditos irrevocables	20,658.36	23,807.07	21,630.32	21,387.90
Bienes en fideicomiso o mandato	1,316,353.38	1,133,965.51	1,226,564.66	1,177,964.87
Bienes en custodia o en administración	1,674,377.88	1,436,536.09	1,813,424.31	1,888,125.63
Operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros (neto)	307,811.86	461,189.76	441,852.47	453,306.15
Montos comprometidos en operaciones con el FOBAPROA o el IPAB	118,753.50	127,359.89	130,619.84	140,324.91
Montos contratados en instrumentos derivados	42,247.92	55,294.07	468,540.60	428,608.82

Se incluye Atlántico. Dicho banco no se presenta de manera individual por encontrarse en proceso de fusión.

(2) Incluye cifras de Scotiabank Inverta!

Como se puede observar, en el rubro de montos comprometidos en operaciones del FOBAPROA o el IPAB, durante los trimestres de 2000 mantuvieron un comportamiento constante, es decir, que ninguna de las medidas adoptadas para contrarrestar los problemas de los créditos vencidos, habían tenido impacto favorable en los pasivos del instituto.

De igual forma presento los datos referenciados por Banco de México:

Cuadro 3 5
Principales Renglones del Estado de Cuenta del Banco de México⁴⁴
Saldos en 2000 (Millones de pesos)

	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Reserva Internacional 1/1	296,875.00	315,700.00	317,841.00	311,553.00	311,553.00	311,553.00
(En millones de dólares)	31,910.00	34,010.00	33,746.00	32,736.00	31,870.00	31,892.00
Reserva Internacional Bruta	312,659.00	338,290.00	327,080.00	319,798.00	322,907.00	320,000.00
Pasivos a menos de 6 meses	-13,784.00	-22,514.00	-9,439.00	-8,443.00	-21,868.00	-22,300.00
Valores Gubernamentales 2/	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Credito al Gobierno Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Credito a Intermediarios Financieros y Deudores por Reporto 3/	170,045.00	134,189.00	88,837.00	101,631.00	101,631.00	101,631.00
Deudores por Reporto de Valores	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Banca de Desarrollo 4/	68,842.00	71,238.00	62,768.00	62,768.00	62,768.00	62,768.00
Banca de Desarrollo	101.00	750.00	1,101.00	-435.00	51.00	380.00
Fobaproa 5/	60,634.00	61,008.100	71,000.00	71,000.00	71,000.00	71,000.00
Fameval 3/	4,931.00	4,982.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fideicomisos de Fomento 6/	35,538.00	33,338.00	35,638.00	35,638.00	35,638.00	35,638.00
Credito a Organismos Publicos	0.00	0.00	66,417.00	66,794.00	68,188.00	68,331.00
IPAB 4/	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Base Monetaria 7/	150,127.00	152,225.00	153,000.00	153,000.00	153,000.00	153,000.00
Billetes y Monedas en Circulación	150,126.00	152,920.00	158,846.00	157,679.00	161,376.00	159,668.00
Depósitos bancarios en Cuenta Corriente 8/	1.00	75.00	75.00	75.00	75.00	75.00
Bonos de Regulación Monetaria 6/					8,946.00	9,985.00
Depósitos de Intermediarios Financieros y Acreedores por Reporto de Valores	110,273.00	64,230.00	64,111.00	64,111.00	64,111.00	64,111.00
Acreedores por Reporto de Valores	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Banca Comercial 7/	88,138.00	46,212.00	48,037.00	48,417.00	48,417.00	48,417.00
Banca de Desarrollo 8/	3,856.00	1,563.00	1,551.00	1,630.00	1,539.00	1,509.00
Fobaproa 5/	5,112.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fameval	417.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fideicomisos 6/	12,750.00	17,456.00	17,456.00	17,456.00	17,456.00	17,456.00
Depositos de Regulación Monetaria 9/	110,955.00	119,718.00	126,809.00	132,725.00	146,688.00	146,788.00
Depósitos del Gobierno Federal 10/	104,079.00	101,210.00	104,079.00	104,079.00	104,079.00	104,079.00
Depósitos del Fondo Monetario Internacional	28,626.00	38,130.00	35,860.00	34,280.00	0.00	0.00
Otros 11/	1,110.00	1,110.00	1,110.00	1,110.00	1,110.00	1,110.00

Notas: 1/ Según lo define en la Ley del Banco de México

2/ Hecho de los depósitos de regulación monetaria

3/ IPAB asume los créditos del Banco de México a Fobaproa y a Fameval de conformidad con la creación primera del artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario

4/ Corresponde a los créditos asumidos por el IPAB conforme a lo establecido en la fracción primera del artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario

5/ Se otorgan el saldo neto al momento del consumo de dichas cuentas en caso de saldo neto deudor. Este se incluye en el rubro de créditos a intermediarios financieros y deudores por reporto

6/ Bonos emitidos por el Banco de México con fundamentos en el artículo 77 fracción VI del Banco de México con el propósito de regular la liquidez en el mercado de dinero (BAREMS)

7/ Incluye los depósitos en cuenta corriente los cuales forman parte de la base monetaria. Incluye depósitos en moneda nacional por concepto de Precepto y TIE de crédito por depósitos en moneda nacional y extranjera

8/ Incluye los depósitos en cuenta corriente los cuales forman parte de la base monetaria. Incluye depósitos en moneda nacional y extranjera. Salvo de la moneda propia de estos gobiernos. Incluye depósitos en cuenta corriente más otros depósitos en moneda nacional extranjera

A simple vista se pueden apreciar los renglones de los que nos interesa destacar esto, es los créditos que el Banco de México da a la banca tan sólo Crédito a Intermediarios Financieros para el mes de julio de 2000, se dieron 143,451 millones de pesos, y un importe de 68,331 millones de pesos, lo que denota una carga bastante considerable al sistema financiero, el cual si se deja de dar afectaría de manera importante a la economía, toda vez que se apoya a la empresas fuertes que son base del sistema.

3.5 Algunas opiniones sociales sobre el FOBAPROA

Dada la importancia de la problemática presentada a la población a través de diversos medios de difusión, dejó inquietudes y molestias en ciertos entes sociales que conforman nuestro país, a efecto de presentar una síntesis sobre las mismas, a continuación describo las mas relevantes a fin de dejarlas como preámbulo en la solución de los problemas que aquejaron al sistema financiero y consecuentemente a nuestra economía:

Cuadro 3 5
Opiniones sociales

PARTIDOS y UNIVERSIDADES	GOBIERNO O SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO	SECTOR EXTERNO
<p>PRD - Estos manifestaban a través de sus representantes que el gobierno mal utilizó los apoyos y recursos financieros, para beneficiar a unos cuantos y que fue fraguado un fraude con un grupo de banqueros y empresarios para convertirlo en Deuda publica PRI Y PAN, No a la impunidad. Avanzar en el proceso de auditoría de las operaciones del Fobaproa. Proceder con apego y con todo el peso de la Ley, contra quienes hayan actuado en forma ilícita. Entregar con apego a derecho toda la información que se requiera para el desarrollo de las auditorías al Fobaproa</p>	<p>El gobierno llevo a cabo distintas medidas para hacer frente a los problemas que afectaban a los clientes de la banca y a las propias instituciones. Los bancos tenían obligaciones de corto plazo con el exterior, para cuyo cumplimiento requerían de un pronto apoyo. El capital de los Bancos, mermado de tiempo atrás, se deterioró más aun a partir de la crisis. La necesidad de grandes sumas de capital fresco para hacer frente las pérdidas de la banca era imperiosa, sin embargo, en esos momentos su acceso a los mercados estaba cancelado. Una inmensa cantidad de deudores, debido a la devaluación del peso y al alza de los intereses, no podía hacer frente a sus deudas con los bancos, los que a su vez no estaban en posibilidad de responder a las obligaciones con sus depositantes. Algunos bancos se encontraban en situación de insolvencia e inminente quiebra, ya fuera por administración deficiente o por operaciones presuntamente fraudulentas que se habían detectado desde antes de 1995</p>	<p>Se ha otorgado protección al sistema bancario, cuando han existido crisis financieras o una crisis en un banco en particular que repercute en otros bancos y ocasionando un grave problema al sistema financiero. La banca nacional tendrá que fusionarse para formar instituciones de crédito más grandes y capaces de prestar dinero a un menor costo, debido principalmente a la disminución de gastos de la intermediaria financiera. La banca, tenía que fusionarse con instituciones del extranjero, y construir una mayor red de sucursales para atender</p>	<p>Que el sistema financiero era fragil, ya que los bancos tenían deudas a pagar muy grandes y la recuperación de los créditos que habían otorgado era muy lenta y en muchos casos de dudoso pago. Se obtuvieron una extraordinario e inesperado apoyo de y deberían practicarse de políticas de devaluación y políticas financieras competitivas</p>
<p>Fuentes: Diversos periódicos y revistas 1996-1998</p>			

Así también el polémico libro de López Obrador, quien describe ⁴⁵ la forma en que se fraguó la decisión de convertir la deuda privada de un grupo de banqueros y de grandes empresarios en deuda pública, esta decisión se relacionó con la red de complicidades y componentes que existe entre el poder económico y el poder político.

El grupo de trabajadores de la Comisión Nacional Bancana y de Valores (CNBV) hizo llegar copias de todas las auditorías practicadas en Banca Unión, una vez

45 López Obrador Manuel. "Fobaproa: Expediente abierto, reseña y archivo" Edit. Grijalvo, 1999

que esta institución de crédito fue intervenida por el gobierno. Tales documentos fueron realmente reveladores. De ahí surgió la primera denuncia pública sobre el dinero que Carlos Cabal Peniche aportó al PRI. Con estos documentos del Banco Unión, quedó manifiesto que el FOBAPROA absorbió deudas que se destinaron a financiar las campañas electorales del PRI en 1994. El partido oficial estaba en el FOBAPROA porque se benefició de apoyos económicos de empresas y personas que al operar en forma deshonesto e ilegal, causaron junto con otros, el quebranto financiero más grande en la historia del país.

Los funcionarios del Banco Unión autorizaron créditos quirografarios, es decir sin garantías, a las empresas siguientes:

- El 31 de agosto de 1993, Banco Unión otorgó a la empresa Del Valle Zapata y Asociados, S.A. de C.V., el préstamo quirografario por 5,229,000 dólares.
- El 30 de agosto de 1993, Banca Unión otorgó a Del Valle Zapata y Asociados, S.C. tres préstamos quirografarios por la cantidad de 7,200,000 dólares.
- Los recursos que utilizó la empresa Real de Turismo, S.A. de C.V. para cubrir los fondos de la cuenta 1503, que se depositaron en la cuenta concentradora de la Administración Fiduciaria por Cuentas de Terceros.

De igual forma comenta que el FOBAPROA, ahora legalizado como Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), señala en la nueva Ley del IPAB, en su artículo séptimo transitorio, que: "los intereses públicos que reciban financiamiento público y por tal motivo hayan generado quebrantos financieros a las instituciones acreditadas, dichas entidades devolverán el monto de las operaciones de crédito involucrados con cargo a los financiamientos públicos que, conforme a las leyes que las rigen, reciban ordinariamente"⁴⁶.

Se indica que el FOBAPROA fue una gran paraestatal tecnocrática y el problema es de índole político, el quebranto financiero del país se produjo no sólo por el agravamiento de la crisis económica a partir de 1995, sino también y

⁴⁶ Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, 1999

fundamentalmente por el uso patrimonial del poder público que derivó en la realización de operaciones fraudulentas cometidas por funcionarios públicos, banqueros y un grupo muy selecto de hombres de negocios. El origen del FOBAPROA, tiene que ver con el proyecto de Carlos Salinas de Gortari de crear un nuevo corporativismo económico financiero vinculado con sus intereses políticos.

Así, la posición del partido y del autor, es que antes de convertir en deuda pública el FOBAPROA, debían hacerse auditorías banco por banco, expediente por expediente, caso por caso, para depurar la cantidad global y saber qué porcentaje asumirían los bancos al comprobarse operaciones ilegales y que alternativa podría darse para apoyar a pequeños y medianos deudores que habían sido víctimas de la crisis económica.

La propuesta del PAN, fue crear el Instituto para el Seguro de Depósito Bancarios en México, que más tarde, con un ligero cambio de palabras, se convirtió en el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario IPAB o FOBAPROA 2. En la propuesta se sostenía en forma categórica que los créditos otorgados de manera fraudulenta y vendidos posteriormente a FOBAPROA no deben ser pagados por el pueblo de México, menos aun aquellos que subrepticamente y de manera ilegal financiaron campañas políticas.

En diciembre 12 de 1998, sin apego a las formas parlamentarias y atropellando la Constitución, porque se había vencido el plazo del periodo extraordinario de sesiones, los diputados del PRI y del PAN aprobaron la Ley de Protección al Ahorro Bancario. En esencia, se aprobó la creación de un instituto en sustitución del FOBAPROA, la legislación de los actos violatorios del ejecutivo de contraer deuda pública sin autorización del Congreso, y el canje de los históricos pagarés del FABAPROA por otros instrumentos de mejor calidad como la planteara el PAN en su propuesta original.

La investigación aprobada por el Poder Legislativo, se presentó las opiniones de Michael Mackey, auditor del FOBAPROA, algunos elementos del informe de

Mackey, resultan importantes para analizar la verdad o mentira del apoyo económico. En aplicación de los recursos destinados a sanear a la banca se usaron todos los recursos del propio FOBAPROA que ya para diciembre de 1994 se habían agotado con los primeros rescates. Y para apoyar a los bancos Unión, Oriente, Cremi, y Obrero, se tuvo que aplicar recursos federales, primero vía presupuestaria, segundo, con la asunción de pasivos.

En el análisis del programa de compra de cartera, indica el auditor que le costó al Estado 170,000 millones de pesos y apunta que no se dio un trato igual a los iguales. Hubo trato diferenciado de manera no justificada para cada banco a los cuales se le compró cartera que fueron seis: BANAMEX, BANCOMER, BITAL, BANORTE, MEXICANO y PROBURSA-BBV.⁴⁷

En estos casos se compró cartera bajo la supuesta regla de un mecanismo de rescate del "dos por uno" que ya es conocido, esto es: el FOBAPROA ponía dos pesos por cada peso que los bancos aportaran en capital fresco. Pero ni siquiera esta regla se cumplió: las auditorías comprobaron que en algunos casos los bancos no pusieron su parte acordada de capital, en otros casos, el FOBAPROA compró a los bancos proporciones mayores de cartera con respecto al capital que éstos invertían; y lo más peor del caso, es que los que pusieron capital, no lo hicieron a través de dinero fresco, sino a través de impuestos diferidos, activos diferidos, obligaciones cruzadas de otros bancos, etc. de manera tal que no hubo una inyección de capital real que permitiera capitalizar y por lo tanto fortalecer el sistema bancario

Pero realmente no se tenía idea de cómo se habían realizado operaciones de compra de cartera. FOBAPROA llegaba con el banco y preguntaba por el tipo de cartera que iba a adquirir: como el FOBAPROA no tenía posibilidad legal de evaluar esa cartera en base a su calificación, descansaba en lo que el banco le decía, entonces se hacía una evaluación muy poco cuidadosa a través de la cual se compraba al banco su cartera al 50% de su valor, en unos casos al 47%, o en

⁴⁷ "Boletín Informativo". CNBV 2000

otros casos fue más de 50%, pero la realidad es que la cartera que estaba vendiendo el banco era del último grado de riesgo (Tipo E), esto es de prácticamente el 100% de riesgo; de manera tal que buena parte de esta cartera es completamente irrecuperable.⁴⁸

En tales circunstancias, los bancos hubieran tenido que aportar al FOBAPROA cantidades por concepto de reserva, porque en la realidad una cartera del 100% de riesgo tiene un valor nulo. Así prácticamente toda la cartera, en un altísimo grado adquirida a los bancos por el FOBAPROA fue cartera chatarra, fue cartera basura la cual fue adquirida con un riesgo mínimo del 25% para los bancos en caso de que no pagaran los deudores, y 75% asumida íntegramente por el FOBAPROA, concepto conocido como "lowsharing". En el FOBAPROA se aprovecharon indebidamente del programa de compra de cartera y recibieron recursos del fondo. Todo lo anterior, correspondiente al programa de "Compra de Cartera" que como se ha manifestado, costó más que 170,000 millones de pesos. Cabe mencionar que en la ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, concretamente en su artículo quinto transitorio, se ordena que aquella cartera que resulte irregular y consecuentemente ilegal en algunos casos, se le devuelva a los bancos. De lo anterior se desprende que la sociedad en general opinaba que el mecanismo de rescate fue mal instrumentado, y que la eficacia del mismo no fue la esperada y además el costo en la deuda pública ya era evidente.

⁴⁸ "Reportes de principales renglones del estado de cuenta", Banxico Julio 2000.

CAPITULO IV

LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO Y EL FOBAPROA

Ahora se presentan algunas consideraciones sobre la deuda pública en virtud de que los pasivos del FOBAPROA se han incorporado en los renglones que la integran, sin embargo antes de relacionar estos aspectos se abordan algunos puntos logísticos de la misma, como son los aspectos generales y legales, la evolución de la misma, su uso, el blindaje financiero y las reestructuras, así como la situación actual de la misma, dentro del mismo FOBAPROA y de esta la que se registra en el propio IPAB.

Con base en ello, a continuación se abordan algunos aspectos de carácter técnico normativo y administrativo, relacionados con la deuda.

4.1. Principios legales de la deuda pública en México

A la deuda pública se le identifica institucionalmente como: la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada.⁴⁹

Dentro de la deuda interna se encuentran dos modalidades, la deuda interna bruta que es el total de créditos pendientes de pago, pagaderos dentro del país otorgados al sector público no financiero, denominados en moneda nacional y extranjera proveniente del Banco de México, banca comercial, banca de desarrollo y a través de valores gubernamentales.

Y la deuda interna bruta es la deuda interna bruta menos las obligaciones totales del sistema bancario con el sector público.

⁴⁹ "Glosario de Términos Administrativos" de la SHCP Julio 1998.

Sin embargo, Banco de México la define como: la deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México, que es el saldo negativo derivado de la consolidación de operaciones del sector público con dicho banco; se agregan las del banco central con el sector externo, el sector privado, la banca comercial, los gobiernos estatales y municipales, los intermediarios financieros del sector privado y los acreedores no sectorizados.

La deuda pública externa comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica salida de fondos del país. Y la deuda pública interna, comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el interior del país, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago no debe implicar salida de fondos del país.

No obstante para esta tesis, la interpretación que se utiliza es la suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la nación, siendo el capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión.

En ella se incluyen los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

Sin embargo, en la consideración de las disposiciones considero conveniente importante que La Ley General de Deuda Pública,⁵⁰ refiere lo siguiente en algunos de sus artículos, siendo:

⁵⁰ Ley General de Deuda Pública, Edit. Porrúa, México 1999.

Artículo 1o. - para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades.

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Departamento del Distrito Federal.

III.- Los organismos descentralizados;

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria;

v.- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al v.

Así mismo, en dicha ley se indica que el financiamiento es la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, considerándose también la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; lo que se sumara a los pasivos contingentes que para formalizarlos debe existir la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

En la aplicación de dicha Ley, las facultades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público sobre la deuda pública, están contenidas en el Artículo 4º en donde se atribuye al Ejecutivo Federal el emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria.

También se le atribuye, elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejara la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa; que contempla la autorización para las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad y cuidar que esos recursos se destinen a la realización de proyectos, actividades y

empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social y que por consecuencia generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Así como, manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas o de países extranjeros

Por otra parte en el artículo 9 de la referida Ley, se indica que el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal.

Todos estos conceptos han sido enunciados en relación a que mucho se maneja que los pasivos de del FOBAPROA, no debían ser reconocidos como deuda pública, sin embargo, podemos ver que si se encuentran en los renglones de esta. No obstante, que se cuestionó que los funcionarios que autorizaron su incorporación a dicho renglón, hayan incurrido en responsabilidad, toda vez de que el Congreso de la Unión, siempre manejó la idea de que a él no se le pidió autorización correspondiente.

4.2. Evolución de la deuda pública 1996-2001.

A fin de evaluar la magnitud de las cifras del FOBAPROA, en el rubro de mención, a continuación se presentan los datos de la evolución de algunos datos para los años 1996-2001, para evaluar su comportamiento, ya que es aquí donde están cargados parte de los recursos que se han utilizado para el saneamiento financiero de los bancos.

Cuadro 4 1
Deuda pública neta del Sector Público 1996-2001 y relación con el PIB.
(Millones de pesos)

Año	Deuda total			Porcentaje del PIB		
	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa
1996 Diciembre	716 1	89 2	626 9	28 3	3 5	24 8
1997 Diciembre	730 8	112	618 8	23 0	3 5	19 5
1998 Diciembre	981 2	187 4	793 8	25 5	4 9	20 6
1999 Diciembre	1 057 7	314 2	743 5	23 1	6 8	16 3
2000 Diciembre	1 183 7	474 3	709 4	21 8	8 7	13 1
2001 Marzo	1 189 4	440 3	749 1	20 9	7 7	13 2

Fuente: Banxico, Indicadores Económicos Mayo 2001 (banca de desarrollo y fideicomisos de fomento) e incluye los activos y pasivos financieros del banco

Sabemos que el blindaje financiero fue una de las acciones más relevantes, del sexenio pasado, que se identificó como sexenio del endeudamiento, si recordamos que una de las primeras decisiones del gobierno de Zedillo fue solicitar líneas de crédito emergentes del exterior en 1995: por 20,000 millones de pesos con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos; 17,800 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional y 10,000 millones de dólares con el Banco Internacional de Pagos.⁵¹

Estas medidas, mas los pasivos del FOBAPROA, hicieron que en 1996 la deuda pública neta total se ubicará en 28.3% como proporción del PIB, del total 24.8% correspondía a deuda externa y 3.5% a deuda interna. Al mes de marzo de 2001 al cierre del periodo, el monto de la deuda pública neta como porcentaje del PIB se ubicó en 20.9 por ciento, lo que significa 7.4 puntos menos, siendo el porcentaje de la deuda externa el 13.2 por ciento y el 7.7 de deuda interna.

Cabe mencionar, que en el mes de marzo de 2002, el Gobierno Federal suscribió cuatro préstamos por un total de 1 mil 950 millones de dólares. Tres de los préstamos fueron con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de 1 mil 600 millones de dólares y un préstamo con el Banco Mundial de 350 millones de dólares.

⁵¹ Julio Gómez, "El Economista", 1 de septiembre de 2000, referenciadas con los cuadros 4.2 y 4.3

Los cuatro créditos se destinarán a financiar los siguientes programas:

Programa Oportunidades por 1 mil millones de dólares, cuyo objetivo es reducir la pobreza y desigualdad en la población mediante el otorgamiento de apoyos de educación, salud y alimentación a familias en pobreza extrema.

- ✓ Programa de Capacitación y Empleo (PACE) por 300 millones de dólares a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- ✓ Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y municipios Fase I, por un monto de 300 millones de dólares con el que se pretende profundizar el proceso de descentralización del país y apoyar a Banobras en su carácter de institución de fomento para el desarrollo de los municipios y entidades federativas y Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) por 300 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial para incrementar la prestación y calidad de los servicios de salud para la población que vive en condiciones marginadas.

Con ello la SHCP, informó en su boletín del primer trimestre de 2002, que Al cierre del primer trimestre de 2002, el Gobierno Federal generó un endeudamiento interno neto por 47 mil 560.7 millones de pesos, cifra que se encuentra dentro del límite de endeudamiento establecido en la Ley de Deuda Pública.

Ello nos hace ver que el país por un lado sigue adquiriendo deuda para mejorar el bienestar económico y que dichos recursos están previstos para un destino particular de programas prioritarios y por el otro lado que la deuda sigue aumentando.

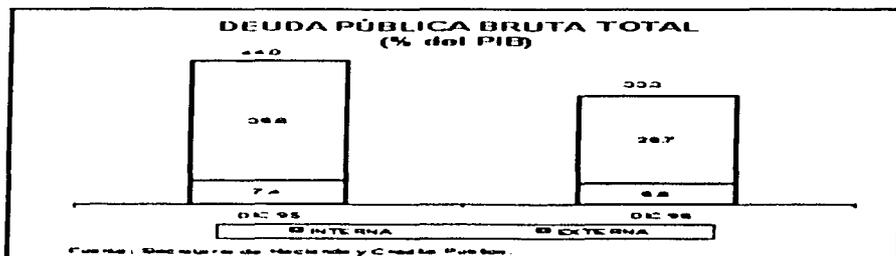
Cuadro 4.2
SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA BRUTA, 1996

(Millones de pesos)

Concepto	Saldo al 31-dic-95	Disposiciones	Amortizaciones	Endeudamiento Neto	Ajustes	Saldo al 31-dic-96
Deuda externa (mil de dólares)	100,933.7	34,606.7	35,463.0	-856.3	-1,792.9	98,284.5
Deuda interna (mil de pesos)	155,359.9	207,430.2	185,826.5	21,603.7	15,198.4	192,162.0

En el caso de la deuda externa, los ajustes se refieren principalmente a la apreciación del dólar frente a otras divisas; en el caso de la deuda interna corresponden al efecto inflacionario sobre la deuda indexada al movimiento de precios. md. millones de pesos
 Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 4.1



Cuadro 4.3

SALDOS DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL
 Información correspondiente al primer trimestre 2000-2002
 (Millones de pesos)

Concepto	Años			%
	2000	2001	2002 ^m	
Deuda total	1,194,321.90	1,333,797.20	1,353,644.10	100.0
Corto plazo	134,063.00	170,976.20	192,717.90	14.2
Largo plazo	1,060,258.90	1,162,821.00	1,160,926.20	85.7
Deuda interna bruta	539,709.00	712,840.00	812,912.60	60.0
Deuda externa bruta	654,612.90	620,957.20	540,731.50	39.9

Fuente: SHCP Dirección General Adjunta de Deuda Pública

Cuadro 4.4

Saldos de la Deuda Interna y Externa del Gobierno Federal
Información correspondiente al primer Trimestre 2000-2002
(Millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002⁽¹⁾
Deuda total	1,194,321.9	1,333,797.2	1,353,644.1
Corto plazo	134,063.0	170,976.2	192,717.9
Largo plazo	1,060,258.9	1,162,821.0	1,160,926.2
Deuda interna bruta	539,709.0	712,840.0	812,912.6
Corto plazo	131,958.8	170,976.2	192,717.9
Largo Plazo	407,750.2	541,863.8	620,194.7
(Millones de dólares)			
Deuda externa bruta	70,898.5	65,103.5	59,883.0
Corto plazo	227.9	0.0	0.0
Largo Plazo	70,670.6	65,103.5	59,883.0
Tipo de cambio	9.2331	9.5380	9.0298

Nota: (1) Cifras preliminares.

Fuente: Dirección General de Deuda Pública.

De dichos cuadros, la deuda interna es a la que le ponemos atención en virtud de que es ahí, donde están las obligaciones que el gobierno ha contraído en el FOBAPROA, así, se aprecia que la deuda interna entre el periodo de 1996 a 2002, ha crecido un 423%. De ahí la importancia de la deuda. En el siguiente punto se analizan algunas cifras relacionadas con el FOBAPROA, que permitirán identificar la magnitud de algunos importes que seguimos arrastrando en la actualidad.

4.3 Cifras del FOBAPROA

Para el desarrollo de este punto se trató de utilizar las cifras oficiales emitidas por las diversas autoridades, y que se encontraron disponibles, al respecto, cabe mencionar que en las cifras oficiales reportadas, del FOBAPROA-IPAB, aún se siguen incluyendo obligaciones asociadas a los Programas de Apoyo a Deudores a través del otorgamiento de descuentos en los pagos. Estas obligaciones, siempre se ha comentado, que estaban sujetas a las auditorías que se iban a realizar a las instituciones bancarias, por conducto de la CNBV, así como por otras

instancias fiscalizadoras, en donde se determinaría la correcta aplicación de los programas, en las cuales procedería ser cubiertas por el Gobierno Federal.

A esos apoyos se suman a los otorgados a los deudores a través de los programas de reestructuración en UDI's, mediante los cuales se ofreció a los acreditados tasas reales fijas durante toda la vida de sus créditos, para lo cual se requirió que el Gobierno Federal realizara un intercambio entre la tasa aplicable y una tasa real variable de mercado, siendo el resultado para el año de 2002, de 48 mil 887.8 millones de pesos, y dependiendo su resultado final, de la evolución futura de la tasa real que se observara en el mercado.

A continuación se presentan los saldos totales de las obligaciones que cuentan con la garantía del Gobierno Federal, para 2002

Cuadro 4 5

**VARIACIÓN EN LAS OBLIGACIONES GARANTIZADAS POR EL
GOBIERNO FEDERAL 2002.**
(Millones de pesos)

Concepto	Saldo al 31-Dic-01	Saldo al 31-Mar-02	
Total ⁽¹⁾	496,376 0	507,814 3	11,438 3
FOBAPROA-IPAB ⁽²⁾	240,134 2	-245,413 4	5,279 2
FARAC	121,875 5	127,453 9	5,578 4
Fideicomisos y Fondos de Fomento ⁽³⁾	122,717 6	123,943 1	1,225 5
Banca de Desarrollo	8,525 4	8,277 6	-247 8
Otros ⁽⁴⁾	3,123 3	2,726 3	-397 0

Fuente: Banco de México

^{1/} Cifras preliminares, sujetas a revisión. Excluye las garantías contempladas en las leyes orgánicas de la banca de desarrollo.

^{2/} En términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el IPAB asume la titularidad de las operaciones del FOBAPROA, por lo que los movimientos en las garantías del Gobierno Federal relacionadas con dichas operaciones se reportarán sucesivamente conforme dicho Instituto las vaya documentando.

^{3/} Incluye, fundamentalmente, a FIRA y FOMI.

^{4/} Incluye principalmente a Comisión Federal de Electricidad.

Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

Por lo anterior, podemos decir que de todos los créditos que aún están en el FOBAPROA, no se ha hecho un análisis jurídico-integral, que determine la validez legal de la deuda que fue afectada al fideicomiso por los bancos; ni tampoco se ha realizado un estudio del contenido de las leyes que dieron origen al fondo. El

FOBAPROA ya tiene un desfase en lo que se registró en su momento y lo que ahora nos reflejan las cifras.

Así, el costo financiero que se reporta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la deuda y erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, en el primer trimestre de 2002, indica que el Gobierno Federal efectuó erogaciones por un monto de 28 mil 609.8 millones de pesos para cubrir 22 mil 108 8 millones de pesos para el pago por concepto de intereses, comisiones y gastos asociados a la deuda interna del Gobierno Federal, así como 6 mil 501 millones de pesos de recursos canalizados a través del Ramo 34 que son de Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.⁵²

Al respecto cabe señalar que todos esos préstamos que se canalizaron vía FOBAPROA no se ajustaron a la norma jurídica cabalmente, porque no se sujetaron a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en la parte relativa a los "Fideicomisos", ya que dicho fideicomiso, fue creado como parte de la Administración Pública Federal. Y tampoco se cumplió los términos de la Ley General de Deuda Pública, ya que en ella se le otorgan facultades al Secretario de la SHCP, para contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal; por lo que puede realizar operaciones financieras con organismos públicos y privados, pero siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas, acordes con las políticas de desarrollo económico y social, que genere el pago de los créditos contraídos, como se difundió por diversos analistas que en su momento cuestionaron el uso de recursos del FOBAPROA, sólo se utilizó para sanear bancos, omitiendo el cumplimiento en estricto sentido de lo que dicha ley menciona.

A continuación se presentan, los saldos de la chequera del FOBAPROA, en el periodo de 1999-2002, que se registra de algunos bancos que fueron beneficiados con el apoyo, a efecto de mostrar su comportamiento y las cifras que esta

⁵² Informe 1er. Trimestre SHCP 2002, Pág. 37.

reportando la autoridad financiera como es la CNBV, demostrando de igual manera que todavía son cifras muy considerables en el renglón de la deuda.

Cuadro 4 6
SALDOS DE LA CHEQUERA DEL FOBAPROA 1999-2002
(Millones de pesos)

Periodo	1999		2000			
	Septiembre	Marzo	Octubre	Marzo	Octubre	Marzo
Nivel Base						
BBVA BANCOMER	54 736 36	59 405 95	77 110 00	120 655 00	126 412 00	127 898 0
BANAMEX	51 616 48	56 332 34	63 409 17	66 130 00	91 637 00	93 554 0
SERFIN	82 310 84	87 018 17	57 715 60	55 979 48	40 034 22	40 040 0
VITAL	19 811 45	21 422 15	23 926 29	24 882 91	26 632 00	27 047 0
SANTANDER MEXICANO	28 573 75	28 562 93	28 657 00	28 623 40	28 529 59	28 485 0
BANORTE	8 251 88	41 870 77	16 403 60	16 696 14	16 023 65	58 379 0
CENTRO	20 916 53	18 034 72				
BBV Bancomer SERVICIOS	15 202 64	15 844 62				
BANPAIS	29 930 27					
CITIBANK	24 804 88	25 517 44	17 049 77	18 003 95		
TOTAL	336 155 08	356 009 09	284 271 43	332 971 88	329 268 46	375 403 0
% DE INCREMENTO		6 0	-16 0	-8 0	-3 0	12 0

Fuente: CNBV, informe de la cifras del FOBAPROA a marzo de 2002

Aquí se muestra que aun existen bancos que siguen manejando importes que no han sido cubiertos al FOBAPROA, y que la mayor parte de los que ya no tienen cuentas, en ese rubro son bancos que fueron intervenidos o que ya no operan o bien fueron fusionados con otro banco, sin embargo, la deuda aún está en 375,403 millones de pesos, que representa el 27.7% de la deuda total del gobierno federal, dicha relación sale de la comparación de saldo de la chequera del FOBAPROA a marzo de 2002 contra la deuda total a la misma fecha.

4.4. Problemática en la operación del FOBAPROA

Nuestra legislación bancaria, como decía cuando me referí a la leyes financieras, protege a los intereses de los ahorradores, y también del banquero, siendo el papel del intermediario financiero el de: recibir dinero de sus ahorradores, comprometiéndose a regresarlo en un cierto plazo y con determinados intereses lo administra, lo coloca en valores o en operaciones de naturaleza activa dentro

de estas últimas, lo presta a otros clientes, quienes le piden dinero, con la promesa de ellos de pagárselo a cierto plazo y con un monto de interés mucho mayor superior al que paga a sus clientes inversionistas.

De esta forma el banco debe tener buen cuidado de que el dinero que él recibe, deba trabajarlo colocándolo en donde le produzca el interés prometido a sus clientes inversionistas. Pero si hubiera un desequilibrio entre este "tomar, prestar y pagar" sería muy lamentable para el banco y sus clientes

Al respecto desde que se presentó la problemática del FOBAPROA, fue cuestionada la CNBV encargada de supervisar a los bancos, ya que se dijo que estos, no cumplieron con lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito en materia de supervisión, así mismo, que el Gobierno no les estaba exigiendo a los empresarios y banqueros que cubrieran sus deudas, y por otro lado seguían haciendo inversiones en la participación de licitaciones públicas, hechas por el propio Gobierno Federal.

Podríamos suponer que existe una posible responsabilidad penal en algunos de los 604 grandes grupos económicos deudores que se manejaron, según se supuso, acumulaban el 80% del total de la deuda que amparó y protegió el FOBAPROA; en contraste con los programas ADE, FINAPE, FOPYME y de Apoyo a la Vivienda dirigido a los pequeños deudores, 53 el costo oficial eran a en un principio de 112 mil millones de pesos, recursos que beneficiaron a más de 3 millones 500 mil deudores.

Con una de las últimas crisis económicas de este país, en diciembre de 1994, muchas empresas, y personas, vieron desaparecer por arte de magia sus inversiones, vieron crecer sus deudas de manera inquietante y fuera de control, o de plano optaron por no pagar.

Se observó que se dio entrada a ciertas organizaciones, como el Barzón, en diversos foros, se organizaron conferencias para orientar a los deudores, y todo

⁵³ "El Universal" Febrero 11 de 1999, México DF

NO SE PUEDE SALIR
DE LA BIBLIOTECA

ello implicó que cada vez fuera más difícil recuperar el dinero prestado, con y más los intereses, por los bancos a sus clientes deudores, ya en mora.

También hubo personas que pidieron prestado para ampliar una habitación en casa, tuvieron que dejarle en pago toda la casa al banco. Sin embargo, recuperó algo la banca, pero quedó muy lejos de lo que sus alegres cuentas e intereses se reflejaban en el papel de sus contabilidades, pero, había que pagarle a sus ahorradores o inversionistas, y eso sí era real

A los bancos, que aún con fuertes pérdidas podían seguir funcionando, el Gobierno Federal decidió apoyarlos comprándoles una parte de sus créditos via deudas por cobrar”⁵⁴ La condición de ese apoyo, consistió en que los accionistas de los bancos aportaran más capital a estos, o buscaran nuevos socios, nacionales o extranjeros

Así una parte de esa cartera sana en apariencia de clientes sin problemas, fue descontada, con el FOBAPROA, este tipo de descuento es una operación sencilla: te vendo mis papeles que representan dinero títulos de crédito a cambio del efectivo, y deduciéndole tu comisión por este “cambio de papel por dinero. La variante en el caso, es que el fondo no reembolsó todo en dinero en efectivo, sino pagarés.

Así que resumiendo algunos de los problemas que influyeron en la debilidad de la operación del FOBAPROA, fueron los siguientes:

1. Las autoridades no cumplieron con la supervisión efectiva de la operación del FOBAPROA.
2. El Congreso no podía examinarlo por ser un fideicomiso privado
3. El gobierno no exigió, a los banqueros que abatieran sus deudas, ya que una parte de esos banqueros perdieron sus capitales, pero la pérdida de dichos capitales no fue suficiente para cubrir los pasivos que quedaron

⁵⁴ Guerrero Omar, “Ingobernabilidad, disfunción y quebranto estructural”, Revista Ciudad. Democracia y Libertad, Enero 1995, número 3

pendientes y una buena parte del pasivo que se convirtió en deuda pública nació de la insuficiencia de capital frente a las pérdidas que sufrieron algunos bancos.

4. El gobierno compró créditos malos, ya que al proteger a los ahorradores asumió una parte de la responsabilidad que en principio correspondía los propios banqueros y no a los acreditados que estaban en el paquete, pues fueron en cierto sentido víctimas de un proceso de cálculo de tasas de interés exorbitantes, que hicieron que sus adeudos se valorizaran al punto en el que excedían con mucho el valor de las propias garantías acordadas.
5. Los banqueros no repusieron el capital comprometido.
6. El FOBAPROA, dejó abierto un grave problema para seguir gravitando sobre las finanzas públicas, mediante el uso de expedientes de los pagares, ya que fueron liberados voluminosos endeudamientos por obra y gracia de la instancia gubernamental que en su momento tuvo la decisión. Y todo ello, desde luego, con recursos de la nación.

De igual manera no se enfrentaron adecuadamente los problemas claves relacionados con;

- La separación de créditos buenos de los malos
- La decisión del que acciones realizar con los activos de bancos con problemas serios de liquidez
- El como enfrentar el costo fiscal del rescate bancario
- Qué y cómo aplicar adecuadamente los programas de apoyo a deudores
- Oportunidad en la definición y emisión de una nueva Ley de Quiebras
- Y los problemas de la venta de activos en forma eficiente y transparente ya que se autorizó prácticamente todo lo que la banca comercial endosaba al FOBAPROA, desde aviones irregulares en dación de pago (Grupo Lomelín), pasando por el rescate de empresas vendidas por el Estado pero que nunca fueron pagadas en su totalidad por los nuevos dueños (Grupo Arzac), hasta el desvío de

recursos públicos para pagar impuestos federales no cubiertos por empresas privadas (Grupo Mexicano de Desarrollo), etc.

Así el uso del FOBAPROA ya no fue preventivo sino correctivo, y tampoco fue financiado con recursos privados sino con subsidios públicos, y como la cartera se hizo incobrable para los bancos, su capital se volvió negativo, por lo que el gobierno los intervino y para sanearlos y venderlos, el FOBAPROA emitió un pagaré que se contabilizó como activo de la institución, además de pactar pagos de intereses muy elevados

Con lo expuesto en el presente apartado, se pudo observar las inconsistencias en el registro de los importes del FOBAPROA, transformados en deuda, pública así como la evolución de las misma, dejando el antecedente de la problemática generada en la utilización de recursos monetarios para apoyar a los bancos y deudores a través de los diversos programas.

Para concluir con esta tesis se presenta ahora el análisis respecto al quebranto o daño patrimonial en los prestamos del FOBAPROA.

CAPITULO V

QUEBRANTO Y DAÑO PATRIMONIAL EN LOS PRÉSTAMOS DEL FOBAPROA

Para concluir este perfil institucional del FOBAPROA, y una vez desglosado todo lo relacionado con los antecedentes, su desempeño en el sistema financiero, así como su operación y funcionamiento, a continuación presento todo lo relacionado con el cuestionamiento respecto a si hubo quebranto o daño patrimonial al estado y si el apoyo otorgado por dicho fideicomiso fue real o sólo fue un instrumento del gobierno para beneficiar a unos cuantos.

Motivo por el cual presentaré los términos en que se emigró al IPAB, los pasivos del FOBAPROA, las diferentes alternativas de pago, que se registraron a partir de 1999, en que empezó a operar el instituto.

Así como las funciones que este instituto tiene encomendadas, las diferencias entre este y el FOBAPROA, aspectos generales de cómo se encuentran dichos pasivos, mas algunos otros que ya se han adquirido en materia de apoyo a instituciones de crédito. Y en forma adicional los costos de transacción y la propuesta sobre como salir del problema, a efecto de que clarificar si la experiencia del FOBAPROA, ha servido de sinergia para una operación efectiva de apoyos futuros al sistema financiero a través de las instituciones que pueden ser beneficiadas.

5.1. Alternativas de pago

Cuando nació en 1999 el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se anunció que regresaría cartera, y que pediría 46 mil millones de pesos en el presupuesto del 2000, y que devolvería 700 millones de pesos en créditos ilegales antes de finales de ese año.

Ello para apoyar a ahorradores y deudores; que asimismo, se canalizarían entre 35 mil y 40 mil millones de pesos para ahorradores y 6 mil millones para deudores.

También se indicó, que había casos, donde se consideraban créditos de bancos intervenidos o saneados, en donde evidentemente ya no se podrían regresar los préstamos. Referente al programa de intercambio de pagarés, que este proceso se apegaba a los tiempos previstos. Sobre Promex y Atlántico, también se comentó que el instituto estaba haciendo todo lo posible para tener un pronunciamiento antes de que concluyera el año de 2000.

Respecto a Bancrecer, se indicaba que la única decisión que se tomó formalmente era la de mantener el banco en operación, pero para la venta de los diferentes activos no se había definido este mecanismo. Y es hasta el mes de mayo de 2001, cuando se definió la situación de este banco, ya que públicamente se hizo del conocimiento de la población en general a través de medios periodísticos, que la venta del mismo se esperaba para el mes de septiembre de dicho año.⁵⁵

El secretario ejecutivo del IPAB destacó que este organismo estaba trabajando para que la comercialización de Serfin se diera entre marzo y abril de 2000 y después, la venta de Bancrecer y que dicha venta se haría en competencia de mercado.⁵⁶

Desde 1999, IPAB indicó que ese organismo estaba agilizando la venta tanto de cartera como de bancos intervenidos, a fin de reducir a la mayor brevedad el costo fiscal del rescate bancario. Sin embargo, en el mes de mayo se anuncia que dicho rescate, ascendía hasta dicha fecha a 814 mil 786 millones de pesos, descontando los programas de apoyo a deudores y los créditos de Banxico, el saldo se ubicaba en 716 mil 427 millones de pesos.⁵⁷

Por lo que se refiere a las solicitudes de suspensión de pagos se han incrementado desde inicios de 2000 hasta la fecha proceso que no se detendrá en tanto la banca comercial no flexibilice sus políticas crediticias y no existan las condiciones de estabilidad económica en el país.

⁵⁵ "Boletín de prensa", Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro, el 29 de mayo de 2001.

⁵⁶ "Reforma", 11 de noviembre de 1999, México, D.F.

⁵⁷ "El Financiero", 29 de diciembre de 2001. Sección de finanzas, página 7, México, D.F.

5.2. El IPAB

El IPAB, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en enero de 1999. De acuerdo con la Ley que creó al IPAB, se presenta como objetivo, establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; así como regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

En la misma ley se indica que cuando se determine la liquidación de una institución, o bien se declare la suspensión de pagos o quiebra de ella, el instituto procederá a pagar las obligaciones garantizadas, (se considerarán obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito) líquidas y exigibles, a cargo de dicha institución, con los límites y condiciones previstos en ella.

El monto a pagar a cada persona, por institución, se calculará en unidades de inversión, el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, por principal y accesorios, que tengan las referidas obligaciones, en la fecha en que el instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha, para tales efectos de lo anterior, las obligaciones a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a dicha fecha.

Así mismo, se establece que el instituto no garantizará las operaciones siguientes:

- Las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras;
- Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la institución; los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador,

- o Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedarán cubiertas en términos del artículo 6° de esa ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados;
- o Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y
- o Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo 400-Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Respecto del pago de las obligaciones garantizadas, se indica que el IPAB, pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral.

Para recibir el pago establece plazos y requisitos de documentación presentar, horarios y lugares, y será cubierto conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.⁵⁸ (Ver Cuadro comparativo FOBAPROA-IPAB Anexos)

5.3. Verdad o mentira del apoyo económico

El programa de compra de cartera que le costó al Estado 170,000 millones de pesos⁵⁹. No obstante, y como producto del análisis, se observó que el trato que se dio a los bancos no fue igual, en el caso de BANAMEX, BANCOMER, BITAL, BANORTE, MEXICANO y PROBURSA-BBV, la compra fue bajo la regla de un mecanismo de rescate del "dos por uno" que ya es conocido para el público en

⁵⁸ "Disposiciones legales instrumentadas para el FOBAPROA-IPAB" Cuadro anexo de este capítulo

⁵⁹ "Informe interno de la CNBV", preparado para la entrega del Fobaproa, marzo 2000

general. El FOBAPROA ponía dos pesos por cada peso que los bancos aportaran en capital fresco, pero esta regla no fue cumplida.

Si la cartera no alcanzase un mínimo de cobranza esperado, el IPAB establecería con los bancos penas convencionales de acuerdo las reglas emitidas por dicho instituto, pero la verdad es que con las reglas que se emitieron en junio de 2000, se trataría de reducir el costo fiscal pues en ellas se pide a los bancos de manera explícita la capitalización de los bancos, lo cual implica generar la reservas necesarias de esa cartera que en la época del FOBAPROA no fueron integradas.

La cartera irregular o como indicó el auditor (Mackey en su informe sobre la auditoría del FOBAPROA) "reportable" que ha sido detectada, alcanzaría un total de 27,000 millones de pesos, sólo para este programa de compra de cartera, lo cual constituye un 18% de su monto, pero las irregularidades más comunes encontradas pueden definirse como "cruzadas", es decir operaciones de un banco a otro que constituyeron una práctica común desde hace varios años, inclusive dentro de la época en que los bancos estaban estatizados y cuando se volvieron a vender en varias veces su valor, pero adquiridos junto con carteras irrecuperables, producto de los malos manejos de la banca gubernamental y otorgamiento de préstamos a granel por citar a manera de ejemplo.

Otro tipo de irregularidades detectadas durante la auditoría realizada por Mackey, es el constituido por las operaciones llamadas "relacionadas", las "relajadas o generosas", y en algunos casos de plano fraudulento o ilícito. También se detectaron operaciones relacionadas con subsidiarias de los propios bancos, como por ejemplo casas de bolsa, arrendadoras financieras, sociedades de factoraje, casas de cambio del mismo grupo que fueron saneadas por los mismos bancos pasando finalmente a la cuenta al FOBAPROA.

Este programa de saneamiento consistió en la inyección de capital a 13 bancos "colapsados" a través de pagarés y efectivo por el total aludido, el FOBAPROA vendió a algunos de esos bancos pero en otros casos vendió nada más algunas de sus sucursales: hubo poca efectividad del rescate y lentitud en el saneamiento.

En el caso de banca Serfin, de acuerdo con las nuevas reglas se recapitalizó y se vendió en diciembre de 2000, de donde se puede deducir que fue poco el costo para los contribuyentes y por supuesto, con la total seguridad para los ahorradores que tienen sus recursos en dicho banco

Otro aspecto del apoyo es que no se hizo nada para impedir la devaluación de los activos de los bancos intervenidos, que sumaban alrededor de 325,000 millones de pesos, y que fueron reduciéndose cada vez mas hasta llegar a una tercera parte de esa cantidad

De dichos activos se han realizado algunas ventas y algunas cobranzas, pero a muchos de ellos les ha faltado la dinámica de cobranza y por el otro lado hay cartera que a la fecha no se recuperado por el deudor. Actualmente se está realizando el proceso de selección de esos activos y se ha promovido su venta.

Es importante referenciar que no hubo una clasificación de la cartera "buena" separada de la "mala", asumiendo el FOBAPROA los créditos incobrables y vendiendo las instituciones principalmente a extranjeros: en el caso de BANPAÍS, e INVERLAT, sin que éstos tuvieran participación aunque fuera parcial en la responsabilidad y riesgo asumido. Estas operaciones costarán al país, sin considerar intereses, más de 202,000 millones de pesos, menos su contrapartida de activos por 325,000 millones de pesos⁶⁰ de los cuales será recuperable menos de la tercera parte, resultando en un quebranto de alrededor de 100,000 millones de pesos en términos reales

Dentro del costo fiscal, se llegó a una diferencia de "error" a cargo del Fobaproa de alrededor de 20 mil millones de pesos de los 552,000 que había solicitado el Ejecutivo para que se reconociera como deuda. Por lo que el comité técnico de auditorías al fondo, solicitó se realizara un cálculo actualizado del monto total del

⁶⁰ www.jpab.org.mx Estados financieros al 31 de diciembre de 2001 y 2000 y dictamen de los auditores.

quebranto incluyendo ya la posibilidad de regreso de cartera a los responsables, definiéndose para junio de 1998 que dicho monto ascendía a más de 600,000 millones de pesos.

Esas cantidades que se mencionan no reflejan la realidad; ya que no incluyen diferentes quebrantos al Banxico a Nacional Financiera, la reducción de porcentajes de riesgos, el regreso de operaciones irregulares, etcétera. De cualquier manera, se trata de una cantidad que se tiene que pagar quizás con subdesarrollo, inflación y pobreza. Se tiene que pagar como reducción del presupuesto federal para actividades productivas y sociales.

Otro apoyo a considerar fue el importe a que ascendieron los programas de apoyo a deudores, que totalizaron un monto de 112,000 millones de pesos en 15 años, fueron 21 programas sobre la base de dos proyectos maestros: el de 1995 y el llamado "punto final", los cuales fueron de ayuda necesarios a los deudores por que de alguna forma había que apoyar a este universo de personas, pero no calificaban necesariamente la bondad o no de su aplicación.

El programa de "punto final", que todavía en septiembre de 1999 estaba operando, contempló un promedio de 810 mil deudores hipotecarios, agropecuarios y de la pequeña y mediana empresa, reflejándose de esta forma el beneficio de dichos programas pues fue real, cuantioso en términos totales, pero definitivamente insuficiente para paliar la situación de más de un millón de deudores.

La ley del IPAB es explícita. "si se comprueba que una entidad de interés público como son los partidos políticos se vio beneficiada a través de un quebranto bancario, será automáticamente descontado el monto de lo sustraído del presupuesto o prerrogativas que reciba en el futuro"⁶¹.

Otro apoyo que se dio fue el pago realizado a la auditoría de Mackey que ascendió a 19 millones de dólares por un trabajo que puede calificarse de arduo, en donde se llegó a tener a más de 70 analistas de alto nivel colaborando directamente para

⁶¹ Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario 1999

este despacho, sin contar los cinco grandes despachos mexicanos que fueron subcontratados para este trabajo. ¿Y quién pago?, pues el gobierno, sirviendo dicho trabajo para dejar en claro algunas anomalías en la operación.

Algunas de las incongruencias que se manejaron, es que iba a ser muy difícil que fueran a la cárcel los responsables de los malos manejos y permitieron ese gran desfaldo del país.

Cuadro 5.1
Banca Múltiple⁶²
Operaciones con el FOBAPROA o el IPAB
Septiembre del 2000
(Millones de pesos corrientes)

Bancos	Esquema de transmisión de flujos de efectivo					
	Pagaré Bruto	Chequera del Fobaproa	Reserva por baja de valor	Pagaré Neto	Pagaré	Reservas
Banamex	60,751 90	15,051 29	14,532 23	31,168 39	2,524 35	1,088 0
Bancomer	66,558 89	8,026 78	0 00	58,532 11	0 00	0 0
Serfin	61,983 83	241 42	0 00	61,742 42	0 00	0 0
Bitel	22,979 19	3,772 45	1,699 78	17,506 97	493 96	148 0
Santander Mexicano	28,609 19	1,501 82	0 00	27,107 91	0 00	0 0
Bilbao Vizcaya	16,570 85	2,309 42	2,637 28	11,624 15	867 24	622 5
Centro	18,079 74	299 87	0 00	17,779 87	0 00	0 0
Mercantil	42,509 92	6,996 13	2,258 28	33,255 51	833 93	404 3
Citibank	16,031 05	6,892 13	1,281 63	7,857 29	0 00	0 0

A manera de ejemplo, del como se manejaron las cifras, se muestra en el cuadro 5.1 en donde según datos de la CNBV, en el mes de septiembre de 2000, se tenían asignados pagares brutos de las instituciones apoyadas sumaba un importe de cuyo importes en pesos era de 334,074 millones de pesos, de los cuales estaban distribuidos el 56 % en los bancos: Banamex, Bancomer, y Serfin.

Cuyo neto siempre reflejo una cifra menor debido a situaciones desconocidas que las autoridades no explican en la publicación de cifras, motivo por el cual el análisis de los datos reales fueron difíciles de conciliar.

⁶² www.shcp.gob.mx

Cabe señalar que se tiene conocimiento que de algunos bancos ya llevaron a cabo los reconocimientos de los valores de liquidación, indicando por las autoridades financieras, que se realizaron estudios de todos los inmuebles, evaluación de garantías, costos legales y el valor al cual pudieran ser recuperados.

5.4 Costos de transacción, quebranto y daño patrimonial, causado al Estado

Partiré en una parte de este análisis, de lo contenido en la Constitución Política, en donde se aborda el quebranto o daño, siendo el artículo 333 de dicha Carta para definir al quebranto como aquella operación irregular tipificada en el artículo 112, cuyo efecto final es la afectación del patrimonio y se dice también que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común que para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

Por otra parte en la Ley de Instituciones de Crédito⁶³, en varios artículos se establecen aspectos relacionados con el quebranto y daño patrimonial, como se detallan a continuación:

Artículo 112 -Serán sancionados con prisión de tres meses a tres años y multa de treinta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, cuando el monto de la operación o quebranto según corresponda, no exceda del equivalente a quinientas veces el referido salario; cuando exceda dicho monto, serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo señalado:

I.- Las personas que con el propósito de obtener un crédito, proporcionen a una institución de crédito datos falsos sobre el monto de activos o pasivos de una entidad o persona física o moral, si como consecuencia de ello resulta quebranto patrimonial para la institución;

⁶³ Ley General de Instituciones de Crédito

II.- Los empleados y funcionarios de una institución de crédito que, conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos, concedan el crédito a que se refiere la fracción anterior, produciéndose los resultados que se indican en la misma;

III.- Las personas que para obtener créditos de una institución de crédito presenten avalúos que no correspondan a la realidad, resultando como consecuencia de ello quebranto patrimonial para la institución;

IV.- Los empleados y funcionarios de la institución que, conociendo los vicios que señala la fracción anterior, concedan el crédito, si el monto de la alteración hubiere sido determinante para concederlo y se produce quebranto patrimonial para la institución;

V.- Los empleados y funcionarios de la institución de crédito que autoricen operaciones, a sabiendas de que éstas resultarán en quebrantos al patrimonio de la institución en la que presten sus servicios;

Se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en el párrafo anterior y, consecuentemente, sujetos a iguales sanciones, los empleados y funcionarios de instituciones:

a) Que otorguen créditos a sociedades constituidas con el propósito de obtener financiamientos de instituciones de crédito, a sabiendas de que las mismas no han integrado el capital que registren las actas constitutivas correspondientes.

b) Que para liberar a un deudor, otorguen créditos a una o varias personas físicas o morales, que se encuentren en estado de insolvencia, sustituyendo en los registros de la institución respectiva unos activos por otros;

C) Que otorguen créditos a personas físicas o morales cuyo estado de insolvencia les sea conocido, si resulta previsible al realizar la operación que carecen de capacidad económica para pagar o responder por el importe de las sumas acreditadas, produciendo quebranto patrimonial a la institución;

D) Que renueven créditos vencidos parcial o totalmente a las personas físicas o morales a que se refiere el inciso C) anterior;

E) Que a sabiendas, permitan a un deudor desviar el importe del crédito en beneficio propio o de terceros, y como consecuencia de ello, resulte quebranto patrimonial a la institución;

VI.- Los deudores que no destinen el importe del crédito a los fines pactados, y como consecuencia de ello resulte quebranto patrimonial a la institución, y

VII.- Los acreditados que desvien un crédito concedido por alguna institución a fines distintos para los que se otorgó, si dicha finalidad fue determinante para el otorgamiento del crédito en condiciones preferenciales

Situaciones análogas se contemplan en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y otras leyes relacionadas. Por lo que se refiere a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, se contemplan en sus artículos 287, 301, 150, 225, 147, 150, 101, 188, aspectos relacionados con el daño y quebranto. Para conceptualizarlo, utilizando algunos criterios es el que representa la pérdida que sufre un banco a causa de hechos fortuitos ó por fraudes cometidos en su contra es decir, se trata de eventos ajenos a su operación normal.

Distinto es el resultado del incumplimiento de los contratos. En muchas ocasiones cuando se pacta una contraprestación y resulta que la misma no es la que se había pactado en el contrato, no basta para la existencia del daño patrimonial la prueba de que la contraprestación obtenida no fue estipulada, sino, es necesario demostrar que el patrimonio ha sufrido un quebranto.

Quien recibe una mercancía diversa de la que el contrato establece, resulta perjudicado en su patrimonio siempre que la mercancía recibida sea inferior a la cantidad, en cualidad o calidad a la que debió entregársele, o también cuando, aún teniendo el mismo valor económico, no presente ninguna posibilidad de utilización para el comprador o fuera imposible o difícil realización.

No se debe perder de vista que no toda prestación que objetivamente tiene un cierto valor puede considerarse útil para el que la recibe. Quien recibe un objeto que no tiene para el comprador ningún valor, aún cuando para otro sí lo tuviere. Es

de destacar que la mayor parte de los objetos no tienen un igual valor para todos los hombres. Por ello, en la fijación del daño patrimonial, es determinante la utilidad objetiva de la contraprestación para las necesidades y finalidades específicas del engañado, aún a trueque de que esta referencia a la posición individual del sujeto pasivo ponga a los tribunales ante difíciles problemas.

Al respecto la fracción III del artículo 387 del Código Penal, establece:

I. Al que obtenga de otro una cantidad de dinero o cualquier otro lucro, otorgándole o endosándole o nombre propio o de otro un documento denominativo, a la orden o al portador contra una persona supuesta o que el otorgante sabe que no ha de pagarle; esta hipótesis se desprende que quien compra mercancías entregando en pago títulos de crédito firmados contra una persona que sabe que no ha de pagarlos, no podrá alegar para destruir la existencia del delito de fraude, que el vendedor recibió como contraprestación los correspondientes títulos de crédito, pues en estos casos, lo que decide es la posibilidad del cobro del crédito y no su realidad.

En este sentido, si un individuo para obtener un préstamo engañó a otro sobre su propia posición económica no podrá alegar para demostrar la inexistencia del daño patrimonial, que el acreedor, a cambio del dinero prestado, adquirió el derecho a la devolución de dicha cantidad con sus intereses.

De ahí que hubo gente que presentó a una institución de crédito una relación patrimonial distinta a la real, utilizando como una costumbre para obtener los créditos solicitados, sin dejar de reconocer que también en muchas ocasiones hay quien por el contrario presenta una relación patrimonial con engaño, ya sea por su falta de liquidez o bien con fines delictivos.

En estos casos, ha sido difícil para las autoridades judiciales determinar si se obró dentro de lo prohibido en forma plena. Sin embargo las instituciones bancarias no han sufrido perjuicio debido a que conservan el derecho a la reintegración del crédito.

Muchos juristas indicaron que se había hecho daño en el objeto inicial y expreso del FOBAPROA, pues se cambió de una mera "protección al ahorro" a la cesión de derechos de créditos bancarios al FOBAPROA, porque se permitió que fuera utilizado para ser cesionario de los derechos de créditos bancarios de una deuda de dudosa procedencia, además de los convenios de cesión de derechos de créditos bancarios.

Por lo que hace al análisis del desempeño de las autoridades supervisoras y reguladoras, recordamos cómo fue la actuación de quienes se encargaron de ejecutar el controvertido rescate bancario, incluyendo también a los banqueros, recordando, que el auditor Mickey advirtió en sus informes que el desempeño de las autoridades no fue bueno, que fue irregular, negligente, que hubo falta de previsión, que no se actuó con diligencia y prontitud, que no se aplicó la ley y que se dejaron correr riesgos irresponsablemente y que no se actuó con oportunidad.

Respecto de las interventorias, implementadas por la CNBV para tomar control de los bancos colapsados, no tuvieron tampoco una buena actuación. Por que no se redujo el costo fiscal del rescate. Pues también fue calificado por el auditor de referencia como no aprobable.

Mucho se cuestionó que dicha Comisión, desde el punto de vista jerárquico político, se sentía inferior a los directores de los bancos y que en muchos casos no se atrevía siquiera a pedirle cuentas a los bancos estatizados, por lo que la banca mexicana se manejaba sin reservas, con una encaje legal superlativo, que le servía de caja al gobierno mexicano usando recursos del público en general.

De igual manera en su informe indica Mackey que la crisis bancaria no fue fortuita, simplemente se aceleró lo que ya venía en camino, había signos evidentes al inicio de ese año. Banco Unión, Cremi y Banco Obrero sufrieron colapsos en donde hubo mucho fraude y mal manejo de fondos, responsabilidad compartida con las autoridades fiscalizadoras y revisoras ya que no se detectó a tiempo

aquellas operaciones conocidas como relacionadas, en donde se tomó el dinero del público y se usó para el beneficio de los propios banqueros.

Aunque había ciertas reglas para evitar dichas acciones, eran fácilmente violentadas por medio de acciones simuladas, empresas de testaferros y prestanombres que dieron como resultado de las irregularidades que todos conocemos.

Cabe señalar que la aplicación de recursos en los diferentes programas de rescate bancario, para diciembre de 1994 se habían agotado con los primeros rescates, con el apoyo a los bancos Unión, Oriente, Cremi, y Obrero, literalmente se agotaron, por lo que se utilizaron recursos federales, primero vía presupuestaria, segundo, con la asunción de pasivos.

Entre las actuaciones del Ejecutivo también se pueden mencionar el canje de pagarés FOBAPROA por parte del IPAB, que según se dice, no tendría un costo adicional al rescate bancario, pues no implicaba una disminución en los rendimientos que reciben los bancos tenedores de estos papeles.

Si recordamos, el valor de esos pagarés ascendía al mes de agosto de 1999, a 156 mil millones de pesos y representan el 21% del pasivo total del IPAB. Dicho canje fue muy cuestionado en los diversos medios periodísticos, por la supuesta modificación en el rendimiento que ofrecen los nuevos pagarés IPAB.

Sin embargo, existe una ventaja cualitativa para los bancos tenedores, y es que los nuevos pagarés podrían ser líquidos, es decir, sujetos de operaciones llamadas de reporto o hasta comerciables en directo, al contar con un mercado secundario para su compra-venta, ello permitió a los bancos tenedores de los nuevos bonos IPAB conseguir dinero a diferentes plazos dejando en garantía estos títulos y mejorando su situación de liquidez.

Cabe señalar que el reporto es una operación reglamentada por la Ley General de

Títulos y Operaciones de Crédito que permite recibir dinero de los inversionistas a las instituciones financieras, dejando en garantía títulos autorizados como Cetes, Bondes y valores de Gobierno en general. Si bien el canje otorga una ventaja cualitativa a los bancos, el hacer reportables o vendibles en directo estos instrumentos, plantea un problema que presenta para los bancos necesitados de liquidez, dado que no pueden disfrutar de los rendimientos trimestrales que otorgan los pagarés

Y es que se tiene conocimiento de que con los bonos FOBAPROA actuales, los bancos poseedores de éstos no están recibiendo flujos trimestrales de dinero por intereses, ya que sólo se registra contablemente, lo que aumenta el valor del título, pero los recursos monetarios los recibe el banco sólo hasta el vencimiento del bono. Si se toma en cuenta que la mayoría de los pagarés FOBAPROA fueron emitidos entre 1995 y 1996 -lapso de la crisis bancaria- a un plazo de vencimiento de 10 años, esto es, será en el 2005 y 2006, cuando recibirían la totalidad del dinero.

Sin embargo, el cuestionamiento que hay sobre el cambio en los rendimientos que ofrecen los nuevos pagarés IPAB, parece no sostenerse de acuerdo al análisis, ya que las tasas de rendimiento que pagan los 156 mil 600 millones de pesos en situación de canje de FOBAPROA por IPAB son de dos tipos: cupones trimestrales a una tasa equivalente a Cetes de 91 días y a Cetes de 91 días menos 1.35 puntos porcentuales.

Lo anterior, significa que el promedio ponderado de rendimiento de estos bonos canjeables es de Cetes de 91 días menos 0.21 puntos, que es la tasa promedio del canje para los bancos beneficiarios, no obstante de acuerdo a las condiciones del canje, los bonos aún respaldados por el FOBAPROA no pagan, ni pagarán cuando sean cambiados por garantía IPAB, tasas reales en UDI's, ni contarán con garantía de algún rendimiento real, es decir, descontando la inflación.

De lo anterior, podemos decir que el rendimiento dependerá de la tasa nominal que cada pagaré tenga. De hecho, existe un antecedente relativamente cercano a los que tendrían los nuevos Pagares IPAB. La modalidad de pagarés IPAB permitiría desarrollar un mercado secundario y lo que le ha permitido a dicho instituto emitir bonos propios hasta por 80 mil millones de pesos para hacer liquidez e ir planeado los vencimientos de los pagarés aún respaldados por el FOBAPROA

5.5 Salir del problema con una modificación institucional.

Primero elevar el profesionalismo de funcionarios, públicos y privados, toda vez y de acuerdo con la teoría de los siguientes escritores, Clad, Yehezkel Dror, Lawrence R. Jones y Fred Thompson. Dicen ...“El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción. A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de “interés clínico y de “impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por “lo obvio” y el sentido común que llega hasta la búsqueda constante de creatividad.”

El código de ética profesional debe versar sobre las cuestiones de para quién trabajar, cuándo dejar hacer y dejar pasar, y cómo eludir conflictos de interés. Igualmente está el oneroso problema de cómo relacionarse con los valores, con posibles respuestas que van desde la promoción de los valores de quien quiera que uno acepte como “jueces de valores legítimos”, al tiempo que ayudar a estos últimos a mejorar su razonamiento de valores

El profesionalismo en el arte de gobernar requiere de impassibilidad en los asuntos altamente emotivos y no cimbrarse ante las luchas de poder, de otra manera el profesionalismo se corrompe. Esta es una dura exigencia, más aún en la cultura política de América Latina, pero es esencial.

Esto es lo que faltó a nada más por parte de quienes manejaron las autorizaciones de crédito, sino de los funcionarios que revisan toda la actividad financiera, así como de los propios deudores

Que faltaría para mejorar, primero arreglar la casa, esto es, que el gobierno ponga a la gente en primer lugar, creando un sentido de misión, tomando más el timón y remando menos, delegando autoridad, reemplazando normas y regulaciones por incentivos, desarrollando presupuestos basados en resultados, exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia, orientando las actividades hacia el mercado y evaluando el éxito de los servicios públicos en términos de satisfacción del usuario.

La reestructuración es el primer paso en el proceso de reforma, y significa eliminar de la organización todo lo que no contribuya con un valor agregado al servicio o producto suministrado a los usuarios. La reestructuración implica identificar las competencias claves de la organización y proceder a eliminar los elementos inapropiados utilizando instrumentos tales como la gerencia de calidad total y la estimación de costos sobre la base de las actividades del proceso productivo.

La reingeniería incorpora las nuevas tecnologías computarizadas para ahorrar tiempo y recursos en el ciclo productivo. Se trata más bien de incorporar nuevos procesos y no de intentar corregir o mejorar procesos que se han vuelto obsoletos. Mediante la reinención se desarrolla una nueva planificación y se definen las estrategias de mercado y del servicio a ser ofrecido a los clientes.

La realineación o rediseño de la organización implica la coordinación de las estructuras de responsabilidad, presupuesto y rendición de cuentas, con las estrategias de los servicios y del mercado, que han sido decididas por la organización, tomando en consideración el entorno interno y externo. Por último, orienta a disminuir el tiempo que requiere el ciclo productivo, a efectos de aprovechar las ventajas competitivas, mediante la aplicación de los siguientes

pasos: observación, orientación, toma de decisión, y paso a la acción, a los que se agrega la evaluación del impacto de la acción".⁶⁴

Dice Omar Guerrero Orozco, investigador del Instituto Nacional de Administración Pública,⁶⁵ que la actividad y el rendimiento de los gobiernos ha sido objeto permanente de reflexión, muchos de los tratados de política y administración pública se refieren no sólo a las capacidades, sino también a las deficiencias del gobierno. Sin embargo, pocas épocas como la actual han puesto tanta atención en las deficiencias gubernamentales. Tal es el caso de la "ingobernabilidad", que ha sido visualizada como una perspectiva de la inviabilidad de los gobiernos para alcanzar limitadamente su objeto, pero sólo desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. A partir de esta óptica, el problema es circunscrito a las responsabilidades del Estado, principalmente las relativas al bienestar social, tales como la salud, educación y trabajo, y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía mediante la ampliación del sufragio y la exigencia de democratización de la vida política.

Las condiciones políticas consideradas desde esta perspectiva, comprenden a los deberes gubernamentales que se juzgan prescindibles y desplazables hacia otras opciones de satisfacción cuya naturaleza no es pública, sino mercantil. En consecuencia, el gobierno sólo puede alcanzar nuevamente su eficacia para regir mediante un retorno a sus responsabilidades básicas del cuidado del orden y la estabilidad

La gran enseñanza de esta experiencia del FOBAPROA, es la necesidad de encontrar elementos para no volver a caer en lo mismo, las medidas que deberán tomarse para evitarlo. Tomar en consideración la descapitalización de la banca, que pudieran quedarse, como mexicanos es de todos sabido, que en este sexenio, la banca mexicana y las instituciones más grandes del país se vieron obligadas a

⁶⁴ "El profesionalismo en el arte de gobernar", Revista número 1, noviembre de 1993, del CLAD. Yehzekel Dror y Lawrence R. Jones y Fred Thompson, y "Un modelo para la Nueva Gerencia Pública" lecciones de la reforma de los sectores público y privado, Revista 15 Clad, Octubre de 1999

⁶⁵ Omar Guerrero "Ingobernabilidad, disfunción y quebranto estructural," Revista CLAD, Democracia y Libertad, Enero 1995, número 3.

fusionarse y aún así requieren desesperadamente capital que no se encuentra en el país.

Por lo que se refiere a los deudores, seguirán teniendo problemas con sus préstamos, aún habiendo pagado cantidades superiores al monto de lo prestado, por lo que la función social de la banca mexicana debe ser la principal preocupación de todos aquellos que han invertido tiempo y energías en este gran esfuerzo. Y podríamos afirmar sin temor a tener una equivocación, que a la fecha nuestro sistema bancario aún no promueva el ahorro como fuente de mejoramiento del nivel de vida. No puede existir, en suma, sociedad moderna que no tenga acceso a estos recursos para su desarrollo.

La otra parte de la moneda, es que se tiene que pagar, pues si no pagamos es un hecho que por lo menos once bancos quedarían cerca de la quiebra y el ahorro de los mexicanos que lo tengan ahí lo perderían para no verlo nunca más, y traería como consecuencia la quiebra de los bancos es seguro una devaluación y con la situación delicada en la que vivimos de seguro habrá más inflación (subirán los precios), más inestabilidad (caída de la bolsa, subiría por lo tanto el dólar y las tasas de interés) y un futuro cercano con crisis.

Por lo que se refiere al costo de intermediación, se estima que debe reducirse, los bancos mexicanos tendrán que ser más eficientes en un entorno de mayor competencia y tendrán que contar con menores márgenes de intermediación. Motivo por el cual han buscado el camino de fusionarse, para formar instituciones más grandes y capaces de prestar dinero a un menor costo, debido principalmente a la disminución de gastos de la intermediaria financiera.

Algo positivo que se obtuvo con la Ley de Concursos Mercantiles, es que los créditos comunes que tengan las empresas a las que se les haya dictado la sentencia de concurso mercantil (hoy quiebra), se convertirán a su equivalente en UDI's y los que originalmente hayan sido denominados en UDI's, dejarán de causar intereses.

De esta manera se propicia la equidad y justicia en el trato a los acreedores y se reduce un incentivo de los deudores a recurrir al concurso abusivamente con el propósito de depreciar sus obligaciones, con dicha ley se podrá determinar si la empresa entró en una situación de incumplimiento generalizado de pagos, proponer medidas cautelares, facilitar la suscripción de convenios y, en su caso, administrar y enajenar a la empresa

Aquí el comerciante declarado en concurso mercantil, por sentencia firme, sería sancionado de uno a cinco años de prisión cuando el incumplimiento generalizado de sus obligaciones sea causado dolosamente; es decir, cuando lleve su contabilidad en forma que no permita conocer su verdadera situación financiera, o la altere, falsifique o destruya. Ello puede considerarse como un paso para equilibrar la relación entre acreedores y deudores; sin embargo, advirtió, la reactivación del crédito aún no se ha visto.

A todo lo anterior, podemos agregar los beneficios que podrían obtenerse si se reactiva aún más la venta de activos que se tienen pendientes en el IPAB, consideremos que el Gobierno tiene la responsabilidad de facilitar y mantener una infraestructura apropiada, que opere eficientemente, y que haga viable el progreso y desarrollo económico del país

Aunado a lo anterior, cumplir lo que siempre ha estado declarando el IPAB, de recuperar los pasivos, para reducirlos

Sin embargo, el banco toma en consideración una serie de factores relevantes tanto para decidir en qué momento se estructuran los financiamientos, como la cantidad de los mismos de manera que se pueda obtener el mejor costo efectivo en cada emisión programada.

Una vez identificadas las necesidades monetarias para realizar las mejoras capitales del Gobierno Central y sus corporaciones públicas, el banco debe

evaluar los elementos más relevantes para lograr financiar las mejoras permanentes en los mercados de capital., siendo éstos:

- ✓ La capacidad financiera del emisor
- ✓ La deuda existente del emisor y la posibilidad de refinanciamiento
- ✓ El comportamiento reciente y proyectado de nuestra economía
- ✓ El programa de mejoras capitales del emisor y las propuestas fuentes de financiamiento
- ✓ Otros factores pertinentes internos o externos que puedan impactar una emisión de bonos.

El banco mantiene comunicación continua y provee información fidedigna a las agencias clasificadoras de bonos, Standard & Poor's Ratings Group y Moody's Investor Service, sobre el cuadro económico y fiscal del emisor y del Gobierno Central, a fin de que se mantengan las mejores clasificaciones del crédito ("ratings") que sean aceptables al inversionista ("investment grades").

Algo que no debemos de descuidar, es que los pasivos netos del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario ascendían a más de 725 mil millones de pesos al 30 de agosto de 1999.⁶⁶ esto es:

Cuadro 5 2
PASIVOS DEL IPAB AL 30 DE AGOSTO DE 1999

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
Pagarés de capitalización de bancos vivos	156 57	20 9%
Pagarés de saneamiento	213 48	28 5%
Pagarés de saneamiento pendiente***	196 78	26 3%
Otros pasivos	1 79	0 2%
Programa de daciones en pago	16 1	2 2%
Pasivos directos de bancos intervenidos	163 82	21 9%
TOTAL DE PASIVOS IPAB	748 54	100 0%
Participaciones en pérdidas (los sharrng)		-23 28
TOTAL NETO PASIVOS IPAB	725 26	

Fuente: SHCP

⁶⁶SHCP, Informes sobre la situación económica de las Finanzas Públicas, Septiembre 2000.

Cuadro 5.3

Tasas de rendimiento que pagan los pagarés

Concepto	Tasa promedio pagada trimestralmente
Pagarés de capitalización de bancos vivos*	Cetes 91 días - 0.21
Pagarés de saneamiento**	Cetes 91 días + 1.06
Pagarés de saneamiento pendiente***	Cetes 91 días + 2.25

- Pagarés FOBAPROA de bancos no intervenidos susceptibles de canje por pagarés IPAB
- ** Pagarés FOBAPROA tomados directamente por el IPAB por saneamiento y los que tenían los bancos intervenidos directamente por el IPAB como los de Serfin y Bancen
- *** Pagarés Fobaproa de bancos en fusión o comprados y que serán tomados por el IPAB como los de Atlántico, Promex y Bancrecer

Sin embargo, a la fecha se reportan las siguientes cifras: según los estados financieros de 2001, pérdidas del FOBAPROA y FAMEVAL 47,440 millones de pesos de poder adquisitivo, para 2001

De ésta manera, y considerando la responsabilidad de los bancos y todos los intermediarios financieros dentro del sistema financiero mexicano; se debería promover dentro de la regulación y reformas manejadas por el Estado, el que asuman cabalmente su responsabilidad y riesgos de manera integral y en forma interna; ya que si hay deterioros financieros serian provocados por la inexperiencia, flexibilidad y corrupción en el manejo de las operaciones; buscando en su caso una mejor autoregulación y que el Estado deje de cobijar la ineficiencia.

CONCLUSIONES

La confianza, de quienes cuentan con un trabajo remunerado, o un ingreso para satisfacer sus necesidades, puede estar basada en la parte de esos recursos que puedan estar depositados en un banco, bajo la premisa de que no corren riesgo alguno, sin embargo en base a los diversos aspectos que se plantearon a lo largo de esta investigación, se mostró como en México muchos ahorradores bancarios o bursátiles dejaron de sufrir pérdida quebranto, o deterioro en su patrimonio, adicional a esto, quienes tenían deudas contraídas con la banca también fueron afectados en su ingreso personal, no dejando atrás a aquellos inversionistas que perdieron su dinero, por algunas deficiencias operativas de funcionarios de las instituciones de crédito y consecuentemente afectaron el sistema financiero en su entorno económico nacional e internacional.

Como se expuso y considerando que algunas instituciones quedaron insolventes para hacer frente a los compromisos contraídos por los depositantes de los recursos, el gobierno brindó un respaldo total, destinando los recursos necesarios a fin de que los ahorradores recuperaran casi íntegramente sus depósitos. Asimismo, este ha procurado a través de la implementación de diversas políticas cierto respaldo a ese ahorro, buscando que no descansa exclusivamente en los recursos públicos, para lo cual ha establecido mecanismos que permiten que los propios bancos contribuyan a proporcionar esa protección.

Como muestra de ese mecanismo, operó el FOBAPROA que de alguna manera trabajaba bajo el supuesto de que los depósitos estaban plenamente respaldados.

Con los recursos que por ley los bancos estaban obligados a aportar para casos de contingencia. Sin embargo, se descuidó el funcionamiento de esta protección así pues, que llegaron a agotarse los recursos de ese fondo, y ¿qué paso?, lo de siempre el gobierno a través de sus diversos instrumentos de estado protector absorbió parte de ese respaldo que rebasó y fomentó de alguna manera que se llegará a utilizar como la forma en que algunos banqueros abusivos, podían

venderle al estado su cartera deteriorada, y que bancos chicos y bancos grandes recibieron el apoyo para el saneamiento de sus finanzas.

Pero ello, trajo aparejado por un lado que el apoyo se desbordara, pero sin embargo, la confianza en el país no se perdió y como en ningún periodo de la historia de México, se registraron intervenciones bancarias y bursátiles en diversas instituciones tan frecuentes por parte del Ejecutivo Federal. Así mismo se definieron nuevos instrumentos para controlar el saneamiento de las instituciones, que dio cabida al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, para limitar el apoyo a financiero a los ahorradores, ya que la experiencia mundial recomienda limitar esa protección a los pequeños y medianos ahorradores. Y desde 1999 algunas operaciones financieras dejaron de estar garantizadas; y año con año y en forma paulatina más operaciones dejarán de estar protegidas, hasta que en el año 2005 el monto por el que responderá el IPAB será de un máximo de 400 mil UDI's por persona y por institución, monto que equivale al día de hoy a más de un millón de pesos.

También otro de los mecanismos en los que ha participado el Ejecutivo es la emisión de nuevas disposiciones, en donde ya se contempla el que se puede dar la quiebra de un banco, así como realizar estudios sobre las fusiones de bancos, como ya se empezó a observar a fines de 2000 y en mayo de 2001, la fusiones de bancos con algunas instituciones financieras del exterior, tal es el caso de Bancomer y BBV, el de Serfin con Santander y el de BANAMEX Y CITIBANK con el objeto de que se compartan las pérdidas y no sea únicamente el país el que pague todos los costos de los riesgos crediticios.

De esta manera se concluye que el desempeño de las instituciones financieras y el apoyo otorgado a través del FOBAPROA, lejos de corregir la situación que prevalecía en las instituciones apoyadas, empeoró la misma, sin embargo, varios problemas colaterales a dichos programas surgieron y se relacionaron con la evaluación de los riesgos de la actividad bancaria y la política de apoyos financieros, en particular los riesgos de insolvencia, y los riesgos de mercado por

variaciones en las variables económicas como tasas de interés o tipos de cambio, o bien riesgos por inversiones con rendimientos variables.

Al respecto las instituciones no asumieron su papel ya que después de finalizada la privatización del sector, en un ambiente de crecimiento económico durante los años de 1992 a 1994 y con la entrada de nuevos bancos, se observó una mayor competencia en el sector bancario

No obstante los mayores bancos nacionales vieron reducida su participación de mercado en el manejo de activos bancarios y en cada uno de los segmentos del mercado donde se colocan los recursos bancarios.

La desconcentración de activos se debió principalmente a que los bancos medianos y pequeños privatizados lograron captar una mayor proporción de la expansión económica del periodo, lo que mostró que éstos se encontraban en mejor posición para disputar los segmentos de mercado a los bancos mayores.

En particular, el segmento de banca corporativa que se perfiló como el más disputado por los bancos medianos y pequeños privatizados y por los bancos de reciente formación

Así podemos decir que la crisis financiera de finales de 1994 contrajo la actividad económica y la crisis de insolvencia de los agentes afectó la operación del sector financiero y detuvo el proceso de maduración de las reformas de mercado.

Asimismo, los mecanismos para mantener la estabilidad de dicho sector llevaron a implantar programas de apoyo financiero para la redocumentación de cartera y capitalización de los bancos, que implicaron derrama de recursos excesivos.

Como vimos, en 1995 la Ley de instituciones de crédito se ajustó al acuerdo de servicios financieros del tratado de libre comercio y se permitió la entrada de bancos extranjeros al mercado, en parte también por la necesidad de capital de las instituciones bancarias con problemas financieros.

Sin embargo, algunos bancos extranjeros han optado por la adquisición de bancos ya establecidos y aprovechando las posiciones competitivas de éstos se han convertido en fuertes competidores de los bancos dominantes en el mercado de servicios bancarios al menudeo

Entre 1995 y 1996 no continuó la desconcentración de activos observada antes de la crisis de 1994. Sin embargo, los bancos filiales aumentaron sus participaciones de mercado mientras que los bancos medianos y pequeños privatizados en los años de 1991 y 1992 la vieron disminuida.

Respecto al costo de intermediación, no se ha visto reflejada en una mayor eficiencia ni una reducción de los costos de la intermediación. En particular, los costos de operación parecen seguir siendo el principal obstáculo para que se presente una reducción en los costos de intermediación financiera.

En los aspectos regulatorios, la regulación preventiva creo que fue insuficiente para limitar los riesgos de la actividad bancaria, por lo que a partir de 1995 se aumentaron los requerimientos de capital para dar cobertura a los riesgos de la actividad, tanto crediticios como de mercado.

Sin embargo, los aspectos negativos de la regulación y de la política regulatoria fueron, en primer lugar, la inhibición de los mecanismos de mercado para sancionar el mal desempeño de los intermediarios bancarios y, en segundo término, el otorgamiento indiscriminado de apoyos financieros sin diferenciar entre los errores de los bancos y los problemas atribuibles a la crisis económica

Sin embargo, los costos sociales de las crisis, más el deterioro de nuestra economía y los impactos de las fusiones bancarias, tendrán un efecto en el entorno económico de nuestro país, que pueden no nada más tener un impacto en los mercados financieros sino en el crecimiento del producto Interno Bruto y consecuentemente en la distribución del Ingreso de la Población.

Así pues la función social de la banca mexicana debe ser la principal preocupación de todos aquellos que han invertido tiempo y energías en este gran esfuerzo. Desde hace más de veinte años no existe en nuestro país un sistema bancario que nos permita ahorrar o acceder al crédito para hacer crecer nuestra economía. No existe un sistema bancario que promueva el ahorro como fuente de mejoramiento del nivel de vida. No puede existir, en suma, sociedad moderna que no tenga acceso a estos recursos para su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Aguilar Agustín, **"El rescate financiero de México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte"**. Ponencia presentada en el Second Forum of the Americas. 29 de febrero al 2 de marzo de 1996.
- ✓ Andriopoulos Maravilla Edgar, **"Reformas al sistema bancario y mercado de valores en el financiamiento de la economía mexicana 1989-1994"**. Tesis Universidad Iberoamericana. Septiembre de 1997.
- ✓ Aquino Cardona L, **"Economías de escala en la intermediación financiera en El Salvador"**. Tesis de Maestría, ITAM, Octubre 1995.
- ✓ Arellano J P, **"Políticas para el Ahorro en América Latina"**. Revista CEMLA, Vol II 1985
- ✓ Aspe Armella Pedro, **"El camino mexicano hacia la transformación económica"** FCE 1993
- ✓ Ayala Espino José, **"Economía Pública, Diccionario Moderno"**. Edit. Facultad de Economía, UNAM, 1998
- ✓ Ayala Espino José, **"Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico"**. Edit. Fondo de Cultura Económica 1999, México
- ✓ Ayala Espino José, **"Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Mercado"**. Edit. Facultad de Economía-Porrúa México 1996
- ✓ Barba Vargas Andrés, **"El efecto tequila y las implicaciones de la crisis financiera mexicana de 1994-1995"**. Revista Economía Informa 1995.
- ✓ Benston, Hanweck y Humphrey, **"Scale economies in banking: a restructuring and reassessment"**. Revista Journal of money, credit and banking, Vol 14, nov 1982, p 432-456.
- ✓ **Boletín de Prensa**. Banco de México, diciembre de 1998.
- ✓ **Boletín Enero - Marzo 1998**. Informe Hacendario SHCP Pág. 44.
- ✓ Borja Martínez Francisco, **"El nuevo Sistema Financiero Mexicano"**. Edit. FCE 1991, México p 19.
- ✓ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Publicada en el DOF el 21 de Septiembre de 2000
- ✓ **Contrato de Creación del FONAPRE**, 10 de noviembre de 1986 (documento interno de Banxico)
- ✓ Díaz Mondragón Manuel **"Mercados Financieros de México y el mundo"** Edit. Gasca 2002
- ✓ España, Juan R, **"The Mexican peso crisis: Impact on NAFTA and emerging markets"**. Revista Business Economics, Vol. 30 No.3. July 1995, pp.45-49.
- ✓ Fabozzi Frank J, **"Mercados e instituciones financieros"**. Editorial Prentice Hall, España. 1996
- ✓ Fernández de Castro Rafael, **"USA-Mex: ¿y ahora qué?"** Revista Nexos (211), Julio 1995, pp 77-79
- ✓ Fuentes Berain Roxana y Dolio Estévez, **"Apertura financiera en 1995"**, El financiero 12 de mayo de 1992

- ✓ García Federico, "El neoliberalismo y la globalización". Universidad Autónoma Metropolitana, Abril 1998.
- ✓ Garrido C. Peñaloza T. "Ahorro y sistema Financiero Mexicano, Diagnostico de la problemática actual". Grijalbo UNAM, México 1996.
- ✓ Gavito Silva y Zamarripa. "Las crisis bancaria en México orígenes consecuencias y medidas instrumentadas para superarlas". Edit. Mc Graw Hill, 1997
- ✓ Gavito, Javier. "La eficiencia del sector financiero y su impacto sobre el sector real". Edit. Diana, Junio de 1994.
- ✓ "Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública. SHCP Federal 2000.
- ✓ Gruben C. William y McComb P. Robert, "Liberalization, Privatization and Crash: Mexico's Banking System in The 1990s. Federal Reserve Bank of Dallas, First quarter 1997 pp 21-30.
- ✓ Guerrero Omar. "Ingobernabilidad, disfunción y quebranto estructural". Revista Clad. Democracia y Libertad, Enero 1995, núm.3
- ✓ <http://www.bancomundial.org>
- ✓ <http://www.banxico.org.mx>
- ✓ <http://www.cefp.gob.mx/>
- ✓ <http://www.cnvb.gob.mx>
- ✓ <http://www.colmex.mx>
- ✓ <http://www.ineqi.gob.mx>
- ✓ <http://www.ipab.org.mx>
- ✓ <http://www.shcp.gob.mx> (Boletines estadísticas económicas 1999-2000)
- ✓ Huerta González Arturo, "El debate del Fobaproa, orígenes y consecuencias del rescate bancario". Edit. Diana, 1998 México.
- ✓ Humphrey, David B. "Costos y economías de escala en la intermediación financiera y Monetaria". Revista CEMLA, Vol. VII No 3, Julio-Septiembre 1984.
- ✓ Humphrey, David B. "Why do estimates of bank scale economies differ?". Economic Review, Federal Reserve Bank of Richmond, Septiembre/octubre de 1990.
- ✓ Informe de Gobierno, 1996, Anexo, p.85
- ✓ Johnston R. Barry "Relación secuencial de la reforma financiera, Liberalización e innovación financiera en los países desarrollados y América Latina". Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D.F. 1995. pp. 173-186
- ✓ "Ley de Instituciones de Crédito, 18 DE Julio de 1990 y sus modificaciones
- ✓ "Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos."
- ✓ "Ley del Mercado de Valores, 30 de diciembre de 1980.
- ✓ "Ley General de Deuda Pública, Edit. Porrúa, México 1999.

- ✓ **Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito** . Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985.
- ✓ López Obrador Andrés Manuel, "**Fobaproa: Expediente abierto, reseña y archivo**", Editorial Grijalvo, 1999.
- ✓ Morales Isidro, "**NAFTA and the reconfiguration of Mexican geo-economic spaces. The 'privatisation' of industrial policies and the challenges of the governance of social cohesion**" .UDLAP, 1999, p. 5
- ✓ OCDE. "Financial estatistics "1999
- ✓ Rivas García Federico, "**La globalización del sistema financiero mexicano 1974-1996**". Tesis México DF. Universidad Iberoamericana, 1997.
- ✓ Shahid Javed Burki, "**Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional**". Banco Mundial 1998.
- ✓ Swarry Itzhak y Topf Barry, "**La desregulación global**". Edit. FCE, México 1992.
- ✓ Tello Carlos, "**México: Informe sobre la crisis 1982-1986**" .UAM.
- ✓ **Tratado de Libre Comercio**, Capitulo XIV Servicios Financieros.
- ✓ Trigueros, I. "**El sistema financiero mexicano**", México, ITAM, Mimeografiado 1992.
- ✓ Valtonen, Pekka, "**El TLC y el hemisferio occidental: implicaciones y perspectivas**". En Relaciones Internacionales. No.72, Oct/Dic de 1996, pp.69.
- ✓ Villa Gómez Alejandro, "**El financiamiento del desarrollo**". BID-México 1995.
- ✓ Villegas H. Eduardo/Ortega O. Rosa María, "**El nuevo sistema financiero mexicano**", México DF, Edit. PAC 1991
- ✓ Zorrilla Arena Santiago y Torres Xamar, "**Guía para elaborar la Tesis**". Edit. Mc Graw Hill, México 1996
- ✓ Zorrilla Arena Santiago, "**Diccionario de Economía**". México DF, Edit. Limusa 1997.
- ✓ "**Fondos Externos y Balanza de Pagos**". Revista Banamex en Examen de la Situación Económica de México (LXXI), No. 837. Agosto de 1995.
- ✓ "**How the Mexican Crisis has affected the Mercosur**", RM-95-04. April 20, 1995, pp.1
- ✓ "**Ahorro y sistemas financieros experiencias de América Latina**", Revista CEPAL-PNUD de la Serie Financiamiento del Desarrollo. Santiago, Chile 1989.
- ✓ "**Boletín de prensa**". Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro, el 29 de mayo de 2001.
- ✓ "**Boletín Estadístico de Banca Múltiple**", Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Periodos 1993-2001.
- ✓ "**Centro Bancario**", Datos del Banco de México y CNBV. Marzo 2002
- ✓ "**Eficiencia y economías de escala en la banca múltiple**", Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Dirección General de Estudios Económicos y Estadística, Septiembre 1994
- ✓ "**El Economista**". Diversos artículos 1997-2001
- ✓ "**El Financiero**" 29 de diciembre de 2001 Sección de finanzas, Pág. 7

- ✓ **"El Financiero"**, Diversos artículos 1996-2001.
- ✓ **"Examen de la situación económica de México, México, DF, División de estudios económicos y sociales"**, Revista mensual BANAMEX, 1995-1997.
- ✓ **"Fobaproa, La Verdadera Historia"**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1998.
- ✓ **"Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000"**, Investigación del Banco Mundial 2000
- ✓ **"Indicadores Sectoriales"**, Abril 2001, número 4, página 1, CNBV.
- ✓ **"Informe hacendario"**, SHCP, Vol 4, núm.15, Julio-Septiembre, México, 1996
- ✓ **"Informe interno"**, CNBV, preparado para la entrega del Fobaproa, marzo 2000.
- ✓ **"Informe Trimestral de las Finanzas Públicas"**, SHCP, 1998 p 95
- ✓ **"Informes económicos"**, Banco de México 1997
- ✓ **"Informes trimestrales"**, Banco de México diversos años.
- ✓ **"La banca comercial en México, una visión global"**, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Dirección General de Desarrollo y Estudios Económicos, Julio de 1996
- ✓ **"Ley de Protección al Ahorro Bancario"**, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide enero 19 de 1999
- ✓ **"México & NAFTA Report."** Revista Central America and Mexico. Disappointing". RM-95-05 May 11, 1995, pp 3
- ✓ **"Modelo para la determinación del índice de morosidad"**, Dirección de Estudios Económicos, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- ✓ **"Observaciones a los criterios generales de política económica"**, Revista Economía Informa, México D.F., Facultad de Economía, UNAM 1997.
- ✓ **"Reforma"**, del 11 de noviembre de 1999
- ✓ **"Revista Economía"**, núm. 9 (Porcentajes tomados de un estudio elaborado por la Universidad Autónoma de Azcapotzalco), Septiembre 2001.
- ✓ **"Central America and México. Disappointing"**, México & NAFTA Report Mayo 11 de 1995, p. 3

A N E X O S

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL FOBAPROA-IPAB,
CONTENIDAS EN LAS LEYES FINANCIERAS.**

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO	LEY DEL MERCADO DE VALORES	LEY DEL BANCO DE MEXICO	REGLAMENTO INTERIOR DELBANCO DE MEXICO	LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO
<p>Ley de Instituciones de crédito ARTICULO 122.- Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente</p> <p>I.- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad</p> <p><u>será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple.</u></p> <p>procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.</p> <p>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.</p>	<p>21) ARTICULO 89.- Las casas de bolsa y los especialistas bursátiles deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al mercado de valores, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente</p> <p>(21) I.- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, que tendrá la finalidad de preservar la estabilidad financiera de los participantes, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y especialistas bursátiles con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional, objeto de protección expresa del Fondo</p> <p>(21) 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</p> <p>(21) II.- Para que las casas de bolsa y especialistas bursátiles puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo con acciones</p>	<p>CAPÍTULO III De las Operaciones ARTICULO 70.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes</p> <p>I. Operar con valores.</p> <p>II. Otorgar crédito al Gobierno Federal a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.</p> <p>(Modificado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1999)</p> <p>ARTICULO 22.- La Comisión estará facultada para Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la <u>fracción IX del artículo 70.</u></p> <p>TRANSITORIOS</p> <p>DECIMO.- El Banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario en los fideicomisos que actualmente maneja, que no estén previstos en el <u>artículo 70, fracción XI,</u> pudiendo recibir de dichos fideicomisos depósitos bancarios de dinero</p>	<p><u>REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MEXICO</u> CAPITULO I DE LA ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA</p> <p>Artículo 14.- La Dirección General de Análisis del Sistema Financiero tendrá las atribuciones señaladas en los artículos 25, 25 Bis y 25 Bis I del presente Reglamento</p> <p>A esta Dirección General estarán adscritas las Direcciones de Análisis del Sistema Financiero, de Análisis de Intermedios Financieros y de Información del Sistema Financiero</p> <p>(Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial del 28 marzo y 19 de septiembre de 1996, 7 de abril de 1997 y 13 de febrero de 1999)</p> <p>Artículo 14 Bis.- La Dirección General del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del</p>	<p>(RESUMEN) TITULO PRIMERO DEL OBJETO DE LA LEY CAPITULO UNICO Artículo 1°.- La presente Ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina.</p> <p>Regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, <u>así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.</u></p> <p>Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes <u>supletoriamente Ley, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo</u></p> <p>Artículo 2°.- <u>El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo</u></p>

<p>II - 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</p>	<p>representativas de su capital social, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida</p>	<p>DECIMO TERCERO - El último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, comenzará el 1o de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio la Institución no quedará sujeta a lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Banco de México</p>	<p>Fondo de Apoyo al Mercado de Valores tendrá las atribuciones siguientes</p>	<p><u>descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.</u></p>
<p>(10) Cuando esta garantía recarga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente deberán de afectar títulos representativos de la serie "A" o "F", según corresponda hasta por el importe de la garantía requerida y en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe</p>	<p>(27) Cuando esta garantía recarga en acciones representativas del capital social de la casa de bolsa o del especialista bursátil apoyado, los accionistas primeramente deberán de afectar títulos representativos de la serie "A" o "F", según corresponda, hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán 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 la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo, en la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositadas, correspondiendo a dicho Fondo 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 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 esta Ley, o de acuerdo a lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de</p>	<p>FRACCION I Desempeñar las funciones encomendadas al Banco de México relativas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como realizar todos los actos que correspondan al propio Banco para el ejercicio de tales funciones</p>	<p>FRACCION II Expedir, en su caso las reglas de operación de los fondos señalados en la fracción I anterior</p>	<p>Artículo 3° - La constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto, se regirán por lo dispuesto en esta Ley Artículo 4. publicar algún documento o resolución. <i>Diano Oficial</i> de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación nacional Artículo 5° - Para efectos de esta Ley se entenderá por: I Instituto al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. II Institución, en singular o plural, a las Instituciones de banca múltiple a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito. III <u>Comisión a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.</u> IV Junta de Gobierno, a la junta de gobierno del Instituto. V Secretario Ejecutivo, al titular de la administración ejecutiva del Instituto, y VI <u>Bienes a los créditos, derechos, acciones y otros bienes de cualquier naturaleza de los cuales sean titulares o propietarios las Instituciones y otras sociedades en cuyo capital participa el Instituto en términos de esta Ley, así como cualquier tipo de bienes y derechos que el propio Instituto adquiera para el cumplimiento de su objeto y atribuciones excepto los directamente relacionados con su operación administrativa</u></p>
<p>Deberán afectar los títulos correspondientes a las demás series</p>	<p>de conformidad con el procedimiento establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de</p>	<p>FRACCION III Formalizar los instrumentos en que se contengan las operaciones que realicen los fondos a que se refiere el presente artículo y</p>	<p>FRACCION IV Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo</p>	<p>TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA DE PROTECCION</p>
<p>Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas</p>	<p>de conformidad con el procedimiento establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de</p>	<p>FRACCION IV Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo</p>	<p>FRACCION IV Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo</p>	<p>TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA DE PROTECCION</p>
<p>Para la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo, en la institución para el depósito de</p>	<p>de conformidad con el procedimiento establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de</p>	<p>FRACCION IV Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo</p>	<p>FRACCION IV Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo</p>	<p>TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA DE PROTECCION</p>

<p>valores en que se encuentren depositadas, correspondiendo a dicho Fondo 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 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</p>	<p>Crédito (21) Para los efectos de la garantía 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 del intermediario de que se trate y revisado por la Comisión Nacional de Valores (21) En caso de que no se otorgue garantía suficiente, el director general de la casa de bolsa o especialista bursátil, o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones, en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores. Al efecto, la institución para el depósito de valores en que se encuentren las referidas acciones, a petición por escrito del director general del intermediario respectivo, o bien 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 (21) En el evento de que el director general, o quien ejerza sus funciones, no otorgue la garantía antes señalada, la institución para el depósito de valores respectiva deberá afectar en garantía dichas acciones conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo (21) En los estatutos y en los títulos representativos del capital social de las casas de bolsa y de los especialistas bursátiles, deberá preverse el procedimiento contenido</p>		<p>señalado en los artículos 122 y 89 de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores, respectivamente</p> <p>Esta Dirección General tendrá adscrita la Dirección Jurídica de los Fondos de Apoyo a la Banca y al Mercado de Valores, la cual contará con las atribuciones relativas a la formalización de los actos y operaciones que realicen los referidos fondos. Las funciones de dicha Dirección Jurídica no incluirán las atribuciones que corresponden, en términos de este Reglamento a las Direcciones previstas en los artículos 17 y 28 <u>(Adicionado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de abril de 1997)</u></p> <p>Artículo 14 Bis - La Dirección General del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores tendrá las atribuciones siguientes</p> <p>FRACCION I Desempeñar las funciones encomendadas</p>	<p>AL AHORRO BANCARIO CAPITULO I De las Obligaciones Garantizadas Artículo 6 - Para los efectos de esta Ley, se considerarán obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito</p> <p>Las Instituciones tienen la obligación de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas en los términos de esta Ley.</p> <p>Artículo 7° - Cuando se determine la liquidación de una institución, o bien se declare la suspensión de pagos o quiebra de ella, el Instituto procederá a pagar las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de dicha institución, con los límites y condiciones previstos en esta Ley</p> <p>Artículo 8° - Para determinar el monto a pagar a cada persona, por institución, se calculará en unidades de inversión el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, por principal y accesorios, que tengan las referidas obligaciones, en la fecha en que el Instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha. Para efectos de lo anterior las obligaciones a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a dicha fecha.</p> <p>Artículo 9° - Cálculo del valor del</p>
---	---	--	--	--

acciones, a petición por escrito del director general de la institución de banca 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

En el evento de que el director general, o quien ejerza sus funciones, no otorgue la garantía antes señalada, la institución para el depósito de valores respectiva deberá afectar en garantía dichas acciones en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo

En los estatutos y en los títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple, deberá preverse expresamente el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas al procedimiento contenido en los dos párrafos anteriores.

III - Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas 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 de cada institución correspondientes a un año natural, no excederán

en los dos párrafos anteriores, lo que implica el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas.

(21) III - Las casas de bolsa y especialistas bursátiles, estarán obligados a cubrir al Fondo aportaciones ordinarias y extraordinarias para el cumplimiento de su objeto

(21) Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar al monto de las operaciones autorizadas por esta Ley, que se manejen con intervención de dichos intermediarios, la proporción correspondiente para cada tipo de aportaciones que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México

(21) Las aportaciones ordinarias y extraordinarias correspondientes a un semestre natural, no excederán de uno al millar para cada tipo de dichas aportaciones

(21) IV - En el caso de que el Fondo necesite recursos adicionales a los previstos en la fracción anterior, podrá obtenerlos de financiamientos

(21) V - El Fondo podrá recibir aportaciones de personas distintas a las casas de bolsa y especialistas bursátiles

(21) VI - 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, del Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores

(21) El comité técnico determinará los términos y condiciones de los

al Banco de México

relativas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como realizar todos los actos que correspondan al propio Banco para el ejercicio de tales funciones

FRACCION II

Expedir, en su caso, las reglas de operación de los fondos señalados en la fracción I anterior

FRACCION III

Formalizar los instrumentos en que se contengan las operaciones que realicen los fondos a que se refiere el presente artículo y

FRACCION IV

Publicar información relativa a los fondos citados en la fracción I anterior, así como recabar información y datos de las instituciones de crédito y casas de bolsa, en términos de lo señalado en los artículos 122 y 89 de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores, respectivamente

Esta Dirección General tendrá adscrita la Dirección Jurídica de los Fondos de Apoyo a la

en unidades de inversión de las obligaciones y las disposiciones relativas a la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones refrendo, según información proporcionada por instituciones de crédito del país Artículo 10°. El Instituto no garantizará las operaciones siguientes

I Las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras.

II Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la Institución.

III Los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedarán cubiertas en términos del artículo 6° de esta Ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados

IV Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y

V. Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo

<p>respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo, IV - 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, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria</p> <p>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 en el contrato constitutivo del Fondo</p> <p>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 del Fondo durante el año inmediato siguiente.</p> <p>V - 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 en conocimiento del mismo, con</p>	<p>apoyos que se otorguen con cargo al patrimonio del Fondo, las obligaciones de las casas de bolsa y especialistas bursátiles objeto de protección expresa del Fondo, así como los plazos que habrán de observarse para cubrir las aportaciones iniciales, ordinarias y extraordinarias Asimismo, ejercerá las demás atribuciones que se le confieran en el contrato constitutivo del Fondo</p> <p>(21) El fiduciario publicará anualmente, durante el mes de diciembre, en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa del Fondo en el transcurso del año inmediato siguiente</p> <p>(21) VII - El Fondo, en cumplimiento de su objeto, podrá adquirir acciones representativas del capital social de casas de bolsa o especialistas bursátiles, aún con exceso del límite establecido en el segundo párrafo del artículo 19 de esta Ley, pero deberá proceder a su venta tan pronto como las circunstancias sean propicias para ello</p> <p>(21) VIII - Los participantes en el mecanismo de apoyo preventivo y de protección al mercado de valores, estarán obligados a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo Asimismo, tales participantes estarán obligados a recibir los apoyos que, a propuesta</p>		<p>Banca y al Mercado de Valores, la cual contará con las atribuciones relativas a la formalización de los actos y operaciones que realicen los referidos fondos Las funciones de dicha Dirección Jurídica no incluirán las atribuciones que corresponden, en términos de este Reglamento a las Direcciones previstas en los artículos 17 y 28</p> <p><u>(Adicionado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de abril de 1997).</u></p> <p>El rubro de Reserva Internacional corresponderá a la definición que se contiene en el artículo 19 de la Ley En Valores</p> <p>Gubernamentales se presentará el neto de las tenencias de esos títulos después de descontar los depósitos de regulación monetaria, sin considerar en este rubro los valores adquiridos o transmitidos mediante reportos y los afectos a la reserva para cubrir obligaciones de carácter laboral, y en caso de saldo acreedor, éste se ubicará en el rubro Depósitos de Regulación Monetaria El crédito a Intermediarios Financieros</p>	<p>400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.</p> <p>CAPITULO II</p> <p>Del Pago de las Obligaciones Garantizadas</p> <p>Artículo 11 - El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral.</p> <p>Artículo 12 - El monto a ser pagado por el Instituto a cada persona, de acuerdo con lo establecido en el precepto anterior, quedará fijado en unidades de inversión, lasas de interés pactadas</p> <p>Artículo 13 - El pago de las obligaciones garantizadas se realizará en moneda nacional</p> <p>Artículo 14 - <u>En caso de que una persona tenga más de una cuenta en una misma institución y la suma de los saldos de éstas excediera la cantidad señalada en el artículo 11 de la presente Ley, el Instituto únicamente pagará el monto garantizado, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas.</u></p> <p>El Instituto estará obligado a publicar reglas de carácter general para determinar el tratamiento que se dará a las cuentas mancomunadas o que tengan más de un titular.</p> <p>Artículo 15 - Para recibir el pago establece plazos y requisitos de documentación a presentar, horarios y lugares</p> <p>Cualquier acción en contra del</p>
---	--	--	--	--

toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo, las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del comité técnico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y a cumplir con los programas o medidas correctivas que el Fondo les apruebe.

(10) VI - Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan 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 determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de Banco de México, mediante criterios de aplicación general que tomarán en cuenta, entre otros elementos, el monto de los pasivos y el nivel de capitalización de cada institución. Dicha cantidad inicial se empezará a cubrir desde que la sociedad inicie operaciones, en los términos que indique el comité técnico del Fondo.

(18) Segundo párrafo - (Derogado)

VII - El Banco de México cargará, en las cuentas que lleva a las instituciones de

del comité técnico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y a cumplir con los programas o medidas correctivas que el Fondo les apruebe.

(32) IX - Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para ser inscritas en la Sección de Intermedios del Registro Nacional de Valores e Intermedios de conformidad con la presente Ley, estarán obligadas a participar en el Fondo y a cubrir a éste, en los términos que indique el comité técnico, la aportación inicial que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, mediante disposiciones de carácter general que tomarán en cuenta, entre otros elementos, la capacidad máxima de operación, así como el volumen y riesgo de las operaciones de cada sociedad. Dicha cantidad inicial se empezará a cubrir desde que la sociedad comience sus operaciones en los términos que indique el comité técnico.

(21) X - En el evento de que los participantes no cubran oportunamente al Fondo, las aportaciones a que se refieren las fracciones III y IX, deberán pagar al Fondo los intereses moratorios que para tal efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las sanciones que correspondan aplicar de conformidad con este ordenamiento.

y Deudores por Reporto incluirá a la banca comercial, la banca de desarrollo, la banca de Ahorro, al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, a los fideicomisos de fomento y a los reportos con casas de bolsa. El rubro Otros Activos se presentará neto de las reservas complementarias de activo que en su caso existan. En los Depósitos Bancarios en Cuenta corriente se consignará el saldo neto del conjunto de dichas cuentas, de ser acreedor, en caso de que el saldo neto sea deudor, se incluirá en el rubro de Crédito a Intermedios Financieros.

(Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial del 16 de marzo y 3 de abril de 1995, le de erratas publicada el 7 de abril del mismo año, 24 de mayo de 1996, le de erratas del 27 de mayo y 7 de abril de 1997).

Instituto presentará a los doce meses siguientes a la publicación de la resolución relativa.

Artículo 16 - El Instituto pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que haya tomado, en términos de esta Ley, posesión del cargo de liquidador o síndico de la Institución garantizadas.

Artículo 17 - derechos de cobros
Artículo 18 - El monto excedente será cubierto conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Artículo 19 - reclamaciones sobre las obligaciones garantizadas directamente a la Institución, de acuerdo al contrato o título respectivo.

CAPITULO III

De las Cuotas

Artículo 20 - A fin de cumplir con el objeto de la presente Ley, las Instituciones estarán obligadas a pagar al Instituto las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Junta de Gobierno, en los términos y condiciones dispuestos en este Capítulo.

Artículo 21 - Establecimiento de cuotas ordinarias diferentes para las Instituciones, en función del riesgo.

Artículo 22 - Las cuotas ordinarias no podrán ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las

<p>banca múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban 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.</p>	<p>(21) XI.- El Fondo deberá proporcionar, respecto de las operaciones que celebre, toda la información y documentación que le sea solicitada por la Comisión Nacional de Valores, cuando ésta juzgue que sea necesaria para cumplir con las funciones de inspección y vigilancia que le atribuye la presente Ley.</p>			<p>Instituciones</p> <p>Artículo 23.- Cuando por las condiciones del Sistema Bancario Mexicano el Instituto podrá establecer cuotas extraordinarias que no excederán en un año, del 3 al millar.</p> <p><u>La suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder en un año del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones título están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine.</u></p> <p>Artículo 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales el Secretario de Hacienda y Crédito Público el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>Artículo 76.- <u>Los cuatro vocales a que se refiere el artículo anterior, serán designados por periodos de cuatro años.</u></p> <p>Artículo 77.- <u>La vacante que se produzca en un cargo de vocal será cubierta por la persona que</u></p>
--	--	--	--	--