

99



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LA NUEVA LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MARTHA JUDITH CABRERA MILLARES**



DIRECTOR DEL SEMINARIO DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO

MEXICO, D. F.

2002



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.

# Paginación

# Discontinua

# ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LA NUEVA LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO

|              |   |
|--------------|---|
| INTRODUCCION | 1 |
|--------------|---|

## CAPITULO I.- ANTECEDENTES DE LA BANCA MEXICANA

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 1.1. La Colonia                       | 1  |
| 1.2. La Independencia                 | 1  |
| 1.3. La Reforma                       | 3  |
| 1.4. La Restauración de la República  | 4  |
| 1.5. El Porfiriato                    | 5  |
| 1.6. La Revolución                    | 8  |
| 1.7. La Postrevolución                | 10 |
| 1.8. La Consolidación y la Modernidad | 12 |
| 1.9. El Monopolio Estatal             | 15 |

## CAPITULO II.- LA REFORMA FINANCIERA EN MEXICO

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Antecedentes  | 20 |
| 2.2. Causas que dieron origen a la reprivatización de la Banca       | 21 |
| 2.3. La apertura económica   | 26 |
| 2.4. La enmienda constitucional y la Ley de Instituciones de Crédito | 28 |
| 2.4.1. Objetivos   | 32 |
| 2.4.2. Protección de control y manejo                                | 34 |
| 2.4.3. Régimen sancionador   | 37 |
| 2.5. Preámbulo de las crisis bancarias internacionales               | 39 |
| 2.6. Criterios del proceso de privatización                          | 45 |
| 2.7. Comportamiento de las tasas de interés bancario                 | 55 |
| 2.8. Los nuevos bancos privados y la inversión extranjera            | 57 |

### CAPITULO III.- RESCATE DEL SISTEMA FINANCIERO

|  |    |
|--|----|
| 3.1. La crisis del sistema financiero a raíz de la privatización | 69 |
| 3.2. Medidas gubernamentales                                     | 77 |
| 3.3. Antecedentes del Fobaproa                                   | 86 |
| 3.4. Iniciativa presidencial del 31 de marzo de 1998             | 95 |

### CAPITULO IV.- LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO

|  |     |
|--|-----|
| 4.1. Ley de Protección al Ahorro                           | 102 |
| 4.2. Comentarios a la Ley de Protección al Ahorro Bancario | 107 |
| 4.3. Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito         | 110 |
| 4.4. La integración del IPAB                               | 115 |
| 4.5. Auditorías al Fobaproa                                | 117 |

|           |     |
|-----------|-----|
| PROPUESTA | 127 |
|-----------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| CONCLUSIONES | 129 |
|--------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 133 |
|--------------|-----|

## INTRODUCCION

Desarrollo como tema de tesis para obtener el grado de licenciatura, el tema titulado: "El análisis del sistema financiero y la nueva Ley de Protección al Ahorro Bancario", sobre todo porque desde hace más de dos décadas ingresé a trabajar a la hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores, situación que me ha permitido percatarme de los eventos sucedidos alrededor de la crisis financiera de los últimos años, de las lagunas de la Ley, de su interpretación leonina y carente de ética por parte de los tres poderes de la Federación, así como del fraude perpetrado al pueblo mexicano, por los banqueros y funcionarios de la banca reprivatizada, sin olvidar claro está, a las autoridades hacendarias.

La importancia de la historia en el estudio de la banca mexicana, es fundamental para entender la situación social de nuestro país. Por lo anterior, en el presente trabajo se analizará el proceso de privatización de la banca, a través de una interpretación histórica para identificar la sucesión de decisiones que se fueron tomando a lo largo de esta etapa de privatización.

Con el objeto de proporcionar una visión más amplia del fenómeno bancario en nuestro país, en el primer capítulo analizo brevemente los sucesos más importantes en la historia de la banca en México, la normatividad bancaria y los acontecimientos más relevantes en nuestro país que influyeron determinadamente en la creación de nuestro sistema, ya que finalmente, la banca es el reflejo de la clase de sociedad a la que esta pertenece; una sociedad estable y floreciente cuenta con una banca fuerte y próspera, en cambio una sociedad débil o convulsionada

simplemente no cuenta con un sistema bancario o, en el mejor de los casos, lo tendrá, pero carente de un mínimo de confiabilidad.

Derivado de lo anterior, como parte de la transformación necesaria del sistema financiero, en el segundo capítulo analizo la reforma financiera en sus distintas etapas, las causas que motivaron esas reformas, profundizando en la enmienda constitucional y en sus diversos argumentos. Asimismo, se analizan los criterios utilizados por el gobierno para la desincorporación de la banca, como fue el desarrollo de los bancos una vez privatizados, examinando brevemente en cada una de las etapas anteriores los objetivos propuestos en los principios fundamentales para la desincorporación de la banca decretados por el Ejecutivo, y los errores e irregularidades cometidos tanto por las autoridades responsables de la privatización, como por los nuevos propietarios de los bancos. Al efecto, consideré conveniente incluir una síntesis del desarrollo de la participación extranjera en el sistema bancario mexicano, dentro del contexto de la reforma financiera a raíz de la apertura al exterior y el desarrollo de las tasas de interés bancario que operaron durante la etapa de privatización de la banca.

En el capítulo tercero presento las causas que provocaron la crisis financiera a raíz de la privatización de la banca, y las medidas gubernamentales implementadas con el objeto de atenuar los efectos de la crisis; sin embargo, como se advierte en el desarrollo del capítulo, las opciones fueron limitadas y la mayoría de los programas e iniciativas del gobierno han fracasado debido a la gran cantidad de errores cometidos en el pasado.

En el último capítulo analizo las reformas financieras del 19 de enero de 1999, por virtud de las cuales se promulgó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, creándose el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, responsable de realizar los actos necesarios para la extinción del Fobaproa. Examinando también el proceso de negociación entre el ejecutivo y el legislativo en relación con las auditorías al Fobaproa, las cuales determinan el costo que tendrá para los ciudadanos el rescate bancario y la responsabilidad de los funcionarios, empresarios y banqueros que violaron la ley.

Finalmente se concluye con una crítica a ésta nueva ley, en el sentido de que los acuerdos sobre el Fobaproa que se han negociado con el gobierno no resuelven las cosas, no obstante la enorme cantidad de dinero que todos los mexicanos debemos pagar. En conclusión, este trabajo tiene por objeto demostrar que la globalización económica ha colocado a las instituciones financieras dentro de un escenario mucho más interdependiente, de manera que la reestructuración de la banca en México requiere de un gobierno sólido que provea un entorno apropiado para los bancos, consistente en aplicar políticas reguladoras e institucionales que mejoren las condiciones económicas, incluyendo reformas a la legislación, regulación y supervisión bancaria tendientes a crear un ambiente en el cual esas políticas permitan recuperar la confianza pública y así lograr que los bancos puedan cumplir su función económica, algo que no han hecho desde hace varias décadas.



# CAPITULO I

## ANTECEDENTES DE LA BANCA MEXICANA

### 1.1. La Colonia

Antes de la Independencia no existían instituciones bancarias, no obstante, es evidente que debieron existir personas que se dedicaron profesionalmente a celebrar operaciones que después se consideraron como bancarias.

En 1774 surge como una fundación privada de Don Pedro Romero de Terreros, el "Banco del Monte de Piedad", el cual debía dedicarse a la concesión de préstamos pequeños con garantía prendaria a personas necesitadas.

Es importante precisar que el Monte de Piedad no era ni es un banco de depósito, ni de préstamo especulativo, desde su fundación se creó con el fin de prestar dinero inmediato contra garantías muebles de toda índole.

### 1.2. La Independencia

Durante los primeros años de la independencia de nuestro país, no existieron instituciones de crédito. El principal motivo era la carencia de dinero, ya que la poca oferta de crédito que había era absorbida en su totalidad por el gobierno. Sin embargo, surgieron diversos intentos para la organización de dichas instituciones.

En 1824, siendo el primer Presidente de México, Guadalupe Victoria promulga la primera Constitución, en la que se declara una república federal y representativa; en esta Constitución se considera al comercio o la banca. En ese mismo año el banco inglés "Barclay's Bank" instala en México una agencia de representación ante el nuevo gobierno.

Con el objeto principal de fomentar la industria nacional se creó en 1830 el Banco de Avío, el cual se constituyó con capital exclusivamente inglés, cuyos fondos fueron aportados por "Barclay's Bank".

En 1836 siendo Presidente de la República, Justo Corro deroga la Constitución de 1824 y publica las "Siete Leyes", con las que se suprimen los estados y se crean departamentos, dirigidos por personas directamente nombradas por el Presidente, en estas leyes tampoco se consideró a la banca y el comercio.

En 1838 se produce la primera invasión francesa a nuestro país, por motivos de cobros privados y de deuda pública, después de firmar el armisticio con Francia, entran a México fuertes inversiones y se crean fuertes intereses comerciales. Un año después se publica un decreto, el cual prohíbe que se pacte un interés mayor al 12% anual en las operaciones de crédito, mismo que se aplicó durante 140 años aproximadamente, este antecedente es importante, ya que puede considerarse como la primera reglamentación oficial en materia de operaciones de crédito en México.

En 1844 se realiza la primera invasión estadounidense, y no fue sino hasta cuatro años después que llegó a su fin con la firma de los "Tratados de

Guadalupe Hidalgo" en 1848, concertación que propició la pérdida de gran parte de nuestro territorio, <los territorios de Alta California, Arizona y Nuevo México contra el pago de quince millones de pesos y la absorción por parte del gobierno estadounidense de las deudas que el gobierno mexicano tenía con nacionales de aquel país>. Con motivo de la invasión permanecieron en México una gran cantidad de inversionistas, con lo que se dio inicio a las operaciones de apertura de crédito contractual formal.

Para 1855 el comercio y las operaciones de crédito privado y bancario, seguían siendo regidas de manera anárquica por contratos privados, inspirados principalmente en las costumbres bancarias europeas y posteriormente norteamericanas.

### **1.3. La Reforma**

En 1857, durante el período presidencial de Ignacio Comonfort se publica una nueva Constitución, la cual en su artículo 72, fracción X, facultó al Congreso para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

Con la publicación de las Leyes de Desamortización de los Bienes del Clero y las Leyes de Reforma, se liberaron y entraron a la economía muchos bienes que anteriormente pertenecían al clero, constituyéndose gran parte de esos bienes en garantías bancarias o crediticias que dieron fuerza a las operaciones de préstamo.

Como consecuencia de la suspensión de pagos de la deuda externa decretada por el Presidente Benito Juárez, en 1861 Francia, España e Inglaterra invaden el territorio mexicano. Un año después se retiran las

fuerzas inglesas y españolas, quedando en México, grandes capitales de ambos países, instituyéndose las costumbres bancarias de aquéllas dos naciones.

Como parte de las acciones que caracterizaron a la intervención francesa, en 1864 el Emperador Maximiliano invitó a un grupo de inversionistas ingleses para que fundaran en México el primer banco comercial, el "Banco de Londres, México y Sudamérica", hoy Banca Serfín, S.A.

#### **1.4. La Restauración de la República**

El 15 de julio de 1867, Juárez entró a la capital y junto con el Partido Liberal consolidó a la Nación sobre las bases consagradas en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. "Esta vez flotaba en el aire la convicción de que el país había entrado en verdad en una nueva etapa histórica: <en su segunda independencia>"<sup>1</sup>

En la década de 1870, se favoreció el establecimiento de otras instituciones, entre ellas destacó básicamente el "Banco de Santa Eulalia", en Chihuahua, cuyas principales funciones fueron las de emisión de billete en la región noroeste del país y apoyar la minería de esa localidad. A través del tiempo fue cambiando su denominación a "Banco Comercial Mexicano", posteriormente al de Banco Comercial, Multibanco Comermex y actualmente a Scotiabank Inverlat, S.A.

En 1881 siendo Presidente Manuel González, el representante del Banco

---

<sup>1</sup> KRAUZE, Enrique, Siglo de Caudillos. Barcelona, Tusquets 1994, p.275 (Colección andanzas).

Franco Egipcio celebró un contrato con el gobierno mexicano, en virtud del cual se fundó el Banco Nacional Mexicano como banco de emisión, descuento y depósito, abriendo sus puertas al público en febrero de 1882.

Un mes más tarde, se fundó el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, el cual se constituyó con capital casi íntegramente español y comenzó a funcionar como banco libre. La competencia que se dio entre este último con el Banco Nacional Mexicano provocó una difícil situación, por lo que en 1884 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la fusión de ambos bancos, surgiendo desde entonces el Banco Nacional de México, S.A.

En los Banco de Londres, México y Sudamérica, y Banco Nacional de México descansó la mayor actividad crediticia de México, incluso la atribución de la emisión de billetes hasta el término de la Revolución.

En 1883 durante la presidencia de Manuel González, se modifica el artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857, otorgando facultades al Congreso para expedir códigos obligatorios en materias de minería y comercio en toda la República (comprendiéndose en este último los bancos).

### **1.5. El Porfiriato**

En 1884, como resultado de la federalización de la materia de comercio, conseguida con la reforma al artículo 72 constitucional anteriormente

citado, se publica el primer Código Federal de Comercio,<sup>2</sup> el cual fija las bases de lo que sería el sistema financiero mexicano, otorgando en su artículo 954, facultades al gobierno para autorizar, previa aprobación de sus estatutos, el establecimiento de bancos de: emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o con cualquier otro objeto de comercio; debiendo adoptar la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.

En esta época su suscitaron problemas entre el Banco Nacional de México y el Banco de Londres, México y Sudamérica, respecto a la facultad de los bancos para emitir billetes, ya que el gobierno mexicano se obligó con el primero a no conceder autorizaciones para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República y a evitar que los ya establecidos continuaran realizando sus operaciones sin concesión federal.

Con esta determinación, el gobierno federal otorgó el monopolio de emisión al Banco Nacional de México, lesionando los derechos anteriormente adquiridos por el Banco de Londres, México y Sudamérica, por lo que finalmente se resolvió concesionar a este último para que también participara en esta actividad.

Con fundamento en la facultad consagrada en la reforma al artículo 72, fracción X de la Constitución vigente en 1887 y obedeciendo a las circunstancias económicas del momento, el Congreso confirió al General Manuel González, facultades extraordinarias para modificar el Código de Comercio de 1884, pudiendo considerarse esto como el primer antecedente de las múltiples ocasiones a lo largo de nuestra historia, en las

---

<sup>2</sup> Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, Tipografía de Gonzalo A. Esteva. México 1884.

que el Congreso ha otorgado facultades extraordinarias al Ejecutivo en materia económica.

Finalmente en 1889 se publica el segundo Código de Comercio, antecedente del hoy vigente; este Código convierte la materia bancaria en federal y a través del Decreto Limantour, que se integra al artículo 640 del ordenamiento legal citado, se establece la obligatoriedad de obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución de las instituciones bancarias en nuestro país.

Teniendo en cuenta la pugna que se creó entre el Banco de Londres, México y Sudamérica y el Banco Nacional de México por el monopolio de la emisión de billetes, el nuevo Código de Comercio dispuso que las instituciones de crédito se rigieran por una ley específica.

La primera reglamentación bancaria surge en 1897, con la publicación de la primera Ley General de Instituciones de Crédito; esta ley distinguió tres tipos de instituciones bancarias, los bancos de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios.

Este ordenamiento contenía tres puntos básicos: la posibilidad de que existieran nuevos bancos, las garantías que debían otorgarse a los usuarios y la intervención del gobierno en los establecimientos bancarios.

Con la promulgación de esta ley se creó el primer sistema bancario mexicano, en el que se sistematizaron gran parte de las disposiciones bancarias emitidas con anterioridad, y sobre el cual descansó el desarrollo del sistema bancario durante el porfiriato, sistema que al terminar el siglo

era demasiado incipiente y constantemente aquejado con diversos problemas.

En 1898, a iniciativa de Enrique C. Creel y con el concurso financiero del "Deutsche Bank", la "Casa Morgan" y "Le Banke Union Parisienne", se fundó el Banco Refaccionario Mexicano para operar como cámara de compensación, misma que facilitaría la liquidación de las operaciones y el cambio de los diversos billetes emitidos entre los distintos bancos, en 1899 cambió su denominación por la de Banco Central Mexicano, cuya importancia radica en que se le considera el antecesor independiente del actual Banco de México.

## **1.6. La Revolución**

Al comenzar el nuevo siglo las necesidades de una nueva estructura, no sólo financiera, sino también política, social y económica se hacían más latentes. El movimiento revolucionario provocó profundas transformaciones en el sistema bancario, ya que debido a las crisis financieras de 1905 y 1907, se tuvieron que realizar varias modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

En 1907 se crea la Bolsa Privada de México, con el objeto de poder realizar intercambio de valores de una manera formal y organizada, principalmente se negociaban acciones de compañías mineras. Posteriormente, en 1910 esta institución cambió su nombre a Bolsa de Valores de México, S.C.L. y operó ininterrumpidamente a pesar de los conflictos revolucionarios.



Sin embargo, en ese período revolucionario se presentaron situaciones difíciles para el sector bancario, ya que, el entonces Presidente constitucional interino, Victoriano Huerta decidió financiar el gasto público forzando a la banca a conceder créditos. Para tratar de remediar su error, Huerta publicó un decreto por el que se concedió a los bancos una moratoria para presentar proyectos de viabilidad, pero finalmente, en 1913 los bancos suspenden en bloque su operación, asumiendo una situación de quiebra general.

Por otro lado, los gobiernos estatales, los bancos estatales y algunas empresas practicaron la emisión de sus propios billetes, los cuales eran aceptados dentro de su respectiva circunscripción; se estima que se emitieron más de 21 tipos de billetes en el país durante esa época.

Como resultado de esa crisis, en 1915 fue iniciada una reforma bancaria muy importante en nuestro país. Se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, la cual antecede a la Comisión Nacional Bancaria (hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

En 1916 Huerta renuncia al cargo de Presidente; Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, asume entonces el Poder Ejecutivo de la Nación y crea la Comisión Monetaria, cuyo objetivo principal fue liquidar a todos los bancos privados del país, ya que se publicó un decreto por el cual se dejan sin efecto todas las concesiones anteriormente otorgadas a bancos privados de cualquier tipo; el gobierno se apoderó de todas las reservas metálicas y se abrogó la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, con lo que prácticamente desapareció el sistema bancario.

La revolución de 1910 culminó con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual estableció en su artículo 28 el privilegio de emisión de billetes a favor de un banco del estado. Prevalció el criterio de considerar al comercio y a la banca como materias federales.

### **1.7. La Postrevolución**

Es hasta 1921 cuando el General Alvaro Obregón, en su carácter de Presidente Constitucional de Estados Unidos Mexicanos, reinicia la actividad bancaria en el país, se reinstaló incipientemente el sistema bancario, confiando su operación a la costumbre bancaria y a las circulares emitidas por el gobierno federal.

Finalmente, en 1924 durante la presidencia de Plutarco Elías Calles se publica la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios<sup>3</sup>, en esta Ley se contemplaron por primera vez diversos tipos de instituciones bancarias que integrarían el sistema bancario nacional, siendo éstos los siguientes:

- Un Banco único de emisión;
- Bancos hipotecarios y refaccionarios;
- Bancos agrícolas e industriales;
- Bancos de depósito y de descuento; y
- Bancos de fideicomiso

---

<sup>3</sup> Legislación Bancaria, Tomo II, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1957.

Ese mismo año se crea la Comisión Nacional Bancaria y un año después se funda el Banco de México y se publica su primera ley orgánica, con lo que se sientan las bases legislativas de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926.

Asimismo, se publica la segunda Ley General de Instituciones de Crédito, a la cual se le agregaron las cajas de ahorro, las compañías de fianzas y los almacenes generales de depósito. Para este año el Banco de México había logrado prácticamente establecer los fundamentos del nuevo sistema bancario del país.

Es importante señalar que una vez que se establecieron las bases legales del sistema bancario al término de la Revolución, el gobierno se preocupó por el desarrollo social y económico del campo, por lo que se creó la Ley de Crédito Agrícola, la Ley de Bancos Ejidales Agrícolas y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

En 1932 se publica la tercera Ley General de Instituciones de Crédito y se modifica la Ley Orgánica del Banco de México, para convertirlo en Banco Central. Esta función se consolidó con las reformas que eliminaron las operaciones directas con el público y se obligó a los bancos a guardar sus reservas en él. De esta manera, el Banco de México se convirtió en el depositario de las reservas, haciendo funciones de cámara de compensación y prestamista. En ese mismo año, queda facultado para emitir billetes en exclusividad, regular la circulación monetaria, las tasas de interés y fijar los tipos de cambio. Asimismo, en esta ley se crea la banca de desarrollo y las instituciones auxiliares de crédito, a las que más adelante se les definiría como organizaciones auxiliares del crédito.

En un intento por activar la economía del país de acuerdo con los nuevos postulados de la Constitución de 1917, el gobierno mexicano emite las leyes que crean Nacional Financiera y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, ambas instituciones con participación estatal total y una vocación de apoyo y promoción industrial y social, respectivamente.

En esa época el mercado de capitales se desarrollaba a un ritmo más lento y la Bolsa de Valores cambia su denominación a Bolsa de Valores de México, S.A. de C.V.

### **1.8. La consolidación y la modernidad**

En 1936 se emite la segunda Ley Orgánica del Banco de México, en la que se encuentran claramente definidas las características de banco único de emisión, así como también se establece una mayor vinculación entre el Banco Central y los que recibían depósitos del público. Un año más tarde se crea el Banco Nacional de Comercio Exterior.

A principios de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias propiciaron una nueva era del sistema financiero mexicano con un mayor control gubernamental. El presidente Manuel Avila Camacho inició una reforma económica que sucedió a la reforma social y a la reforma política, marcándose con esto el comienzo real de la modernidad en México.

En 1941 se modifica la legislación, con el propósito de dar mayor respaldo a los objetivos del gobierno, por lo que se refuerza al Banco de México en el control crediticio; se separan las actividades de la banca comercial y la

de inversión; se reglamenta la actividad de las organizaciones auxiliares del crédito; y se propicia el desarrollo del mercado de capitales.

Con la promulgación de la cuarta Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares el 31 de mayo de 1941, se da inicio a la nueva etapa bancaria de México, la cual fue el sustento de la actividad financiera por más de 40 años en el país. La importancia de esta Ley radica en que a diferencia de todas las leyes bancarias anteriores no se limitó a regular lo existente, sino que creó un nuevo sistema bancario.

Esta nueva clasificación incluyó los siguientes tipos de instituciones bancarias:<sup>4</sup>

Bancos de Depósito o Comerciales

Bancos de Inversión

Instituciones de Ahorro y Fiduciarias

Organizaciones Auxiliares de Crédito (incluyendo Bolsas de Valores, Cámaras de Compensación, Uniones de Crédito y Almacenes Generales de Depósito)

Bancos de Desarrollo

Con el Presidente Díaz Ordáz, en 1965 se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, con el objeto de eliminar la inversión extranjera en los bancos, prohibiendo que personas físicas o morales extranjeras tuvieran participación, directa o indirecta en el capital o la administración de los bancos.

---

<sup>4</sup> Legislación Bancaria, Tomo II, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1957, pag. 186.

Jorge Camil sugiere: ". . . hasta 1973 e incluso muchos años antes, las leyes bancarias de México contemplaban el establecimiento y operación de sucursales de bancos extranjeros. Sin embargo, por políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante décadas ninguna autorización fue otorgada, hasta que finalmente, en 1974, el Congreso hizo consistente la ley con esas políticas, modificando las leyes bancarias para prohibir definitivamente el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros. Al mismo tiempo, las provisiones de ley concernientes al establecimiento de sucursales extranjeras fueron sustituidas por un artículo que otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad discrecional para aprobar el establecimiento de oficinas de representación de bancos extranjeros".<sup>5</sup>

Derivado de los problemas económicos de la depresión de 1929, dichas sucursales dejaron de operar. La única excepción la constituyó el Citibank, N.A., sucursal que se mantuvo abierta hasta 1994, año en que se anunció la apertura de su filial denominada Citibank México, S.A., Grupo Financiero Citibank, mismo que incluso siguió operando después del Decreto de Estatización de la Banca, ya que el mismo establecía en su artículo quinto que ciertos bancos continuarían operando con las mismas bases legales anteriores a su publicación. Era el caso de Citibank, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, el Banco Obrero y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Posteriormente, en 1974 se modifica la ley que había dado origen a la "banca especializada", para que a partir de esa fecha comenzaran a

---

<sup>5</sup> CAMIL, Jorge. The nationalized banking system and foreign debt, The International Lawyer, vol. 18, Spring, 1984.

formarse los grupos financieros. Lo cual sienta un precedente en relación a la banca múltiple y a las agrupaciones financieras.

Con esta nueva legislación, se permitió la fusión de distintos tipos de instituciones, lo que implicó que una sola institución podía realizar diversas operaciones, las cuales eran llevadas a cabo previamente a través de distintos organismos especializados, ya que los servicios al público debían ser prestados por departamentos independientes.

Finalmente en 1978 se incorporó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, un nuevo capítulo, denominado "de las bancas múltiples", el cual significó un gran cambio estructural para la modernización de la banca mexicana, permitiendo a los bancos ofrecer las diversas operaciones y servicios que contemplaba la ley.

Fue este esquema de banca múltiple, el que favoreció que se acelerara la fusión e integración de distintas instituciones especializadas en nuestro país; sin embargo, este proceso se frenó parcialmente en 1982, debido al desfavorable entorno económico en el que se encontraba el país.

### **1.9. El Monopolio Estatal**

El primero de septiembre de 1982, como consecuencia de la profunda crisis de la balanza de pagos y ante un gran desequilibrio económico, provocado entre otras causas por el endeudamiento externo, la caída de los precios internacionales del petróleo, el elevado déficit público y la fuga de capitales, José López Portillo, en su carácter de Primer Mandatario,

expidió un decreto por el cual se expropió la banca privada, otorgando al Estado el monopolio del servicio público de banca y crédito.

Análogamente, por primera vez en la historia del país el Presidente José López Portillo, decretó en esa misma fecha el control de cambios, con lo cual se prohibió la importación y exportación de divisas, con excepción de las realizadas por el Banco de México.

Cabe señalar que en agosto de 1982, las autoridades decretaron provisionalmente un sistema cambiario dual, con un tipo de cambio preferencial y otro general. El entonces Director General del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo, uno de los más brillantes y preparados banqueros centrales que ha tenido esa Institución, estaba en contra del control de cambios, argumentando que era inoperante dicha imposición, en virtud de la gran frontera con los Estados Unidos de América, ya que el continuo flujo de personas, hacía imposible manejar el control de cambios. En razón de lo anterior, López Portillo lo removió del puesto poniendo en su lugar a Carlos Tello, quien eventualmente siguiendo las instrucciones presidenciales redactó el control de la política cambiaria.

El control generalizado de cambios rigió durante cuatro meses, ya que no logró su principal objetivo de frenar la fuga de capitales. Posteriormente, durante el sexenio de Miguel De la Madrid se estableció otro sistema de la política de cambios, que incluyó la operación de un mercado controlado y otro libre.

A diferencia del sistema anterior, no se pretendió que el mercado controlado captara la totalidad del flujo de divisas que ingresaba al país,



sino únicamente ciertos ingresos por exportación de mercancías, servicios de empresas maquiladoras, los pagos del principal e intereses de la deuda externa del gobierno federal, así como de las empresas públicas y privadas y la mayor parte de las importaciones.

Finalmente, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari decidió eliminar el control de cambios, considerando que se habían igualado los dos tipos de cambio empleados y que en esas circunstancias, la dualidad del mercado cambiario había perdido su razón de ser.

Como consecuencia de la inoperancia del control de cambios que se venía ejerciendo, se determinó el uso de un solo tipo de cambio peso/dólar. A partir de entonces, todas las obligaciones y transacciones documentadas en dólares se pactan conforme a un tipo de cambio representativo del mercado, el cual es determinado por el Banco de México, por medio de un cálculo realizado entre los principales intermediarios en el mercado cambiario al menudeo; este tipo de cambio es diariamente publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En los años inmediatos a la estatización de la banca, el gobierno otorgó a los intermediarios bursátiles la concesión de ciertas facultades de captación de ahorro privado. Lo anterior obedeció a la necesidad del gobierno por atemperar el fuerte déficit de crédito existente, el cual fue motivado por las altas tasas de interés y otras razones, más que por el interés del gobierno en permitir a la inversión privada una mayor participación en el sistema crediticio.

La estatización de la banca sin lugar a dudas fue un cambio radical en las tendencias internacionales y sus efectos no fueron positivos, ya que los bancos dejaron de financiar al sector privado, perdiendo el carácter de instituciones autónomas, para convertirse en ventanillas de captación de recursos con el único fin de financiar el déficit gubernamental.

Al respecto, Jesús De la Fuente Rodríguez opina: "con esta profunda transformación al sistema bancario, se interrumpe un esquema de integración de servicios financieros que evolucionaba de acuerdo a las tendencias mundiales y se limitan los espacios de acción de los particulares, restringiéndola a la realización de la actividad de intermediación no bancaria."<sup>6</sup>

Derivado de la opinión del Dr. Jesús De la Fuente, puedo concluir que una de las consecuencias de la estatización de la banca fue el rápido crecimiento del sector de las casas de bolsa, ya que se consolidaron como la principal columna financiera del sector privado, provocando la desregulación y las adecuaciones al marco jurídico de los bancos, con el propósito de agilizar y adaptar al sistema bancario mexicano a las nuevas necesidades.

Los bancos comenzaron un proceso de reducción de instituciones, ya sea por fusión o por liquidación y para 1985, las sociedades nacionales de crédito del país se redujeron a dieciocho. Al mismo tiempo, las demás organizaciones financieras del país como arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de seguros y

---

<sup>6</sup> DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús. "El nuevo sistema financiero mexicano (Primera y segunda partes)  
"Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria. México. num. 20, marzo-abril, 1994. p. 1.

almacenes generales de depósito, empezaron a depender de un banco o de una casa de bolsa, y estas últimas a su vez comenzaron a abarcar mayor terreno en las distintas operaciones financieras de nuestro país.

Para terminar este capítulo es importante señalar que a partir de 1990, se separan las funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, creándose la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional Bancaria, por lo que entre otras cosas se expiden la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que promueve la intermediación universal y la formación de grupos financieros y la nueva Ley de Instituciones de Crédito, reformando al efecto los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuya Ley se ponen límites a la propiedad del capital social de los bancos: 5% (10% con autorización) a los inversionistas individuales y 15% a los institucionales, así como a la concentración del riesgo crediticio y de la inversión accionaria; impone requisitos de idoneidad a los accionistas mayoritarios y a los funcionarios bancarios y en la de Agrupaciones Financieras, se establece que la sociedad controladora de los grupos financieros debe ser propietaria de por lo menos 51% de las acciones de las entidades del grupo y responsable de las obligaciones y pérdidas de las subsidiarias. Todo esto para dar paso a la privatización de los bancos y a las posteriores reformas a las leyes de Instituciones de Crédito y de Agrupaciones Financieras, en las que se dispone que el capital pagado de los bancos se integre por una parte ordinaria y una adicional, hasta por 30% del capital ordinario, cuyas acciones podrán ser adquiridas por extranjeros y faculta a las sociedades controladoras a contraer pasivos directos con fines de capitalización o para incorporar/fusionar otras entidades.

## CAPITULO II

### LA REFORMA FINANCIERA EN MEXICO

#### 2.1. Antecedentes

Las finanzas internacionales son una fuerza muy importante en la integración de la economía mundial, razón por la cual creo que el sistema financiero ha sido uno de los sectores más transformados por la modernización.

En relación con el papel que debe jugar el sistema en una economía abierta. Robert Gilpin establece: "desde la perspectiva de una economía liberal, la función primordial de las finanzas internacionales es transferir capital acumulado al lugar donde su tasa de rendimiento marginal sea más alta y donde, en consecuencia, pueda utilizarse de manera más eficiente."<sup>7</sup>

Con lo anterior, la inversión extranjera implica la penetración profunda en una economía y en muchos casos, trae como consecuencia una influencia externa permanente en las actividades internas.

Robert Gilpin, establece que un sistema de economía abierta busca la interdependencia económica internacional en el comercio, las relaciones monetarias y la inversión extranjera; mientras que una política económica cerrada cree que la apertura comercial del sistema financiero "socava la autonomía nacional y el control estatal sobre la economía, al exponerla a las vicisitudes e inestabilidades del mercado mundial y a la explotación por

---

<sup>7</sup> GILPIN, Robert. La Economía Política de las Relaciones Internacionales: Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina 1990 p. 323.

parte de otras economías más poderosas<sup>8</sup>, por lo que favorecen el proteccionismo económico y el control del Estado sobre el comercio internacional.

En el caso específico de México, pienso que la transformación de una economía cerrada a una abierta ha requerido la implementación de procesos tendientes a transformar el sistema financiero, su estructura, sus instituciones, mercados, técnicas e instrumentos. Estos procesos han consistido fundamentalmente en la desregulación del sistema bancario, la reprivatización de la banca, la formación de grupos financieros y la apertura hacia el capital y tecnología extranjeros.

La transición a un nuevo orden económico internacional en el aspecto financiero ha provocado la creación de diversos instrumentos financieros tales como, opciones, futuros, índices, swaps, los bancos en internet y las tarjetas de crédito que permiten revisar el historial crediticio y los estados financieros del portador. En un mundo cada vez más internacionalizado, se hace imprescindible el conocimiento y uso de estos instrumentos para la competencia internacional empresarial, comercial y financiera.

## 2.1. Causas que dieron origen a la reprivatización de la Banca

El final del siglo pasado se caracterizó por los grandes cambios que se dieron y que orientaron al mundo hacia una economía de libre mercado.

<sup>8</sup> GILPIN, Robert. La Economía Política de las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 197

Dentro de ese marco de globalización económica, la política económica seguida por México a partir de 1985, se ha definido con el objetivo de vincular a la economía nacional con los mercados mundiales y propiciar un crecimiento sostenido del ingreso y del empleo.

En mi opinión, este proceso de liberación ha sido muy costoso para nuestro país, ya que las circunstancias que prevalecían antes de la reprivatización de la banca comercial, no eran las más idóneas. Después de casi diez años de estar subordinada a intereses políticos, la administración de la banca no era estable y sus proyectos carecían de una visión a largo plazo. El sistema que se implantó en la banca a raíz de la estatización provocó la pérdida de penetración de la propia banca en la intermediación financiera, frente a otros intermediarios que crecieron con rapidez, como es el caso de las casas de bolsa.

Durante esta etapa la verdadera banca corporativa se ejercía en las casas de bolsa, ya que estas realizaban las operaciones sofisticadas, mientras que los bancos se convirtieron en simples depositarios, los cuales otorgaban créditos bajo criterios políticos, inmersos en una gran ineficiencia, atraso tecnológico y corrupción.

La evolución del sistema financiero en México, señala Francisco Borja, se ha caracterizado por: "la afirmación de la rectoría del Estado sobre la actividad de los intermediarios financieros, sustentada en el reconocimiento de que el adecuado desempeño de esa actividad es un imperativo de interés público."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> BORJA, Martínez, Francisco. El nuevo sistema financiero mexicano. México, FCE, 1991, p. 43.

El 15 de enero de 1989, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1985, fue modificada sustancialmente y como consecuencia del nuevo giro en el rumbo económico del país, se promovieron una serie de reformas financieras tendientes a actualizar y modernizar el sistema financiero mexicano, modificaciones que culminaron en reformas institucionales y jurídicas de gran relevancia política, económica y social para todos los mexicanos.

Considero que dichas modificaciones estuvieron enfocadas a la apertura internacional que el Ejecutivo encontró como una forma de continuar con el desarrollo que se estaba perdiendo en el país y como una oportunidad que le brindaba la globalización del mercado internacional.

En este período de estatización, se publicó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, la cual transforma al Banco de México en organismo público descentralizado, terminando con el carácter de sociedad anónima en la que el gobierno tenía una participación del cincuenta y uno por ciento, mientras que el capital privado tenía el cuarenta y nueve por ciento restante.

Supongo que una medida necesaria dentro de este nuevo entorno, era la modificación de la legislación, con el fin de agilizar los trámites burocráticos en el desarrollo de la actividad comercial y de negocios, y más importante aún, facilitar el acceso a la inversión extranjera y a la inversión mexicana privada en empresas de las cuales el gobierno federal ya no podía seguir siendo propietario, ya que representaban una gran distracción de los recursos humanos y monetarios de la administración pública.

En mi opinión, otra de las razones era proporcionar a las instituciones de banca múltiple un sistema normativo adecuado, capaz de asegurar su estructura y mejorar su organización, alcanzando así la desregulación operativa del sistema financiero, por lo que se implementaron diversas modificaciones al marco jurídico de los intermediarios financieros, reformas con las que se buscaba avanzar en el desarrollo institucional del sistema financiero.

Las reformas modificaron el marco normativo, institucional, corporativo y operacional de la banca, y a pesar de que no contemplaron la participación privada mayoritaria en la banca comercial, su objetivo fue implementar en la actividad financiera un marco normativo capaz de mejorar su estructura, organización y funcionamiento, para ser capaz de competir en los mercados internacionales; sin embargo, las reformas mencionadas, sólo estuvieron en vigor seis meses, ya que en julio de 1989, se reformó la Constitución, con el fin de permitir la reprivatización de la banca comercial.

Por virtud de dichas reformas constitucionales, se restauró nuevamente el régimen mixto del sistema bancario, para lo cual se promulgaron nuevas leyes, las cuales rigen desde entonces en nuestro país la actividad bancaria y financiera, siendo estas las siguientes:

Ley de Instituciones de Crédito, la cual de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1o. tiene por objeto, regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los



términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano; y

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la que de conformidad con su artículo 1o., regula las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establece los términos bajo los cuales habrán de operar, así como protege los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

Esta nueva legislación dio origen al desarrollo de la banca múltiple, es decir, la banca que provee a sus clientes de toda la gama de servicios y productos financieros en una sola institución.

Dentro de este entorno de desregulación y liberalización, la nueva estructura del sistema financiero mexicano comenzó una etapa sin precedentes, que generó una gran competencia entre los intermediarios financieros, reduciendo los márgenes financieros y permitiendo la innovación de instrumentos y operaciones financieras, ya que la reprivatización de la banca, permitía al sistema financiero mexicano regresar a la sana competencia y salir de la somnolencia burocrática en la que se estacionó por 7 años.

La competitividad y vender al mejor postor sería la principal regla a seguir en el proceso de venta de los dieciocho bancos comerciales, que culminó en julio de 1992. La demanda fue tal, que el gobierno recibió en promedio propuestas por tres veces el valor en libros de las instituciones. Ser banquero era una patente de corso, por lo que se llegó a pagar hasta cinco veces el valor en libros por una institución de crédito.

Es importante señalar, que una conveniente desregulación debe estar respaldada siempre por una adecuada supervisión, cuya actividad asegure que las prácticas de los intermediarios se realicen dentro del marco jurídico establecido, salvaguardando los intereses del público y manteniendo la salud financiera de las instituciones.

### **2.3. La apertura económica**

Teniendo como antecedente que en 1986, México firma el protocolo de adhesión al acuerdo general de aranceles y comercio (GATT) y que con esto el país intenta a dejar atrás políticas y prácticas proteccionistas que lo habían alejado de las tendencias mundiales, en 1990 se iniciaron negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, las cuales se formalizaron un año después y concluyeron con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, (siendo en realidad éste tratado el que ubica al país en un mejor nivel de competitividad, respecto de las tendencias mundiales), el cual entró en vigor el primero de enero de 1994, después de haber sido aprobado por los Congresos de Estados Unidos y México, así como por el Parlamento de Canadá.

El Tratado de Libre Comercio representó para México un gran paso para consolidar la nueva estrategia de desarrollo, así como nuevas oportunidades para incrementar flujos comerciales y de inversión en la región Norteamericana. Sin embargo, se ha requerido de un gran esfuerzo para pasar a una economía abierta en tan poco tiempo, y más aún tomando en consideración que dicho Tratado, se celebró con dos de las grandes economías del mundo.

El área de servicios financieros dentro del Tratado de Libre Comercio, es de gran importancia para México en la medida en que el sistema financiero es el apoyo de los sectores productivos y comerciales, por lo tanto, lo que ocurra en éste, va a incidir sobre el desarrollo de los otros sectores y por su menor grado de desarrollo, México cuenta con sistema financiero menos avanzado que el de los otros miembros del Tratado.

Para México, haber ingresado a la globalización de la economía en momentos de crisis, supuso alterar el proceso de modernización y madurez en los aspectos económicos, políticos, sociales y sobre todo culturales, los cuales requieren mucho más que la entrada en vigor de un Tratado de Libre Comercio o reformas constitucionales.

Sólo a partir de un cambio profundo de carácter interno, podemos negociar de manera más favorable nuestro ingreso al nuevo orden internacional, el cual se encuentra marcado por el signo de cambio, en el que sobre todo cambian las estructuras sociales y las organizaciones, así como las condiciones macroeconómicas. De ahí la gran importancia de buscar mejorar el desempeño de los bancos, a través de una reestructuración integral que permita restablecer la solvencia y rentabilidad del sistema bancario, a través de una mayor atención a la planeación estratégica, control en la administración y los sistemas contables, así como un análisis de riesgo más completo y modernas técnicas de aprobación de crédito.

Por lo que se refiere a la apertura económica del país en materia financiera, desde mi punto de vista, lo que realmente ha ido sucediendo es que al permitirse la inversión extranjera, derivado de la firma del TLC, hemos llegado al grado de tener sobre todo una banca extranjera (no sólo

estadounidense y canadiense), lo que redundó en un cambio drástico en los usos y prácticas bancarios, que tiene más aspectos en contra que a favor, como por ejemplo cláusulas leoninas cada vez más estudiadas para desfavorecer al usuario de los servicios financieros, formulación de esquemas matemáticos que permiten al banco no obligarse a bajar las tasas de interés activas, aún y cuando bajen las pasivas, y mucho menos correr el riesgo de perder esos beneficios, con independencia de lo que han dado en llamar la "nueva técnica del crédito" y que al igual que los dos aspectos anteriores, sólo persiguen dar seguridad a la entidad otorgante; esquema avalado además por las novedosas sociedades de información crediticia y el no menos famoso Buró de Crédito.

A través del análisis de la historia y evolución del sistema financiero mexicano, tenemos una visión más amplia de sus alcances y limitaciones, así como las condiciones en que se desarrolló; de esta manera, será más fácil desarrollar la investigación con un conocimiento más real de los problemas por los que ha atravesado el sector financiero.

#### **2.4. La enmienda constitucional y la Ley de Instituciones de Crédito**

El 27 de junio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, en el cual se establecía la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito. En ese mismo decreto, se modificó y adicionó el artículo 123 constitucional, a efecto de ajustar el régimen aplicable a las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y sus trabajadores.

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley enviada al Congreso por el Ejecutivo, se desprende la forma en que este último pensaba afrontar las nuevas circunstancias económicas nacionales y mundiales. El gobierno buscaba acopiar recursos para destinarlos al gasto público, lo cual podía lograr en un período de tiempo muy corto: (i) vendiendo aquellas grandes empresas que significaban un gran gasto para el erario público y que no estaban siendo explotadas a su máxima capacidad y (ii) como consecuencia de lo anterior, dicha venta implicaría un gran ingreso para el gobierno.

En agosto de 1990, durante la Sexta Reunión Nacional de la Banca, el entonces Subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez, expuso lo siguiente:

"Las disposiciones que regulan el funcionamiento del sistema financiero mexicano, como en otros países, han sufrido importantes cambios estructurales que buscan dar respuesta a las nuevas circunstancias internas y externas que se van presentando.

Así el actual proceso de modernización del sistema financiero se inscribe, hacia el interior, en una estrategia de cambio estructural con efectos en todos los ámbitos de la vida nacional que, entre otros propósitos, persigue la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo de los niveles de vida. En lo externo, se observa una clara tendencia hacia la globalización de la economía mundial, y una dinámica evolución de los mercados financieros internacionales." <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo, La reforma financiera y la desincorporación bancaria, México, FCE 1994, p. 18 (Una visión de la modernización en México).

En palabras de Ignacio Soto Sobreyra, la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional "...es fruto también de una política económica de apertura comercial en los ámbitos interno y externo, que llevo a cabo la administración salinista, aunado al proceso de desincorporación de las entidades de la administración pública, no estratégicas o carentes de competitividad".<sup>11</sup>

Fueron muchos los argumentos expuestos en la iniciativa, los cuales se pueden dividir en tres aspectos:

Los argumentos constitucionales enfocados a volver al espíritu original de la Constitución de 1917, preservando la identidad plasmada en dicha constitución, en la cual, el perfil del estado mexicano, dentro de un contexto histórico, ha sido respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Respecto a este asunto es conveniente resaltar que la iniciativa no propuso modificaciones, sino solamente supresión, con el fin de respetar el texto constitucional original del artículo 28 constitucional, al cual le fue agregado el párrafo quinto por virtud del decreto expropiatorio en 1982. Sin embargo, la reforma por la que se adicionó el párrafo quinto, definió el servicio de banca y crédito como una actividad muy importante para el Estado, pero no como un área estratégica.

En este sentido, Luis Rubio opina lo siguiente: "No cabe la menor duda de que la banca es estratégica y debe de ser desarrollada al máximo. Pero el concepto estratégico en el pasado llevó precisamente a lo contrario. Algo que se catalogaba de estratégico era inmediatamente protegido, aislado y

---

<sup>11</sup> SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio. Ley de instituciones de crédito. Antecedentes y comentarios, 6ª. ed. México. Porrúa, 1995, p. 105

por lo tanto, subdesarrollado. Esto es lo que hizo el gobierno con la banca a partir de 1979, con trágicas consecuencias.”<sup>12</sup>

Otro de los argumentos constitucionales expuestos fue la conveniencia de modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca por el cambio de las circunstancias que motivaron la estatización de la banca en 1982.

b) Los argumentos socioeconómicos fundamentados en que el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas y el papel del Estado y del sistema financiero mismo, modificó las circunstancias que en un supuesto momento explicaron la estatización de la banca llevando por consiguiente al estado a la necesidad de enfocar toda su atención al cumplimiento de objetivos primordiales, liberando recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del estado.

La crisis financiera mostró el agotamiento de la estrategia política económica seguida durante la década de los ochenta, por lo que era inminente ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito, evitando subsidios, privilegios y abusos.

c) Los argumentos financieros todos relacionados con el nuevo entorno del país frente a los cambios nacionales y mundiales, el cual requiere una propiedad estatal más selectiva y una más amplia participación social, concentrando toda su atención en las responsabilidades básicas de la población, ya que un estado excesivamente propietario, con tan

---

<sup>12</sup> RUBIO, Luis, "Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud". *Revista Nexos*, México, julio 1998, p. 67.

considerables recursos invertidos en la banca, es inadmisibile en un país con tanta pobreza.

Un argumento más de los establecidos en la iniciativa, era que los recursos que el sector público percibiría por virtud de la desincorporación de los activos bancarios, daría respuesta a muchas de las demandas de la población, ya que, además del ingreso generado por la venta de los bancos, el estado dejaría de invertir en la banca, pudiendo destinar esos recursos a dichas demandas de la población.

Considero que la gran mayoría de los argumentos antes mencionados no cumplieron con sus expectativas, ya que el sistema financiero mexicano, (i) no ha mejorado en cuanto a la calidad de sus servicios, (ii) los privilegios y abusos siguen existiendo, y (iii) el estado ha perdido todos sus recursos invertidos en la banca, los cuales estaban destinados a mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos con grandes carencias y necesidades.

En cuando a la Ley de Instituciones de Crédito, el 27 de junio de 1990, como consecuencia de la derogación del párrafo quinto del artículo 28 constitucional, el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de ley de la actual Ley de Instituciones de Crédito, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio del mismo año.

#### **2.4.1. Objetivos**

Algunos de los objetivos que motivaron al cambio, desde una perspectiva muy general, fueron la regulación de los nuevos términos bajo los cuales el estado iba a ejercer la rectoría del sistema bancario; establecer las bases



sobre las cuales se realizaría la prestación del servicio de banca y crédito; la procuración de un sano y equilibrado desarrollo; la creación de un diseño estable y permanente de las características que deben tener las instituciones bancarias; y el señalamiento de las medidas pertinentes para proteger los intereses del público.

La Ley de Instituciones de Crédito señala en su artículo 2, que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, estableciendo que dicho servicio consiste en la captación de recursos en el mercado nacional para su colocación entre el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Por lo que se prohíbe a cualquier otra persona distinta de las autorizadas expresamente, la captación de recursos del público con la obligación de restituirlos.

Otro de los objetivos de la nueva Ley, contemplado en el capítulo denominado "De la Protección de los Intereses del Público" (concretamente en su artículo 122), fue brindar seguridad jurídica a los interesados en el servicio de banca y crédito, por lo que se dio continuidad a la función del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple, con la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), fideicomiso que se creó con el objetivo de salvaguardar de una manera más eficaz, los derechos de los acreedores de las instituciones de crédito.

En este fideicomiso participaron todas las instituciones de crédito, y tenía como finalidad realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros en las instituciones y, procurar el cumplimiento de

las obligaciones a cargo de las propias instituciones, a favor del público ahorrador, en caso de que las mismas estuvieran imposibilitadas para hacerlo.

La Ley de Instituciones de Crédito, retomó el criterio de sociedad anónima, por considerarla la figura más adecuada para el desarrollo de la banca múltiple. Asimismo, la ley señala que toda aquella persona interesada en prestar el servicio de banca y crédito, deberá contar con una autorización del Gobierno Federal, dada la importancia de considerar a la prestación de servicios financieros como una actividad de interés general.

La nueva Ley también pretendió que los accionistas mexicanos aseguraran el control del capital social de las instituciones de crédito, procurando que dicho control fuera ejercido de manera plural, evitando así concentraciones. Para lograr esto, la ley estableció mecanismos de control limitando las tenencias de las acciones.

#### **2.4.2. Protección de control y manejo**

La regulación y vigilancia del sistema financiero mexicano corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la entonces Comisión Nacional Bancaria y al Banco de México.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde aplicar, ejecutar e interpretar todos los ordenamientos existentes sobre la materia. Asimismo, es responsable del otorgamiento de autorizaciones para la realización de actividades de banca comercial y el establecimiento de

sucursales, y tiene la facultad de solicitar a los bancos, le proporcionen información en ejercicio de sus funciones regulatorias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras funciones, regula la estructura del sistema bancario y expide disposiciones aplicables a ciertos aspectos de operaciones bancarias.

Por su parte el Banco de México, entidad de derecho público con carácter autónomo, tiene como funciones principales: (a) regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; (b) operar como banco de reserva y acreditante de última instancia; (c) prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; y (d) fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera.

Las facultades concedidas por la Ley a la Comisión Nacional Bancaria son muy complejas y especializadas y se abocaron, principalmente, a la tarea de vigilancia y sanción de las instituciones de crédito, así como del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.

Dentro de estas facultades se encuentran las otorgadas específicamente sobre la banca múltiple, cuyo objetivo, entre otros, fue asegurar la imparcialidad y honestidad de los directores de las instituciones de banca múltiple, por lo que se concedió a la Comisión Nacional Bancaria facultades para autorizar o denegar los nombramientos de los directivos de las instituciones.

En este sentido, el objetivo era que la Comisión Nacional Bancaria por medio de su Junta de Gobierno, ratificará los nombramientos de los directores y consejeros después de haber realizado un profunda análisis de dichas personas, verificando la calidad técnica y moral, a la que hace mención el artículo 25 de la Ley de Instituciones de Crédito

Esta como muchas otras de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, como por ejemplo, el mecanismo de control establecido en el otorgamiento de créditos a favor de funcionarios, empleados y accionistas, incluso prohibiendo a los socios adquirir acciones de sociedades que no tuvieran relación funcional directa con ellos, no cumplió con sus expectativas de protección y control, ya que como expondremos más adelante, la capacidad técnica y sobre todo moral de varios de los directivos de las instituciones de banca y crédito fue contraria a las sanas prácticas y usos bancarios.

Conforme a la tendencia hacia la intermediación universal antes mencionada, y ante la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, los cuales mostraron su gran vulnerabilidad tras la crisis financiera posterior a la devaluación en 1994, el 28 de abril de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyo propósito fue aglutinar en un solo órgano desconcentrado las funciones y facultades que correspondían anteriormente a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores.

La nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores conserva las facultades de autoridad que tenían las comisiones supervisoras mencionadas,

completándolas con la función de establecer programas preventivos y de corrección, tendientes a eliminar futuras irregularidades, como las que se suscitaron a raíz de la privatización bancaria, la cual analizaremos adelante.

Esta nueva Ley también cuenta con atribuciones para suspender operaciones de las entidades financieras y para emitir normas orientadas a preservar la liquidez, solvencia y la estabilidad de los intermediarios financieros.

### **2.4.3. Régimen sancionador**

Los objetivos antes mencionados y en general todos los contemplados en la Ley de Instituciones de Crédito fueron protegidos por un supuesto sistema sancionador y de vigilancia destinado a institucionalizar todas aquellas conductas prohibitivas, susceptibles de cometerse por todas aquellas personas involucradas en la prestación de los servicios de banca y crédito, sean dueños, funcionarios o clientes.

En la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>13</sup>, se establecieron criterios tendientes a buscar la aprobación de dicha Ley, mediante argumentos de confianza, tales como: "Tenemos frente a nosotros una verdadera oportunidad histórica, para adecuar nuestra legislación financiera a la dinámica interna y a los mercados internacionales, asimilando experiencia y erradicando vicios del pasado, en beneficio de las mayorías". Finalmente, estableció: "el objetivo es ampliar la

---

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

participación de la sociedad fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios se verán sustancialmente beneficiados en la medida que se amplíen las opciones y se mejore la calidad y oportunidad de servicios”.

Definitivamente, la exposición de motivos antes mencionada, no es la realidad que ha vivido el sistema financiero mexicano en los últimos años.

Si bien, es cierto que la banca que teníamos antes de 1982 no era perfecta, al menos cumplía con la función básica de cualquier sistema financiero, captar recursos del público y otorgar créditos a los distintos sectores de la industria.

A pesar del encaje legal, de los cajones selectivos de crédito y de la poca sofisticación de la banca antes de la estatización, nuestra banca era eficiente y respetada por el público. El sistema financiero era sólido, la supervisión bancaria era agresiva y nada tolerante, razón por la cual la banca mexicana tenía un gran respeto en el extranjero.

Los nuevos criterios de administración económica implicaron cambios fundamentales al sistema financiero, ya que se aumentó en forma inusitada el gasto público y los bancos dejaron de financiar al sector privado para convertirse en tesorería del sector público. Ante la falta de recursos, los bancos dejaron de otorgar créditos, convirtiéndose en simples ventanillas de captación de recursos para financiar el creciente déficit gubernamental, dejando de cumplir con sus funciones bancarias. El poco crédito disponible

era típicamente utilizado para otorgar toda clase de favores políticos, con lo que se acabó de destruir la capacidad de análisis y otorgamiento de crédito en los bancos.

La economía del país llevaba décadas de crecimiento, desempeñando los bancos un papel fundamental como factor de financiamiento y promoviendo el ahorro interno, lo cual permitió al país gozar de una gran tranquilidad en el ámbito económico. Sin embargo, todo el esfuerzo de décadas por mantener una economía nacional de crecimiento y estabilidad se vino abajo, basta mencionar que la deuda interna pública, que se generó desde el sexenio de Luis Echeverría hace casi treinta años, se triplicó en menos de seis años, por el costo del rescate del sistema financiero mexicano.

## **2.5. Preámbulo de las crisis bancarias internacionales**

En las últimas décadas, muchos países han experimentado problemas financieros que los han llevado a implementar grandes correcciones a sus sistemas bancarios, debido al gran costo que ha significado la recuperación de sus economías. La gran vulnerabilidad de los bancos en todo el mundo ha causado una gran expectación acerca de cuales son las causas que han llevado a la crisis. Esta expectación se incrementó mucho más aún, a raíz de que muchos países asiáticos experimentaron también problemas en sus sistemas bancarios, los cuales han afectado a la economía mundial.

Es por esto que organismos internacionales han centrado su atención en este asunto, que es de primordial interés a nivel mundial. El objeto, realizar investigaciones sobre el tema y localizar aquellas causas que han estado

presentes en las crisis, estableciendo de ésta manera indicadores de avance para prever las nuevas crisis que pudieran surgir en el futuro.

El Fondo Monetario Internacional en su reunión celebrada en abril de 1998, afirmó que la vulnerabilidad de los bancos en todo el mundo es el tema central de la economía mundial hasta este siglo, pues es un hecho, que hoy la organización financiera no garantiza estabilidad ni liquidez de los sistemas.

En esta reunión del FMI, se dio a conocer un documento llamado "World Economic Outlook", mismo que cuenta con cinco capítulos: (i) Perspectivas económicas globales y consideraciones políticas, (ii) Repercusiones globales de la crisis asiática, (iii) El ciclo de negocios, vínculos internacionales y tipos de cambio, (iv) Crisis financiera, características e indicadores de vulnerabilidad, y (v) El avance de las reformas fiscales en los países en transición.

En el referido documento, todos los temas están relacionados con las causas y los indicadores de las crisis financieras que han sufrido una gran cantidad de países en los últimos 25 años, para tratar de establecer cuales son las características comunes, que permitan buscar lecciones derivadas de esas experiencias.

Una de las investigaciones realizadas, específicamente en el capítulo IV del documento, analiza la relación entre la crisis en el sistema bancario y la balanza de pagos en distintos países de todos los continentes.



Entre 1970 y 1995, se establece que han ocurrido más de 70 crisis en las balanzas de pagos, al mismo tiempo que esos mismos países sufrieron 25 crisis bancarias. Esta última cifra se mantiene sólo en tres crisis bancarias hasta la década de los años 80, ya que a partir de ahí se cuadruplica. La explicación de las pocas crisis bancarias en los años 70 se debe a la mayor supervisión bancaria que existía en ese período.

La liberación financiera empieza a dominar a partir de los años 80 y con ella se experimenta un relajamiento en la supervisión y regulación bancaria. También es importante señalar que en más de la mitad de los casos en que se ha dado una crisis bancaria, éstas provocaron una crisis en la balanza de pagos.

Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se dio primero una crisis externa y después una crisis bancaria, por lo que se puede concluir que un sistema bancario en problemas reduce el margen de maniobra del banco central para defender su moneda.

Se ha comentado frecuentemente que la crisis bancaria mexicana fue causada por distintos factores, en los cuales, los más citados son un marco legal obsoleto, insuficiencia de capital, mala administración, supervisión inadecuada, falta de experiencia y errores en la política económica. No obstante lo anterior, en nuestra opinión, las causas antes mencionadas, poniendo especial énfasis en el marco legal obsoleto, no fueron el factor de la crisis, no hay que olvidar que durante cuarenta años el sistema bancario mexicano con una legislación anticuada, funcionaba bien y jamás sufrió una crisis financiera semejante a la actual.

Una de las conclusiones a las que se llega es que no necesariamente la falta de desarrollo es lo que lleva a una crisis, sino más bien una supervisión inadecuada y débil por parte de las autoridades.

Otra de las conclusiones a las que llegó el FMI se refiere a la relación que existe entre crisis bancaria y liberación financiera, ya que en la mayoría de las crisis bancarias analizadas en esos distintos países, se encuentra que el sector financiero había experimentado una liberación.

Las crisis pueden tener orígenes comunes, por una parte en la desregulación del sistema financiero, y por la otra, en los booms de crédito que en la mayoría de los casos se verificaron, provocando que el aumento del crédito del sistema bancario otorgado al sector privado, sea el que financie un boom de importaciones y un deterioro en la cuenta corriente, lo cual es un fenómeno que siempre se observa antes de una crisis de la moneda.

El estudio del World Economic Outlook, concluye que los países que tuvieron mayor éxito en reformar sus bancos, fueron los que tomaron medidas urgentes dentro del primer año en que surgió la crisis. Estos países efectuaron un diagnóstico efectivo de la naturaleza y extensión del problema, identificaron las causas principales y desarrollaron una estrategia de reestructuración.

Al aplicar estas observaciones al caso específico de México, podemos entender por qué la crisis bancaria ha durado tanto tiempo y sigue siendo uno de los problemas más graves del país.

La crisis sufrida por el sistema financiero mexicano es única en sus causas. Los factores antes mencionados en relación con la apertura del sistema, pudieron contribuir para que se agravara la crisis, sin embargo, el colapso tiene su origen en una serie de razones que a continuación se describen:

- a) La desmesurada expansión del crédito que se dio a raíz de la liberación del encaje legal. Los nuevos banqueros con el afán de recuperar, lo antes posible su inversión, comenzaron a otorgar créditos sin las suficientes garantías.
- b) La falta de experiencia tanto de los nuevos banqueros, como de las autoridades supervisoras.
- c) La compra de bancos a crédito por medio de créditos cruzados.
- d) La apertura financiera que ocasionó la quiebra de cientos de pequeñas y medianas industrias, y
- e) La devaluación de 1994, la cual hizo imposible que los deudores cumplieran con sus compromisos de pago.

Las autoridades no realizaron un diagnóstico efectivo desde que inició la crisis. Es hasta 1995 cuando comenzaron a implementar algunas medidas de emergencia, ya que subestimaron la complejidad e importancia del problema. Podemos asumir que hubo cierta competencia o ineficiencia después de las primeras medidas encaminadas a restablecer la solvencia, razón por la cual no se aseguró su rentabilidad.

No se actuó con rapidez, ya que la cartera vencida del total de los bancos ya marcaba niveles de crisis desde 1993, debido a los apoyos otorgados a diversos bancos, lo cual mostraba signos inminentes de una crisis.

La mayoría de las medidas fueron para resolver el problema de la solvencia de los bancos y no la rentabilidad, por lo que todavía han quedado pendientes más medidas de capitalización (incluso en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1999), dado que los bancos apenas están tratando de reiniciar el otorgamiento de créditos.

Esa falta de rentabilidad ocasionó que las medidas encaminadas a propiciar la solvencia no fueran suficientes. Se supone que los problemas de rentabilidad deberían haber sido solucionados por sus dueños. Sin embargo, la falta de experiencia y de capacidad ha limitado a los banqueros y al sistema financiero. Los banqueros anteriores a la estatización de la banca eran personas muy bien preparadas y respetadas a nivel internacional, con un gran conocimiento del manejo de la banca, por lo que la banca era más eficiente y aún con sus limitantes, dio mucho mejores resultados.

La reestructuración del sistema financiero debe buscar el mejor desempeño de los bancos, para lo cual es necesario restablecer la solvencia y rentabilidad, y de esta manera mejorar la capacidad del sistema financiero.

La rentabilidad se puede restablecer como mencionamos al principio de este capítulo, a través de una mayor atención a la planeación estratégica,

un mejoramiento de la administración y de los sistemas contables, un análisis de riesgos más completo y modernas técnicas de aprobación de crédito.

Mientras que la solvencia se puede restablecer a través de la mejoría de los estados financieros de los bancos, lo cual se puede lograr, entre otras medias, por medio de inyecciones de capital, ya sea de los propios accionistas o de nuevos inversionistas. Sin embargo, la realidad es que entre los banqueros mexicanos no existe el capital necesario para recapitalizar los bancos, aunque lo pudieron haber hecho si, en vez del rescate oficial, se les hubiera obligado a vender sus activos (casa de bolsa, empresas telefónicas, hoteles, etc.). Pero desafortunadamente no fue así, quedando como única solución entregar los bancos a la banca extranjera, quienes en principio no estaban interesados en adquirir instituciones financieras descapitalizadas y con enormes índices de cartera vencida.

Aunque la liberación financiera no es un indicador para predecir crisis externas, ni es un factor determinante de las mismas, es muy significativa para proyectar la posibilidad de una crisis bancaria.

Es importante señalar que el FMI hace diez años estaba presionando a la mayoría de los países emergentes para llevar a cabo las reformas estructurales y la liberación comercial y financiera.

## **2.6. Criterios del proceso de privatización**

Dos años después de la devaluación de diciembre de 1994 que colapsó los mercados financieros mexicanos, una gran cantidad de analistas tanto

nacionales como internacionales anticiparon un crack en el sistema financiero mexicano. Unos pronosticaban la quiebra de al menos la mitad de los bancos privatizados tres años antes durante la administración salinista. Otros advertían que la crisis era tan seria que sería inminente una nueva intervención gubernamental para evitar el declive del sistema financiero mexicano.

De la gran cantidad de artículos, opiniones e incluso libros que se han escrito acerca de la crisis que ha sacudido al sistema financiero mexicano durante los últimos siete años, a continuación expondré los principales errores que a mi juicio convirtieron a la privatización del sistema financiero mexicano en una deuda para todos los mexicanos, en la que hasta aquellas personas que no tengan un solo centavo en el banco, ni nunca hayan recibido un crédito, tendrán que pagar mas de setecientos mil millones de pesos, mas lo que se acumule.

Una vez adecuado el marco jurídico para permitir el acceso a la inversión privada en la banca, surgió un tema de gran importancia y complejidad en cuanto a los criterios que debían regir el proceso de privatización.

Los funcionarios responsables de llevar a cabo la privatización estaban conscientes de la realidad de los bancos mexicanos después de una década de monopolio gubernamental, el cual trajo consigo un enorme rezago tecnológico, mismo que significó la pérdida de una generación de verdaderos banqueros, con lo cual los bancos no sólo dejaron de avanzar, sino que retrocedieron al perder a su personal clave, convirtiéndose en oficinas burocráticas. Sabían que durante casi diez años los bancos fueron administrados por criterios políticos, sujetando el desarrollo de la banca a

criterios de la burocracia, que no tenía la menor idea de lo que hacía funcionar al sistema financiero.

Como mencioné, la función de las casas de bolsa en la etapa de estatización, fue fundamental para el desarrollo del sistema financiero, ya que se convirtieron en la única institución financiera capaz de realizar sofisticadas operaciones financieras y con cierta solvencia para otorgar créditos, esto en razón de que a algunos de los antiguos dueños de los bancos estatizados se les permitió mantener sus casas de bolsa.

Los bancos necesitaban grandes inversiones para poder ser capaces de financiar el desarrollo del país y por otro lado, los funcionarios responsables de las finanzas públicas encontraban en la privatización de la banca, grandes posibilidades de recaudar importantes sumas de dinero, con lo cual podían amortizar parte de la deuda interna del gobierno. Por lo que estos funcionarios enfrentaban objetivos cruzados y en conflicto con la decisión de cómo llevar a cabo la privatización de la banca.

En mi opinión, considero que derivado de lo anterior, el primer error fue en cuanto al criterio utilizado para seleccionar a los candidatos para adquirir los bancos. En lugar de valuar los bancos en razón de sus requerimientos de inversión, para de esa manera fortalecerlos y convertirlos en piezas estratégicas de la economía, ya sea a través de programas de desarrollo estratégico de la institución, o de compromisos debidamente garantizados de inversión a largo plazo, los bancos se otorgaron al mejor postor. El comité de privatización consideró un solo factor: el precio.

El gobierno hizo todo lo posible por elevar el precio de los bancos hasta llevarlos a niveles irreales e irresponsables, en los cuales el oferente con la postura más alta se llevaría la institución, y no aquél que tenía mejores posibilidades de capitalizarlos y profesionalizar sus servicios en base a la experiencia.

En septiembre de 1990, se emitió el "Acuerdo por el cual se establecen los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria".<sup>14</sup> Su objeto fue establecer los lineamientos y principios a seguir durante todo el proceso de desincorporación, así como, establecer la forma en que se integraría el Comité y sus facultades. Este Comité se integró prácticamente por todas las autoridades responsables de las finanzas públicas.

Posteriormente, dicho Comité, presidido por el entonces Secretario de Hacienda, expidió las "Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal",<sup>15</sup> así como el "Procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal.

En estas bases se dispuso que el Comité llevaría a cabo las enajenaciones de las instituciones bancarias por medio del procedimiento de subasta y se elaboró un modelo de contrato de compraventa, el cual se ajustaría según las particularidades del banco de que se tratase e igualmente se elaboró un

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990.

<sup>15</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1990.



modelo de convocatoria, con el objeto de detallar los requisitos para participar en las subastas públicas.

El gobierno encomendó las auditorías de venta de dieciocho instituciones financieras a dos despachos de consultoría internacional, Booz-Allen & Hamilton y MacKinze y an Company, cada uno de estos despachos estuvo encargado de elaborar las auditorías de venta de nueve bancos en un lapso de un año. Es evidente que un período tan corto era imposible profundizar en dichas auditorías, por lo que éstos se limitaron a revisar los activos, inventarios y números, sin revisar los aspectos legales de los créditos otorgados ni la validez jurídica de las garantías.

De igual forma, a los interesados en la adquisición de las instituciones bancaria el Comité de desincorporación les daba solamente una semana para realizar la auditoría de compra. Esto conforma la superficialidad con la que gobierno y compradores realizaron la privatización de la banca.

En conclusión, las auditorías de venta realizadas no fueron auditorías serias, las cuales debieron incluir un análisis jurídico de la cartera de los bancos, reportando el status de todos los créditos otorgados y realizando valuaciones en base a los requerimientos de inversión que se debían realizar para fortalecerlos una vez vendidos.

No hay que olvidar que el objetivo del gobierno fue solamente vender los bancos al mayor precio posible y en el menor tiempo; y el de los compradores, adquirir una autorización para operar un negocio que se percibía como una proverbial "mina de oro". El comité responsable de la desincorporación de los bancos no reconoció la función crucial de los

bancos en la economía, y se abocó a crear las condiciones para que los bancos se valoraran más caros, olvidándose de fomentar la creación de instituciones financieras sólidas y confiables.

Dentro de las bases, también se establecieron los "principios fundamentales", los cuales deberían normar en todo momento la desincorporación de las instituciones de banca múltiple y son los siguientes:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración;
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con adecuado nivel de capitalización;
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;
6. Tratar de obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para los bancos;
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y
8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

El proceso de desincorporación de la banca culminó en julio de 1992 y dos semanas más tarde, el entonces Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria, en un acto de evaluación del proceso de desincorporación, consideró los objetivos del mismo, como prácticamente cumplidos.

Sin embargo, hoy se puede constatar que la gran mayoría de los principios fundamentales establecidos en las bases no sólo no han cumplido con su objetivo, sino que a raíz de la privatización de la banca, el sistema financiero mexicano se estancó, ya que la función esencial de los bancos es la de captar el ahorro del público para otorgar crédito a la planta productiva. Y la realidad hoy, es que los bancos no sólo no otorgan crédito, sino que no están en condiciones de poder financiar el crecimiento futuro por muchos años.

De igual manera, es claro que: (i) no contamos con un sistema financiero eficiente y competitivo; (ii) la aptitud y calidad moral de los administradores de los bancos no han sido las deseadas, ya que la gran inexperiencia y deshonestidad de los nuevos banqueros han jugado un papel fundamental en la crisis del sistema financiero: (iii) como comentamos al principio de este capítulo, los bancos se vendieron en promedio por el triple de su valor en libros, por lo que el precio no fue justo y mucho menos de acuerdo a una valuación general y homogénea; (iv) las prácticas financieras y bancarias en México han estado y están muy lejos de considerarse "sanas", tal y como se describen en los principios fundamentales de las bases.

Es importante señalar también, que los principios fundamentales establecían dentro de sus objetivos, asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos.

Al respecto, las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito publicadas el 15 de febrero de 1995 y el 19 de enero de 1999, modificaron la estructura del capital de las sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple

y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros.

Finalmente, puedo concluir que fueron consideraciones de corto plazo, en lugar de una visión amplia sobre la función clave de los bancos en la economía las que determinaron los criterios a seguirse. El comité responsable de la desincorporación de los bancos no reconoció la función crucial de los bancos en la economía y se preocupó únicamente en crear las condiciones para que los bancos se valoraran lo más caro posible.

El objetivo primordial establecido en las bases generales del proceso de desincorporación, finalmente no fue el de crear instituciones financieras sólidas y viables para el futuro del país, sino el incrementar la recaudación fiscal.

Para maximizar el precio de venta de los bancos se llevaron a cabo distintas maniobras, primero, se cerró la entrada de nuevas instituciones del exterior para no generar competencia a los bancos mexicanos, segundo, en la práctica, se permitieron compras apalancadas (créditos que fueron cubiertos posteriormente por medio de préstamos cruzados), permitiendo que se compraran los bancos a crédito, lo cual va a en contra de toda sana práctica bancaria, e implicó que en realidad no existiera capital en muchos de los bancos; tercero, se alentaron y facilitaron fondos para esas adquisiciones por medio de los bancos de desarrollo; y cuarto, se inventaron criterios contables con el objeto de elevar el valor de los activos de las instituciones, con lo que infló el valor de los bancos y se descapitalizó el sistema financiero.

Algunas instituciones financieras gubernamentales otorgaron créditos complementarios a los nuevos accionistas para que adquirieran los bancos, lo cual indica que forzosamente tuvo que existir anuencia de las autoridades hacendarias. Lo único que importaba era el precio, el ingreso fiscal, pero a nadie pareció importarle el desempeño posterior del sistema bancario y en general la economía del país.

Uno de los principales errores que provocaron la crisis, fue la velocidad con la que se eliminó el encaje legal, el cual consistía fundamentalmente en un porcentaje (30%) de la captación bancaria de cada institución, <el cual podía integrarse de valores gubernamentales, bonos emitidos por la banca de desarrollo, efectivo en caja y/o depósitos en el Banco de México> y que debería quedar depositado obligatoriamente en el Banco de México. Esta eliminación del encaje legal, así como la eliminación del coeficiente mínimo de liquidez, fueron medidas que se tomaron con el supuesto objeto de intensificar la desregulación del sistema bancario, dotándolo de mayor transparencia. Esto, en realidad, operó en sentido contrario, pues intensificó el otorgamiento de préstamos a familiares, amigos, políticos, compadres e incluso colegas de otros bancos, por medio de préstamos cruzados para pagar las acciones de sus propios bancos.

Tras la privatización, el encaje legal se suprimió súbitamente, liberando enormes recursos en manos de los nuevos banqueros; de pronto los bancos tuvieron disponibles grandes flujos, lo que propició el boom del crédito.

Finalmente, otro de los errores recae en la figura del entonces presidente del Comité de Desincorporación de la Banca, quien fue el encargado de

instrumentar la privatización de los bancos. Fue él quien conoció mejor que nadie a los postores y las posturas, estableció las reglas necesarias para que el gobierno asumiera costos adicionales, una vez terminadas las auditorías.

Después de la devaluación de diciembre de 1994, fue llamado a relevar al entonces Secretario de Hacienda, por lo que la misma persona encargada de la desincorporación de la banca, ahora tenía la responsabilidad de rescatarlos de la crisis.

"Este doble papel – de vendedor y de salvavidas – fue entre otras cosas lo que facilitó que algunos banqueros reclamaran al gobierno que una buena cantidad de los créditos con los que habían recibido los bancos eran: incobrables".<sup>16</sup>

Finalmente, creo que otro de los errores en el proceso de privatización fue la proliferación de autorizaciones para la constitución de nuevas instituciones financieras. Esto fomentó aún más la carencia de banqueros preparados, con lo que casi cualquier persona con cierta solvencia económica suficiente para detentar una mínima participación de un banco y un amigo dueño de otro banco, obtenía una autorización por parte de Hacienda, al fin y al cabo ya sabían de la existencia de los préstamos cruzados para financiar la compra de sus acciones.

Gran parte de la crisis bancaria actual se encuentra en una privatización fundamentada en criterios errados, mal hecha y operada por funcionarios

---

<sup>16</sup> Periódico Reforma. Fobaproa al rescate del rescate. México, 24 de mayo de 1998. p. 1A

públicos inexpertos, en ocasiones incompetentes y en otros casos deshonestos y carentes de todo sentido ético. Esto refleja incompetencia, insensibilidad social, desinterés por la opinión pública y una enorme arrogancia por parte de nuestras autoridades.

## **2.7. Comportamiento de las tasas de interés bancario**

En relación con el desarrollo de las tasas de interés bancario que operaron durante la etapa de la privatización de la banca, el Departamento Técnico de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Rafael Preciado Hernández, elaboró un documento de gran utilidad para comprender la evolución del crédito y la cartera vencida a partir de la devaluación de 1994. El objetivo del documento según se establece en la síntesis del mismo es "proporcionar un panorama detallado acerca del crédito otorgado por el sistema bancario en México, su estructura de destino por agente económico, así como la situación que guarda la cartera vencida y su peso dentro del crédito".<sup>17</sup>

Supongo que las altas tasas de interés, tanto activas como pasivas, afectaron en gran medida a los bancos, al igual que la recuperación de la cartera de crédito, ya que muchos de los créditos otorgados por los bancos se hicieron impagables.

Este documento establece como una de las principales razones para explicar una parte de los elevados niveles de cartera vencida y su creciente

---

<sup>17</sup> VARGAS S., David; VILLACENCIO B. Teresa; HERNANDEZ A. Vanessa; Estructura sectorial y evolución del crédito bancario y de la cartera vencida. Comportamiento de tasas de interés y márgenes de intermediación, México 1994-1997. Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Documento No. 2; 6 de julio de 1998.

proporción con relación al crédito bancario otorgado, la evolución y nivel de las tasas de interés, y en especial las tasas activas, que son aquellas que cobran los bancos por los préstamos.

Por otro lado se toma en cuenta como tasa pasiva el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP), observando que a raíz de la crisis de diciembre de 1994, la tasa pasiva se incrementó en gran medida, llegándose a ubicar en el segundo trimestre de 1995 en 60%, a partir de esa fecha ha venido disminuyendo, siguiendo un comportamiento muy similar a la evolución de la inflación. Sin embargo, el desarrollo de la tasa activa, aunque es similar a la evolución de la tasa pasiva en cuanto a nivel máximo alcanzado y similar a los montos registrados, su velocidad de reducción comparada con la tasa pasiva ha sido más lenta y por tanto desfasada de la evolución de la inflación.

"Este comportamiento, puede tener como explicación, una visión simplista de la banca entre el nivel de riesgo y las tasa de interés. Debido a que la cartera de clientes deudores post-crisis en 1994 se tornó más riesgosa, los banqueros optaron por subir la tasa activa, en forma acelerada, tanto por arriba de la tendencia inflacionaria como de la tasa pasiva, olvidándose de que pasado cierto límite, una tasa de interés activa más alta, incrementa la probabilidad de que la deuda no sea pagada a futuro". Sigue, "Lo anterior motivo que el margen de intermediación alcanzara niveles totalmente desproporcionados a través del tiempo, en particular durante el primer semestre de 1995. Si bien en la actualidad el margen de intermediación ha



bajado y es similar al que había en el primer semestre de 1994, sigue siendo muy alto para los estándares internacionales".<sup>18</sup>

Por lo anterior, puedo deducir que la tasa activa se movió por otras motivaciones y no siguiendo el comportamiento de la tasa pasiva en relación a la inflación.

Finalmente, la conclusión a la que llega el análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, es en el sentido de que las altas tasas de interés y el aumento de la morosidad disminuyeron drásticamente las utilidades del sistema bancario en su conjunto, llegando a ser tan grave la situación, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tuvo que intervenir once bancos.

## **2.8. Los nuevos bancos privados y la inversión extranjera**

Debido a las circunstancias en las que se llevó a cabo la privatización del sistema financiero mexicano la mayoría de los nuevos bancos privados, comenzó su nueva vida privada sin capital efectivo, adecuado y suficiente para poder desempeñar y desarrollar sus actividades financieras de forma saludable.

Por el hecho de haber pagado mucho más que el valor real de los bancos, sus nuevos dueños consideraron que era razonable que tuvieran mayores incentivos, como realizar préstamos más riesgosos para recuperar su inversión en el menor plazo. De esta manera, en lugar de dedicarse a eficientar la función bancaria acorde a las nuevas necesidades y siendo

---

<sup>18</sup> Periódico Reforma. Foboproa al rescate del rescate. México, 24 de mayo de 1998, p. 16.

coherente con la reforma financiera implementada en años anteriores, la mayoría de los bancos se arriesgó, en contra de cualquier práctica bancaria saludable, apostando a proyectos y a deudores menos confiables y más riesgosos.

Además de que necesitaban prestar mucho a tasas muy altas para poder recuperar sus enormes inversiones y en algunos casos para pagar las compras apalancadas que les permitieron adquirir las instituciones.

Los dueños de los bancos sabían que el estado mexicano garantiza a todo el que deposite dinero la misma cantidad en cualquier caso, incluso en caso de que la institución quiebre. En lo anterior, los banqueros encontraron la oportunidad de jugar con el dinero de todos los contribuyentes, prestaron dinero a deudores arriesgados a una tasa de interés alta, y aunque no fueran capaces de pagar, el banco habría ganado en una operación con alto rendimiento, se retira y deja al Estado financiar la operación.

Los banqueros tomaron malas decisiones al otorgar créditos a cualquiera sin las garantías suficientes. Apostando a un boom que no llegó y jamás contemplaron la posibilidad de un colapso.

Los nuevos banqueros compraron los bancos a partir de premisas equivocadas, por lo que tuvieron que afrontar realidades totalmente distintas a las esperadas. Para empezar, el éxito en la política macroeconómica de los años anteriores a la privatización, había reducido en gran medida las necesidades de financiamiento del gobierno, lo que permitió que se redujera, y eventualmente desapareciera el encaje legal.

Es decir, los nuevos banqueros se encontraron con enormes cantidades de flujos prestables tan pronto les fueron entregados los bancos.

En adición a lo anterior, muchos de los nuevos banqueros eran personas honestas, pero simplemente no eran banqueros, no tenían la capacidad técnica suficiente para afrontar los retos del nuevo sistema financiero, el cual pretendió implementar nuevos sistemas eficientes y competitivos acordes con los de otros países. Muchos de estos banqueros fueron empresarios muy exitosos que habían hecho grandes fortunas en otras actividades, algunas financieras y otras industriales o comerciales, pero prácticamente ninguno de ellos tenía experiencia en la banca.

En relación con lo anterior, es conveniente, citar la descripción que de manera detallada hace Jorge Camil en un artículo periodístico sobre el tema: ". . .de pronto, con el poder de la firma, fabricantes de calzado, agricultores, industriales, ganaderos y transportistas, que por años habían ganado más dinero en la especulación financiera que en el desempeño de sus funciones productivas, vistieron orgullosos el traje azul marino con raya de gris y salieron a dilapidar los depósitos de los ahorradores, con el único propósito de recuperar, a la brevedad posible, el dinero (en muchos casos prestado) que habían invertido en la privatización".<sup>19</sup>

Si a lo anterior añadimos que al Comité de Desincorporación Bancaria se le escaparon varias personas deshonestas, carentes de todo sentido ético, entre los nuevos banqueros, podemos constatar que el resultado final de nuestro sistema financiero no es producto de la casualidad.

---

<sup>19</sup> CAMIL., Jorge "Cáliz envenenado". Periódico la Jornada, México, 20 de julio de 1999, p. 1

La nueva banca estaría supervisada por una Comisión Nacional Bancaria muy débil, carente de autoridad, sin instrumentos efectivos para supervisar e incluso poder comprender las sofisticadas operaciones de la banca implementadas a partir de 1989 con la reforma financiera.

La Comisión Nacional Bancaria sufrió un proceso muy similar al de los bancos durante la estatización de la banca, después de haber sido una entidad agresiva y temida por los banqueros en los años setenta, poco a poco fue perdiendo su capacidad de supervisión de los bancos.

Dado que la banca se administraba con criterios políticos, la Comisión Nacional Bancaria perdió en gran medida su razón de ser, ya que carecía de fuerza política para atreverse a criticar las órdenes superiores en relación a la conducción de la banca.

Además, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria tenía un nivel jerárquico inferior al de los directores de algunas de las instituciones a las que supuestamente debía vigilar. Por lo que, al igual que los bancos, perdió a casi todo su personal clave.

En todos los casos, las instituciones sufrieron las consecuencias de una o varias de las circunstancias antes expuestas, ya fuere por ignorancia, incompetencia y corrupción; desaparición del encaje legal; exceso de fondos disponibles, los cuales tenían que ser colocados de alguna manera, carencia de banqueros, consecuencia de la estatización y de años de burocratización de la banca; insuficiencias de garantías al otorgar los créditos; la ausencia total de capacidad de supervisión, ya sea por

anuencia o ignorancia de las autoridades bancarias; y una regulación laxa, orientada a optimizar el precio de venta de las instituciones.

Una mala selección de prospectos para adquirir los bancos combinada con los grandes montos disponibles de crédito, derivó en el gran caos que el sistema financiero ha experimentado durante los últimos siete años.

Los nuevos banqueros, urgidos de efectivo para liquidar su deuda con el gobierno mexicano, producto de las compras apalancadas, recurrieron a los préstamos cruzados; en los que accionistas de una institución financiera financiaban a los accionistas de otras instituciones, lo que se conoce en la práctica como "incesto financiero".

Estos préstamos sirvieron como una alternativa para suplir la necesidad de capitalizar sus bancos, ya fuere con nuevos socios o evitando el endeudamiento externo. Para ellos, cualquier acción parecía justificada con tal de evitar perder el control de sus instituciones.

Por si lo anterior no fuera suficiente, las decisiones sobre a quién otorgar crédito, las tomaban personas sin experiencia, que con frecuencia otorgaban préstamos a los peores sujetos de crédito, ya que eran los únicos dispuestos a pagar las tasas exorbitantes de interés que prevalecieron durante esa época.

Inclusive, la ambición de los nuevos banqueros llegó a tal grado que, muchos de ellos impusieron a los acreditados como condición para otorgarles un préstamo, el comprar acciones de sus bancos por la misma suma del préstamo.

A raíz de la privatización de la banca y como consecuencia de los grandes errores por parte de las autoridades hacendarias y la absoluta falta de supervisión, se comenzó a desarrollar un proceso de deterioro financiero en el sistema de pagos.

La apertura del sistema financiero mexicano a las instituciones financieras extranjeras es la culminación del proceso de modernización financiera que se ha registrado en nuestro país desde 1990. Esta apertura es inevitable en el marco de la globalización en el cual es necesario fortalecer la estructura del sistema financiero y crear condiciones adecuadas y seguras para hacer frente a la competencia internacional.

Derivado de la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito en 1990 se abrieron nuevas posibilidades para la participación extranjera en el sistema bancario mexicano.

Por un lado, siguieron existiendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, las cuales según lo establecido en las reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>20</sup> tenían como objetivo informar y negociar las condiciones en que se proponía realizar el otorgamiento de créditos u otras operaciones activas; recabar la información necesaria de los acreditados o sujetos de inversión; supervisar la ejecución y desarrollo de las operaciones efectuadas por su conducto; efectuar gestiones de cobranza y, en general atender las gestiones y trámites que se les encomienden, sin embargo, no podían realizar en

---

<sup>20</sup> Las reglas sobre oficinas de representación de entidades financieras del exterior a que se refiere el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fueron expedidas por la SHCP a través del oficio 101-469 de fecha 25 de mayo de 1988.

territorio nacional, actividades de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal. Estas Reglas fueron abrogadas por las vigentes, publicadas en mayo de 2000 y esencialmente permiten las mismas actividades.<sup>21</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito permitió la participación de la inversión extranjera minoritaria en el capital social de las instituciones bancarias y las sociedades controladoras de agrupaciones financieras.

Posteriormente, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Estas reformas tuvieron como propósito crear un régimen general que sirviera de base para la instrumentación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aplicables a los servicios financieros.

El compromiso asumido por México dentro del capítulo sobre servicios financieros del TLC es permitir el establecimiento en el país de intermediarios extranjeros a través de filiales. Con lo anterior se abrió la

---

<sup>21</sup> Las reglas vigentes aplicables al establecimiento y operación de oficinas de representación de entidades financieras del exterior a que se refiere el artículo 7o. de la LIC, fueron publicadas por la SHCP en el DOF el 30-may-00.

posibilidad de que intermediarios financieros del exterior constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados internacionales, en virtud de los cuales se permita el establecimiento de filiales, presten servicios financieros en nuestro país constituyendo sociedades mexicanas.

Con la firma del TLC se permitió, después de setenta años, la participación de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano, mediante el establecimiento de sociedades constituidas en nuestro país, con personalidad jurídica propia y sujetas a la legislación mexicana.

Derivado de lo anterior en 1994 se presentaron dieciocho solicitudes para el establecimiento de filiales bancarias, de las cuales fueron autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar en México el Banco Santander de Negocios México, S.A., Banco JP Morgan, S.A., Chemical Bank México, S.A., Bank of Tokyo-Mitsubishi México, S.A., Fuji Bank México, S.A., Republic National Bank of New York (México), S.A., Citibank México, S.A., Chase Manhattan Bank México, S.A., Bank of America México, S.A., ABN Amro Bank, S.A., American Express Bank, S.A., Dresdner Bank México, S.A., ING Bank México, S.A., BNP México, S.A. y Societé Generale México, S.A.

De la anterior lista se desprende que la mayoría de filiales de instituciones financieras del exterior que se han establecido en México, son instituciones financieras de los Estados Unidos de América, mientras que en el caso de Canadá, las instituciones financieras de ese país han optado por realizar grandes inversiones en el capital accionario de bancos mexicanos, tal es el caso de Bank of Montreal con su inversión en Bancomer, S.A. y la inversión de Bank of Nova Scotia en Banco Inverlat, S.A.. Otras



instituciones canadienses entre las cuales podemos mencionar a National Bank of Canada, Royal Bank of Canada y Tehe Toronto Domination Bank, se han mantenido al margen operando desde su casa matriz en el extranjero, a través de sus oficinas de representación en nuestro país.

Es importante mencionar que la legislación del capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior, contenido en cada una de las leyes financieras, está sujeto a lo dispuesto por el TLC, por lo que en caso de cualquier discrepancia entre la Ley correspondiente y el TLC prevalecerá lo dispuesto en este último.

Ante la situación económica de emergencia derivada de las circunstancias que se ha expuesto en este capítulo, el 15 de febrero de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto por el cual se reformaron diversos artículos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores.

Dentro de estas reformas, uno de los objetivos fue el de preservar el carácter nacional del sistema financiero, manteniendo así el sistema de pagos en bancos propiedad de mexicanos. Por lo que se modificó la estructura del capital de las sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros.

Esto se realizó eliminando las acciones serie "C", con lo que el capital social ordinario de grupos financieros, bancos y casas de bolsa se integró con acciones serie "A", las cuales representaban el 51% del capital y acciones serie "B" que representaban hasta el 49% del capital, y se

permitió que sociedades mexicanas controladas por mexicanos fueras titulares de acciones serie "A" y que inversionistas extranjeros pudieran suscribir libremente acciones serie "B".

Por virtud de estas reformas, la participación extranjera en el capital ordinario de las sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa se incrementó hasta un 49% del 30% que anteriormente fijaba la Ley de Instituciones de Crédito, en la cual los extranjeros sólo podían adquirir acciones serie "C", las cuales podían emitirse hasta por el 30% del capital social ordinario.

Asimismo, se amplió la posibilidad de emitir acciones serie "L" hasta por un monto equivalente al 40% del capital ordinario y se incrementaron los límites de tenencia accionaria individual hasta un 20% del capital con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las acciones serie "L" era inversión en capital neutro, por la cual se adquirirían acciones de voto limitado, las cuales representaban al capital social adicional o neutro de las instituciones de banca múltiple.

Esta inversión era permitida ya que la inversión extranjera en acciones serie "L" por tener derecho de voto restringido no se computaba para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de las instituciones de crédito.

Con estas reformas se redujo del 99% al 51% el porcentaje de acciones que debe detentar una entidad financiera del exterior en una filial constituida como sociedad controladora, institución de banca múltiple o

casa de bolsa y se estableció que el capital social de dichas filiales debe estar integrado por acciones serie "F" que representen cuando menos el 51% y acciones serie "B" que representen hasta el 49% del capital.

La apertura total del sistema bancario mexicano a los inversionistas extranjeros se dio con las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

Finalmente, con el propósito de dar una visión más concreta del papel que ha desempeñado la inversión extranjera en la banca mexicana a raíz de la privatización, debo señalar que a partir de que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (1994), se llevaron a cabo diversas reformas en la legislación financiera, siendo a mi parecer las más importantes: las establecidas en 1995, consistentes en la introducción de un nuevo sistema de encaje, la sustitución de la TIIP por la TIIE (tasa de interés interbancaria de equilibrio), el establecimiento por medio del Fobaproa de una ventanilla de liquidez en dólares, así como la posibilidad de que la participación extranjera en el capital social sea del 49% en bancos, casas de bolsa y grupos financieros y de la autorización para que sean adquiridos bancos por instituciones extranjeras.

Asimismo, no se debe olvidar que en mayo de 1999 inició operaciones el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario con el propósito de ofrecer un sistema que garantice el pago de las obligaciones a cargo de las instituciones bancarias y administrar los programas de saneamiento financiero, para lo que se establecen también medidas de regulación prudencial como: requerimientos de capital más estrictos; nuevos criterios

para valorar recursos, instrumentos y carteras crediticias, así como técnicas de medición y supervisión de los riesgos.

Por lo anterior, resulta importante citar a Gabriel Székely quien comenta: "antes de la crisis del sistema financiero mexicano la banca extranjera sólo tenía en sus manos el 2% de los activos del sistema bancario nacional, pero hoy en día esa cifra supera el 35% de los activos".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> SZEKELY, Gabriel, coordinador FOBA/PROA E IPAB. Ed. Océano. México 1999, p. 16

## CAPITULO III

### RESCATE DEL SISTEMA FINANCIERO

#### **3.1. La crisis del sistema financiero a raíz de la privatización**

La sistematización de los acontecimientos descritos en este análisis, tales como el entorno histórico, el económico, los criterios que se siguieron para la privatización de los bancos, el entorno internacional y las distintas reformas a la legislación financiera, tienen como objetivo describir las características del país, con la finalidad de identificar la situación actual de la banca mexicana, motivada principalmente por un cúmulo de errores, falta de experiencia, insensibilidad social, una enorme arrogancia por parte de las autoridades financieras, asignación de las instituciones de crédito a personas con falta de experiencia y sin capacidad técnica y en general una sucesión de decisiones gubernamentales que generaron incentivos extraordinariamente destructivos para la economía del país.

Dentro del desarrollo de la banca en México, se pueden distinguir claramente cuatro sistemas bancarios: el primero creado a partir de la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito, en el cual se siguió el criterio de especialización funcional (1897-1978); el segundo que surgió con la instrumentación de la banca múltiple (1978-1982); el tercero producto de la estatización del servicio de banca y crédito (1982-1992) y el cuarto, producto de la reforma financiera en México y la reprivatización del servicio de banca y crédito.

Las reformas al sistema financiero implementadas a partir de 1990 han buscado dar respuesta a las nuevas circunstancias del país, acorde con las

tendencias mundiales, consistente en la globalización de los mercados financieros y la intermediación universal.

Dentro de este proceso de modernización del sistema financiero mexicano se han tomado diversas acciones, tales como: la desincorporación bancaria; la desregulación operativa; la apertura del sistema financiero a las instituciones financieras extranjeras, y la adecuación al marco jurídico y regulatorio.

Uno de los objetivos establecidos en las bases de la desincorporación de la banca fue el de mantener el control de las instituciones de crédito en manos de mexicanos. Pero la apertura financiera a la competencia externa, en relación con la cual el sector financiero había permanecido cerrado durante más de setenta años, constituyó un acontecimiento inevitable en el marco de la globalización, pero sobre todo ante una situación de insuficiencia de capital nacional capaz de afrontar los compromisos del sistema financiero.

Ante la situación expuesta y tomando en cuenta la tendencia casi inevitable de que en unos años más, los dueños de la mayoría de los bancos en México sean extranjeros, el costo de los programas de rescate de los bancos representa ya un subsidio de los mexicanos al capital extranjero, mismo que crecerá en los próximos años, al paso de la adquisición de más bancos mexicanos por inversionistas del exterior.

Durante los años setenta y ochenta con el advenimiento de grandes programas de gasto gubernamental el gobierno acaparó casi todo el crédito bancario a través del encaje legal y de los cajones selectivos de crédito, lo

que redujo en gran medida el crédito disponible para la industria, situación que prevaleció durante el período de estatización de la banca. A principios de los noventa el saneamiento de las finanzas públicas establecido por el gobierno liberó una gran cantidad de recursos bancarios, lo cual se dio en un contexto de liberación financiera que eliminó el encaje legal y los cajones selectivos de crédito.

El año de 1990 abrió una nueva etapa para México, ya que marcó el retorno del país a los mercados financieros internacionales.

Esto ha implicado un proceso de modernización, el cual ha experimentado profundas transformaciones tendientes a fortalecer la participación de los intermediarios financieros mexicanos ante la globalización de la actividad financiera.

Dentro de este contexto, las instituciones financieras locales se enfrentan constantemente a una mayor competencia con las instituciones financieras de todo el mundo.

Siento que comparar al sistema bancario mexicano anterior a 1982 con el actual, produce un profundo sentimiento de frustración. Carlos Salinas con un criterio populista estructura una ley bancaria que en su artículo 17 establecía: "Ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más del cinco por ciento del capital pagado de una institución de banca múltiple". Esta limitación tuvo como propósito que el capital de los bancos

se pulverizara, evitando que los viejos banqueros "ricachones" volvieran a la banca.

Lo anterior, como consecuencia, puso los bancos en charola de plata a los accionistas de las casas de bolsa, cuyos directivos viajaron por todo el país, para convencer a sus accionistas de vender sus inversiones en valores y comprar acciones de los bancos en venta. La mayoría de ellos aceptaron y así los directores de las casas de bolsa se hicieron del control de las instituciones de crédito.

A mi parecer, durante los tres años siguientes a la privatización de la banca, el otorgamiento del crédito creció de manera acelerada al igual que las tasas de interés, ya que las expectativas económicas del país mejoraron sistemáticamente; los bancos tenían dinero al por mayor y la gente estaba dispuesta a asumir compromisos de largo plazo.

La desregulación del sistema financiero implementada a partir de 1989, implicó la necesidad de eliminar techos y controles a las tasas de interés con el objeto de promover una intervención financiera más eficiente y competitiva, pero supongo que en el país no estaban dadas las condiciones para garantizar dicha eficacia de la banca, por lo que estas medidas trajeron como consecuencia una reducción sustancial en el ahorro interno privado, así como, el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero, lo cual se tradujo en un mayor otorgamiento de crédito bancario al sector privado, generando un sobreendeudamiento tanto público como privado.



El sistema bancario mexicano comenzó a mostrar problemas de insuficiencia de capital desde 1993, como consecuencia del rápido crecimiento de la cartera vencida. También desde entonces, varias instituciones financieras venían operando con graves problemas actuando en algunos casos al margen de las regulaciones establecidas.

Con la devaluación de diciembre de 1994 se dispararon las tasas de interés de 14.9 a 48.7%, para alcanzar, poco después, récords históricos con porcentajes superiores a 100%, lo que provocó que muchos de los enormes créditos otorgados por los bancos se hicieran impagables. La cartera que era considerada como dudosa, pasó a ser irrecuperable y gran parte de la cartera normal pasó a ser mala. Sólo una mínima parte de la cartera de los bancos se mantuvo vigente.

De esta forma, es cierto que hubieron casos evidentes de fraude en los manejos de los bancos y del crédito, pero creo que la mayoría de los quebrantos fueron producto de los incentivos creados por la forma en que se realizó la privatización, siendo la devaluación el factor que determinó la crisis del sistema financiero.

Sin embargo, en ese momento el problema financiero era manejable, pero la falta de información y capacidad analítica de la Comisión Nacional Bancaria y la multiplicidad de conflictos de intereses que enfrentaron las autoridades, hicieron que la crisis del sistema financiero se volviera incontrolable.

La devaluación no podía haber tenido lugar en un momento más delicado para la banca mexicana; fue el contacto con la realidad del verdadero

estado de la banca en nuestro país, la amarga realidad se encargó de poner en evidencia una gran fractura: por lo que deduzco que el nuevo sistema bancario mexicano fue cimentado en una infundada expectativa de crecimiento y bienestar de largo plazo.

En teoría los bancos tenían la opción de regresar al gobierno los créditos malos que habían adquirido por la privatización, pero en la práctica no fue así, ya que a raíz de la crisis financiera fue muy difícil distinguir cuales créditos malos habían sido heredados por virtud de la privatización y cuales otros habían sido una mala decisión en cuanto a su reestructuración o renovación.

La liberación financiera en México, implicó haber vendido la banca en más del doble de lo esperado y que ese dinero se canalizaría al gasto social, ya que como mencioné anteriormente la exposición de motivos de la enmienda constitucional argumentó entre otros motivos, que la desincorporación de la banca por parte del Gobierno Federal implicaría un gran ingreso para la Federación, el cual sería aplicado a las más básicas necesidades de la población.

Pero el triunfo fue momentáneo, ya que en aras de permitir una rápida recuperación del desembolso hecho por los nuevos banqueros, no se limitó el crédito, ni se reguló su otorgamiento con estricto rigor y apego a la Ley. Estableciéndose de esta manera los círculos propicios para la crisis bancaria. La Ley General de Deuda Pública, garantía total de parte del Estado, condenó a todos los mexicanos a pagar la mala administración de los bancos antes que el Fobaproa, ya que el gobierno se apoyó en la mencionada Ley General para convertir la crisis bancaria en un pasivo

público, por lo que antes de que el Congreso aprobara los pasivos del Fobaproa como pasivo público, la deuda ya era pública.

Al referirse Marcelo Ebrard a la crisis de diciembre de 1994, señala: "Los planes para 1995 eran alcanzar una inflación de 8% y un crecimiento de la economía de 4.5%, pero la situación fue totalmente diferente. La inflación alcanzó 52% y la caída del Producto Interno bruto (PIB) fue la peor desde 1932, considerado un año crítico: 6.2%. La combinación de una banca desequilibrada por un perfil de riesgo elevado con altas tasas de interés y contracción económica, colapsó a 13 de 18 instituciones financieras. El gobierno reaccionó tarde y subestimó la crisis de cartera vencida que estaban generando sus propias medidas. En 1995 se lanzó el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE) y varias instituciones fueron intervenidas, medidas que fueron insuficientes. Para los primeros meses de 1996 se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones: de 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate, 55% de su valor. Al final de la operación, el gobierno federal se quedó como el gran deudor y los bancos permanecieron en manos de los particulares, que no los supieron administrar, y con los pagarés Fobaproa como activos. Nuestros impuestos cubrirán las pérdidas por los activos no recuperados y por la cartera de créditos incobrables más los intereses generados."<sup>23</sup>

Las consecuencias fueron fatales. De 18 bancos reprivatizados, sólo cinco se salvaron del desastre, porque cayeron en buenas manos. Los otros trece, fueron condenados a su desaparición.

---

<sup>23</sup> SZEKELY, Gabriel, coordinador FOBAPROA E IPAB, Ed. Océano, México 1999, p. 38.

La Secretaría de Hacienda reveló que, contando a Carlos Cabal Peniche hay una lista de 100 delincuentes pertenecientes a las ligas mayores de los caballeros de cuello blanco, cuyos nombres ya pertenecen al dominio público. La lista es larga, pero la justicia es ciega, de 10 procesos iniciados, apenas un 20% ha llegado ante el juez. Y de ellos algunos, como "El Divino" Rodríguez, gozan de la gloriosa libertad.

Del pókar de ases que forman Cabal Peniche, "El Divino" Rodríguez, Lankenau y De Provisin, el verdadero "Rey Midas" es Carlos, su récord apabulla a sus compañeros de equipo y los supera en imaginación. Cabal procede de una familia yucateca, cuyo patrimonio se transforma en sus manos. Posterior a 1987, cuando empezaron las hermandades y las amistades presidenciales, la riqueza de Cabal se multiplicó en el breve iluminar de un relámpago. Fue el único al que Salinas le permitió comprar dos bancos. Primero el BCH, por el que pago, \$876,376 millones de pesos en noviembre de 1991 y lo transformó en Banca Unión. Meses más tarde pagó otros 447 millones a Hugo Vega Mansa y a Raymundo Gómez Flores por Banca Cremi.

Considero que por lo que se refiere a Carlos Cabal, él no tenía necesidad de huir, pero Salinas a trasmano, le ordena escapar, después le arma el teatro de las órdenes de aprehensión. Obvio, aún hay mucho entre las sombras. Pudo ser un triunfador, hombre de extraordinaria visión, es hoy carne de presidio. Pudo ser el protagonista de la mejor novela de éxitos y terminó en sombrío personaje de nota roja, como lamentable víctima del sistema y de su tiempo.

En 1998 los más importantes bancos del país propalaron la suspensión de créditos. En consecuencia, desde entonces la banca está dejando de cumplir con una de las funciones más importantes que la sociedad le asigna: llevar los créditos correspondientes a los renglones económicos de mayor importancia en el desarrollo general de la nación.

Se entiende la causa: el criminal incremento de las tasas, que hace prohibitiva la contratación de los créditos. Pero si la banca no capta y no presta los recursos obtenidos de la sociedad, la pregunta lógica que debe hacerse y que, como se entiende, debe ser respondida con honestidad, es qué está haciendo la banca en México. Como no sea prestar servicios y, con grandes deficiencias, como sistema nacional de pagos, la banca sólo está actuando como trampolín para los especuladores.

Ya estamos en la crisis, creo que la única manera de evitar que tenga consecuencias tan lamentables, es traer nuevos capitales, tenemos que estar dispuestos a vender muchas cosas y entendamos que lo verdaderamente importante es que haya trabajo para todos los mexicanos.

Nuestro México tiene todavía encima el gravísimo problema del Fobaproa, cuyo generador principal fue la tremenda alza de las tasas de interés en 1995.

### **3.2. Medidas gubernamentales**

Analizando las medidas gubernamentales tomadas hasta ahora, puedo concluir que éstas "en teoría" han estado dirigidas a proteger los ahorros del público, evitar el colapso del sistema bancario, atenuar el impacto sobre

los deudores y restablecer el proceso de intermediación financiera; sin embargo, no se han tomado realmente suficientes medidas de fondo para corregir lo que ocasionó la crisis. Es cierto que es fundamental tomar medidas para disminuir el impacto de la crisis, pero también es importante combatir lo que la provocó desde un principio.

En las últimas dos décadas, muchos países han experimentado problemas financieros que los han llevado a realizar grandes correcciones a sus sistemas financieros; sin embargo, la crisis financiera sufrida por México no tiene su origen en las mismas causas. Nuestra crisis financiera surgió a raíz de la atropellada estatización de la banca, su nefasta privatización y la subsecuente estatización informal por vía del Fobaproa, debido a las aún incalculables deudas asumidas.

Para México, el hecho de no haber participado en los mercados financieros internacionales, requirió implementar un mayor esfuerzo de transformación e integración debido a que, por una parte, el desarrollo de los servicios financieros se encuentra vinculado estrechamente a los sistemas y redes de comunicaciones, y en nuestro país este avance ha estado siempre muy rezagado, y por otra parte, tanto los intermediarios financieros, como las empresas mexicanas comenzaban a asimilar las implicaciones de su participación en los mercados internacionales cuando se anunció la negociación de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, pero el gobierno consideró necesario realizar algunas transformaciones a la legislación financiera.

La creciente internacionalización de la actividad financiera y la consecuente apertura hacia el exterior de los servicios financieros, requieren sistemas

internos que estén en posibilidad de fortalecer su competencia a nivel internacional, razón por la cual creo que las reformas financieras emprendidas a partir de 1988, se han intentado orientar hacia la modernización del sector financiero, y de manera especial al sistema bancario mexicano.

Una medida obligada en este entorno mundial era la modificación de la legislación en el sentido de abrir, tanto a la inversión extranjera en la economía interna como a la inversión mexicana privada en el sistema financiero con el objeto de ampliar, diversificar y principalmente modernizar el sistema financiero mexicano, para que éste último estuviere en condiciones de fomentar la productividad y la competitividad de la economía mexicana.

Desde esta perspectiva, opino que la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituyó el primer paso en la apertura financiera a la competencia externa, y en lo interno, la enmienda constitucional del 27 de junio de 1990 por la cual se extinguió el monopolio estatal de la banca, permitiendo así la participación de inversionistas mexicanos en la nueva banca privada.

La apertura financiera es inevitable en el marco de la globalización y creo que debe formar parte de la política de apertura comercial, que constituye una pieza clave en el crecimiento económico. Sin embargo, en México a raíz de la privatización de la banca y de la crisis financiera de 1994, la apertura del sistema financiero a las instituciones financieras extranjeras más que una política de apertura comercial se ha convertido en una forma de subsistencia, ya que se ha tenido que intensificar dicha apertura, debido

a los crecientes requerimientos de capital de los bancos mexicanos, los cuales no se han podido satisfacer con las fuentes de recursos internos.

En cuanto a la desinformación que se dio dentro de todo el proceso, está parecía deliberada, mientras menos supiera y entendiera la opinión pública, mejor para el gobierno.

El gobierno aduce su obligación de "resguardar por Ley el secreto bancario", y la oposición sostiene que esa actitud es parte del encubrimiento de complicidades entre el gobierno y los beneficiarios de estos programas.

Las pavorosas dimensiones del desastre de Fobaproa, no es sino una fase más de uno de los mayores fraudes de la historia universal, perpetrado desde el poder y por el poder del gobierno federal mexicano, o sea un fraude descomunal al pueblo de México. Deduzco que el problema residió principalmente en las adversas circunstancias macroeconómicas postdevaluatorias y en la inadecuada supervisión bancaria.

Ante la grave situación por la cual pasaba el país, el gobierno tenía que actuar, pero los errores que había cometido en el pasado y su gran arrogancia le limitaban sus opciones

Por lo anterior sólo pudo actuar en dos ámbitos, uno era el de la deficiencia de capital de los bancos, ya que era necesario evitar la quiebra del sistema financiero, lo cual significaría un colapso de la economía; por lo que era urgente inyectarles capital para evitar esos quebrantos, es en ese contexto, el que se inventaron las compras de cartera dudosa. En teoría, el



Fobaproa compraba la cartera contra aumentos de capital por parte de los accionistas, pero en la práctica sólo algunas cuantas instituciones realizaron aumentos de capital. En todos los demás casos las autoridades hacendarias aceptaron únicamente compromisos de capitalización, de los cuales casi ninguno se materializó.

El otro ámbito urgente de solucionar fue el de la solvencia de los deudores, para el cual habían dos posibles soluciones, la primera era subsidiar directamente a los deudores y la segunda presionarlos para que pagaran y en forma milagrosa se salvara el sistema de pagos.

Aunque seguramente hubo deudores deshonestos que actuaron de mala fe, gran parte de los deudores pidió un crédito bajo el supuesto de que podría pagarlos en forma normal, sin embargo, la devaluación, el consecuente aumento de las tasas de interés y la recesión hizo imposible que los deudores siguieran pagando. Lo fundamental en ese momento era fomentar la cultura de pago y de esa manera mantener funcionando el sistema de pagos.

Era necesario crear un sistema de subsidios que hiciera posible el pago de los créditos, mismos que fue implementando, pero esos subsidios fueron insuficientes y extemporáneos.

Cada vez se hacía más difícil mantener la cultura de pago, ya que se acumulaban las deudas por la capitalización de intereses y eran imposibles de pagar. Peor aún, una vez que se hacía imposible pagar se perdía el sentido de obligación de pagar y se ponía en duda la moralidad de pago. Muchos que tenían con qué pagar encontraron una manera ideal para dejar

de hacerlo, olvidándose de la obligación moral y ubicándose en el pensamiento de: "porque yo voy a pagar, si los demás no lo van a hacer", aunado al hecho, al parecer inminente en ese momento, de que nos iban a trasladar la deuda a todos los mexicanos, entonces venía la pregunta: ¿para que pago el crédito que se me otorgó, si finalmente al pagarlo vía impuestos, lo estaría pagando dos veces?

Los incentivos provistos generaron toda clase de personas deshonestas. Cuando eso ocurrió comenzaron a surgir movimientos politizados de deudores liderados por el llamado Barzón.

Pero también hubo miles de personas honestas que no podían pagar sus hipotecas y abandonaron sus casas antes de ser morosos, quizás su salida no fue la más adecuada en términos jurídicos, pero su ética fue ejemplar.

Los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, enviada a la Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 1998, comentan que la crisis bancaria mexicana fue una crisis sistemática, es decir, que el sistema de pagos en su conjunto corre peligro de colapso, debido al efecto cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir sus obligaciones. Lo cuestionable fue la forma en que se enfrentó la crisis, tanto en los aspectos legales como técnicos y al muy amplio margen de discrecionalidad e inequidad en el tratamiento de los problemas.

Las autoridades por sus errores y por su incapacidad de comprender la gran complejidad de la crisis financiera provocaron la destrucción de la

relación deudor-acreedor, la cual es base fundamental de cualquier sistema financiero.

La creación del Fobaproa pareció encaminada a dar apoyo a los banqueros y no a los deudores, ya que lo dispuesto en el artículo 65 de la multicitada Ley de Instituciones de Crédito, parecía tener como fin primordial que los bancos tuvieran un margen de riesgo mínimo y al mismo tiempo un margen financiero alto, pero a pesar de que los bancos estaban obligados a estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, o la situación económica de los acreditados y la calificación moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias, así como el hecho de que los montos, plazos, regímenes de amortización, períodos de gracia de los financiamientos, tuvieran una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

Además, por experiencia personal, ya que tuve la "suerte" de haber sido deudor de la banca, derivado de un crédito con garantía hipotecaria contratado en 1991, considero que la crisis se precipitó sobre todo en el sistema financiero, debido a la negligencia, falta de experiencia y la gran discrecionalidad, con la que en su mayoría se desenvuelven los funcionarios de las áreas de crédito de los bancos, aunado a la forma simplista con la que se otorgaron los recursos y la facilidad con la que algunos bancos manipularon el mecanismo y lograron filtrar al fondo créditos cuyas garantías desde su origen no soportaban el otorgamiento, o bien, fueron dudosamente alteradas las mismas con posterioridad.

Pasando a la legalidad del asunto, la premisa básica sería: ¿Es legítima función del gobierno, rescatar bancos a punto de quebrar y aliviar a deudores asfixiados por sus deudas?

Creo que las legítimas funciones del gobierno y los límites de la acción gubernamental, tienen una clara vertiente teórica y práctica relacionada con la preservación de los ingresos y el patrimonio de los contribuyentes. Porque cada vez que el gobierno va más allá de los límites, lo hace a costa de los ingresos y del patrimonio de los contribuyentes, quienes pagan los excesos del gobierno.

A mi parecer, el gobierno tiene el derecho de cobrar impuestos y los contribuyentes la obligación de pagarlos, siempre y cuando se utilicen, únicamente, para financiar las legítimas funciones del gobierno, y ninguna otra, cada vez que el gobierno utiliza parte de los impuestos para financiar alguna actividad que no le está asignada legítimamente, el cobro de esos impuestos se convierte en una expoliación legal, es decir, en un robo con todas las de la Ley.

En este orden de ideas, los contribuyentes pagamos impuestos, para que el gobierno garantice la seguridad pública, para que imparta justicia, para que ofrezca los bienes y servicios públicos, para que mantenga un entorno económico, político y social estable y, para que defienda la soberanía y territorio nacional, no para que apoye a deudores, ni para que rescate a bancos, lo cual no deja de ser una violación de los límites de la legítima acción gubernamental.

¿Porqué apoyó el gobierno a deudores y rescató bancos?, porque, según él, pensó que hacerlo sería un mal menor que evitaría un mal mayor, a lo que yo me pregunto ¿si puede haber un mayor mal que un gobierno que lleva a cabo acciones que legítimamente no le corresponden?, además de que el problema no se resolvió, simple y sencillamente se transmitió de unos a otros, y ello ni siquiera de manera total, ya que los bancos y los deudores siguen teniendo problemas.

Asimismo, habría que preguntarse: ¿cuáles son las funciones del gobierno en el campo de la actividad económica que nos ocupa?, a lo que yo respondería que se debe circunscribir mínimamente, a emitir la reglamentación correspondiente para que el otorgamiento de créditos para adquisición de vivienda, se otorgue a las clases sociales media y baja de manera eficiente y de ser necesario con los apoyos gubernamentales necesarios

Respecto a los créditos sin garantías, irregulares, relacionados, para campañas político-electorales, obligaciones subordinadas, interbancarios y cruzados, así como con sobrevaluación de garantías, creo que no hay mucho que decir, ya que como hemos visto, éstos entraron a los pasivos del Fobaproa, porque el gobierno así quiso y así le convenía.

Independientemente de lo anterior, sería bueno saber ¿dónde estaba el gobierno y sus órganos de supervisión y regulación, mientras todo esto se gestó?, o sea ¿en qué momento se fincaron responsabilidades a los funcionarios responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México? (léase: Ortiz, Fernández, Arrigunaga, Gurría y Zedillo por supuesto).

Por todo lo anterior, me atrevo a manifestar mi preocupación en cuanto a la persistente idea del gobierno para dotar de autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como aumentar la del Banco de México, porque muchos sabemos que de nada sirve la autonomía cuando ésta se encuentra en manos de funcionarios deshonestos.

### **3.3. Antecedentes del Fobaproa**

Desde 1981, año en el que se adicionó el artículo 94 bis 7 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se dispuso que las instituciones bancarias debían participar en el mecanismo de protección de crédito.

En ese entonces, se creó el Fideicomiso de Protección de Crédito para evitar que los problemas financieros que enfrentaban los bancos resultaran en perjuicio de los créditos que tenían a su cargo.

El 14 de enero de 1985 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por virtud de la cual el Gobierno Federal constituyó por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto un fideicomiso que se denominó Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre), el cual tuvo como objeto apoyar la estabilidad financiera de las instituciones y evitar que los problemas que enfrentaran resultaren en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

El Fonapre estuvo vigente hasta la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990. Tres meses

después se creó el Fobaproa, con el propósito de realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones. Este fondo funcionó a través de un fideicomiso, en el que los fondos originales provenían de los propios bancos que pagaban una prima relacionada con sus montos de captación.

Desde su constitución el fideicomiso operaría de la siguiente manera: si un banco llegara a tener algún tipo de quebranto financiero que pudiera poner en riesgo la solvencia de sus clientes, Fobaproa entraría al rescate, facilitándole recursos del fondo creado por los propios banqueros, ya sea en líneas de crédito o comprándole su cartera vencida.

Las dos formas de apoyo antes mencionadas, estarían siempre garantizadas por títulos representativos del capital social del banco, bienes inmuebles otorgados como garantías e incluso la cesión total del control de la institución, dependiendo del caso. También se establecían plazos para cubrir el adeudo y flujos de intereses que formarían parte del fondo.

Sin embargo, cuando estalló la crisis a raíz de la devaluación de 1994, la deuda externa de las instituciones financieras se duplicó, ya que muchas de ellas fondeaban sus operaciones con recursos de bancos extranjeros.

Aunado a lo anterior, yo creo que los altos índices de morosidad que empezaron a registrarse, llevaron a niveles incalculables las carteras vencidas, poniendo en serios problemas al Fobaproa. La acumulación de errores en decisiones subsecuentes hizo que el problema se multiplicara de una manera desenfrenada.

En lugar de capitalizar a los bancos y subsidiar a los deudores, las autoridades iniciaron un proceso que nunca pudieron concluir y que desde mi punto de vista fue "deshonesto" de ambas partes, ya que la compra de cartera comenzó sin distinción ni limitación alguna, razón por la que se traspasaron al fondo créditos de la misma persona o empresa otorgados por dos bancos diferentes a precios distintos (legalmente inexplicable),<sup>24</sup> además de que el precio de adquisición aceptado por el Fobaproa se determinó unilateralmente por los propios bancos, a través de autocalificaciones de cartera.

Así, de 7 millones de créditos Fobaproa adquiriría 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. De todos esos créditos adquiridos, sólo 550 representaban en noviembre de 1997, 40% de los activos del fondo, con un valor aproximado de 145,200 millones de pesos. También se reportó que existían 1,325 créditos cuyo monto era mayor a 20 millones de pesos, por lo que se tuvieron que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69,833.6 millones de pesos (mdp) para que éstas pudieran seguir operando y venderse como negocio en marcha. Aunque el fondo tenía el mandato autoimpuesto de excluir de cualquier género de protección a los créditos irregulares, ilícitos o de mala fe, así como a las obligaciones subordinadas, todos entraron por la compuerta de la generosidad gubernamental. Créditos sin garantías, irregulares, relacionados para la adquisición de los propios bancos con garantía accionaria, créditos para campañas político-electorales del PRI,

---

<sup>24</sup> Inexplicable, en función de que el tercer párrafo del artículo 67 de la Ley de Instituciones de Crédito, dispone que las hipotecas constituidas en favor de instituciones de crédito, deberán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad del lugar en que estén ubicados los bienes, cuya función es el efecto contra terceros.



obligaciones subordinadas, créditos interbancarios y cruzados para operaciones poco claras, créditos con sobrevaluación de garantías; todo entró al torrente del costo fiscal, es decir, a pagar por el contribuyente.<sup>25</sup>

Estas situaciones derivaron tanto de la irresponsabilidad de los propios banqueros, como de la falta de uniformidad en los criterios de calificación de las carteras, producto de la falta de regulación y supervisión de la Comisión Nacional Bancaria, por lo que el Fobaproa acabó comprando a distintas instituciones la cartera de un mismo cliente, al precio que cada banco determinó.

Lo anterior, trajo como consecuencia otro problema, ya que la Comisión Nacional Bancaria se encontró con que tenía dos funciones distintas y contradictorias entre sí. Por una parte, era responsable de la supervisión y regulación de los bancos y como resultado de la crisis, era también responsable de salvar a los bancos de ésta. Por ello, lo que había hecho mal en su función supervisora, aplicando criterios contables y de clasificación de cartera distintos, ahora lo tenía que encubrir en su función de salvadora de los bancos.

Los conflictos de intereses en el papel que jugó la citada Comisión, hoy no están resueltos, ni se resolverán porque está visto que aunque el partido en el poder cambie, al gobierno no le interesa desentrañar ni esos malos manejos, ni otros.

---

<sup>25</sup> SZEKELY, Gabriel, coordinador FOBAPROA F. IPAB. Ed. Océano, México 1999, p. 39.

La manera en que se enfrentó la crisis bancaria propició que se gestaran una infinidad de fraudes. El gobierno fomentaba la cultura del no pago y la deficiente legislación en la materia, hacía sumamente difícil que los bancos cobraran los créditos a quienes si podían, pero no querían pagar.

Más aún, a la compra indiscriminada de cartera, el Código Mercantil es totalmente inadecuado para el mundo moderno y la Ley de Quiebras no cumplía con su propósito, por lo que algunos banqueros aprovecharon para hacer sus propios negocios transfiriendo al Fobaproa todas sus pérdidas, incluyendo las que nada tenían que ver con la crisis. Sin duda hubo muchos empresarios que pudieron haber hecho negociaciones o arreglos con la banca, pero prefirieron hacerlos con el Fobaproa, ya que las leyes permitieron a muchos empresarios declararse en suspensión de pagos o quiebra para evitar pagar sus adeudos a la banca.

Entre las disposiciones legales deficientes que permitieron la defraudación del Fobaproa, se pueden mencionar la falta de agilidad en el proceso de quiebra, dentro de la legislación de esa materia; la forma de adjudicación de garantías que otorgan las empresas y el proceso de reestructuración de pasivos, que en la mayoría de los casos es muy tardado y poco ágil.

La razón por la que no se ha castigado a empresarios y banqueros que abusaron de las crisis se debe, entre otras cosas, a la corrupción del proceso judicial que está arruinando al país, lo cual hasta la fecha sigue frenando la inversión extranjera, debido al miedo a involucrarse en un litigio seguramente injusto, o incluso al despojo de sus bienes, debido a la corrupción.

A diferencia de los bancos que se encuentran muchos más restringidos que el gobierno en su capacidad para hacer pagar a los deudores abusivos, el gobierno tiene múltiples mecanismos para sancionar a todo aquel que incumpla la ley; sin embargo, en un país en el que gobierna la impunidad, tanto los empresarios como los banqueros siguen recibiendo privilegios y concesiones gubernamentales.

Sin lugar a dudas, pienso que hubo muchos abusos en el manejo del Fobaproa, los cuales derivaron de los incentivos del supuesto rescate bancario implementado por el gobierno. Ciertamente hubo tratamiento diferenciado y favoritismos, pero el problema del Fobaproa radica también en los malos manejos realizados por funcionarios públicos incompetentes, cuyos errores y encubrimientos hicieron fácil que muchos se beneficiaran del Fobaproa.

Además, creó que esto ocurrió por la arrogancia y la falta de responsabilidad de las autoridades bancarias y hacendarias, que crearon el entorno propicio para el abuso y mucho más.

Los programas de capitalización, la compra de cartera y el saneamiento bancario instrumentados a través del Fobaproa, podemos constatar por los resultados antes mencionados, que están muy lejos de haber cumplido con sus objetivos, ya que considero que los principios a los cuales debió haberse apegado el gobierno, son los siguientes: (i) el apoyo transparente; (ii) el gasto gubernamental mínimo, dejando recaer el mayor peso de recapitalización en los propios bancos, siendo ellos los primeros en asumir las pérdidas; (iii) la adopción de acciones inmediatas con el propósito de evitar el que los bancos en problemas no aumentaran su crédito a

deudores de alto riesgo o con cartera vencida; (iv) dar apoyo gubernamental a los bancos, con la condición de que éstos implementaran políticas de racionalización de sus transacciones; y (v) en los casos en los cuales un banco reciba apoyo gubernamental, debe ser supervisado rigurosamente por las autoridades.

Desafortunadamente el gobierno no tomó, ni tomará las medidas necesarias para asegurar el crecimiento y prosperidad del sistema financiero, sino que por el contrario, las medidas instrumentadas por el gobierno para lograr el rescate del sistema financiero mexicano, fueron prácticamente todas ellas contrarias a las sanas prácticas que se exigían bajo las circunstancias de la crisis. La trascendencia del Fobaproa es más política que financiera.

El Fobaproa se creó como un seguro financiado por los propios bancos para protegerse frente a créditos otorgados que resultarán incobrables. Sin embargo, el fondo evolucionó hacia una entidad muy diferente y que ha estado sujeta a debate público.

Hay un consenso sobre el carácter obsoleto o la falta de efectividad de algunos aspectos importantes del marco estatal vigente, en los términos institucionales en que ha operado históricamente y, sobre la necesidad de adecuarlo a una nueva realidad. En este contexto ha surgido y se ha fortalecido la propuesta y la práctica de las instituciones autónomas. La democracia es, en su propia naturaleza, muy poderosa: representa, por una parte, un sistema para la resolución de conflictos dentro de cauces

institucionales y, por la otra, contiene un elemento potencialmente progresista a favor del cambio social.<sup>26</sup>

Me parece indebido que el costo del rescate financiero se haya endosado en su totalidad a la población. La banca y muchos de los deudores deben pagar todo lo que puedan y, hasta ahora, no han hecho ningún sacrificio ni esfuerzo en ese sentido.

Todos los bancos tienen muchos bienes que pueden vender sin afectar en lo más mínimo sus operaciones. En otros países hay un gran número de bancos que no tienen en propiedad los inmuebles en los que están sus oficinas, sino que los rentan, para tener más liquidez. Al vender sus inmuebles, podrían hacerlo garantizando una renta atractiva para el comprador, ya que tendrían que conservar ahí sus oficinas. Con ello sería posible recuperar varios miles de millones de dólares y reducir el monto de la deuda.

Respecto a los activos no bancarios, pienso que lo más adecuado, sería ponerlos en subasta, a fin de que las aseguradoras y las casas de bolsa extranjeras puedan adquirirlos.

Lo cierto es que no importa quienes sean los dueños, ni que nacionalidad tengan. Lo importante es que la banca preste buenos servicios y garantice la inversión.

Es muy importante que la banca admita que es responsabilidad suya ayudar a resolver el problema, pero no bastaría. Es necesario también

---

<sup>26</sup> SZEKELY, Gabriel, coordinador FOBAPROA E IPAB, Ed. Océano, México 1999, pag. 21.

analizar cuidadosamente cada uno de los créditos concedidos e informar con exactitud y claridad, cuál fue su monto y a quiénes se les otorgó.

Sólo conociendo y analizando, es posible decidir qué pueden pagar quienes recibieron los créditos. Aunque tal vez sea necesario establecer distinciones más cuidadosas, creo que puede hablarse cuando menos de tres grupos, uno estaría formado por los créditos de interés social y los inferiores a 200 mil pesos. En este caso y cuando sus dueños habiten el predio, estimo que sólo se deberían cobrar los más bajos intereses posibles. En el nivel que sigue al de interés social, habría también que analizar quienes recibieron el crédito y cuanto deben. Si tienen un negocio o ingresos que les permitan cubrir su adeudo, deben pagarlo, en caso contrario creo que lo justo sería cobrarles un pequeño interés fijo.

Parte del problema lograría resolverse, si la banca, como he dicho, se deshiciera de sus activos no bancarios. Es necesario examinar con todo cuidado cada situación, sobre todo para ver si los créditos no fueron otorgados a quienes tienen o controlan otros negocios importantes y están en posibilidad de pagar. No es posible permitir que gente con recursos no cumpla con sus obligaciones, y menos todavía, cuando todos debemos ayudar al país.

Yo invitaría a los partidos políticos, para que por encima de sus metas políticas e intereses propios, alcancen a la brevedad posible una unión patriótica que devuelva la confianza que necesitamos para resolver la crisis y acelerar nuestro desarrollo.

### **3.4. Iniciativa presidencial del 31 de marzo de 1998**

A finales de 1995 el gobierno anunció un novedoso esquema de venta de activos bancarios, entre los que se encontraban créditos de grandes empresas, hoteles, edificios y carteras de crédito medianas.

Para lo anterior, se creó la institución Valuación y Venta de Activos, encargada de empaquetar y ofrecer al mercado bienes muebles e inmuebles, así como créditos del Fobaproa.

La realidad terminó por mostrar el desinterés por la adquisición de esos activos, además de que en muchas ocasiones, la información acerca de esos activos no estaba disponible y pedirla a los bancos representaba un gran problema. Ante el fracaso de la venta de los activos bancarios, el gobierno dio marcha atrás a la Valuación y Venta de Activos y la fusionó al Fobaproa.

El 31 de marzo de 1998 el Ejecutivo sometió al Congreso de la Unión diversas iniciativas de ley todas ellas relacionadas con el sistema financiero. Entre estas iniciativas destacó la creación de dos organismos públicos descentralizados, uno para crear un seguro de depósito bancario y el otro para la venta de los activos provenientes de las operaciones relacionadas con el Fobaproa.

Esta iniciativa en su artículo segundo transitorio, solicitó la aprobación por parte del Congreso de la Unión de un monto de \$552,300'000,000.00 como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el

Gobierno Federal por conducto del Fobaproa, como consecuencia de la crisis bancaria.

En mi opinión, las acciones emprendidas por el gobierno en las operaciones del Fobaproa, adquiriendo obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera y emitiendo pagarés con su aval pero sin autorización del Congreso, son inconstitucionales, ya que la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución, establece que el Congreso de la Unión dará las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos préstamos y para reconocer y pagar la deuda nacional.

Dicho artículo establece también que ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. Asimismo, establece tres excepciones en las que se pueden contratar préstamos, las cuales difieren del objeto para el cual el Fobaproa asumió los grandes pasivos bancarios y son los siguientes:

- 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 que conlleven a la suspensión temporal de las garantías individuales.

Incluso durante el período de estatización de la banca, el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el gobierno no estaba facultado para apoyar directamente al fideicomiso del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre), al



igual que tampoco en los términos del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que prevé la constitución del Fobaproa, se faculta al Ejecutivo para intervenir de forma directa en el rescate financiero, asumiendo obligaciones para contraer deuda pública, sin la previa autorización del Congreso de la Unión.

Bajo estas circunstancias, las acciones realizadas por el ejecutivo fueron hechas al margen de la Constitución, violando el principio de legalidad, al que supuestamente debería estar sujeto todo órgano del Estado.

Es evidente que el gobierno federal tomó la decisión de asumir dichas obligaciones de pago al Fobaproa desde que entregó los recursos a los bancos, en un fideicomiso público, a pesar de que el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que es un fideicomiso privado, aunque lo constituye el gobierno federal. Este mismo artículo establece expresamente que el hecho de que el Fobaproa sea constituido por el gobierno federal no le dará carácter de entidad de la administración pública federal, por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

La decisión del gobierno federal de clasificar la deuda del Fobaproa como deuda contingente modificó el carácter que tenían las instituciones bancarias como deudoras de la nación, convirtiendo a esta última en deudora de las instituciones bancarias.

Con el objeto de limpiar los créditos malos y convertirlos en activos de las instituciones, el gobierno utilizó el fideicomiso Fobaproa como si fuera un fideicomiso público con personalidad jurídica propia, suscribiendo y

avalando obligaciones constitutivas de deuda pública, cubriendo así los faltantes de activos del sistema bancario.

La decisión de clasificar las garantías del gobierno federal como pasivos contingentes, fue con el objeto de eludir la previa autorización del Congreso de la Unión, fundando lo anterior en el artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública. Sin embargo, dicho artículo 9 limita la autorización del Congreso al "endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal", excluyendo al endeudamiento indirecto, como los pasivos contingentes.

Los mencionados pasivos no son contingentes, ya que el propio glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que los pasivos que tienen esa connotación deben de estar relacionados con un suceso futuro y revestir incertidumbre. Es evidente que en el Fobaproa no había ninguna incertidumbre ni suceso futuro que esperar, puesto que a cambio de los pagarés se adquirieron derechos de crédito sin condición alguna.

Lo anterior constituye una violación a la Ley General de Deuda Pública por avalar deuda fuera de los supuestos permitidos por la ley, incluso el aval otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los pagarés no se fundó en el contrato de fideicomiso del Fobaproa, sino en los términos del artículo 4, fracción V de la Ley General de Deuda Pública, lo cual constituye otra violación, debido a que en ese precepto se establece que la dependencia está facultada para otorgar la garantía del gobierno federal cuando se trate de la realización de operaciones crediticias que celebre con entidades nacionales, siempre y cuando los créditos otorgados estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades

productivas, que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas. Indiscutiblemente, no fue el caso.

El gobierno argumentó que la forma en la que actuó en el Fobaproa se debió a la ausencia de disposiciones legales, lo cual fue refutado por el Partido Acción Nacional argumentando que no podía alegarse que la garantía emitida por el gobierno federal a través de los avales otorgados fuera legal, en virtud de no encontrarse contemplada su tipificación en la Ley General de Deuda Pública, pues aún admitiendo la existencia de lagunas legales, esto no podría alegarse de ninguna manera a favor de la constitucionalidad, ni de los actos de autoridad realizados sobre esta omisión y en cambio la norma constitucional, tal y como está redactada en términos generales si debe aplicarse.

Es aquí justamente donde está el problema más grave, porque el gobierno interpretó a su manera la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Instituciones de Crédito para justificar los recursos con los que apoyó a la banca.

El gobierno no debió hacer su propia interpretación, sino que debió recurrir al poder judicial, para que éste en su calidad de garante del estado de derecho, emitiera su fallo. Sin embargo, el poder judicial se ha mantenido hasta la fecha al margen del problema, lo cual en mi opinión, representa un problema muy grave a nivel país.

La iniciativa presidencial tampoco resolvió los problemas a los que se han enfrentado millones de pequeños deudores, quienes por causas totalmente ajenas a sus voluntades, como la desmesurada inflación, se han visto en la imposibilidad de cumplir con sus compromisos de pago; compromisos que asumieron por haber creído en falsas expectativas creadas por su gobierno, el cual anunciaba una gran estabilidad económica del país y un futuro próspero.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, enviada por el Partido Acción Nacional al Congreso de la Unión, se establece: "La propuesta del Ejecutivo, puede ahora decirse sin lugar a dudas, que conduce a maximizar los costos fiscales para la sociedad sin resolver a fondo el sistema de incentivos perversos que ha generado el rescate del sistema bancario por parte del Fobaproa; por el contrario, estimula el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos, a sabiendas de que la pérdida final será pagada en un 75% en promedio por los contribuyentes."<sup>27</sup>

Después de haber realizado un análisis del sistema bancario mexicano, puedo concluir que el estancamiento actual de los bancos mexicanos es el resultado de la sucesión de decisiones, regulaciones e incentivos que produjo el gobierno a lo largo de varios años. El resultado es que en la actualidad no tenemos todavía un sistema bancario capaz de financiar la actividad productiva del país.

El igual que el país en esta coyuntura tan difícil de nuestra historia, la banca tendrá futuro sólo en la medida en que se hagan las cosas

---

<sup>27</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario del 18 de noviembre de 1998.

correctas, y además se definirían elementos esenciales de la nueva estructura del sistema financiero.

El gobierno ha enviado varias iniciativas de ley al Congreso, todas ellas atacando diversos ángulos del sistema financiero, unos relacionados con el Fobaproa, otros con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y con la participación de extranjeros en la tenencia accionaria de las instituciones financieras.

Todas estas iniciativas han tenido por objeto subsanar y llenar lagunas del sistema financiero. Por ello, estas iniciativas no han resuelto varios de los problemas esenciales que dieron origen a la situación actual. Entre los problemas puedo mencionar que ninguna de las iniciativas orienta a los bancos a cumplir con su función fundamental de intermediación, ni favorece la especialización de las instituciones. lo cual puede significar la diferencia entre un sistema financiero que favorezca al desarrollo de empresas medianas y pequeñas y uno que las desaparezca.

La deficiente forma en que se ha regulado a la banca en nuestro país se puede evidenciar con un hecho muy simple y doloroso. ya que en la actualidad la única parte de la economía nacional que tiene oportunidades de crecer, desarrollarse y funcionar, es aquella que tiene acceso al financiamiento externo. Las empresas pequeñas, medianas o de reciente creación en las cuales radica el futuro del empleo, la riqueza y el desarrollo de potencialidades empresariales de los mexicanos. han quedado totalmente marginadas porque no existen los bancos que las quieran financiar.

## CAPITULO IV

### LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

#### 4.1. Ley de Protección al Ahorro Bancario

Después de diez meses de negociaciones, el 12 de diciembre de 1998 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

Esta ley establece en su artículo 2 que el sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado "Instituto para la Protección al Ahorro Bancario".

El objeto principal de la Ley de Protección al Ahorro Bancario es de establecer un seguro de depósito, el cual proteja a quienes realicen cualquier operación de préstamo, ahorro y depósito en el sistema bancario. Establece igualmente que ciertas obligaciones estarán excluidas de este seguro, tales como obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los primeros niveles jerárquicos del banco; pasivos a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al que pertenezca, en su caso, el banco y en general, todas las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones legales.

Asimismo, tiene por objeto regular los apoyos financieros otorgados a las instituciones de crédito, lo anterior, con el objeto de proteger igualmente la inversión, depósito y ahorro, y en salvaguardar el sistema nacional de pagos.

Las auditorías que la Cámara de Diputados realizó al Fobaproa, tuvieron como objetivo identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate del sistema financiero mexicano, así como identificar a los responsables.

Para la recapitalización del seguro de depósito, se establecen cuotas que las instituciones de crédito estarán obligadas a aportar al instituto. Estas cuotas serán de dos tipos: (i) las cuotas ordinarias, las cuales no podrán ser menores del cuatro al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan los bancos, y cuya fijación individual a las diferentes instituciones de crédito, estará en función del riesgo a que se encuentran expuestas; y (ii) las cuotas extraordinarias que serán de tres al millar, las cuales serán obligatorias cuando el instituto no cuente con recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones.

La nueva Ley también prevé de manera excepcional el otorgamiento de apoyos financieros para sanear alguna institución de crédito que enfrente problemas de liquidez o solvencia. Los mecanismos de apoyo deberán ser principalmente cubiertos con los propios recursos del instituto y de manera excepcional, estos apoyos serán cubiertos con recursos públicos, en cuyo caso, sólo podrán otorgarse con autorización previa del Congreso de la Unión.

En caso de que alguna institución de crédito enfrente problemas de solvencia y liquidez llegando a necesitar del apoyo mencionado en el párrafo precedente, la Ley prevé una administración cautelar por parte del Instituto, estableciendo que los apoyos financieros otorgados por dicho Instituto, quedarán garantizados con las acciones de la institución.

La Ley establece mecanismos para la administración, enajenación y control de los bienes que integren su patrimonio procurando se realicen en términos económicos y financieros más convenientes, con el fin de optimizar la recuperación de recursos.

Derivado de lo anterior, el Instituto deberá administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible, procurando las mejores condiciones de venta de los mismos, de acuerdo al procedimiento establecido en esta nueva Ley. El Instituto deberá concluir los procesos de recuperación en un plazo no mayor a cinco años, contados a partir de la entrada en vigor del decreto.

Con el objeto de dotar al Instituto de autonomía orgánica y funcional, se establece que el gobierno y administración estén a cargo de una junta de gobierno y de un secretario ejecutivo. Y estará conformada de la siguiente manera, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales que serán designados por el Ejecutivo Federal aprobados por las dos terceras partes del Senado y en sus recesos por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente.



Es importante señalar que la fracción III del artículo segundo transitorio de Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece que no podrán formar parte de la junta de gobierno del Instituto, las personas que hayan sido Secretarios de Hacienda, Gobernadores del Banco de México y Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y por tanto miembros del Comité Técnico de la Desincorporación Bancaria en el período de 1995 a 1997.

Sin embargo, el artículo 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece que en la junta de gobierno del Instituto, el Gobernador del Banco de México, el Secretario de Hacienda y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrán nombrar suplentes para que los representen.

Esta Ley establece que para la consecución del objeto del Instituto, éste último tendrá entre otras atribuciones, la de recibir y aplicar, según sea el caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación para apoyar el cumplimiento de las obligaciones que el Instituto asuma en los términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

En cuando al fideicomiso del Fobaproa la Ley establece que permanecerá en operación con el único de objeto de administrar las operaciones de capitalización y compra de cartera. Las operaciones que dieron lugar a la compra de cartera por el origen inconstitucional e ilegal de esas operaciones se devolverán a los hancos que hubieren participado en esas

operaciones, la cartera contra la cancelación de los pagarés suscritos por Fobaproa y avalados por el gobierno federal.

En caso de que en las auditorías se encuentren operaciones ilegales, ilícitas, fraudulentas o contrarias a los sanos usos y prácticas bancarias se procederá inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los responsables asumirán plena responsabilidad legal y económica.

Sin embargo, en el artículo séptimo transitorio se establece que el Instituto asume la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento diferentes a aquéllas de capitalización de compra de cartera realizada por medio del Fobaproa.

Lo anterior, argumentando que se constituye la garantía del Instituto sobre el valor de la cartera a favor de los deudores y en beneficio de los bancos, salvaguardando los intereses y derechos de quienes de buena fe celebraron dichas operaciones.

Esta Ley otorga a los bancos la opción de renegociar las condiciones de los préstamos con sus deudores, sobre todo mediante la ampliación de plazos facilitando el pago por parte de los deudores.

La nueva Ley establece en el artículo octavo transitorio que el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México realizarán los actos necesarios para la extinción del Fobaproa. La fracción III de ese artículo deniega la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por el Fobaproa, ni los

avales y obligaciones solidarias otorgadas por el gobierno federal, solicitud que fue presentada al Congreso de la Unión en el artículo cuarto transitorio del artículo segundo de la iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, presentada el 30 de marzo de 1998 por el Ejecutivo.

Antes de que las obligaciones contraídas por el Fobaproa sean traspasadas al Instituto, se dispuso que dichas operaciones fueran auditadas para que después formen parte de la deuda del gobierno federal, mientras que los activos en su poder serán ofertados por el mismo Instituto.

Finalmente, el artículo décimo transitorio de esta Ley establece que el Instituto dispondrá de las tres cuartas partes de las cuotas que por la prestación del sistema de protección al ahorro paguen las instituciones de crédito, para concluir los programas de saneamiento financiero y la liquidación de las operaciones del Fobaproa provenientes de la recuperación de los activos y los derivados de los costos que asuman las instituciones apoyadas.

#### **4.2. Comentarios a la Ley de Protección al Ahorro Bancario**

Esta nueva Ley no resuelve el problema de la inconstitucionalidad de las operaciones que en su momento realizó el Fobaproa, para endeudarse y emitir pagarés con el aval del gobierno.

La Ley reconoce los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro como deuda pública y serán absorbidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con esto se legalizarán dichas operaciones.

Sin embargo, se establece que sólo serán asumidas las obligaciones derivadas de las operaciones de venta de cartera efectuadas por los bancos una vez concluidas las auditorías acordadas para dicho efecto, siempre y cuando no hayan sido resultado de actos ilegales.

No obstante las negociaciones e iniciativas para las cuales se reduce y reasigna el costo fiscal, esta nueva Ley no logró que los pasivos de Fobaproa no fueran considerados como deuda pública y tengan que ser pagados por los contribuyentes.

Estos pasivos los podríamos considerar indirectamente como deuda pública ya que como mencioné, esta Ley atribuye al Instituto de Protección al Ahorro la facultad para participar en el presupuesto anual de egresos de la federación.

Esta Ley establece que la Cámara de Diputados proveerá en ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos que en los términos de la propia Ley contrate.

Por el gran adeudo de los pasivos del Fobaproa es evidente que gran parte del presupuesto recibido por el Instituto será destinado a cubrir esta deuda y no a cumplir realmente con su objetivo que es el de crear un fondo de

reserva para evitar futuras descapitalizaciones de las instituciones de crédito.

La Ley no establece formalmente que sea deuda pública, pero por mandato de la propia Ley de la Cámara de Diputados, estará obligada a destinar una partida anual, que podrá ser de 35 mil millones de pesos, o más, propuestos originalmente por el Ejecutivo para pagar los intereses que genera la compra de cartera a los bancos.

La estrategia para la disminución del costo del Fobaproa establece tres fuentes. Una es la contratación de créditos de organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Mundial, créditos que serían canalizados al sustituto del Fobaproa mediante Nacional Financiera. Es decir, será el gobierno quien asuma la nueva deuda que deberá pagar con dinero de los contribuyentes.

Otra fuente de disminución del costo del Fobaproa será mediante créditos del Banco de México para financiar la reestructuración y la condonación de pasivos acumulados en el fondo, con el riesgo de poder afectar los balances del banco central, cuyos excedentes de operación podrían destinarse al gasto social. Por lo que se utilizarán recursos del Banco de México para aliviar deudas, incluyendo las originadas por prácticas bancarias poco sanas.

Una última fuente para disminuir el costo fiscal de los pasivos del fondo es mediante las cuotas que los bancos están obligados a aportar al Instituto. Aparentemente correrá a cargo de los bancos la aportación de esos recursos. Sin embargo, los propios banqueros admiten que los principales

afectados serán los usuarios del sistema financiero, ya que habría una repercusión directa en los usuarios, de ese aumento de cuotas. O sea, quienes van a pagar el incremento de las cuotas van a ser los ahorradores y todos aquellos que tengan un crédito.

En cuanto a los pagarés con los cuales se garantizó el pago de la cartera comprada por los bancos, la nueva Ley sólo les cambió el nombre y los convirtió en instrumentos de pago, pero finalmente es la misma cosa, las mismas obligaciones del gobierno pero avaladas por el Congreso.

#### **4.3. Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito**

El mismo Decreto publicado el 19 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario, reformó diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras.

Estas reformas tuvieron como objeto modificar la estructura accionaria de las instituciones de crédito, estableciendo que su capital social ordinario estará en adelante representado por una sola serie de acciones, la serie "O" de libre suscripción.

En esencia la ley anterior establecía que el capital ordinario de las instituciones de crédito, estaría representado por dos series de acciones: la serie "A", que debería representar al menos el 51 por ciento del capital ordinaria y cuya suscripción estaba reservada principalmente a personas

físicas y morales mexicanas, y la serie "B" que podía ser hasta del 49 por ciento y cuya suscripción era libre.

Debido a que los derechos corporativos asignados a cada serie se ejercían en votaciones por separado y la serie "A" tenía el derecho a nombrar a la mayoría de los miembros del consejo, bastaba tener la mayoría de acciones serie "A" para controlar la administración de la institución, si la minoría no ejercía los derechos otorgados por la ley. Por lo que contando con el 26 por ciento del capital ordinario se tenía el control de la institución y aún en el caso de que alguna minoría de accionistas ejerciera su derecho de designar un consejero (para lo cual necesitaría detentar el 10 por ciento), ese porcentaje podría ser mayor pero no llegaría al 51 por ciento.

El régimen antes mencionado, señala Roberto del Cueto, "se estableció que con el objeto de asegurar el control de los bancos en manos de personas físicas mexicanas, considerando la dificultad que existía en aquel entonces para obtener los recursos necesarios", sigue: "De aprobarse la serie única de acciones, se daría un importante impulso a la eficiencia de los bancos, al otorgarse iguales derechos corporativos a todos los accionistas y por tanto, la posibilidad de intervenir en la designación y remoción de sus administradores, estos por su parte, se verían obligados a convencer a la mayoría absoluta de los accionistas acerca de su gestión, so pena de ser sustituido por otros administradores".<sup>28</sup>

Conforme al nuevo régimen, el capital ordinario de los grupos financieros y de los bancos está representado exclusivamente por una sola serie de

---

<sup>28</sup> DEL CUETO, Roberto. "El control de la banca". Periódico Reforma. México, 26 de mayo de 1998, p. 4A

acciones denominada serie "O", la cual es de libre suscripción y otorga derechos corporativos idénticos a todos los accionistas, de tal manera que para controlar dichas instituciones se requiere contar con el 51 por ciento del capital ordinario y no con el 26 por ciento anteriormente establecido por la ley.

En el artículo cuarto transitorio de estas reformas se concede un plazo de hasta cinco años al presidente y secretario del consejo de administración de la correspondiente institución para solicitar al INDEVAL la cancelación de los títulos series "A" y "B" y proceder a la emisión de títulos representativos de las acciones serie "O".

Con esta reforma se permite que todo tipo de personas físicas y morales, mexicanas o extranjeras, puedan ser propietarias de acciones representativas del capital de los bancos. Por lo que al parecer, el Ejecutivo Federal ha llegado a la conclusión, aunque muy tardía, de que lo importante es que los bancos estén bien administrados y cuenten con una base de capital suficiente para desempeñar sus actividades sin importar que ese capital sea aportado por mexicanos o extranjeros.

Otra de las reformas del Decreto establece que los consejos de administración de las instituciones de crédito se integrará por un máximo de 15 consejeros.

Resulta importante señalar que el régimen anterior contemplaba la posibilidad de que los consejos estuvieran integrados por 11 personas o múltiplos de esa cantidad, debido a lo anterior, los consejos de las instituciones de crédito quedaron integrados en algunos casos por más de



50 personas, los cuales difícilmente podían, dado el gran número de sus participantes, asumir en la práctica las tareas que la ley les encomendaba.

La Ley de Instituciones de Crédito confería a los consejeros la administración de los bancos; sin embargo, cuando esa responsabilidad recaía en un grupo tan numeroso de personas, era muy difícil cumplir con el propósito buscado por la ley del contar con un grupo de personas con la capacidad técnica suficiente que procuren una sana administración bancaria en beneficio de clientes y accionistas.

En mi opinión, esta reforma tendiente a limitar el número de consejeros de las instituciones de crédito es un gran acierto, ya que tiende a hacer más eficiente la función de los consejeros y a inducir una mayor responsabilidad de éstos en la toma de decisiones que corresponden a ese órgano societario.

Sin negar que las reformas antes mencionadas tienen por objeto dotar a los órganos de administración de una mayor responsabilidad y control en el desarrollo de sus funciones, todavía falta mucho por hacer, por ejemplo, la responsabilidad de los accionistas culmina con la incautación de sus acciones y con la pérdida del capital invertido. Mientras que en Francia la ley determina que las obligaciones de los banqueros no termina con la pérdida de sus acciones, si quedan aún obligaciones pendientes, éstas deben cubrirse llevando a remate parte o la totalidad de sus bienes.

Aún cuando los delitos financieros no están tipificados como graves, en la mayoría de los casos hay una conjunción de otros ilícitos, como es la

concertación para hacer daño o asociación delictuosa y el fraude maquinado, que sí son de naturaleza penal.

Como mencioné en el capítulo tercero del presente trabajo, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, no cumplía con su propósito respecto de los fraudes que nos ocupan, ya que para los jueces de lo concursal, era difícil probar una quiebra fraudulenta, en razón de que la realidad social rebasa aún actualmente a la normatividad jurídica; pero parece ser que a partir de que se expidió la Ley de Concursos Mercantiles el 12 de mayo de 2000 y se abrogó la primera que databa de 1943, esto puede cambiar.

Incluso la gran mayoría de las empresas del país que se iban a la suspensión de pagos con base en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, realmente estaban en quiebra, pero a partir de mayo de 2000, la nueva ley de la materia les permite optar por el concurso mercantil, manteniendo de esa manera la administración de la empresa, bajo la vigilancia de un conciliador que actuará de acuerdo con las facultades que le confiere el Título Tercero, Capítulo III de la Ley de Concursos Mercantiles y su nombramiento expedido por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Jueces civiles y abogados bancarios declararon que la cultura de "no pago" fue ganando un gran terreno frente al estado de derecho, lo que implicaba un grave peligro de anarquía por la falta de agilidad de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

Si la supervisión de la operación financiera se hubiera aplicado con rigor y responsabilidad, la posibilidad de reducir el costo fiscal a través de la

ejecución de garantías a los créditos sin pago, hubiera hecho mucho más manejable el problema.

Sin embargo, el hecho de que se haya abrogado la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, derivado de propuestas para hacerlo, como el anteproyecto presentado en 1995, llamado "Ley de Reestructuración de Empresas Mercantiles", no ayuda mucho a la situación que nos ocupa, debido al principio de irretroactividad de la ley, consagrado en nuestra Carta Magna.

Como resultado se logró que finalmente se reunieran los consensos para abrogar la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y expedir la Ley de Concursos Mercantiles, la cual en su Título Octavo, reglamenta los tres tipos de concursos especiales, entre ellos los de las Instituciones de Crédito, donde se delimitan mejor los alcances de la responsabilidad de los banqueros, los empresarios y los deudores en general, lo que aunado a la aplicación de una supervisión bancaria estricta, nos permitirá estar tranquilos y seguros de que en México contamos con un sistema financiero eficaz y seguro, capaz de responder a los nuevos retos mundiales.

#### **4.4. La integración del IPAB**

La Ley de Protección al Ahorro Bancario estableció en su artículo segundo transitorio como fecha límite para la integración de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario el 19 de febrero de 1999, sin embargo, más de dos meses después de la fecha prevista por la ley, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó los nombramientos de los cuatro vocales del IPAB. Estos cuatro vocales independientes y el

Secretario de Hacienda, José Angel Gurría, designaron a Vicente Corta Fernández, como secretario ejecutivo.

Este Instituto, como he mencionado, está encargado de proteger los recursos que los ahorradores depositen en las instituciones bancarias e inició formalmente sus operaciones el 21 de mayo de 1999.

Derivado del artículo segundo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, al momento del inicio de operaciones del instituto, quedaron vacíos los lugares correspondientes al gobernador del Banco de México y al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a quienes la Ley les prohibía ser parte de la Junta de Gobierno, por su participación en el rescate bancario.

La labor de la Junta de Gobierno es inmensa, ya que en ella recae la responsabilidad de transparentar el monto total de los compromisos que traspasó el Fobaproa al IPAB.

Se requiere que los integrantes de la junta sean capaces de supervisar las operaciones bancarias realizadas a través del Fobaproa de manera muy transparente y confiable, alejándose de las anteriores prácticas burocráticas que dependían directamente del Secretario de Hacienda, sin supervisión por parte del poder legislativo, a diferencia del nuevo Instituto que estará supervisado en todo momento por el Congreso.

La integración de la Junta permitirá que pueda reorganizarse la administración y la venta de los activos propiedad de los bancos y que estaban en poder del Fobaproa. Esto es muy importante ya que dichos

activos han sufrido con el tiempo un deterioro total o parcial,<sup>29</sup> lo cual trae graves consecuencias para el país.

La aprobación de los miembros de la Junta del IPAB es un avance para el fortalecimiento del sistema financiero del país, sin embargo, es sólo el primer paso para descubrir la profundidad de los quebrantos de los bancos.

Del éxito del Instituto en detectar y sancionar a los responsables de los créditos irregulares, ilícitos o de mala fe, así como las obligaciones subordinadas, créditos sin garantías, relacionados para la adquisición de los propios bancos con garantía accionaria, créditos para campañas electorales, créditos interbancarios y cruzados, dependerá en gran medida que se restablezca la confianza en nuestro país, reanudando la recuperación de activos y reduciendo así el costo para la población.

#### **4.5. Auditorías al Fobaproa**

En 1997 al empezar sus funciones, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda descubrió que había muy poca información sobre el saneamiento financiero y que no existía un desglose de activos y pasivos del Fobaproa.

Ante esta situación un grupo de diputados de la oposición lograron que se aprobara la creación de una subcomisión investigadora del saneamiento financiero con el objetivo de hacer una evaluación integral del rescate

---

<sup>29</sup> La única subasta de activos que se realizó, fue en junio de 1997; se malbarataron parte de los mejores créditos que integraban los activos por el equivalente a 135 millones de pesos a menos de la mitad de su valor nominal.

bancario y proponer las medidas necesarias para corregir las deficiencias que se encontraran.

Esta subcomisión fijó tres objetivos:

- Garantizar la rendición de cuentas de funcionarios públicos, banqueros y socios de la banca, así como de grandes grupos económicos a quienes respaldaba con fondos públicos.
- Reducir drásticamente el costo final para el contribuyente sobre la base de salidas distintas a las planteadas por el gobierno, y
- Asegurar un nuevo arreglo institucional de conducción de la economía que impidiera el autoritarismo que llevó al problema del Fobaproa.

Finalmente después de una ardua lucha con las autoridades por obtener información en octubre de 1998, la subcomisión aprobó en su acuerdo 01, la solicitud de las auditorías de Fobaproa.

El gran obstáculo de las auditorías fue que la Cámara no tiene facultades para requerir la información directamente a los bancos, por lo que tendría que contar con el apoyo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Sin la información la cámara no podría avanzar, situación por la cual las autoridades pretendieron ocultar los malos manejos que provocaron la crisis bancaria por vía del secreto bancario.

Ante la renuncia de las autoridades a entregar la información correspondiente, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de oposición formularon un requerimiento de información al Ejecutivo Federal. El gobierno contestó por conducto de la Secretaría de Gobernación, que la información no podía proporcionarse sino a las comisiones y que no era posible violentar el secreto bancario establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Finalmente, el ejecutivo cedió y el 17 de agosto de 1998 se firmó el acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). La Cámara obtuvo las actas del Comité técnico del Fobaproa y se las entregó a los auditores coordinados por el canadiense Michael Mackey.<sup>30</sup>

No obstante el acceso directo a la información de Fobaproa y los bancos, se volvió a detener, debido a que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ordenó su propia auditoría previa para limpiar al Fobaproa de crédito y operaciones cuestionables antes de que entraran los auditores del Congreso.

Con la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el 11 de diciembre de 1998, se dispuso que el Fobaproa se mantendría en fase de liquidación, mientras se pasaban al nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) los activos que una vez concluidas las auditorías, se consideraran producto de operaciones válidas.

---

<sup>30</sup> La razón por la cual se eligió como director de auditorías al canadiense Michael William Mackey, se debe a que ha logrado reducir el costo fiscal de 27 crisis bancarias en todo el mundo.

No obstante lo anterior, se propuso que las operaciones que dieron lugar a la compra de cartera se revirtieran, para "la salvaguarda de los intereses de quienes de buena fe celebraron tales operaciones, y en virtud de que se causarían mayores daños y perjuicios al no reconocer esos pasivos que al reconocerlos".

Dentro de los 17 puntos de colaboración del acuerdo de la CRICP firmado por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal se estableció que el gobierno contrataría a un despacho de consultoría para que facilite la información de las auditorías, para lo cual el gobierno eligió al despacho Barents, considerado como uno de los cinco grandes del mundo, al igual que Mackey. Según éste último, Barents fue más un obstáculo que una ayuda, en la realización de las auditorías y fue el culpable de que la auditoría no se entregara en el plazo establecido.

Finalmente el 23 de junio de 1999 Michael Mackey entregó al Congreso de la Unión el reporte final de las auditorías realizadas al Fobaproa.

Según el gobierno, el rescate bancario fue tan exitoso que es digno de imitación en otros países, según las conclusiones de Mackey, "el sistema bancario es aún débil", los activos de los bancos están deteriorados; la morosidad sigue alta y no cesa; muchas instituciones están subcapitalizadas; en otras, el capital es de mala calidad, sus reservas son insuficientes y, lo peor, son incapaces de reiniciar su función básica, que es la de prestar dinero.

De la revisión de diversos bancos, la auditoría confirmó que resultaron evidentes un gran número de créditos a accionistas efectuados con el fin



de adquirir acciones, en la medida que tales créditos se efectuaban sin recurso o en donde la única garantía eran las mismas acciones.

Al respecto, en la auditoría hay varios ejemplos de estos préstamos cruzados, en los cuales los accionistas se otorgaron créditos para la compra de las acciones del banco dando en prenda las acciones como garantía. Llegando al caso extremo de un grupo de accionistas que adquirió un bloque de acciones de otro grupo de accionistas que era propietario de otro banco, usando éstos últimos el producto de la venta para pagar saldos pendientes que debían por la compra de sus acciones en su primer banco.

Tras su análisis, concluye que: "con la ausencia de crecimiento económico y, si continúan los niveles actuales de morosidad en créditos, existe una alta posibilidad de que se requiera mayor apoyo al sistema bancario y protección por parte del IPAB".

Mackey sostiene que los programas del Fobaproa sólo han diferido la solución del principal problema, que es la falta de capital. Incluyendo a los bancos no intervenidos, al respecto concluye que "los problemas comunes que se identificaron en los bancos no intervenidos fueron la falta de capital, reservas insuficientes para pérdidas de crédito. De los 12 bancos no intervenidos cuatro fueron vendidos (Bancen, Inverlat, Probursa y Mexicano) dos están en espera de ser vendidos (Atlántico y Promex), cuatro están operando en la actualidad con los accionistas originales (Banamex, Bancomer, Banorte y Bital) y dos permanecen con problemas importantes (Bancrecer y Serfin)".

Respecto de los bancos Bancrecer, Serfin, Atlántico y Promex, bancos intervenidos de ipso, Mackey informa que tuvieron acceso a los bancos formalmente intervenidos, pero las autoridades restringieron severamente el acceso a los cuatro bancos antes mencionados, los cuales según Mackey representan una porción más grande del sistema que los bancos formalmente intervenidos.

Se cree que los bancos Cremi y Unión intervenidos antes del colapso del peso de diciembre de 1994, pudieron haber sido liquidados sin riesgo financiero, garantizando a la vez los recursos de los depositantes, con ello se hubiera introducido disciplina de mercado y se hubiera reducido el riesgo moral, siendo con ello más fácil liquidar bancos después de la crisis. Al no permitir la bancarrota de los mencionados bancos, la Secretaría de Hacienda no fue capaz de suministrar un entorno a través del cual se pudiera asistir a los bancos con dificultades financieras importantes pero solventes y liquidar a los no solventes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público falló entonces al no introducir mayor disciplina de mercado en el proceso de rescate bancario.

Es una lástima que las más altas autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores hayan mostrado mucho recelo respecto del manejo de la información entregada al Sr. Mackey (discrecionalidad innecesaria), situación que dado el tamaño del quebranto bancario, generó muchas sospechas en la opinión pública respecto a la forma en que se realizó el rescate bancario, sospechas que no se disiparon después de la auditoría al Fobaproa, prevaleciendo la idea en un sector importante de la opinión pública, de que más que un rescate de depositantes, se trató de un vasto encubrimiento de un delito de grandes proporciones.

En la etapa de 1994 a 1996, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue tolerante con los accionistas bancarios, cuando incumplían los requerimientos de capital. Un caso concreto fue el de Confía en el que se le permitió a Jorge Lankenau, quien era presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero Abaco Confía, prórrogas para el cumplimiento de los requisitos de capitalización.

Además prolongó la duración de las intervenciones en parte porque carecía de una estrategia integral para enfrentar el rescate bancario, por no tener especialmente una apropiada normatividad para realizar una intervención gerencial rápida y eficiente.

En el período de 1997 1999 la mencionada Comisión, modernizó la supervisión, pero su marco legal era deficiente, ya que las áreas supervisoras eran lideradas por personal muy joven y de reciente ingreso, por lo que carecían de la experiencia necesaria, además de que eran muy técnicas y no lograban transmitir sus necesidades de regulación al área normativa, lo que se tradujo en falta de rigor para establecer coercitividad a grandes deudores.

Por lo anterior, yo creo que el mayor problema fue la falta de efectividad de los interventores, asociado con la inexistencia de un marco legal a la altura de las circunstancias.

Otra de las consideraciones importantes que resulta Mackey en su informe es que en México incluso aún con un mejor entorno económico, muchos de los bancos seguirán subcapitalizados y sujetos a las presiones y riesgos

que representan una cartera pobre, propiedad concentrada, administración inexperta y un marco regulatorio y de supervisión que no está preparado para dejar que fracasen los bancos insolventes o fuertemente subsidiados. Y advierte: "Hasta que el proceso de consolidación en el sector bancario se complete para que ayude a la inyección de capital nuevo y hasta que el riesgo del fracaso sea compartido tanto por el sector público como por el privado a través de un sistema funcional de seguro de depósitos, México seguirá enfrentando costos importantes para apoyar su sistema financiero.

Igualmente, se identificaron en diversos bancos transacciones reportables que involucraban a directores, funcionarios y asesores, en los que fueron otorgados créditos sobre la base de la relación de esos individuos con los bancos, sin garantía alguna.

El informe de Michael Mackey concluye con un severo juicio, sobre el programa de rescate bancario que ejecutó la anterior administración, y sobre su antecedente, la privatización bancaria, que consumó el régimen de Carlos Salinas de Gortari, considerando a la privatización de la banca como el detonador de la crisis. Señala la auditoría que "La Comisión Nacional Bancaria y de Valores utilizó la intervención como el último recurso en el proceso de resolución bancaria, en aras de la minimización de costos y estabilidad del mercado. Sin embargo, no se ha presentado evidencia alguna que establezca que la intervención es la alternativa más costosa en todos los casos. Creo que en general, los costos de apoyar bancos en mal estado son mucho más altos que un cierre oportuno".

Según "las auditorías mexicanas", dice Mackey, el proceso de privatización bancaria fue adecuado porque, entre otras razones, la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público llevó a cabo un proceso de selección y los bancos fueron vendidos al mejor postor. Sin embargo, Mackey confirma que el proceso tuvo una serie de fallas:

- Se entregaron nuevas autorizaciones a individuos sin experiencia bancaria, que al paso del tiempo mostraron ser propietarios inadecuados. Los bancos fueron subastados al mejor postor.
- Los procesos para verificar los antecedentes de los dueños prospecto y los funcionarios de alto nivel de los bancos fueron inapropiados.
- Los mismos compradores adquirieron una cartera de crédito que no pudieron auditar adecuadamente.

Todo lo anterior creó un ambiente más vulnerable al fraude.

Por otra parte, comenta que la privatización de los bancos se llevó a cabo "con un considerable optimismo y con altas expectativas de prosperidad económica. Este optimismo dio lugar a un incremento en el otorgamiento de créditos entre 1991 y 1994. Esta expansión crediticia, llevada a cabo por personal inexperto, provocó una disminución en la calidad de los activos, un incremento en la exposición al riesgo y un incremento constante en créditos vencidos".

Por si fuera poco, "la privatización no estaba sustentada por un apoyo complementario en las actividades de supervisión y regulación, que constitula una necesidad mucho mayor en un ambiente privatizado".

Una vez concluidas las auditorías, podemos constatar que nuestro país tuvo la gran oportunidad de transparentar los malos manejos del Fobaproa; sin embargo, las auditorías no reflejan la gran estafa a la nación, de lo cual los únicos beneficiados de estos procesos de auditorías son los banqueros, empresarios y el gobierno.

El costo del rescate bancario es aún indeterminable, sin embargo, la empresa Standard & Poor's México estimó en un reporte de fecha 30 de agosto de 1999,<sup>31</sup> que el costo del rescate bancario asciende a 105 mil 138 millones de dólares.

Finalmente, yo creo que la auditoría Mackey fue limitada, ya que el acceso a la información fundamental fue restringida, se impusieron los aún potentísimos intereses creados por un ejercicio de poder de casi 70 años de duración.

---

<sup>31</sup> Periódico Reforma, México 31 de agosto de 99, p. 1. Este artículo hace una comparación alarmante en cuanto al nvo. monto calculado por Standard & Poor's México, por ej. que el costo del rescate equivale al 90% del total de las exportaciones realizadas por el país durante 98, o a más de tres veces el monto de las reservas internales, que actualmente posee el Banco de México, o 10 veces la inversión extranjera directa que ingreso a México en el mismo año.

## PROPUESTA

Por todo lo anteriormente expuesto y sobre todo considerando que el problema es la ausencia total de un Estado de Derecho y que a su vez evidencia el fracaso rotundo del sistema educativo nacional aunado al hecho de que el gobierno no debe apoyar a deudores, ni rescatar bancos, toda vez que ello, no forma parte de sus legítimas funciones, y atenta contra los ingresos y el patrimonio de los contribuyentes, considero que el gobierno se debería limitar a las siguientes acciones:

- Debe a través de una supervisión y regulación eficiente, tomar las medidas necesarias para que los bancos no lucren excesivamente con el otorgamiento de créditos, y a la institución que se salga de ciertos parámetros establecidos, sancionarla.
- Impulsar la utilización de figuras financieras de ahorro y préstamo, que permitan a la mayoría de los mexicanos ahorrar y allegarse de recursos, dándole un mayor apoyo a sociedades como las organizaciones auxiliares del crédito (cajas de ahorro y uniones de crédito, entre otros), cuyo propósito es que se cuente con mecanismos que fomenten el ahorro y permitan a muchos negocios pequeños y medianos, particularmente en lugares apartados, tener acceso al financiamiento con oportunidad. En pocas palabras, se tiene que renovar y fortalecer a las instituciones financieras para restablecer y consolidar un estado de derecho.
- A través del sistema educativo, forjar y consolidar civilidad en los futuros ciudadanos, para que en su vida adulta cuenten con un mayor

conocimiento de sus derechos y de las garantías constitucionales, sin necesidad de ser especialistas en la materia, y poder valorar la conveniencia de obligarse contractualmente o, en su caso defenderse, así como inculcarles disciplina, templanza, moderación, respeto a la Ley y a las autoridades, amor por el trabajo, la justicia, la libertad, la igualdad de oportunidades, la patria, etc.

- Estar consciente, si es el caso, de que si no tienen los instrumentos institucionales necesarios para ayudar a la población a fin de que cuente con una vivienda digna, el estado podría apoyar subsidiando las operaciones de créditos hipotecarios otorgados por los bancos.
- Buscar el buen desarrollo industrial, la mejor distribución y utilización del crédito, así como la generación de riqueza.
- Empezar una reforma que lleve gradualmente a una revisión integral de la estructura jurídico-política del país, pasando por la reforma del sistema financiero.



## CONCLUSIONES

Después del análisis realizado en este trabajo es muy claro que la reforma financiera no es una tarea concluida, sino un proceso en el que el marco normativo y regulatorio de la actividad financiera se deben seguir actualizando y modernizando.

Es de suma importancia cambiar la filosofía del rescate en nuestro país, ya que al contar las instituciones financieras mexicanas cada vez más con mayor capital extranjero, el gobierno no puede seguir rescatando bancos porque los contribuyentes jamás permitirán que el gobierno mexicano utilice nuevamente los fondos públicos para rescatar de un posible quebranto financiero a los inversionistas extranjeros. La práctica de rescatar bancos quebrados se debe cambiar por la estricta vigilancia de un eficiente y sofisticado sistema regulatorio que proteja los enormes depósitos de los ahorradores y no el exiguu capital de accionistas irresponsables.

A mi parecer, las medidas gubernamentales estuvieron encaminadas a resolver el problema de solvencia y no a mejorar la rentabilidad; por lo que la falta de rentabilidad ha ocasionado que las medidas tendientes a mejorar la solvencia sean insuficientes. Creo que para recuperar la rentabilidad del sistema bancario es necesario desarrollar una planeación estratégica, mejorar la administración y los sistemas contables, analizar completamente los riesgos, modernizar las técnicas de aprobación de crédito y tal vez, disminuir el número de sucursales, a fin de abatir costos.

La baja rentabilidad de la banca se explica en parte por la necesidad de mantener altos niveles de reservas para cubrir la cartera vencida.

La estructura reguladora y los criterios de supervisión bancaria vigentes, no contribuyen a que el país cuente con bancos sólidos, competitivos, comprometidos y capaces de cumplir con su función social. En una sociedad con las desigualdades de la sociedad mexicana, la crisis ha producido costos desiguales y ha ocasionado que los sectores sociales más pobres sean los que acaben pagando el mayor costo.

Concluyo, además que la deficiente legislación mexicana en materia de sociedades mercantiles, ha permitido que bajo los esquemas de sociedades anónimas de responsabilidad limitada existan varios deudores que consiguieron varios créditos, quebraron sus empresas y hoy siguen gozando de grandes privilegios económicos. Si el marco jurídico no fuera excesivamente permisivo, la posibilidad de reducir el costo fiscal a través de la ejecución de garantías de los créditos sin pago, haría mucho más manejable la crisis financiera, pero al no contar con una legislación adecuada, la capacidad de la banca de recuperar una proporción mayor de créditos, se redujo aún más y aumentó el cargo a los contribuyentes, quienes fundamentalmente están destinados a pagar una deuda de más de cien mil millones de dólares.

Se ha gastado una gran cantidad de dinero para salvar y proteger a instituciones financieras que no están en posibilidades de otorgar crédito, ni tienen las características de tamaño y funcionamiento para financiar las modernas necesidades del país. Prácticamente la totalidad de las empresas exitosas que hay en el país han logrado salir adelante porque

cuentan con el apoyo de instituciones financieras del exterior. Mientras que el otro extremo de la economía nacional conformado por miles de empresas que no cuentan con acceso al crédito, tanto por la problemática actual de la banca, como porque estas instituciones de crédito nunca han desarrollado políticas de crédito para empresas mediana y pequeñas, las cuales son la única opción para crear los empleos que el país requiere.

El hecho de que el Poder Judicial a estas alturas no ha intervenido en el problema derivado de la crisis financiera es realmente alarmante, ya que el Poder Judicial se mantuvo al margen del problema, cuando debió haber tomado una postura en cuanto a la emisión de los pagarés o los documentos con los que el Gobierno respaldó a la banca dentro del Fohaproa. Esto es un grave problema porque el gobierno interpretó a su manera la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Instituciones de Crédito, para justificar los recursos con los que apoyo a la banca, cuando su obligación era recurrir al Poder Judicial, en su calidad de garante del estado de derecho, para que emitiera su fallo y así el Ejecutivo hubiera actuado legalmente.

Es claro que mientras no se modernice el régimen legal en materia de garantías y quiebras, el crédito no fluirá, manteniéndose uno de los principales obstáculos que actualmente impiden que el crédito contribuya plenamente en el incremento de la producción y del empleo. Se requiere una sólida infraestructura legal, la impartición expedita de la justicia y una autoridad siempre dispuesta a la aplicación de la ley, recurriendo incluso al uso de la fuerza pública.

La debilidad del sistema financiero mexicano es evidente, ya que los bancos se encuentran subcapitalizados, como consecuencia del proceso que va desde su privatización hasta su rescate, a través del mal logrado Fobaproa. Por lo que es urgente capitalizar a los bancos, limpiar definitivamente su cartera y consolidar a la banca mexicana bajo una estructura reguladora moderna que permita y facilite la integración del sistema financiero nacional con el resto del mundo.

Después de este análisis, se puede concluir que hay una gran influencia entre banca y sociedad, y que el ambiente político y social son determinantes para el sistema financiero. En nuestro país la falta de estabilidad y de confianza en las autoridades ha propiciado que vivamos en un clima constante de incertidumbre, creado por falsas expectativas y sobregiros de confianza de nuestros gobernantes. Si no hay estabilidad, no hay inversión, si no hay inversión, no hay bancos, y si no hay bancos, no hay posibilidad de financiar a las empresas que fortalecen a la sociedad en su conjunto.

El problema de la cartera vencida de los bancos es tan riesgoso, las irregularidades del rescate son tan grandes y las responsabilidades de las autoridades por los abusos en el sistema crediticio resultan tan graves, que el Fobaproa es una expresión más de la crisis que vive el país; lo cual no sólo implica el riesgo de una posible quiebra bancaria, sino los peligros y la incertidumbre inherentes a la quiebra de todo un sistema político.

## BIBLIOGRAFIA

1. Borja Martínez, Francisco, El nuevo sistema financiero, FCE, México, 1991.
2. Campbell, Paul R., Impact and implications of international banking facilities, Virginia Journal of international law, num. 3, 1982.
3. De la Garza Sergio F., Derecho financiero mexicano, 18ª. ed., Porrúa, México, 2000.
4. Gilpin, Robert, La economía política de las relaciones internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
5. Krauze Enrique, Siglo de caudillos, ed. Tusquets, Barcelona, 1994.
6. Mansell Carstons, Catherine, Las nuevas finanzas en México, ed. Milenio, México, 1992.
7. Ortiz Martínez, Guillermo, La reforma financiera y la desincorporación bancaria, FCE, México, 1994.
8. Smart P E. y Chorley V., Leading cases in the law of banking, 6ª. ed., Sweet and Maxwell, Londres, 1990.
9. Soto Sobreyra, Ignacio, Ley de instituciones de crédito, antecedentes y comentarios, 8ª. ed., Porrúa, México, 1999.

10. Szekey, Gabriel, FOBAPROA E IPAB, el acuerdo que no debió ser, ed. Océano, 1ª. ed., México 1999.

#### ARTICULOS:

11. Camil, Jorge, "Caliz envenenado", Periódico la Jornada, México, 20 de julio de 1999, p.1.
12. Camil, Jorge, "The nationalized banking system and foreign debt", The international lawyer, vol. 18, no. 2, Spring, 1984.
13. De la Fuente Rodríguez, Jesús, "El nuevo sistema financiero mexicano, (Primera y segunda partes)", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, num. 20, marzo-abril, 1994.
14. Rubio, Luis, "Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud", Revista Nexos, México, julio, 1998.
15. Díaz Leyva, Gabriel, "Situación actual de la banca comercial en México", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, num. 18, noviembre-diciembre, 1993.
16. Vargas, David; Villavicencio, Teresa; Hernández, Vanesa; Estructura sectorial y evolución del crédito bancario y de la cartera vencida. Comportamiento de tasas de interés y márgenes de intermediación, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, documento no. 2, julio de 1998.

17. Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook for 1998, Washington, 1998.
18. Fobaproa, al rescate del rescate, Periódico Reforma, México, 24 de mayo de 1998, p.4A.
19. Del Cueto, Roberto, "El control de la banca", Periódico Reforma, México, 26 de mayo de 1998, p. 4A.

#### LEGISLACION:

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 y sus reformas
21. Ley de Instituciones de Crédito, 1990 (con diversas reformas)
22. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 1990
23. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 1995
24. Ley de Protección al Ahorro Bancario, 1999
25. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 1999
26. Ley General de Sociedades Mercantiles, 1934 y sus reformas
27. Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 1984
28. Ley General de Deuda Pública, 1976