

10621  
132



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLAN**

**REPERCUSION DEL FOBAPROA EN LAS CONTRIBUCIONES  
FISCALES DE PERSONAS FISICAS Y MORALES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN CONTADURIA  
P R E S E N T A :  
MARIA GUADALUPE RODRIGUEZ MERCADO**

**ASESOR: L.C. ALEJANDRO AMADOR ZAVALA**

**CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEXICO**

**2003**

1



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN  
 UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR  
 DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS



DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO  
 DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLAN  
 P R E S E N T E

ATN: Q. Ma. del Carmen García Mijares  
 Jefe del Departamento de Exámenes  
 Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS:

"Repercusión del FOBAPROA en las contribuciones fiscales de  
 personas físicas y morales".

que presenta la pasante: María Guadalupe Rodríguez Mercado  
 con número de cuenta: 09434032-1 para obtener el título de:  
Licenciada en Contaduría

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cuautitlán Izcalli, Méx. a 16 de Octubre de 2002

PRESIDENTE C.P. José Luis Covarrubias Guerrero

VOCAL C.P. Mario Rodríguez Guzmán

SECRETARIO L.C. Alejandro Amador Zavala

PRIMER SUPLENTE L.C. Francisco Alcántara Salinas

SEGUNDO SUPLENTE C.P. José Alejandro López García

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo a todos aquellos que han estado a mi lado durante el trayecto de mi vida.

Principalmente a Dios, por darme la oportunidad de vivir y salir adelante.

A la Máxima Casa de Estudios, por abrirme sus puertas y hospedarme en ella durante todo este tiempo, siempre llevaré con orgullo la piel dorada y la sangre azul del puma, que solo la Universidad Nacional Autónoma de México puede brindar.

A la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlan, por haber sido mi casa y porque fui muy feliz en ella; a mis profesores por la enseñanza profesional y el apoyo que me brindaron durante mi formación académica.

A mi Madre, por ser el gran pilar de mi vida, por el ejemplo de amor, valor y perseverancia, por enseñarme a ser más fuerte que los obstáculos y por estar a mi lado siempre. A ti, te dedico todos los triunfos de mi vida, gracias por existir.

A Mayte, por los grandes ejemplos de amor incondicional, por ser una gran maestra durante toda mi vida y por enseñarme que lo que haga mañana dependerá de lo que siembre hoy.

A Mariela, por ser ejemplo de valentía, perseverancia y tenacidad, gracias por tu gran apoyo y por enseñarme que cuanto más hago, más logro.

A Ariadne, por ser ejemplo de paciencia, amor y honestidad, gracias por tu gran ayuda, tus sabios consejos y por enseñarme que la calidad de vida depende de mí.

A Yadira, por todos los buenos momentos que pasamos juntas, por los juegos y las sonrisas y por enseñarme lo hermoso que es tener una hermana menor.

A Oscar y Albert, por los consejos y el apoyo que me brindaron. A Carlos por estar conmigo siempre, aún cuando olvide pedirte, gracias por todo.

A mis sobrinas Paulina y Esmeralda, porque sin darse cuenta me han hecho muy feliz.

A Marcos, por tu gran apoyo, por estar conmigo siempre en las buenas y en las malas y por enseñarme a mirar hacia adelante.

A mis amigos Cesar, Raúl y Toño, por los buenos momentos que pasamos juntos. A Pepe por tu gran apoyo y por enseñarme que la única diferencia entre lo ordinario y lo extraordinario es un pequeño esfuerzo y a todos aquellos que estuvieron conmigo y por alguna razón olvidó.

A mi Asesor Alejandro Amador Zavala, por brindarme sus conocimientos, consejos y sobre todo su valiosa amistad.

María Guadalupe Rodríguez Mercado

---

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN.....	1
OBJETIVOS.....	3
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4

**CAPÍTULO 1. LA BANCA EN MÉXICO**

1.1	Antecedentes Históricos de la Banca en México.....	5
1.2	Nacionalización de la Banca (1982-1983).....	8
1.3	La Banca Mexicana antes de su privatización (1984-1988).....	12
1.4	Privatización y apertura de la Banca (1989-1990).....	13
1.5	Proceso de desincorporación de la Banca (1991-1992).....	17
1.6	Presencia de la Banca Extranjera en México (1993).....	20
1.7	La Quiebra de los Bancos Nacionales (1994).....	22

**CAPÍTULO 2. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

2.1	Concepto de Sistema Financiero Mexicano.....	24
2.2	Objetivos del Sistema Financiero Mexicano.....	25
2.3	Función del Sistema Financiero Mexicano.....	26
2.4	Estructura actual del Sistema Financiero Mexicano.....	27
2.5	Entidades que conforman el Sistema Financiero Mexicano	
2.5.1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).....	31
2.5.2	Banco de México (BANXICO).....	32

2.5.3	El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) dentro del Sistema Financiero Mexicano.....	35
2.5.4	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).....	37
2.5.5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).....	38
2.5.6	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).....	45
2.5.7	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).....	46

**CAPITULO 3. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**

3.1	Crisis Bancaria.....	48
3.2	Liberación Financiera.....	53
3.3	Apoyo del gobierno al Sistema Financiero.....	55
3.4	Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)	
3.4.1	Antecedentes.....	56
3.4.2	Concepto.....	57
3.4.3	Objetivos y Funciones.....	59
3.4.4	Costo Fiscal.....	61
3.4.5	Fundamento Legal.....	63
3.4.6	FOBAPROA como fideicomiso privado.....	67
3.4.7	Cobertura.....	71
3.4.8	Rehabilitación de las Instituciones.....	72
3.5	Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).....	74
3.5.1	Concepto.....	76
3.5.2	Objetivos.....	77
3.5.3	Función.....	78
3.5.4	Finalidad.....	79

---

3.5.5	La deuda del FOBAPROA se convierte en Deuda Pública.....	80
3.5.6	El Congreso de la Unión subordinado a las ordenes de la Junta del IPAB.....	85
3.5.7	Multiusos y Megapoderes del IPAB.....	86
3.5.8	Administración y Gobierno del IPAB.....	87
3.5.9	El IPAB también absorberá los créditos del Banco de México.....	89
3.5.10	Los primeros pagos del Instituto y la garantía del IPAB.....	90
<b>CAPÍTULO 4. REPERCUSIÓN DEL FOBAPROA EN LAS CONTRIBUCIONES FISCALES</b>		
4.1	La Ley de Deuda Pública.....	91
4.2	Deuda Pública.....	92
4.3	Injusticias del FOBAPROA.....	95
4.4	FOBAPROA y el Contribuyente.....	99
4.5	Gasto Público.....	100
4.6	Postura de los Contribuyentes.....	104
	CASO PRÁCTICO.....	112
	CONCLUSIONES.....	116
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

## INTRODUCCIÓN

En México los recursos de los ahorradores depositados en los Bancos, no sufren riesgo alguno aún cuando la Institución en la que depositaron su dinero sufra insolvencia o quebranto. Cuando esto llega a ocurrir, todos los Bancos con apoyo del Gobierno Federal proporcionan un respaldo que pretende asegurar el dinero de los ahorradores para que no pierdan su inversión y éste no se apoye en los recursos públicos, iniciando así un mecanismo de saneamiento financiero denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Durante los últimos años, México ha sufrido crisis en el ámbito político y económico que lo han afectado seriamente. Una de las medidas propuestas para reducir los riesgos de la crisis bancaria, fue la de convertir la deuda del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en deuda pública, es decir, deuda del pueblo.

En el capítulo 1, se reseñan los antecedentes de la problemática que ha generado la cartera vencida en los Bancos, por medio del conocimiento de la historia de la Banca en México y las distintas formas y procesos realizados para resolver el problema de la Banca Nacional desde 1982 hasta 1994.

En el capítulo 2, se muestra la estructura actual del Sistema Financiero Mexicano y se da a conocer el funcionamiento de los principales organismos que lo conforman, así como las obligaciones indispensables para responder a las necesidades financieras de la nación.

En el capítulo 3, se habla del problema bancario que hasta nuestros días trae consecuencias (FOBAPROA-IPAB), así como de los distintos procesos que se han manejado para resolver los problemas, conflictos y malos manejos de la Banca Nacional y del Gobierno Federal.

En el capítulo 4, se da a conocer la repercusión del FOBAPROA al sistema tributario de personas Físicas y Morales, lo que se refleja en los impuestos de los contribuyentes.

Como conclusión a toda esta problemática, se muestra, a manera de ejemplo el caso práctico de una persona física y una persona moral, para ilustrar la repercusión del FOBAPROA en la carga fiscal de los contribuyentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## OBJETIVO

Dar a conocer la problemática del ahorro bancario (FOBAPROA) a través de un análisis, mostrando la repercusión en la carga fiscal de las personas físicas y morales (contribuyentes).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En México durante las últimas décadas, se han originado crisis severas en la situación bancaria por errores político-económicos, razón por la que el Gobierno Federal se ha visto obligado a desarrollar varios programas de saneamiento financiero para dar solución al problema bancario, creando el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Sin embargo, esta medida no ha sido eficiente y actualmente existen repercusiones en la carga fiscal de los contribuyentes.

La investigación de este trabajo, surge de la necesidad de conocer el problema que ha generado el FOBAPROA y analizar su repercusión en los impuestos de los contribuyentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo 1

# LA BANCA EN MÉXICO

### 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA BANCA EN MÉXICO

En el siglo XX dentro del Periodo Colonial, el clero constituyó el principal canal de financiamiento, actuando como prestamista de créditos hipotecarios y de avío, cobrando intereses fundamentalmente para la captación de recursos.

En 1775 el gobierno español para fortalecer el sistema de control y crecimiento de la Colonia, se vio en la necesidad de fundar una Institución de Crédito prendario llamado "Monte de Piedad de Animas" (antecesor del Nacional Monte de Piedad), para sustituir a la iglesia.

En 1830 por iniciativa de Lucas Alamán, se fundó el Banco del Avío mediante una Ley del Congreso, con el objetivo de promover industrias por su cuenta; posteriormente se creó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, para retirar de la circulación las monedas de cobre excesivas, dejando solamente en circulación las de oro y plata.

En 1864 se creó la primera Institución de la Banca Comercial en México, llamado el Banco de Londres, México y Sudamérica, esta Institución de capital inglés, tenía como funciones principales la de recibir depósitos, otorgar créditos, emitir billetes y proporcionar servicios a las personas que se dedicaban al comercio exterior. El Monte de Piedad de Animas y el Banco de Londres, México y

Sudamérica, eran las únicas Instituciones con que contaba el país y su participación como tales, era muy limitada. La insuficiencia de estas Instituciones Crediticias y la libre acuñación de la moneda propiciaron grandes irregularidades en el ámbito monetario que se manifestaron en una permanente inestabilidad del patrón monetario nacional e imposibilitaron el surgimiento de nuevos activos monetarios.

En 1884 se presentó el primer pánico bancario de nuestro país. Una crisis que provocó que el Monte de Piedad recibiera los auxilios del Banco Nacional de México y del Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, dicha situación provocó que los inversionistas del primero acudieran a retirar sus depósitos, cubriendo dichas entidades los compromisos, gracias a su sólida situación.

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz los principales focos de atracción fueron los ferrocarriles, la minería y ciertos productos agrícolas, por lo que el estado mexicano fomentó la entrada de capital extranjero.

De los Bancos que existían al inicio de la Revolución Mexicana (1910-1917), muy pocos lograron sobrevivir a dicho movimiento armado. Victoriano Huerta, convirtió a los Bancos en proveedores financieros provocando un entorno total de bancarota.

El Banco de México se constituyó en 1925 y desde mediados de los años treinta no se tiene conocimiento de alguna quiebra bancaria.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se crearon diversos programas de apoyo económico al sector agrícola, a obras públicas y al crecimiento económico a largo plazo, esto obligó a la creación de los siguientes Bancos: Nacional Financiera en 1934, Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935 y el Banco

Nacional de Comercio Exterior en 1937, resaltando el papel de Nacional Financiera S.A. (principal Banco de fomento del país) y el Banco de México.

Durante el período 1970-1976, hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública, a pesar de los efectos benéficos de esas medidas, el resultado global de las mismas fue negativo para la economía con el aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo. El sector privado recurrió entonces a la fuga de capitales para protegerse contra una probable devaluación del peso y también como una arma política en contra del gobierno. En esta ocasión la fuga de capitales no pudo resolverse, como en años anteriores, con las reservas del Banco de México o con nuevos préstamos, por lo que en septiembre de 1976 se abandonó el tipo de cambio fijo del peso mexicano frente al dólar, decretando su flotación en el mercado de divisas, lo que en realidad constituía una devaluación, la primera en 22 años (de 12.50 a 19.90).

En 1976 nacen las reglas de la Banca Múltiple. En 1977 pasaron a ser Instituciones de Banca Múltiple los siguientes Bancos: Banco Internacional, Banca Metropolitana, Banco Occidental de México, Multibanco ComerMex, Banca Confía, Bancrecer, Banca Serfin, Banca Promex, Banco del Atlántico, Banamex y Bancomer. En 1978 se convirtieron en Instituciones de Banca Múltiple las siguientes Instituciones de Crédito: Banpaís, Banca Cremi, Banco B.C.H., Banco Continental, Banco Nacional Urbano y Banco Sofimex.

En 1979 se fusionan 19 Instituciones de Crédito; para 1981 existían 36 multibancos de los cuales Bancomer y Banamex, tenían el 42.19% del total de los activos, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banca Serfin, Banco Mexicano Somex y Multibanco ComerMex sumaban el 76.26% del total de los

activos. Este año fue un año crítico en donde las consecuencias se verían al año siguiente; la economía mexicana se volvió excesivamente dependiente de las exportaciones de petróleo, y el precio internacional continuaba su tendencia a la alza, las autoridades mexicanas supusieron que se trataba de un aumento permanente; con base en esa creencia el gobierno aceleró el gasto público, este fenómeno afectó las exportaciones de productos no petroleros, los cuales se estancaron, en tanto que crecían las importaciones.

El Producto Interno Bruto (PIB) se mantuvo aceptable con el 7.9%, la inversión aumento moderadamente, hubo una alza fuerte en las tasas de interés, la inflación fue del 28.7% y la fuga de capitales continuaba.

## 1.2 NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA (1982-1983)

Al caer los precios internacionales del petróleo a mediados de 1981, la situación económica de México empezó a cambiar en forma marcada y desafortunadamente el gobierno no actuó con prontitud para corregir los desequilibrios y en vez de instrumentar los ajustes necesarios en el presupuesto y el tipo de cambio monetario, permitió que aumentara el déficit de las finanzas públicas y continuó recurriendo al crédito externo. Al mismo tiempo, comenzó a decaer la confianza del sector privado en la moneda mexicana y la fuga de capitales se aceleró. El gobierno cubrió esa salida de divisas con préstamos del exterior cada vez más frecuentes y de plazos más cortos, lo cual llevó al país a endeudarse por encima de sus capacidades.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Durante el siguiente año se dio lo que se ha llamado un "ajuste caótico" porque las políticas aplicadas fueron incongruentes, al comenzar aquel año de 1982 el gobierno adoptó medidas que implicaban reducciones en el gasto público, elevación de los precios de los energéticos y una devaluación del 80% en el valor nominal del peso, en el mes de abril recomendó incrementos de emergencia en los salarios, lo cual contradecía la meta propuesta de mantener la estabilidad de precios y salarios, la actitud inconsistente del sector público y privado volvió a crear desconfianza y de nuevo se aceleró la fuga de capitales.

En agosto de 1982, cuando las reservas de divisas bajaron a su nivel sin precedentes, el gobierno anunció el congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares, causando la indignación de la clase media principal tenedora de esas cuentas y provocando una nueva salida de capitales. A esa situación crítica se agregaba un problema externo, al debilitarse los precios del petróleo los Bancos Extranjeros disminuyeron rápidamente sus préstamos a México; en ese mismo mes, el gobierno anunció no poder cumplir con los pagos vencidos de la amortización de su deuda externa, lo que desencadenó la "crisis de la deuda".

"El 1º de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, López Portillo anunció medidas drásticas para detener la salida de capitales: La Nacionalización de la Banca. La crisis de 1982 mostraba los resultados de una década de intenso gasto deficitario del gobierno y cuatro décadas de políticas proteccionistas y de creciente intervención estatal en la economía, que habían dejado una secuela de grandes desequilibrios..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aguilar, Alfonso, *La Nacionalización de la Banca, Crisis y Monopolios*, Edit. Nuestro Tiempo, México, 1982, p. 106.

La Banca privada operaba conforme a las reglas establecidas y la paridad del dólar con respecto al peso era de \$50.00 por dólar, tipo de cambio preferencial y \$70.00 por dólar tipo de cambio ordinario. Existía una concentración del capital financiero por parte de la Banca privada, teniendo Banamex y Bancomer el 50% de las utilidades de la Banca, en cambio, otros Bancos más pequeños apenas destacaban, es por eso que se daba mucho el proceso de fusionarse con otros Bancos ya que éstos no contaban con la suficiente liquidez para operar como Institución de Banca Múltiple independiente.

El gobierno buscó con la Nacionalización de la Banca, llevar a cabo una reestructuración total y lograr un sistema más confiable, productivo y eficiente, debido a esto al año siguiente (1983) se inició la disminución y adecuada distribución de Instituciones de Crédito, por fusión o liquidación como se muestra en el cuadro 1.1 ya que se consideraba que existían muchos Bancos y su modo de operar era incorrecto.

Cuadro 1.1

<b>INSTITUCIONES FUSIONANTES Y FUSIONADAS (1983)</b>	
<b>INSTITUCIÓN FUSIONANTE</b>	<b>INSTITUCIÓN FUSIONADA</b>
Bancomer	Banco de Comercio
Banco Nacional de México	Banco Provincial del Norte
Banca Serfin	Banco Azteca Banco de Tuxpan Financiera Crédito de Monterrey
Multibanco Comermex	Banco Comercial del Norte
Banco del Atlántico	Banco Panamericano
Banca Cremi	Actibanco Guadalajara

Fuente: Honorable Congreso de la Unión, Informe anual 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los intentos de recuperación económica iniciaron con el gobierno de Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982 anunció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que consistía en un plan de austeridad, sus medidas importantes fueron: reducciones en el gasto público, restricciones del crédito, aumento en la recaudación de impuestos, restricción a las importaciones, incrementos progresivos en los precios de los productos y servicios del estado, devaluaciones de la moneda y renegociaciones de la deuda externa, con el propósito de modificar los plazos y obtener nuevos créditos.

Respecto a esto último, el gobierno descartó recurrir a una moratoria y sustituyó la suspensión de pagos hecha por López Portillo, por un programa de cumplimiento cabal de las obligaciones de la deuda, con varias reestructuraciones de pagos. Las negociaciones se completaron en agosto de 1983, reduciéndose sustancialmente los pagos principales de la deuda, que se vencían entre 1983 y 1984. La deuda privada mexicana fue asegurada por el gobierno contra el riesgo de conversión de la moneda, a cambio de una ampliación de los plazos de vencimiento por parte de los acreedores extranjeros.

Se esperaba que estas medidas condujeran a la reducción de la tasa inflacionaria y del déficit de la cuenta corriente y que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fuera igual a cero en 1983 para emprender una recuperación gradual. El resultado inmediato fue favorable, se logró reducir la inflación de 98.8% a 53.4%, en tanto que el PIB alcanzó en 1984 un crecimiento del 3.5% respecto al año anterior. Los resultados de la balanza comercial también fueron satisfactorios, lográndose un superavit en 1983.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

### 1.3 LA BANCA MEXICANA ANTES DE SU PRIVATIZACIÓN (1984-1988)

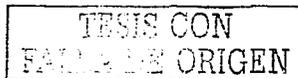
En 1984 la crisis llegaba a su fin en México y ese año fue de grandes cambios en la estructura del país. Se dio origen al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (1984-1988) sus objetivos fueron recuperar y fortalecer el ahorro interno, canalizar los recursos financieros, reorientar las relaciones económicas con el exterior y fortalecer el Sistema Financiero Mexicano.

Sin embargo a partir del segundo semestre de 1985, la economía mexicana volvió a entrar en situación de crisis, debido en gran parte, a la necesidad de cumplir los compromisos con los acreedores extranjeros en condiciones de altas tasas de interés y continuas devaluaciones. Esto generó una nueva situación de pánico en los mercados financieros, se aceleró la devaluación del peso, sobrevino una nueva fuga de capitales con la consecuente disminución de la reserva de divisas y la inflación volvió a dispararse, por lo que se hizo necesario recurrir nuevamente al financiamiento externo, lo cual implicaba nuevas negociaciones de la deuda.

“En 1986 ante la amenaza de una moratoria unilateral por parte de México, la Banca Internacional aceptó cooperar mediante la iniciativa estadounidense conocida como Plan Baker, que permitió a México contar con dinero fresco por un monto de 6 mil millones de dólares. La situación mejoró en 1987 debido a la disponibilidad de nuevos préstamos. En ese año se dio una gran vinculación entre el gobierno y la iniciativa privada al mantener una estrecha relación a través de la Banca, con esto se pretendió una apertura financiera al exterior para así canalizar y superar la crisis que agobiaba al país en los años subsecuentes”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Delgado de Cantú, Gloria, *Estado Moderno y Crisis en México del Siglo XX*, Edit. Alhambra, México, 1994, p. 412.



#### 1.4 PRIVATIZACIÓN Y APERTURA DE LA BANCA (1989-1990)

Al inicio del sexenio salinista, el gobierno se enfrentó al reto de lograr la recuperación económica, obstruida en buena medida por la gran transferencia de recursos al exterior, es decir, el envío de divisas en razón del pago del servicio de la deuda que México se veía obligado a hacer cada año desde que estalló la crisis de 1982.

Para reducir esa transferencia, se consideró necesario orientar la política económica hacia tres objetivos:

- 1) Disminuir la carga del servicio de la deuda.
- 2) Alentar la repatriación de capitales.
- 3) Atraer la inversión extranjera.

Pero el cumplimiento de esos tres objetivos implicaba el reto de convencer al sector privado, nacional y extranjero de que la política económica era factible y digna de confianza, asimismo, era preciso convencer al gobierno de Estados Unidos, que su apoyo era necesario para obtener financiamiento para reducir la deuda.

Por ello, el gobierno buscó un acuerdo con los Bancos Comerciales y logró que el gobierno estadounidense pusiera en práctica el llamado Plan Brady, firmándose el acuerdo final con los Bancos en febrero de 1990. Se confiaba en que este acuerdo tuviera un importante efecto indirecto y que al fortalecer la confianza del sector privado y alentar la repatriación de capitales, se redujeran las tasas de interés internas y se estimulara el crecimiento económico; sin embargo, el efecto favorable del acuerdo con la Banca Internacional no ocurrió con la

rapidez deseada, por lo que hubo necesidad de recurrir a medidas más espectaculares.

"En 1990, el gobierno salinista anunció dos decretos: La Privatización de la Banca y la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, agregándose al que este país tenía con Canadá..."<sup>3</sup>

En este sexenio se inició el proceso de desincorporación de empresas públicas y Bancos a particulares, este proceso tenía como finalidad proveer de recursos al Estado para fortalecer sus políticas de gasto e ingresos, así como para fortalecer también a las empresas que seguirían bajo su control.

Un problema que no puede pasar desapercibido, es el criterio que el gobierno privilegió en la privatización de los Bancos. La necesidad de maximizar los ingresos provenientes de la venta de los Bancos lo llevó a aceptar la oferta del mejor precio, del mejor postor, por lo que muchos inversionistas y dueños de casas de bolsa, pasaron a ser los propietarios de diversos Bancos, de ahí que hubiera que vender la Banca a la nueva generación de banqueros audaces a las mejores ofertas monetarias, que provinieron de los propietarios de las Bolsas de Valores del país, sin importar que no tuvieran práctica en las operaciones bancarias. Así el gobierno pensaba que tendría asegurada la modernización del sistema bancario y su presencia en los mercados financieros internacionales.

---

<sup>3</sup> Ceballos R., Ivonne, *Privatización y Apertura Extranjera*, Edit. UNAM, México, 1997, p. 31.

En el cuadro 1.2 se presentan algunos datos del proceso de venta de empresas paraestatales.

Cuadro 1.2

<b>INGRESOS POR LA VENTA DE EMPRESAS PARAESTALES</b>		
<b>PRECIOS NOMINALES DE SUBASTA LICITACIÓN</b>		
<b>MILLONES DE DÓLARES</b>		
<b>EMPRESA O GRUPO DE EMPRESAS</b>	<b>PRECIO DE VENTA</b>	<b>AÑO DE VENTA</b>
Bancos Comerciales	12,355	1991-1992
Teléfonos de México	6,180	1991-1992
Medios de Comunicación	3,640	1993
Ingenios Azucareros	948	1988-1992
Aseguradora Mexicana	896	1993
Cia. Minera de Cananca	475	1990
Grupo DINA	82	1989
Aeronaves de México	263	1989
Mexicana de Aviación	176	1989-1992
AHMSA	172	1991
Industriales de Conasupo	159	1990
MICONSA	153	1993
Telégrafos Mexicanos	106	1988
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>25,605</b>	

Fuente: Honorable Congreso de la Unión, Informe anual 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como se muestra en el cuadro 1.2, las Instituciones Bancarias aportaron 12,355 millones de dólares de un total de 25,605 que se obtuvo con la venta de 13 paraestatales; lo anterior muestra que la Banca fue la empresa del gobierno que más caro vendió, seguida por Teléfonos de México con 6,180 millones de dólares.

Las grandes ganancias y los grandes montos financieros que movilizaría al sector bancario, llevaron a diversos grupos económicos a ofrecer de tres a cuatro veces más el valor en libros de los Bancos para adjudicárselos y apropiarse de altas y fáciles ganancias para recuperar rápidamente dicha inversión, por lo que los banqueros tradicionales que sabían bien que el valor real era menor al de las más altas ofertas, quedaron descartados en su propósito de recuperar a los Bancos que habían perdido con la Nacionalización de 1982.

Una vez al frente de los Bancos, los nuevos dueños tenían que cubrir los adeudos a los cuales habían recurrido para realizar la compra de tales Instituciones, por lo que realizaron préstamos cruzados entre Bancos (autopréstamos) que les allegasen recursos para saldar dichas deudas. Habían ofrecido las mejores posturas para quedarse con la Banca, a sabiendas de que ello les permitiría contar con los recursos adicionales para finiquitar la compra. La desregulación financiera permitió y facilitó las prácticas seguidas por muchos nuevos banqueros de otorgarse no sólo autopréstamos y préstamos cruzados entre Bancos, sino también dar créditos de palabra entre socios y amigos de los dueños de los Bancos, sin garantías, violentando la Ley de Instituciones de Crédito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

## 1.5 PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE LA BANCA (1991-1992)

El proceso de desincorporación implica una serie de decisiones, ya que incluye procesos como venta, fusión, transferencia y liquidación de empresas paraestatales. Al mismo tiempo, este proceso es extenso y complejo ya que implica varios trámites en todos los casos.

"Desde el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, siempre se buscó la desincorporación bancaria, hasta que se realizó ésta, basándose en la Ley de Instituciones de Crédito en 1991 y 1992. El proceso consistió en la conversión de las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas, el cual se realizó por medio del Comité de Desincorporación Bancaria, asimismo el 4 de febrero de 1990 se firmaron los acuerdos entre el gobierno y los Bancos acreedores, también se modificaron las leyes financieras y la Constitución para permitir la participación mayoritaria del capital privado en los Bancos."<sup>4</sup>

Es importante distinguir que la Banca ya no era una concesión del estado a particulares, ahora se privatizaba y que los servicios de la Banca ya no se limitan únicamente a recibir y prestar depósitos, ahora también era emisora de valores en combinación con empresas privadas y el gobierno. Para 1990 el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, declaró que el gobierno se desprendía de la Banca porque no se justificaba que el estado tuviera cuantiosos recursos, mientras existían unas enormes necesidades sociales de un país en crisis.

---

<sup>4</sup> Ortiz, Guillermo, *La Reforma Financiera y Desincorporación Bancaria*, Edit. UNAM, México, 1994, p. 68.

El proceso de desincorporación de la Banca operó bajo los siguientes principios:

- Garantizar una participación diversificada en el capital.
- Integrar en estas Instituciones a grupos financieros.
- Lograr un adecuado nivel de capitalización.
- Promover la descentralización de Instituciones.
- Asegurar que la Banca siga controlada por mexicanos.
- Lograr la conformación de un Sistema Financiero balanceado.

Aún cuando la Privatización Bancaria pudo haber sido la mejor opción para la solución de los conflictos financieros, específicamente de los Bancos, esta tuvo algunas deficiencias y descuidos en el proceso de transformación.

Una de las deficiencias más notables dentro de la privatización fue que el gobierno no tuvo cuidado en la selección de los compradores de los Bancos (banqueros), esto significa que el gobierno al hacer selección actuó sin precaución.

A su vez la privatización se dio al mismo tiempo que el proceso de liberación financiera, el cual consistía en la liberación de las tasas de interés y una gran expansión del crédito con una supervisión insuficiente. Otra deficiencia fue que el gobierno no buscó fortalecer a los Bancos con los recursos obtenidos de las privatizaciones. Carlos Salinas de Gortari prometió que los recursos que había obtenido el gobierno por la venta de las Instituciones Bancarias se destinarían a disminuir la deuda pública y a beneficiar al pueblo.

En el cuadro 1.3 se mencionarán los compradores y el año de privatización de los Bancos de mayor importancia en México.

Cuadro 1.3

PRIVATIZACIÓN BANCARIA		
INSTITUCIÓN BANCARIA	COMPRADOR	AÑO DE VENTA
Banamex	Accival	1991
Serfin	Operadora	1992
Comermex	Inverlat	1992
Banco del Atlántico	G.B.M.	1992
Bancomer	Vamsa	1991
BCH	C. Cabal	1991
Bancen	Multiva	1992
Banca Cremi	R. Gómez	1991
Confia	Abaco	1991
Somex	Invern México	1992
Multibanco Mercantil de México	Probursa	1991
Promex	Finamex	1992
Banpais	Mexival	1991
Banco del Oriente	Margen	1991
Internacional	Prime	1992
Banoro	Estrategia	1992
Bancrecer	R. Alcántara	1991
Banorte	Maseca	1992

Fuente: Honorable Congreso de la Unión, Informe anual 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora nos queda una interrogante ¿Quién nos puede asegurar que efectivamente lo que prometió Salinas se llevó a cabo al cien por ciento? Tal vez la respuesta nadie la sabrá.

Es muy obvio decir que los errores se pagan caro y más si esos errores llevaron de alguna manera al país a una grave crisis financiera a finales de 1994 y de la cual nos esta costado mucho trabajo recuperarnos.

#### 1.6 PRESENCIA DE LA BANCA EXTRANJERA EN MÉXICO (1993)

Con la gran expansión de la Banca y la necesidad de atraer capitales del extranjero, se acercaba una transformación en el Sistema Bancario Mexicano. Este proceso consistía en la creación de nuevos centros financieros, nuevas figuras financieras cada vez más flexibles en beneficio de la economía del país, logrando así la eficiencia del Sistema Bancario Mexicano. De alguna manera se iba planeando una estrategia económica motivando a la desaparición de barreras de inversión extranjera, inclusive se dijo que habiendo una mayor competencia nacional y extranjera en nuestro mercado, aumentarían los niveles de eficiencia del Sistema Bancario de nuestro país. Asimismo con la entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC), se propició la apertura de inversiones extranjeras al Sistema Bancario Mexicano.

Debido a la grave crisis financiera que imperaba en México, llevó a algunas Instituciones de Crédito a fusionarse con Bancos Extranjeros o Grupos Bursátiles, fue entonces cuando la Banca Extranjera abarcó una gran parte del mercado financiero.

En el cuadro 1.4 se mencionarán algunas alianzas de Bancos Nacionales con Bancos Extranjeros.

Cuadro 1.4

<b>ALIANZAS DE BANCOS NACIONALES CON BANCOS EXTRANJEROS</b>	
<b>BANCOS NACIONALES</b>	<b>BANCOS INTERNACIONALES</b>
Multibanco Mercantil Probusa	Banco Bilbao Vizcaya
Banco Internacional (Bital)	Banco Central Hispanoamericano y Banco Comercial Portugués
Bancomer	Banco de Montreal
Banca Serfin	Banco de Shangai, Hong Kong
Banco Mexicano Somex	Banco Santander
Banco Inverlat	Banco de Nueva Escocia
Bancrecer	Banco Dresdner, Alemania
Banca Confia	Principal Argentaria o Citibank
Banca Promex	Banco de Boston

*Fuente: Honorable Congreso de la Unión, Informe anual 1999.*

Con la llegada de los Bancos Extranjeros, se está disminuyendo poco a poco el monopolio que han mantenido durante mucho tiempo Banamex, Bancomer y Serfin a modo de ejemplo diremos que en 1993 tenían en su poder el 77.5% de las cuentas del mercado nacional y para 1996 contaban con sólo el 52%.

Es importante destacar la presencia de los Bancos Extranjeros que ya operaban en nuestro país y algunos de estos son: American Express, Bank of America, Bank of Tokio, Bank Boston, Maniatan Bank, Citibank, Dresdner Bank, First Chicago, Fuji Bank, Banco Nacional de Paris, ING Bank, JP Morgan, otros.

## 1.7 LA QUIEBRA DE LOS BANCOS NACIONALES (1994)

Muchas pueden ser las causas por las que una Institución Bancaria puede irse a la quiebra, por ejemplo, la falta de liquidez ocasionada por la baja captación de recursos, la escasa competitividad en el mercado ante la presencia de grandes monopolios bancarios nacionales y extranjeros, la falta de eficiencia, la productividad en el servicio, etc.

La falta de competitividad de los Bancos Nacionales en los mercados financieros y la mala preparación de éstos ante la presencia de capitales extranjeros, contribuyeron en gran medida al quebranto bancario, trayendo consigo la apertura de nuevos mercados financieros en forma precipitada, en un periodo en que la Banca Nacional se encontraba agobiada por la crisis financiera que imperaba en el país a finales de 1994.

Para octubre de 1995 hubo una de las caídas más drásticas del peso con respecto al dólar, cotizándose hasta \$7.50 lo que provocó que muchas empresas y Bancos quebraran, ya que éstos tenían deudas cotizadas en dólares que con la devaluación de casi el 100% se hicieron impagables. Lo que es cierto, es que la quiebra de los Bancos es un claro reflejo de la inestabilidad financiera del país y de los abusos y fraudes tan descarados a las Instituciones por parte de algunos "pseudobanqueros".

Es importante señalar que las 49 Instituciones Bancarias que operaban en diciembre de 1994, para el año de 1997, 18 Instituciones eran filiales extranjeras de éstas, 11 Instituciones quebraron.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el cuadro 1.5 se resumirán los Bancos que quebraron de 1994 a 1997, así como su situación final.

Cuadro 1.5

<b>LA QUIEBRA DE LOS BANCOS NACIONALES 1994-1997</b>	
<b>INSTITUCIÓN BANCARIA</b>	<b>SITUACIÓN FINAL</b>
Banco del Sureste	Sus activos están en valuación para poner a la venta sus sucursales.
Bancan	Se fusionó con Banorte en 1996.
Banca Cremi	Intervenido en 1994, BBV compró las sucursales en 1996.
Banpais	Su venta esta pendiente de realizarse.
Banco Obrero	Tuvo pocas sucursales, se vendió a Afirme.
Banco del Oriente	Vendió sus sucursales a BBV en 1996.
Interestatal	Fue intervenido en 1996. Será puesto a la venta.

Fuente: Honorable Congreso de la Unión, Informe anual 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo 2

### EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

#### 2.1 CONCEPTO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

El Sistema Financiero Mexicano es: "un conjunto orgánico de Instituciones que generan, administran, orientan y dirigen al ahorro y a la inversión en el contexto político-económico que brinda nuestro país; constituye el gran mercado donde se contactan oferentes y demandantes de recursos monetarios. Globalmente está conformado por un conjunto de organismos rectores y por los subsistemas de intermediación bancaria y no bancaria...<sup>5</sup>

Es el conjunto de leyes, reglamentos, organismos e Instituciones que generan, orientan y dirigen, tanto el ahorro como la inversión pone en contacto la oferta y la demanda de dinero en nuestro país. Se clasifica en tres grandes grupos, que son: organismos reguladores, operativos y de apoyo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>5</sup> Martínez Borja, Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 22.

## **2.2 OBJETIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

- a) Proporcionar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.
- b) Dotar al Mercado de Valores de mecanismos que permitan conocer con facilidad las características de los títulos de comercio y los términos de las ofertas, demandas y operaciones.
- c) Poner en contacto de manera rápida y eficiente a oferentes y demandantes.
- d) Dar a las transacciones liquidez y seguridad.
- e) Regular de manera integral, coordinada y sistemática las actividades de los intermediarios.
- f) Proteger los intereses de los ahorradores.

La calidad, el profesionalismo y la iniciativa son requisitos indispensables para enfrentar los retos de la apertura comercial; en este sentido, los objetivos están todavía lejos de ser alcanzados.

Todo ello incide sobre la cartera vencida de los Bancos y aunado a todo esto se agregan los elementos de volatilidad económica derivada de los factores políticos que provocan riesgo crediticio, ocasionando desajustes y volatilidad en las tasas de interés.

Es importante señalar que para lograr los objetivos mencionados es indispensable abatir la inflación, alcanzar la estabilización económica y propiciar el crecimiento sostenido del ingreso y el empleo.

### 2.3 FUNCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

La función principal del Sistema Financiero Mexicano, es responder a las necesidades financieras del país, ya que si no se cubren estas necesidades al cien por ciento se pueden seguir originando desequilibrios en su estructura, provocando incertidumbre y preocupación ante la presencia de una disminución de la utilidad total del Sistema Bancario o el aumento acelerado de la cartera vencida como se ha venido dando hasta la fecha.

Otras funciones del Sistema Financiero Mexicano son:

- 1) Determinar la política financiera.
- 2) Actualizar la normatividad para la política financiera.
- 3) Regular los flujos monetarios, el crédito, las tasas de interés y el tipo de cambio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 4) Fomentar y captar el ahorro social para canalizar a la inversión productiva.
- 5) Diseñar mecanismos para ofrecer a las empresas alternativas adecuadas para el financiamiento y la inversión a diversos plazos.

#### 2.4 ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

La estructura del Sistema Financiero Mexicano se clasifica en tres grandes grupos que son:

Organismos reguladores:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: organismo federal que representa la máxima autoridad dentro de la estructura del Sistema Financiero Mexicano y ejerce sus funciones ya sea directamente o mediante las diferentes comisiones.
- Banco de México: es el Banco Central de la Nación y es totalmente autónomo y con patrimonio propio.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF): organismo descentralizado de la SHCP, que como su nombre lo indica se encarga de defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

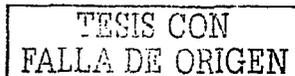
- Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB): actualmente es la Institución descentralizada de la SHCP encargada de proteger el ahorro bancario en México.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV): organismo desconcentrado de la SHCP, que se encarga de supervisar el correcto funcionamiento de las Instituciones Financieras participantes en el mercado de valores.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF): es la Comisión que regula, dicta las normas y supervisa a las aseguradoras y afianzadoras del país.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR): es la Comisión encargada de la vigilancia y supervisión de las entidades participantes de los sistemas de ahorro para el retiro.

**Organismos Operativos:**

- Instituciones Bancarias: son las Instituciones de Banca Múltiple, Instituciones de Banca de Desarrollo y los Organismos Auxiliares de Crédito.

**Organismos de Apoyo:**

- Instituciones Financieras No Bancarias: son la Bolsa de Valores, Casas de Bolsa, INDEVAL, CAVAL, etc.

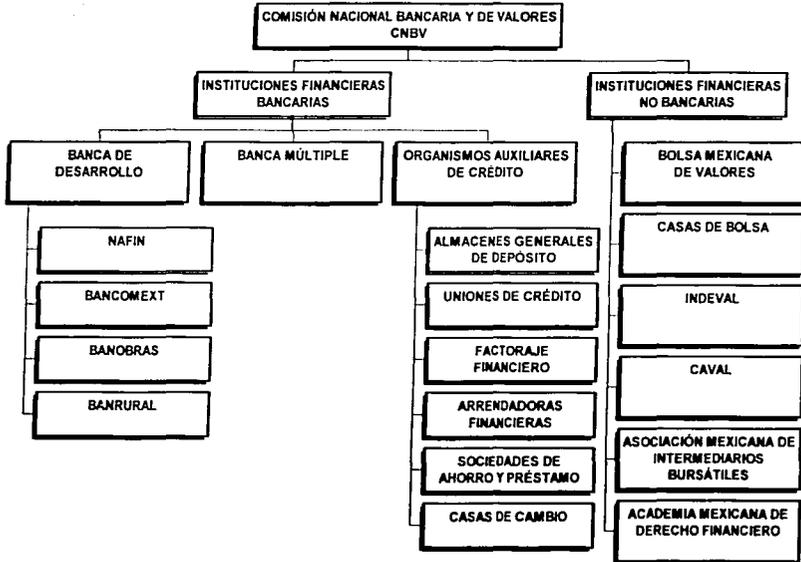


**ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**



Fuente: [www.cbm.org.mx/Ser\\_sfmeestructura.htm](http://www.cbm.org.mx/Ser_sfmeestructura.htm)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores, 2001.

Nota: esta parte del organigrama, es solo para mostrar la situación de los organismos en el Sistema Financiero Mexicano.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**2.5 ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO DE ACUERDO CON LA PRESENTACIÓN DEL ORGANIGRAMA Y DESDE EL PUNTO DE VISTA DE ORGANISMOS REGULADORES Y OPERATIVOS.**

**2.5.1 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el organismo del Gobierno Federal que representa la máxima autoridad dentro de la estructura del Sistema Financiero Mexicano.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1) Coordinar la planeación nacional.
- 2) Calcular el presupuesto federal.
- 3) Formular proyectos de leyes fiscales.
- 4) Manejar la deuda pública federal.
- 5) Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central.
- 6) Administrar los servicios aduanales.
- 7) Autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- 8) Recaudar contribuciones.
- 9) Representar a la federación en controversias fiscales.

- 10) Fijar los lineamientos para la formulación del informe presidencial.
- 11) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación social, programación, presupuestos, contabilidad y evaluación.

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

- a) Determinar el monto de las aportaciones al fideicomiso a propuesta del Banco de México.
- b) Señalar los apoyos que deben recibir las Instituciones de Crédito a propuesta del Comité Técnico.
- c) Nombrar a los representantes del Comité Técnico del FOBAPROA.

## **2.5.2 BANCO DE MÉXICO**

Es el Banco Central de la Nación con carácter autónomo, que regula y controla la estructura crediticia y monetaria, fija reglas en lo referente a plazos, garantías, límites de crédito y prohibiciones, respecto a préstamos o apertura de crédito, centraliza las reservas bancarias y opera como cámara de compensación.

Las finalidades del Banco de México son:

- a) Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano.
- b) Propiciar el buen funcionamiento de los Sistemas de Pago.

El Banco de México desempeña las siguientes funciones:

- 1) Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- 2) Operar con las Instituciones de Crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia.
- 3) Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- 4) Fungir como asesor del gobierno en materia económica y financiera.
- 5) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional.
- 6) Disponer de acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás operaciones activas, pasivas y de servicios, así como operaciones de divisas que realicen las Instituciones de Crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible.
- 7) Emitir billetes y acuñar monedas.

Para determinar el monto y el manejo de su propio crédito el Banco de México solo otorgará crédito al Gobierno Federal, a los Bancos del Exterior, a Organismos de Cooperación Internacional y a los fondos de protección al ahorro y apoyo al Mercado de Valores.

El Banco de México como fiduciario del FOBAPROA tiene las siguientes obligaciones:

- 1) Administrar el fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).
- 2) Publicar en el Diario Oficial de la Federación anualmente en el mes de diciembre, el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa durante el año siguiente.
- 3) Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el monto de las aportaciones al FOBAPROA.
- 4) Cargar en las cuentas que lleva a las Instituciones de Banca Múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas cubren, precisamente en las fechas que tales pagos deban efectuarse; las cantidades anteriormente mencionadas serán abonadas simultáneamente al Fondo. La Dirección General de Operaciones de Banca Central será la encargada de asentar los registros correspondientes.
- 5) Nombrar a sus representantes en el Comité Técnico de FOBAPROA.

### **2.5.3 EL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB) DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

En diciembre de 1994 el tipo de cambio del nuevo peso frente al dólar se ajustó de manera drástica, ocasionando una crisis económica que ha modificado radicalmente las condiciones de la economía mexicana y ha tenido importantes efectos sobre el Sistema Financiero Mexicano.

En este contexto, los Bancos se encuentran ante diversos problemas; el más importante de ellos es el creciente incumplimiento de los deudores para cumplir los compromisos contraídos, por lo que los Bancos presentan un nivel muy importante de cartera vencida. El deterioro de la cartera vencida y la construcción de provisiones, ha traído como consecuencia la disminución del nivel de los recursos propios de los Bancos, lo que a su vez podría afectar su solvencia y en último de los casos ocasionar una crisis en el Sistema Financiero con graves consecuencias.

Fue entonces cuando las autoridades pusieron alternativas de solución con el fin de evitar este tipo de problemas y superar la crisis creando el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Con la compra de la cartera a los Bancos por parte del FOBAPROA, el gobierno quedó nuevamente en posesión de una gran cantidad de empresas y como socio mayoritario de algunas otras como las aerolíneas, hoteles, líneas de camiones, fábricas, etc.

Además el gobierno se convirtió en el Banco más grande del sistema, debido a que los activos en su poder son más altos que los de cualquier otra Institución de Crédito, el importe de éstos ascienden a \$300,000,000,000.00 cifra aproximada a la suma de los activos de Serfin, Bital y Santander.

La reestructuración de la cartera de crédito y la reducción de la cartera vencida seguirán siendo una prioridad para la Banca, ambas representan en su conjunto más del 30% de los activos bancarios. Por su estructura, el 70% de la cartera de crédito es empresarial, el 11% corresponde a créditos de vivienda y el resto a cartera de consumo, además del total de la cartera vigente el 27% ha sido reestructurada en UDI'S y el 23% ha sido vendida al FOBAPROA.

La crisis ha obligado al Sistema Bancario Mexicano a crear un importante monto de reservas; en 1993 dedicó el 5.3% de las utilidades antes de impuestos, castigos y quebrantos para absorber el costo de las malas decisiones crediticias.

El 12 de diciembre de 1998, la Cámara de Diputados aprobó la Ley, por la cual se crea el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que sustituye al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) que deberá concluir los programas de saneamiento financiero que desarrolló el Gobierno Federal en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las Instituciones de Banca Múltiple. Funcionará como Instituto responsable de establecer un sistema de protección al ahorro bancario y de garantizar los depósitos públicos en los Bancos. Ahora el IPAB será el responsable de todo, pero con varias incertidumbres: las tasas de interés, la política monetaria y la cartera vencida, mismos que tienen cifras verdaderamente alarmantes.

#### **2.5.4 COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)**

"La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), es un organismo público descentralizado, su objetivo es promover, asesorar y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero, ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros".<sup>6</sup>

Es sujeto de atención por la CONDUSEF, todo aquel usuario, siendo éste la persona que contrata, utiliza o que por cualquier otra razón tiene un derecho respecto de un producto o servicio ofrecido por algunas Instituciones Financieras debidamente autorizadas y clasificadas como: Instituciones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Sociedades de Información Crediticia, Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Sociedades de Inversión, Almacenes Generales de Depósito, Uniones de Crédito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Administradoras de Fondo para el Retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las sociedades anteriormente mencionadas, que ofrezcan un producto o servicio financiero.

---

<sup>6</sup> García Colorado, Gabriel. *FOBAPROA-IPAB. El Debate Continúa*, Honorable Congreso de la Unión, México, 1999, p. 126.

Para realizar consultas, aplican todas aquellas relativas al tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las Instituciones Financieras en el país, tales como características del producto, forma de operación, personal a quien contactar en cada Institución Financiera elegida, y compromisos asumidos por las partes, exceptuando de esta información la relativa a los costos que cada Institución cobrará a los usuarios por el uso o prestación de los productos o servicios.

Adicionalmente, la CONDUSEF está facultada para analizar y verificar que la información publicitaria y toda aquella utilizada por las Instituciones Financieras para comunicar los beneficios o compromisos, que el usuario asume al adquirir un producto o contratar un servicio, sea veraz, efectiva y que no introduzca a confusiones o interpretaciones equivocadas.

### **2.5.5 COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV)**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) tiene como antecedentes a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores, el primer organismo que fue creado en el mes de enero de 1925 por decreto presidencial, con la finalidad de supervisar el funcionamiento de las Instituciones Financieras afiliadas para garantizar transparencia en sus operaciones y el segundo fue creado por decreto presidencial en el mes de febrero de 1946, como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con lo establecido en el capítulo V de la Ley del Mercado de Valores, su objetivo fue regular el mercado de valores y vigilar dichos ordenamientos.

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1995 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año en donde aparece el decreto de la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como resultado de la fusión de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la propia Ley, tiene como objetivo supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Su finalidad principal es supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al Sistema Financiero Mexicano.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se ocupa de las siguientes funciones:

- 1) Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las Casas de Bolsa y Bolsas de Valores.
- 2) Realizar la supervisión de las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al Sistema Financiero Mexicano.
- 3) Dictar normas de registro de operaciones.
- 4) Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso de las obligaciones y responsabilidades de las entidades.
- 5) Autorizar a los valuadores independientes para que puedan valorar activos fijos.

- 6) Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente a las entidades.
- 7) Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes.
- 8) Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera.
- 9) Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan el Sistema Financiero, que las entidades cumplan debidamente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros.
- 10) Dar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actuar como conciliador y árbitro, así como proponer la designación de árbitros en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades con su clientela, de conformidad con las leyes correspondientes.
- 11) Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas.
- 12) Invertir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de la ley.
- 13) Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones.
- 14) Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales.
- 15) Intervenir en la emisión, sorteos y cancelaciones de títulos o valores de las entidades en los términos de ley.

- 16) Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción.

En la estructura del Sistema Financiero Mexicano, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene dos subdivisiones, que funcionan como intermediarios financieros:

- I) Instituciones Financieras Bancarias.
- II) Instituciones Financieras No Bancarias.

I) INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS

La función principal de las Instituciones Bancarias es captar recursos del público para colocarlos en el Sistema Financiero y se subdividen en:

- A) Instituciones de Banca Múltiple.
- B) Instituciones de Banca de Desarrollo.
- C) Organismos Auxiliares de Crédito.

A) Instituciones de Banca Múltiple: son intermediarios financieros capaces de captar recursos del público a través de certificados de depósito y pagarés (operaciones pasivas); con estos recursos obtenidos otorgan diferentes tipos de créditos (operaciones activas).

Las operaciones activas que realizan son las siguientes:

- 1) Recibir depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con nuevo aviso).
- 2) Aceptar préstamos y créditos.
- 3) Emitir bonos bancarios.
- 4) Emitir obligaciones subordinadas.
- 5) Constituir depósitos en Instituciones de Crédito y Entidades Financieras del Exterior.
- 6) Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.
- 7) Expedir tarjetas de crédito.
- 8) Prestar el servicio de cajas de seguridad.

Son ejemplos de Banca Múltiple: Banamex, BBVA Bancomer, Serfin, Santander, etc.

Las Instituciones de Banca Múltiple, como fideicomisarias del FOBAPROA tienen las siguientes obligaciones:

- 1) Participar en el mecanismo de protección al ahorro.
- 2) Cubrir el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias del Fondo.
- 3) Garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo.
- 4) Proporcionar al fideicomiso la información que éste le solicite para cumplir con sus fines.
- 5) Dar a conocer al Fondo cualquier problema que confronten y que a su juicio, pueda dar lugar a los apoyos del fideicomiso.
- 6) Recibir los apoyos que estime necesarios la Secretaria de Hacienda.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 7) Cumplir con las medidas correctivas que el Fondo designe.
- 8) Cuando una Institución se constituya con posterioridad a la creación del fideicomiso, estará obligada a aportar a dicho Fondo una cantidad.

B) Instituciones de Banca de Desarrollo: son constituidas dentro de la Administración Pública Federal como Sociedades Nacionales de Crédito, su capital social está representado por Certificados de Aportación Patrimonial (CAP's), en dos series. La serie "A" que representa el 66% del capital, sólo puede pertenecer al gobierno. La serie "B" puede pertenecer hasta en un 34% a cualquier persona.

Sus funciones principales son:

- 1) Colocar recursos y actuar como agente financiero del sector público en la negociación, contratación y manejo de créditos con el exterior.
- 2) Proveer la asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo industrial y los programas de desarrollo económico y regionales.
- 3) Apoyar a la pequeña y mediana empresa y financiar actividades para el gobierno y los estados.

Son ejemplos de Instituciones de Banca de Desarrollo:

- a) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS).
- b) Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC (BANCOMEXT).
- c) Banco Nacional de Crédito Rural, SNC (BANRURAL).
- d) Nacional Financiera, S.A. (NAFIN).
- e) Otros.

C) **Organismos Auxiliares de Crédito:** son organismos operativos constituidos como sociedades anónimas que requieren de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos organismos son:

- a) Almacenes Generales de Depósito.
- b) Arrendadoras Financieras.
- c) Empresas de Factoraje Financiero.
- d) Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- e) Uniones de Crédito.
- f) Casas de Cambio.

## II) INSTITUCIONES FINANCIERAS NO BANCARIAS

Están formadas por Instituciones consideradas como intermediarios financieros del Sistema Financiero Mexicano y son:

- A) Bolsa Mexicana de Valores.
- B) Casas de Bolsa.
- C) Instituto Nacional para el Depósito de Valores (INDEVAL).
- D) Calificadora de Valores (CAVAL).
- E) Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB).
- F) Academia Mexicana de Derecho Financiero (AMDF).

## **2.5.6 COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF)**

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un organismo desconcentrado de la SHCP, que se encarga de la vigilancia de las Instituciones de Seguros y Fianzas, dictando reglas para el cumplimiento y buen funcionamiento de las diferentes leyes correspondientes. Goza de las facultades y atribuciones que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables a los mercados aseguradores y afianzadores mexicanos.

La misión de la CNSF, es supervisar de manera eficiente, que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las Instituciones, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

Se ocupa de las siguientes funciones:

- 1) Supervisar la solvencia de las Instituciones de Seguros y Fianzas.
- 2) Autorizar a los intermediarios de seguro directo y reaseguro.
- 3) Apoyar el desarrollo de los sectores asegurador y afianzador.

## **2.5.7 COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR)**

La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la CONSAR, que surge en 1994 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Su objetivo es establecer mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en su caso, proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas, operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuenta habientes y efectuar la inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito, de las Sociedades de Inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus Sociedades Operadoras, así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

Tiene las siguientes facultades:

- 1) Establecer los procedimientos a través de los cuales se transmitan los recursos o la información entre las personas, Instituciones de Crédito, Entidades Financieras e Institutos de Seguridad Social que participen en los sistemas de ahorro para el retiro.

- 2) Establecer mediante disposiciones de carácter general la documentación, número o clave de identificación y demás características de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro.
- 3) Establecer los montos máximos, periodos, forma de pago y demás características de las comisiones que las Instituciones de Crédito o Entidades Financieras autorizadas podrán cobrar, por los servicios que presten en relación con las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, etc.

### Capítulo 3

## PROGRAMAS DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

### 3.1 CRISIS BANCARIA

No cabe duda que las Instituciones Financieras fueron las favoritas del salinismo, y en particular destacaron los Bancos. Después de la reprivatización, éstos vieron multiplicar sus ganancias y sus activos en niveles extraordinarios. Banamex, Bancomer y Comermex se disputaron su aparición en la lista de los primeros diez Bancos de México, aunque los Bancos mexicanos operaron durante el período salinista con los coeficientes de solidez y capitalización más bajas a escala mundial.

La reforma financiera llevada a cabo por el expresidente Salinas, creó un marco favorable a la expansión de las Instituciones Financieras en general y de los Bancos en particular. Entre otras modificaciones destacaron la internacionalización del Sistema Financiero, las reformas al Mercado de Valores, la proliferación de organismos financieros y la constitución de agrupaciones financieras.

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

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

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

En este contexto se crearon el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) y las Unidades de inversión (UDI'S ).

El FOBAPROA se constituyó como una ventanilla de liquidez. El valor total del FOBAPROA ascendía al primer semestre de 1998 a 552,000 millones de pesos, un valor estimado de alrededor de 60,000 millones de dólares, compromiso que equivalía aproximadamente al 17% del Producto Interno Bruto (PIB).

El PROCAPTE surgió como un mecanismo de capitalización directa de los Bancos con el objetivo de elevar el coeficiente de capitalización de 8% previsto en 1988. Para este fin, el FOBAPROA adquirió instrumentos de deuda subordinados convertibles al capital de los Bancos. Entre los Bancos que optaron por este mecanismo destacaron: Unión Cremi, Banco Obrero y Banpals.

Las UDI'S nacieron como unidad de cuenta con el objetivo de aminorar los costos financieros de los deudores, principalmente en los procesos de reestructuración de deudas.

En este sentido, el valor de las UDI'S refleja el índice de precios con un retraso que permite quedar a salvo de la amortización acelerada debido a la inflación.

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

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

Adicionalmente, cabe mencionar el hecho de que los Bancos han establecido una serie de estrategias de capital que les han permitido sortear la crisis, entre las que destacan un acelerado proceso de adquisiciones y fusiones así como una serie de alianzas estratégicas con Instituciones Extranjeras.

Es importante señalar que muy a pesar de la estrategia de "Salvamento de los Bancos", los problemas no sólo persisten sino que se han amplificado, a lo cual se suman las presiones intencionales que pretendían ver resuelto el problema del FOBAPROA. En este contexto la intención del gobierno de convertir los pasivos

del FOBAPROA en deuda externa no hacen sino evidenciar la falta de control sobre la fragilidad financiera que aún sufren los Bancos, aunque desafortunadamente para el Poder Ejecutivo la iniciativa de ley debía pasar por la aprobación de la Asamblea Legislativa, donde el partido oficial no cuenta con la mayoría.

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

Una vez iniciada la crisis, se conjugaron tres problemas de graves repercusiones para la economía nacional:

- a) Un desajuste entre las compras y ventas en el exterior (cuenta corriente de la balanza de pagos) que alcanzaba 30 mil millones de dólares al año. Ese déficit era diferencia entre el gasto y el ingreso del país.
- b) Deudas que tanto el sector público como el privado habían contraído en moneda extranjera y que se debían pagar en un corto plazo. Los Bancos por su parte, tenían que renovar adeudos con el exterior, superiores a 20 millones de dólares.
- c) Un Sistema Financiero muy endeble, ya que los Bancos tenían deudas muy grandes a pagar en un corto plazo y préstamos que no se cobraban (cartera vencida), o de dudosa recuperabilidad. Y todo esto, agravado por la elevación de las tasas de interés. El gran riesgo era que los depositantes y otros acreedores les exigieran a los

Bancos el cumplimiento de sus obligaciones mediante el retiro de todos sus recursos. No había duda alguna de que el Sistema Bancario estaba al borde del colapso.

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

- a) Reducir de manera ordenada el exceso de gasto y el déficit en cuenta corriente, lo que en palabras sencillas significa: no gastar más de lo que se recibe y no comprar más de lo que se vende en el exterior. El gobierno redujo su gasto al mismo tiempo que procuró que la población elevara sus niveles de ahorro, a fin de generar mayores recursos para la inversión futura.
- b) Acudir a los financiamientos internacionales y a los principales socios comerciales, en especial Estados Unidos, para hacer frente a las deudas que había que pagar en moneda extranjera. Estos préstamos eran indispensables hasta que México pudiera participar nuevamente en los mercados internacionales y lograr la renovación normal de su deuda externa. Contar con recursos suficientes para enfrentar los vencimientos resultaba de suma importancia a fin de disipar el riesgo de una insolvencia generalizada del país.
- c) Mantener la operación de las Instituciones para evitar que la producción, las finanzas y el país en su conjunto, cayeran en el estado de insolvencia y parálisis al que la quiebra bancaria hubiese conducido.

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

### 3.2 LIBERACIÓN FINANCIERA

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

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

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

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

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

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

### 3.3 APOYO DEL GOBIERNO AL SISTEMA FINANCIERO

Haber permitido la quiebra del Sistema Financiero hubiese tenido muy graves consecuencias económicas y sociales que se hubieran prolongado durante varios años. Por esa razón, ante los hechos de 1995, el Gobierno Federal se vio en la necesidad de respaldar al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mediante la garantía de la deuda que se emitió, a fin de que el Fondo cumpliera con el objetivo para lo cual fue creado.

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

- a) Una nueva estatización bancaria.
- b) Una estrategia diversificada y selectiva, que busque reestablecer la sana operación de los Bancos a la brevedad y al menor costo fiscal.

Se optó por lo segundo y estas son algunas razones:

La capitalización de los Bancos después de la crisis era un elemento imprescindible para reestablecer su sano funcionamiento.

El cobro de los préstamos hubiera resultado mucho más complicado; siendo el gobierno el acreedor, puesto que está más sujeto a presiones sociales y políticas para otorgar condonaciones, descuentos o no ejecutar la ganancias.

Se habría tenido que pactar la indemnización de los accionistas, pese a que el valor de los Bancos se encontraba sumamente deteriorado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La estatización bancaria, en medio de una crisis macroeconómica, y tomando en cuenta las tendencias predominantes, habría ocasionado en los mercados nacionales y extranjeros una reacción negativa que implicaría, sin duda, la profundización de la crisis.

### 3.4 FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA)

#### 3.4.1 ANTECEDENTES

"El FOBAPROA tiene como antecedentes el fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), que se creó el 10 de noviembre de 1986, con el objetivo de dar apoyo a la estabilidad financiera de las Instituciones Bancarias que eran entonces del estado; de alguna manera, la intención fue sustituir con este instrumento, la función que el Banco de México había tenido anteriormente, de conservar un fondo para el rescate de los Bancos que se encontraban en dificultades. Este fideicomiso sufrió diversas modificaciones, una de ellas fue la que tuvo lugar el 17 de enero de 1995, en la que expresamente se establecía que: "en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos"; (lo que ratifica lo establecido en el contrato del 10 de noviembre de 1986), esto significa que la intención inicial al crear el fideicomiso que es antecedente del FOBAPROA, fue que el patrimonio de éste se nutriera exclusivamente con fondos provenientes de los mismos Bancos".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Huerta González, Arturo, *El Debate del FOBAPROA*, Edit. Diana, México, 1998, p. 27.

El 18 de octubre de 1990, se transformó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE) en Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). El 3 de mayo de 1996, se confirma la nueva denominación del fideicomiso en cumplimiento de las nuevas disposiciones vigentes, siendo los Bancos de accionistas particulares en su mayoría, esta transformación se hizo mediante un convenio celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario. Fue entonces cuando se le dio la denominación que ahora tiene.

#### 3.4.2 CONCEPTO

Muchos son los organismos y personas que han intentado conceptuar al FOBAPROA, pero solo mencionaremos algunos de estos para entender mejor el tema.

- "El FOBAPROA es un fondo que se creó con la participación de todos los Bancos mediante un fideicomiso privado constituido por el Gobierno Federal y administrado por el Banco de México, para asegurar el dinero de millones de ahorradores en caso de alguna eventualidad que altere la economía de nuestro país".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Auping Birch, Juan, *Del FOBAPROA al IPAB*, Edit. UAM, México, 2000, p. 58.

- "El FOBAPROA es un mecanismo preventivo y de protección al ahorro, para la realización de operaciones tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las Instituciones de Banca Múltiple".<sup>9</sup>
- "El FOBAPROA es un seguro de depósito que existe desde 1990, de acuerdo al Art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, constituyendo su patrimonio con aportaciones de los Bancos para proteger el ahorro de la población, apoyados por el Gobierno Federal para superar la crisis bancaria en México".<sup>10</sup>

De los conceptos anteriores se puede decir, que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) es un ente que se creó con aportaciones de los Bancos, que pretende asegurar el dinero de los ahorradores mediante un fideicomiso privado constituido por el Gobierno Federal y administrado por el Banco de México, con el fin de cubrir cualquier contingencia en el futuro.

---

<sup>9</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit., p. 28.

<sup>10</sup> Palomino Ortega, Francisco, *FOBAPROA*, Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión, México, 1998, p. 36.

### 3.4.3 OBJETIVOS Y FUNCIONES

Los principales objetivos del FOBAPROA son:

- 1) Garantizar el dinero de los ahorradores.
- 2) Evitar y enfrentar futuras crisis financieras ante la devaluación de 1994 y los acontecimientos de 1995.
- 3) Realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las Instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas Instituciones.

Entre las principales funciones del FOBAPROA podemos mencionar las siguientes:

- 1) Efectuar el diagnóstico y evaluación de los Bancos.
- 2) Desarrollar metodologías de análisis que permitan calificar a las Instituciones de Crédito, de acuerdo con el grado de riesgo que presenten.
- 3) Participar a través de sus funcionarios, en el Consejo de Administración y en los comités de decisión de las Instituciones Bancarias que hayan requerido apoyo por parte del FOBAPROA.
- 4) Contribuir en las funciones de supervisión bancaria que realizan las autoridades financieras, en este sentido el FOBAPROA con la información que a su vez le proporciona la SHCP, el Banco de México y la CNBV, elabora un análisis de cada una de las Instituciones de Crédito y comparte con las autoridades los resultados de su diagnóstico.

Puede otorgar apoyos directos a la Institución o esperar los resultados de una intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar la forma de apoyo que se otorgará, así como la información recabada, el FOBAPROA diseña junto con el Banco de que se trate, un programa correctivo obligatorio para este; dicho programa establece la aplicación que se debe dar a los recursos que reciben las Instituciones aprobadas e indica las acciones correctivas que pretenden seguir para recuperar la estabilidad y autosuficiencia financiera de la Institución.

El FOBAPROA desempeñó sus funciones mediante diversos programas de apoyo a los Bancos, en el cumplimiento de dichos programas llevo a cabo los siguientes tipos de operaciones:

1. Otorgamiento de créditos simples.
2. Otorgamiento de créditos con garantía accionaria.
3. Aportaciones de capital.
4. Adquisición de flujos (cartera).
5. Adquisición de acciones.
6. Adquisición de obligaciones.

"La adquisición de flujos por lo general, no fue cubierta en efectivo, sino mediante suscripción de pagarés mismos que fueron avalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de los Bancos.

Los programas consisten en el otorgamiento de créditos, simples o con garantía accionaria, dentro de los fines del fideicomiso con autorización de la ley. La adquisición de flujos se encuentra en una situación de frontera, su legalidad podría ser discutible y sería necesario analizar la documentación respectiva, pero

lo que francamente resulta contrario es la adquisición de cartera, de acciones o de obligaciones de la Banca".<sup>11</sup>

#### 3.4.4 COSTO FISCAL

El vencimiento de los pagarés del fraudulento Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) hoy Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se han convertido en una seria amenaza para la viabilidad de las finanzas públicas y el desarrollo del país, la Banca ahora en manos de españoles, americanos y otros extranjeros, exigen el pago puntual de la deuda que a la fecha asciende a 529,102 millones de pesos. La deuda del corrupto rescate bancario que crece como bola de nieve y devora los recursos fiscales de la nación demandará el próximo año más de 33,000 millones de pesos de intereses, pero en 2005 los onerosos intereses y el vencimiento de los pagarés disparará la cifra a 141,000 millones de pesos.

Así, mientras la oscura compra de cartera basura que el gobierno de Zedillo endosó al pueblo de México con la complicidad del PRI y PAN permanece encubierta por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), se pone en riesgo el futuro de la nación al hipotecar los impuestos de los mexicanos en una Banca desnacionalizada, sin compromiso y mezquina con el desarrollo del país.

La terminación de los plazos para que el gobierno pague los pagarés en poder de los Bancos, no podrá ser cubierta con ninguna reforma fiscal y pondrá en peligro la viabilidad económica de la nación.

---

<sup>11</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit., p. 26-27.

De acuerdo al estudio elaborado por los grupos parlamentarios del PRD en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, a partir del 2003, los pagarés en poder de Banco del Atlántico y Serfin llegan a su fin, por lo cual el gobierno deberá pagar 33,251 millones de pesos. Para el 2004, vencen los pagarés de Inverlat y Serfin de nueva cuenta, por lo que se deberá pagar 20,884 millones de pesos. En tres años vencen los pagares en manos de los Bancos Atlántico, Banamex, Bancomer, BBV y Mercantil del Norte que sumarán en conjunto 141,642 millones de pesos mientras que en el 2006 el pago a todos los Bancos sumará 82,805 millones. Lo más grave se dará a partir del 2004 al 2006 en que la deuda crecerá de manera enorme e impagable, convirtiéndola en agravio de varias generaciones de mexicanos en otra deuda eterna.

Todos esos recursos deberán salir de los presupuestos de egresos, o sea de los impuestos de los mexicanos, lo cual seguramente hará crisis en 2005 ya que los beneficiarios de estos pagos serán los Bancos en manos extranjeras.

Desde el año pasado la SHCP y la CNBV han obstaculizado la investigación de los fraudes de los banqueros bajo el principio del secreto bancario. A pesar de que se descubrieron un gran número de créditos irregulares, triangulados, autopréstamos y otra cartera basura que el Gobierno Federal podría regresar a los Bancos, para aligerar la carga fiscal sobre el pueblo, los intereses del actual gobierno junto con los de PRI y PAN lo han impedido.

El analista económico del PRD Mario Di Costanzo y el diputado José Antonio Magallanes Rodríguez indicaron que la deuda del FOBAPROA-IPAB con BBVA Bancomer es de 116,193 millones de pesos (pagarés de BBV, Probusa y Promex); a Santander se le adeudan 78,500 millones de pesos (pagarés de Serfin y Banco Mexicano) y a Citibank 121,517 millones de pesos junto con la deuda de Banamex (Álvarez, Ignacio, México Hoy, junio 2002).

### 3.4.5 FUNDAMENTO LEGAL

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un ente que pretende proteger al ahorrador mediante un fideicomiso constituido en el Banco de México.

El Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito Fracciones I-VII establece que el FOBAPROA será constituido por el Gobierno Federal en el Banco de México, con la finalidad de realizar operaciones tendientes a evitar problemas financieros que puedan presentar las Instituciones de la Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas Instituciones.

Es obvio decir que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro tiene su fundamento legal más importante en el Art. 122 del título sexto de la Ley de Instituciones de Crédito, denominado "De la Protección de los Intereses del Público".

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

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

Esto significa que el Banco de México administrará un fideicomiso a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Cabe hacer mención que el FOBAPROA es un fideicomiso en el que deben encontrarse todas las Instituciones de Banca Múltiple y no las Instituciones de Banca de Desarrollo, por ser estas Instituciones de Crédito que responden en última instancia al Gobierno Federal.

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

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada Institución correspondiente a un año natural, no excederá respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.

- IV) En el contrato constitutivo del Fondo deberá preverse la existencia de un Comité Técnico, que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Comité Técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de estos objetos de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como, las demás facultades que se puedan prever en el contrato constitutivo del Fondo.

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

- V) Las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste solicite, para cumplir con sus fines, así como poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo, las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del Comité Técnico y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y cumplir con los programas o medidas correctivas que el Fondo les apruebe.

- VI) Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como Instituciones de Banca Múltiple de conformidad con la presente Ley, estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar el importe del patrimonio neto del propio Fondo, el porcentaje del capital del Banco que se trate, que represente el capital neto del conjunto de las Instituciones de Banca Múltiple en el mismo año.
- VII) El Banco de México cargará, en las cuentas que lleva a las Instituciones de Banca Múltiple, el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir conforme a lo dispuesto en el presente artículo, precisamente en las fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo.

De la totalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 122 citado, se desprende que el Fondo servirá para otorgar créditos a los Bancos cuando estos lo requieran y que el fondo del cual se podrá disponer para otorgar esas ayudas crediticias, deberá de integrarse con aportaciones que hagan los mismos Bancos.

En ninguna parte del artículo 122 se encuentra alguna disposición directa o sugerida, en el sentido de que el Fondo pueda integrarse con aportaciones tomadas por el erario público, por tanto, según el precepto la ayuda que algunos Bancos pudieran recibir, debería provenir necesariamente de sus aportaciones y de las aportaciones del resto de las Instituciones Bancarias.

### 3.4.6 EL FOBAPROA COMO FIDEICOMISO PRIVADO

Para poder comprender mejor el concepto de FOBAPROA como fideicomiso privado analizaremos primero al Fideicomiso Público.

**Fideicomiso Público:** es un contrato que constituye el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

#### SUJETOS

##### Fideicomitente

- a) En el fideicomiso público actúan por regla general como fideicomitentes el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos en los municipios.
- b) En el FOBAPROA. En términos del Artículo 122, de la Ley de Instituciones de Crédito, el fideicomiso se constituye por el Gobierno Federal, pero no tiene el carácter de entidad de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo que las aportaciones que lo conforman provienen de Instituciones de Crédito de Banca Múltiple, lo que nos lleva a considerarlo un fideicomiso de carácter privado. El fideicomitente es la SHCP.

#### Fiduciario

- a) En el fideicomiso público ejercen funciones de fiduciario tanto Sociedades Nacionales de Crédito de la Banca de Desarrollo, como las Instituciones de Crédito de la Banca Múltiple.
- b) En el FOBAPROA de conformidad con el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito Fiduciario es Banco de México.

#### Fideicomisario

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

## FINES

- a) El fideicomiso público tiene como fin primordial auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, es decir esta clase de fideicomisos es de interés público en cuanto tienen como finalidad satisfacer necesidades de la colectividad.
- b) El FOBAPROA pretende fundamentalmente realizar operaciones preventivas tendientes a evitar o colaborar con los problemas financieros que pudieran presentarse en las Instituciones de Banca Múltiple (con los que se evitarán problemas financieros a los Bancos privados), lo mismo que enfrentar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de las operaciones de captación y de servicios que celebran con su clientela a través de actos jurídicos de derecho privado; esto es que sus fines son de carácter eminentemente privado.

## PATRIMONIO

- a) En el fideicomiso público el patrimonio fiduciario se constituye por la afectación de bienes del dominio público de la federación, bienes del dominio privado de la federación, bienes muebles, bienes inmuebles, dinero en efectivo, subsidios y derechos provenientes del estado.
- b) En el FOBAPROA el patrimonio fiduciario se integra por las aportaciones ordinarias y extraordinarias de dinero que las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple están obligadas a cubrir (Art. 122 Fracción III de la Ley de Instituciones de Crédito).

**Aportaciones Ordinarias:** En un año, estas no pueden exceder del cinco al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.

**Aportaciones Extraordinarias:** En un año, dichas primas no pueden exceder del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.

## MARCO LEGAL

- a) Los fideicomisos públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, por lo que son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- b) El FOBAPROA se encuentra regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) y por la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), que no le da carácter de entidad de la Administración Pública Federal, por lo que no esta sujeto a disposiciones aplicables a dichas entidades.

## ELEMENTOS DEL MECANISMO PREVENTIVO

En el FOBAPROA participan como:

- **Fiduciario.-** El Banco de México, es autorizado por la Ley de Instituciones de Crédito para realizar el fin del fideicomiso, como titular del patrimonio (Artículos 346 y 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

- **Fideicomitente.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la autoridad administrativa competente (Artículos 349 de la Ley de Instituciones de Crédito).
- **Fideicomisario.-** Las Instituciones de Banca Múltiple, son las que reciben el beneficio derivado del fideicomiso (Artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

#### **3.4.7 COBERTURA**

México es un país que presenta un sistema de cobertura total. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro siempre ha garantizado en un cien por ciento las obligaciones a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple. Dicho monto se da a conocer por el Banco de México.

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

- Proporciona una mayor estabilidad a los Bancos, ya que no les permite asumir situaciones demasiado riesgosas.
- Permite a los ahorradores buscar entidades que operen responsablemente.

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

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

### 3.4.8 REHABILITACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

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

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

El inicio de los apoyos se determina en dos situaciones:

- 1) Cuando la Institución Crediticia toma la iniciativa de solicitar el auxilio del FOBAPROA y la autoridad resuelve afirmativamente dicha petición.
- 2) Cuando el Banco, no reconoce su mal situación y la autoridad determina la necesidad de que este reciba la ayuda del fideicomiso.

Cabe recordar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con un programa denominado MACRO que se encarga de asignar a cada una de las Instituciones de Crédito una de las calificaciones siguientes:

- 1) **MUY BUENO:** El Banco presenta una situación sana en todos los sentidos su evaluación será de carácter rutinario.
- 2) **SATISFACTORIO:** La Institución requiere de ajustes menores que se realizarán durante el curso normal de sus operaciones.
- 3) **SUFICIENTE:** La posibilidad de quiebra es remota pero se requiere de atención especial y supervisión en áreas problemáticas.
- 4) **INADECUADO:** La entidad presenta problemas que implican un mayor riesgo de pérdida. Se requiere una supervisión cercana y un programa de corrección, que inclusive puede llegar a requerir el apoyo de recursos específicos del FOBAPROA.
- 5) **DE URGENTE ATENCIÓN:** El Banco tiene una elevada posibilidad de quiebra, sus problemas requieren de atención urgente e intervención del FOBAPROA.

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

### 3.5 INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

El debate del FOBAPROA siempre versó en torno al objetivo de encontrar una solución integral al problema, de tal forma que nunca más se repitiera un fenómeno tan vergonzoso como ese; los planteamientos pretendían evitar en lo futuro la repetición de otra crisis bancaria de las dimensiones de la actual y siempre estuvo presente en nuestros argumentos y propuestas la necesidad de reducir el costo mediante la identificación de los créditos irregulares, indebidos o ilícitos, que al sacarse del FOBAPROA hubiera implicado una reducción sustancial al costo fiscal para lograrlo, era indispensable llevar a cabo auditorías confiables y profundas. Al alejarse la posibilidad de esto, se propuso la creación de una "Comisión de la Verdad", integrada por un equipo de personas honorables con reconocimiento público, encargada de seleccionar los créditos lícitos y pasarlos a reconocimiento del Congreso para ser absorbidos por el Instituto o una nueva Institución que sustituyera al FOBAPROA. Solo así se tendría la certeza de que ni un solo crédito derivado de la corrupción fuera salvado con recursos públicos.

El 19 de enero de 1999, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, La Ley de Protección al Ahorro Bancario, en la cual se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo que dio lugar a la desaparición del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) creándose el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) mismo que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio lo que le da el carácter de entidad de la Administración Pública Federal.

El Instituto asume la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellas de capitalización y compra de cartera realizada por el fideicomiso denominado FOBAPROA, esto incluye las operaciones realizadas por los interventores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es decir, el Instituto se convierte en el "heredero universal del FOBAPROA".

"Se dijo en su momento, que FOBAPROA subsistiría mientras se pasaba al Instituto las operaciones válidas y legítimas así calificadas por las auditorías. Primero se auditaba y después pasaban al Instituto sólo los créditos legales. Este era un candado muy fuerte que evitaría que los créditos derivados de la corrupción fueran salvados con recursos públicos. Sin embargo, este candado desapareció en la Ley sin enterar a los diputados de lo que ello implicaba: Renunciar al principio de la transparencia.

La Ley aprobada establece que de entrada el Instituto se hace cargo de todos los activos y pasivos en el mismo momento de aprobarse la Ley y sin esperar a que terminen las auditorías que pudieran determinar el origen y naturaleza de las operaciones realizadas por el FOBAPROA; el nuevo Instituto asume, absorbe, se come todas las operaciones independientemente si son lícitas o no; se aceptan incondicionalmente todos los contratos, los compromisos celebrados, se hacen válidos los avales y las obligaciones solidarias otorgadas por el gobierno en los pagarés y en los contratos bancarios".<sup>12</sup>

Se renunció a la posibilidad de que el Instituto renegociara con los Bancos, nuevas condiciones para resolver el quebranto y para negociar con los deudores nuevas reglas para recuperar lo más posible.

---

<sup>12</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit., p. 157.

### 3.5.1 CONCEPTO

Los conceptos de algunos autores son:

- "El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, responsable de establecer un sistema de protección al ahorro bancario y de garantizar los depósitos públicos en los Bancos".<sup>13</sup>
- "Es un Instituto que se creó tras las auditorías instruidas por la Cámara de Diputados que deberá concluir los programas de saneamiento financiero desarrollados por el Gobierno Federal en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las Instituciones de Banca Múltiple".<sup>14</sup>
- "El Instituto de Protección al Ahorro Bancario es un organismo autorizado para realizar rescates e intervenciones en Bancos con problemas de capital, mediante decisiones que deberán ser aceptadas por cuatro de los siete miembros de la Junta de Gobierno..."<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit., p. 155.

<sup>14</sup> Auping Birch, Juan, Op. Cit., p. 102.

<sup>15</sup> Estefan Chidiac, Charbel, *FOBAPROA: Botín político*, Honorable Congreso de la Unión, México, 1999, p. 98.

Con los conceptos anteriores podemos decir que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que deberá concluir los programas de saneamiento financiero desarrollados por el Gobierno Federal en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las Instituciones de Banca Múltiple, responsable de establecer un sistema de protección al ahorro bancario y de garantizar los depósitos de los ahorradores.

### 3.5.2 OBJETIVOS

La Ley de Protección al Ahorro Bancario establece como objetivos del IPAB los siguientes:

- Establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas.
- Regular los apoyos financieros otorgados a las Instituciones de Banca Múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador.
- Establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de las funciones.
- Concluir los procesos de saneamiento de Instituciones Bancarias, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación.

### 3.5.3 FUNCIÓN

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, funciona como Instituto responsable de establecer un sistema de protección al ahorro bancario, garantiza los depósitos públicos en los Bancos y señala con transparencia quiénes son los sujetos con derechos a este mecanismo de protección cuando se determine la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una Institución de Banca Múltiple.

Una de las diferencias con el FOBAPROA es que el IPAB actuará sólo cuando una Institución se encuentre en riesgo de colapsarse. Así el IPAB tendrá la posibilidad de intervenir ese organismo y sólo si es viable mediante dictamen técnico podrá administrarlo cautelosamente para rehabilitarlo y que continúe funcionando. De quebrar la Institución, el IPAB no podrá intervenir, aunque existe la posibilidad con el esquema mutual de las aportaciones de los Bancos.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el IPAB no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas, para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos, cuyos montos en ningún caso excederán el 6 por ciento de los pasivos totales cada tres años de las Instituciones que haya publicado la CNBV en el mes inmediato anterior.

El FOBAPROA administrará los compromisos que previamente haya contraído, hasta que en tanto, no concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

En la medida en que la gestión económica del FOBAPROA sea auditada, se procederá conforme a lo siguiente: en caso de que la auditoría reporte irregularidades se procederá a deslindar responsabilidades a que hubiere lugar y los culpables de aquéllas deberán asumir su plena responsabilidad legal y económica. "Ninguna operación que realice el IPAB podrá constituir deuda pública, directa o contingente. Se deberá convenir con los interesados una fórmula equitativa de participación de pérdidas que mejore el convenio original con el FOBAPROA.

Se deberá procurar que el costo derivado de los créditos que no fueron pagados y que hayan sido objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera sea absorbido por el IPAB, así como por el propio Sistema Financiero, por medio del pago de cuotas respectivas a las Instituciones Bancarias, que deberán solventar al IPAB".<sup>16</sup>

### 3.5.4 FINALIDAD

La finalidad del IPAB es garantizar la protección al ahorro y de manera excepcional otorgar apoyos financieros para salvar y sanear Instituciones que tengan problemas de solvencia o liquidez; sin embargo el pretender absorber los recursos del Fondo de contingencias futuras los pasivos del FOBAPROA, aleja al

---

<sup>16</sup> Palomino Ortega, Francisco, Op. Cit., p. 65.

IPAB de la finalidad señalada, de tal manera, que en caso de quiebra de alguna Institución o de todas, se tendrá que recurrir al presupuesto público, es decir, serán rescatados los Bancos con los recursos de los contribuyentes.

"En los artículos 28 y 29 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se explican las condiciones que deben reunirse para que el Instituto pueda otorgar apoyos excepcionales y se señala que será con cargos a los recursos propios del Instituto y de los financiamientos que obtenga, pero habría que hacer énfasis en que los recursos del Instituto provienen del Presupuesto Federal y que el principal financiamiento que obtiene es del Banco Central, que también implica recursos públicos, así que por todos lados serán los contribuyentes los que sigan cargando con el costo de la mala administración bancaria.

Cabe señalar que con la propia Ley de Protección al Ahorro, ya se contempla la aportación de apoyos para el Banco del Atlántico, Promex y Bancrecer, así como el pago de compromisos adquiridos por el FOBAPROA a favor de Citibank, BBV, Santander y Banorte por un monto de casi 30 mil millones de pesos, que se aseguraron en el presupuesto 1999".<sup>17</sup>

### **3.5.5 LA DEUDA DEL FOBAPROA SE CONVIERTE EN DEUDA PÚBLICA**

A pesar de los discursos, de la exposición de motivos y los comerciales que afirmaban que no se aceptaría la violación constitucional de convertir en deuda pública los pasivos del FOBAPROA, que no se reconocerían los avales, ni los pagarés, ni los contratos, etc. Todo ello quedó en declaraciones y la Ley de

---

<sup>17</sup> Palomino Ortega, Francisco, Op. Cit., p. 68.

Protección al Ahorro Bancario se convirtió en el instrumento que permitirá todo ello.

"Con la aprobación de esta Ley y particularmente el 5º y 7º Transitorios, se aceptó la petición que hizo el Ejecutivo Federal, cuando solicitó la aprobación del Congreso para convertir 500 mil millones de pesos en deuda pública directa".<sup>18</sup>

En estos transitorios se acepta esa carga extraordinaria para el pueblo de México, que contraviene la Constitución y las leyes que regulan el Sistema Financiero.

En el 5º Transitorio se establecen las medidas a tomar de acuerdo con el resultado de las auditorías, el 7º Transitorio ordena asumir la totalidad de las operaciones sin perjuicio de las auditorías; es decir, la auditoría no es condición para la absorción de todas las obligaciones de FOBAPROA por el IPAB, primero se reconoce, luego se audita y el IPAB garantiza el pago de todos los recursos.

#### Operaciones Irregulares.

Las operaciones ilícitas o así reconocidas por el auditor no tienen un tratamiento especificado en la Ley, se deja a criterio y decisión de la Junta de Gobierno del IPAB, se excluyó a la Cámara de Diputados en la elaboración de los criterios de funcionamiento del IPAB y se dejó absoluta discrecionalidad a la mencionada Junta. Debemos recordar que los propios Bancos sin excepción otorgaron créditos sin apegarse estrictamente a las normas bancarias y que muchos deudores eludieron los pagos de sus créditos a pesar de que contaban con recursos para hacerlo.

---

<sup>18</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit., p. 158.

La consecuencia inmediata de haber aprobado el IPAB es que los abusos serán pagados inevitablemente por los contribuyentes, así lo deja claro el 5º Transitorio en su Fracción II: "Una vez concluidas las auditorías, las Instituciones podrán optar por cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo... Simultáneamente, el Instituto otorgará garantías o instrumentos de pago que cubra los referidos derechos de cobro...". Es decir, en caso de hallarse alguna operación irregular, es el Banco y no el Instituto el que opta, si así lo desea, por terminar el contrato, en tal caso el IPAB le garantiza el pago, se compromete a liquidar el crédito si el deudor responsable de la operación no lo hace.

Sustitución de los pagarés FOBAPROA por nuevos títulos.

El inciso A) del 5º Transitorio establece el otorgamiento de nuevos títulos con el aval del IPAB para canjear tales instrumentos por dinero líquido, es decir, para obtener liquidez.

Con esta disposición los Bancos podrán contar con títulos de crédito que también cuentan con la garantía del Gobierno Federal a través del Instituto, como antes fue con el FOBAPROA, con la importante diferencia que el FOBAPROA no tenía esas facultades legales y al IPAB se le otorgan para lavar toda la ilegalidad en que incurrió el gobierno al firmar como avales del FOBAPROA.

Con estos nuevos instrumentos, los Bancos podrán obtener liquidez, dinero que se convierte en deuda pública contingente ya que los emitirán los Bancos con el aval del IPAB; se viola por lo tanto, el objetivo central de que ninguna operación de FOBAPROA se transformase a deuda pública directa o continente.

### Ausencia de reglas.

En el apartado referido a las Reglas Generales dentro del 5º Transitorio, se establecen algunos criterios que deberá seguir la Junta de Gobierno del IPAB cuando emita Reglas Generales. Lo primero que debe señalarse es que las mencionadas normas debieron haber sido aprobadas por el Congreso para que pudieran ser respetadas por los Bancos; lejos de ello, se establece que las normas serán producto de un convenio al que lleguen el IPAB y los Bancos, las reglas, los procedimientos y las sanciones no serán determinadas por una autoridad, ni por el Congreso, sino por el Instituto de acuerdo con los banqueros.

El inciso B) sólo "propone", hace un llamado, "acude a la buena intención", para que los Bancos logren buenos resultados en su administración, se es complaciente, condescendiente y servicial con los banqueros. La realidad es que los banqueros difícilmente aceptarán que por su ineficiencia y su falta de compromiso en el cobro de la cartera vencida y cedida al FOBAPROA, es que ha habido mayores pérdidas y obviamente rechazará cualquier convenio que establezca sanciones a la negligencia y a la corrupción. En el momento que se quisiera aplicar alguna sanción a un Banco, éste hará valer el contrato que le firmo FOBAPROA en el cual el gobierno se comprometió a asumir entre el 75% y el 100% de las pérdidas, dado que en esta nueva Ley tampoco se quiso renegociar con los Bancos los términos de tales contratos, favorables a estas Instituciones.

### Los grandes deudores con posibilidades de pago.

El inciso D) de las Reglas Generales, desarrolladas en el 5º Transitorio de la Ley, está dedicado a los deudores grandes que cuentan con recursos económicos para pagar su crédito y no lo pagan, sin embargo la Ley sólo hace un

llamado a la "buena fe", el IPAB se encargará de persuadir a los grandes deudores a que paguen, intentará convencerlos de esto.

No se dice qué incentivos, ni qué mecanismos habrá de persuasión; inaceptable es que la Ley no menciona sanción alguna al que pudiendo pagar, no paga; no sanciona a los que se valen de maniobras o sobornos para no pagar. El hecho de que estos créditos no sean pagados por los deudores, a sabiendas de que si los puedan pagar provoca que esa deuda se transfiera a los contribuyentes, significando una pesada carga para las finanzas públicas del país y deja las puertas abiertas para la nueva corrupción. Era de esperarse que se pusieran reglas muy firmes y sanciones severas a quien pretenda repetir la historia nefasta del FOBAPROA, pero no se hizo.

El Fondo de garantía de los depósitos nace sin fondos.

El inciso C) del 5º Transitorio establece que se procurará que el mecanismo que acuerden el Instituto y los Bancos para cubrir los pagos de créditos que no fueron cobrados parcial o totalmente, se absorba con cargo preferentemente a las Instituciones a través del pago de las cuotas que deban hacer al Instituto. "Es una recomendación, no obliga a que así sea y esto es peligroso porque está mezclando dos conceptos financieros, por un lado, las cuotas que recibe el IPAB son para constituir el Fondo de contingencias futuras, pero coloca las cuotas como recursos para pagar las pérdidas pasadas contenidas en el FOBAPROA. Se mezcla el futuro con el pasado, en una obvia maniobra para ocultar que esa deuda se cubrirá con recursos públicos".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit. p. 164.

Es una medida peligrosa porque se protege el futuro, las cuotas servirán para pagar errores pasados de los banqueros. El supuesto seguro de los depósitos nace sin capital, sin recursos, es virtual, de tal modo que en caso de una nueva crisis serán los contribuyentes quienes paguen al 100%, una vez más, el quebranto de uno o todos los Bancos, por lo menos de aquí hasta el 2046 en que sólo se garantizarán los depósitos de hasta 400 mil UDI'S.

### **3.5.6 EL CONGRESO DE LA UNIÓN SUBORDINADO A LAS ORDENES DE LA JUNTA DEL IPAB**

En el artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se compromete al Congreso de la Unión a cubrir el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos que el IPAB solicite, si acaso no le alcanzan los recursos con que cuenta en un momento dado.

Así también el artículo 47 obliga a la Cámara de Diputados a proveer de recursos al IPAB mediante un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto será presentado por la Junta de Gobierno del mencionado Instituto, lo cual es aberrante y daña a la soberanía del Congreso y subordina un poder del Estado electo por un voto ciudadano, a los intereses de siete personas que tienen a su cargo el IPAB. Esto puede representar inconstitucionalidad e incluso improcedencia si se siguen los pasos legales para el efecto.

### 3.5.7 MULTIUSOS Y MEGAPODERES DEL IPAB

En los artículos 49 a 54 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se señala que puede constituirse a juicio de la Junta de Gobierno, "una administración cautelar" en las Instituciones que reciban apoyos financieros; se trata de un administrador único o interventor, facultad que se duplica también con las funciones de la CNBV, significando también doble costo.

El artículo 58 le da facultades al IPAB para adquirir activos de las Instituciones, es decir, repite el esquema de compra de cartera del FOBAPROA. El IPAB se convierte, por lo tanto, en un enajenador y administrador de dichos bienes, por sí mismo o contratando empresas que lo hagan, todo lo cual implicará recursos humanos, materiales y financieros adicionales; esta posición no varía en nada con respecto al FOBAPROA, es igual.

"Se trata de un "Súper-Instituto" que tendrá facultades para ser síndico, liquidador, administrador único, rescatista de última instancia, supervisor, contrata deuda pública hasta por un monto de 3% de los pasivos totales sin consultar al Congreso de la Unión (igual que FOBAPROA), puede vender o enajenar bienes, etc., facultades todas duplicadas en otros ordenamientos superiores, es decir, usurpa funciones de la CNBV, del Banco de México y del Congreso de la Unión, lo cual resulta inconveniente desde cualquier punto de vista".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> García Colorado, Gabriel, Op. Cit. p. 168.

### **3.5.8 ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DEL IPAB**

#### **JUNTA DE GOBIERNO**

La administración y gobierno del IPAB estará a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo. Dicha Junta se integrará por 7 vocales, 3 de ellos son los titulares de la SHCP, BANXICO y CNBV, esto es, el Secretario de Hacienda, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, funcionarios que organizaron el FOBAPROA, piezas clave en la venta irregular de Bancos, en la ilegalidad de los pagarés y en general, los responsables directos del quebranto bancario, lo cual lleva implícito el objetivo de convalidar todas las operaciones irregulares al seno del FOBAPROA aún nombrándose a los suplentes que son destinados por los titulares según el 2º Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Los otros cuatro vocales serán personas designadas por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, mismos que son designados por periodos de cuatro años (Art. 75 y 76). La Junta de Gobierno es la más importante, porque será la encargada de la conclusión de FOBAPROA.

Con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Junta de Gobierno tiene entre otras las siguientes facultades:

- Resolver el otorgamiento de los apoyos previstos en la Ley.
- Declarar la administración cautelar, así como aprobar la liquidación o la solicitud de suspensión de pagos o declaración de quiebras de las Instituciones de Banca Múltiple.
- Aprobar las cuotas ordinarias, extraordinarias y los criterios para las cuotas diferenciadas.
- Establecer las políticas para la administración y enajenación de los bienes del IPAB.
- Evaluar las actividades del IPAB.
- Analizar y aprobar los informes del Secretario Ejecutivo.
- Nombrar y remover al Secretario Ejecutivo.

## EL SECRETARIO EJECUTIVO

La administración del IPAB está a cargo de un Secretario Ejecutivo, nombrado por la Junta de Gobierno. Es la máxima autoridad administrativa del Instituto, como tal, le corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos que competen directamente al IPAB.

El Secretario Ejecutivo es el encargado de proponer y en su caso adoptar las medidas que sean necesarias para que el Instituto realice adecuadamente todas las funciones para las que fue creado.

Es el responsable de elaborar y someter la aprobación de la Junta de Gobierno, los informes que se envían al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y que establece claramente la propia Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Las principales atribuciones del Secretario Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 84 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, son:

- Administrar el IPAB.
- Ejercer la representación legal del IPAB.
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno.
- Formular los proyectos de Presupuestos de Ingresos y Egresos del IPAB y los requerimientos de financiamiento.

### **3.5.9 EL IPAB TAMBIÉN ABSORBERÁ LOS CRÉDITOS DEL BANCO DE MÉXICO OTORGADOS A FOBAPROA**

El artículo 8º Transitorio indica que los créditos otorgados por el Banco de México al FOBAPROA serán asumidos por el Instituto pero tales financiamientos se irán extinguiendo conforme el Banco de México vaya teniendo recursos para pagar, con esta disposición implica que el Instituto refleja en sus estados financieros un pasivo por tiempo indefinido, que seguramente se perpetuará porque no puso ninguna condicionante al Banco Central que lo obligue a pagar.

Lo anterior demuestra la pretensión de esconder el verdadero monto del costo fiscal a toda costa.

### **3.5.10 LOS PRIMEROS PAGOS DEL INSTITUTO Y LA GARANTÍA DEL IPAB**

En el artículo 9º prácticamente se aprueba que el Instituto cubrirá las operaciones de saneamiento financiero comprometidas por el Ejecutivo hacia Banco del Atlántico, Banca Promex y Bancrecer, con cargo al presupuesto federal ya que es claro que el Instituto no cuenta con los recursos necesarios y por lo tanto se continúa operando como el FOBAPROA, sólo que ahora con otro nombre.

Conviene señalar que estos casos se siguen negociando y no se entregó información de estos Bancos a la Cámara de Diputados, razón que motiva a revisarlos a detalle antes de pagar documentos de dichos Bancos. En tanto los Bancos mexicanos terminan de fortalecerse, no es conveniente limitar la protección que brida a los depósitos de un día para otro. Por eso la garantía del IPAB se irá reduciendo paulatinamente hasta el año 2005. En todo momento los pequeños y medianos ahorradores tendrán sus depósitos asegurados.

A partir del año 2003, el IPAB cubrirá depósitos hasta un monto de 10 millones de UDI'S, cantidad que equivale actualmente a más de 27 millones de pesos.

Para el año 2004, la protección aplicará a los depósitos hasta por 5 millones de UDI'S, es decir alrededor de 13 millones de pesos.

En el año 2005 entrará en vigor el límite de protección de 400 mil UDI'S, es decir, cerca de 1 millón de pesos al día de hoy, por persona y por Institución. Lo cual significa que si una persona mantiene cuentas en diferentes Bancos, todas ellas estarán garantizadas hasta por el monto señalado.

## Capítulo 4

# REPERCUSIÓN DEL FOBAPROA EN LAS CONTRIBUCIONES FISCALES

### 4.1 LA LEY DE DEUDA PÚBLICA

El artículo 4º de esta Ley, en su Fracción V, confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la función de contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía de la misma, para la realización de operaciones crediticias, siempre que los créditos estén destinados a proyectos de inversión o actividades productivas, acordes con las políticas de desarrollo económico y social que generen recursos para el pago del crédito.

El artículo 9º determina que será el Congreso de la Unión quien autorice montos de endeudamiento directo interno y externo, que sean necesarios para el Gobierno Federal y las entidades del sector público. El anterior artículo, en concordancia con el numeral 12 del mismo ordenamiento, dice que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de créditos, para el financiamiento del presupuesto federal.

En el caso de FOBAPROA, primero se contrajo o pretendió contraer la deuda, firmando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los pagarés para cubrir los flujos (cartera vencida) y después se pretende obtener la autorización del Congreso de la Unión.

El artículo 15 de la Ley de Deuda Pública, establece que "en ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan".<sup>21</sup>

En el presente caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó financiamiento y se obligó a pagarlo, a sabiendas de que el fondo deudor, se encontraba agotado y que él mismo, que es la entidad obligada inicialmente para su pago, no podría llevarlo a cabo por carecer de recursos para ello, tampoco podría pagarlo el Banco de México, que es la entidad pública que lo promovió.

#### 4.2 DEUDA PÚBLICA

La propuesta que hace el ejecutivo, a través del artículo 4º transitorio de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, es que "las obligaciones contraídas, por el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el FOBAPROA y las obligaciones de las Instituciones de Banca Múltiple, intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y apoyadas por el mismo Fondo, pasarán a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal".

---

<sup>21</sup> Ley General de Deuda Pública, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976, p. 37.

De la anterior pretensión del ejecutivo, surgen algunas consideraciones y previsiones que hay que hacer:

En primer lugar, definir qué se entiende por "deuda pública", enseguida qué es "deuda pública directa y contingente" y finalmente qué naturaleza jurídica y qué efectos produce el aval en los pagarés de FOBAPROA y quizá en otros, por el Gobierno Federal.

La Deuda Pública se define como: "el conjunto de obligaciones pecuniarias (dinero efectivo) que tiene el Estado frente a particulares nacionales o extranjeros, personas físicas o morales y frente a otros Estados..."<sup>22</sup>

La Ley de Deuda Pública en su artículo primero establece, que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las Instituciones que presten servicio público de Banca y Crédito, las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los fideicomisos en que el fideicomitente sea el Gobierno Federal.

Por otra parte, el artículo 18 de la misma Ley define como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y como pasivo contingente, al resto del financiamiento, esto es, el que debe pagarse con posterioridad a los ejercicios actual y siguiente.

---

<sup>22</sup> García Colorado, Gabriel. Op. Cit., p. 40.

Cabe hacer notar que la Ley citada, supone como origen, un financiamiento; y por financiamiento se entiende, según el artículo 2º de la misma Ley, la contratación de créditos, empréstitos o préstamos, derivados de:

1. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos.
2. La adquisición de bienes y contratación de obras y servicios a plazos.
3. Los pasivos contingentes.
4. La celebración de actos análogos a los anteriores.

"Con lo anterior se confirma, que a un financiamiento, generador de deuda pública, que la Ley denomina con las palabras análogas, crédito, empréstito o préstamo, necesariamente debe corresponder un pago, un ingreso equivalente y proporcional al pasivo contraído. No es posible considerar un pasivo, sin un ingreso previo que puede consistir en dinero, divisas, bienes o en última instancia, en servicios previamente prestados".<sup>23</sup>

Finalmente, se debe determinar qué alcances jurídicos tiene el aval puesto por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los pagarés a favor de los Bancos, entregados a estos, como contraprestaciones en la compra de cartera.

---

<sup>23</sup> Rojas Suárez, Liliana, *Manejo de las crisis bancarias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 137.

#### 4.3 INJUSTICIAS DEL FOBAPROA

El FOBAPROA es un fideicomiso que nació para evitar la llegada de una crisis financiera que afecte los recursos de los ahorradores depositados en los Bancos que sufren insolvencia o quebranto. Su noble propósito, sin embargo, ha venido a contrastar con la realidad y bajo el escudo de capitalizar a los Bancos mediante la compra de cartera, se solapan otras acciones que con dificultad encontrarían justificación.

El refrán popular de a "rio revuelto ganancia de pescadores", encuentra su mejor realización en FOBAPROA, ya que a su sombra reposa la injustificación.

"Hoy son más de 568 mil millones de pesos que el gobierno debe a los Bancos y Casas de Bolsa por el rescate de la Banca, pero cada mes la cantidad subirá más de 8 mil millones adicionales. En ese gran racimo de billetes entregados mediante bonos de deuda gubernamental, se encuentran bienes que sólo cubren la mitad del importe.

Para ser más claro: el gobierno compró el derecho de deuda que particulares tenían con los Bancos, pero solo la mitad tiene garantías, o sea, que si se quiere cobrar, no puede ejercerse ese derecho de cobrar, quitándole bien alguno al particular. Dicho de otro modo, la mitad de la deuda fueron créditos a palabra, sin bienes en garantía".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Estefan Chidiac, Charbel, Op. Cit., p. 112.

Cualquier ciudadano común y corriente no consigue un crédito a menos que comprometa su casa, terreno o carro, para obtener algunos pocos miles de pesos, pero en cambio a personas de buena relación con los Bancos y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les dieron muchos millones de dólares por sólo empeñar su palabra.

Claro que desde el mismo momento en que se firmaron las solicitudes, no podría esperarse otra cosa que garantizar que pronto se convirtieran en cartera vencida, gracias a las condiciones de crédito, si no pagaban no les entregaban nada. Cabe mencionar que la cartera vencida en las Instituciones de Crédito está representada por todos los préstamos, créditos o adeudos de la clientela, que por cualquier causa no fueron cubiertos oportunamente a su vencimiento.

Además, muchos de estos préstamos presumen que fueron cruzados entre banqueros y autopréstamos. Un banquero le autorizaba un préstamo a otro por un monto y le pedía al beneficiario que le autorizara otro en las mismas condiciones pero de su Banco. Este es el tipo de créditos que están en FOBAPROA y que Ernesto Zedillo pide al Congreso de la Unión que absorba como deuda pública, deuda del pueblo. Por eso, es una injusticia que se le apruebe a ciegas y debe revisarse a fondo para saber, qué es lo que hoy por hoy le daría a cada mexicano una deuda que no le corresponde.

Como si eso fuera poco, el Subsecretario de la Secretaría Hacienda y Crédito Público afirmó que de la cartera vencida en poder de FOBAPROA, realmente sólo se podrá recuperar el 30 por ciento de su valor. Dicho de otro modo, por cada peso que usted, sus hijos y yo pagamos gracias al FOBAPROA, sólo se recuperan 30 centavos (Truax, Eileen, Macroeconomía, agosto 1999).

Ernesto Zedillo, Guillermo Ortiz, Angel Gurría y sus colaboradores presentaron todas las excusas posibles para evitar que se revisara cualquier documento particular y pidieron que se diera mayor celeridad a la aprobación de todas las iniciativas. Todos los procesos de negociación y los convenios que firmaron los banqueros con FOBAPROA y el gobierno, fueron autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Fue esta Comisión la que decidió cuál cartera comprar, a qué valor, a quién comprársela y quién debería auditarla, fue la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la que decidió si los resultados de los auditores se tomarán en cuenta, etc.

Frente a la crisis sistemática de la Banca Mexicana que estalló en 1995, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) emprendió una serie de acciones tendientes a evitar un colapso del Sistema Financiero. Se ha pretendido que estas acciones fueran la mejor opción para enfrentar el desastre bancario; que los pasivos que el FOBAPROA contrajo en la operación de rescate de los Bancos en problemas que a febrero de 1998 ascendieron a 552,300 millones de pesos sumándoles los recursos fiscales previamente erogados en programas de apoyo a Bancos y deudores (\$76,820 millones al cierre de 1997) y descontando las repercusiones por cobro de carteras o venta de activos (estimadas en \$218,700 millones), constituyen el costo mínimo de haber impedido una crisis de dimensiones mayores; y que la conversión de estos pasivos en deuda pública constituye hoy día, la opción más benigna para continuar el proceso de saneamiento bancario.

En estas condiciones, el Gobierno Federal no tiene más remedio que tomar uno de dos caminos, ser cómplice y parte del saqueo a la nación, dejando las cosas como están, expresado en la mejor tradición priista, o bien, tomar una decisión política muy fuerte: abrir las cuentas del FOBAPROA.

La Banca Mexicana ha sido, en años anteriores, víctima y verdugo, y a la vez héroe de la economía mexicana; según parece todavía nos falta lo peor, si se abren las cuentas cerradas del famoso y temido FOBAPROA, ahora IPAB. Estas podrían ser algunas de las consecuencias para todos los mexicanos:

1. Los defraudadores, pondrán en riesgo su libertad personal, su patrimonio que se presumirá mal habido y estará en riesgo de ser decomisado, las ventajas para la Administración Pública serán las de obtener recursos necesarios para la economía nacional.
2. El Gobierno Federal podrá recuperar parte de credibilidad, se hablará con razón de cambios de fondo para modificar las estructuras y si llegan recursos, podrá financiar sus planes de gobierno sin aumentar contribuciones.
3. Las personas que perdieron su patrimonio en parte o totalmente por el anatocismo bancario, el cual se convirtió en deuda pública y por ende, al derivarse dichas ganancias de actos ilícitos, existe la posibilidad de reclamar daños y perjuicios por los hechos pasados.
4. Los contribuyentes nos ahorraremos el aumento de impuestos y con eso ya estamos de gane.

Como es fácil apreciar, las consecuencias de abrir los archivos del FOBAPROA son enormes y de una trascendencia muy grande para la economía nacional, de ahí la importancia de analizar la repercusión fiscal de este tema.

El nuevo Gobierno Federal llega al poder con una carga financiera derivada del FOBAPROA que limita el gasto público a 13 centavos de cada peso, el gasto del gobierno no es la deuda externa, sino el terrible FOBAPROA.

#### 4.4 FOBAPROA Y EL CONTRIBUYENTE

Entre las medidas propuestas está la de convertir la deuda del FOBAPROA en deuda pública, esto con el fin de que el dinero que ya se debe, se pague en las condiciones más fáciles y convenientes para el gobierno, por ejemplo: con el aumento de las tasas de interés e impuesto (IVA), subiendo los precios de los servicios públicos (gasolina, gas y la electricidad de los hogares), disminuyendo el gasto social (salud, empleo, educación y vivienda).

Resulta de elemental dignidad, como ciudadano contribuyente, externar la incómoda postura de ver y oír las discusiones acerca del destino que debe darse al producto de su trabajo, que por la vía del pago de impuestos, puede ser asignado a proporcionar servicios públicos a los que menos tienen en una clara función de redistribución del ingreso; o bien, que se destinen al pago de una nueva deuda interna, por conversión o reconocimiento que se supone, debe hacer el Congreso de la Unión.

Se intentó tranquilizar a la opinión pública diciendo que "no será la población en su conjunto, sino sólo los contribuyentes, (que son un número bastante pequeño) quienes deberán pagar los costos del FOBAPROA". La afirmación, sin embargo, no resultó nada tranquilizadora. Ciertamente, si los 552,300 millones de pesos de pasivos del FOBAPROA se hubieran pagado de contado, en febrero de 1998, habría representado una erogación equivalente a \$28,500 pesos por familia (\$5,697 pesos por mexicano, incluidos bebés), esto es si todas las familias contribuyeran por igual al fisco. Sin embargo, aunque en realidad casi todas las familias de México son contribuyentes (cuando menos de IVA), es cierto que cuatro quintas partes de la carga fiscal son absorbidas por la cuarta parte de las familias. De esta manera, cada una de estas familias habría

pagado alrededor de \$100,000 de riguroso contado. Y si se hubiera asumido como una deuda perpetua en unidades de inversión, abonando cada año sólo los intereses reales, estas familias estarían sujetas a un tributo perpetuo de alrededor de \$8,000 anuales, pagaderos de generación en generación.

Ahora bien, para las familias que menos contribuyen o que casi no contribuyen al fisco, el pesado servicio de la nueva deuda pública (como si fuera el pago de la derrota en una guerra), tendrá efectos desastrosos: una mayor reducción de la inversión pública y del gasto en salud, educación, vivienda, etc., o bien, el pesado lastre de un mayor déficit fiscal, no traducido, en inversión ni en formación de recursos humanos, manteniéndose constante la succión de recursos de la economía real hacia la esfera financiera (Mora Tavares, Guillermo, Época, junio, 1998).

#### 4.5 GASTO PÚBLICO

El artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Para la validez constitucional de un impuesto, se requiere de la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si faltan todos o uno de esos requisitos, necesariamente el puesto será contrario a lo establecido por la Constitución ya que ésta, concedió una facultad limitada por esos tres requisitos.

Se entiende por gasto público:

- "Los gastos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".<sup>25</sup>
- "Los gastos realizados por la Administración del Estado para satisfacer las necesidades colectivas como son funciones y servicios públicos..."<sup>26</sup>
- "Gastos o erogaciones que realiza el Estado en las diversas esferas del gobierno por las funciones que tienen encomendadas y los servicios que presta a los ciudadanos de una comunidad, para su bienestar, seguridad y otros fines sociales, los cuales previamente a su erogación deben ser aprobados y votados por la representación ciudadana y estar autorizados en Ley..."<sup>27</sup>
- "Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos..."<sup>28</sup>

Si en el caso del FOBAPROA, se demuestra la existencia de una función atribuida al Estado, o la existencia de un servicio que deba ser a su cargo, consistentes en la adquisición de cartera incobrable de los Bancos encargados de la mediación crediticia, estaremos en presencia de un gasto público.

<sup>25</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1968, p. 270.

<sup>26</sup> Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 214.

<sup>27</sup> Johnson Okhuysen, Eduardo, *El Sistema Fiscal Mexicano y el Artículo 31 constitucional*, Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, México, 1994, p. 92.

<sup>28</sup> Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sala Auxiliar, México, 1995, p. 26.

Por lo que se refiere a la obtención de créditos o empréstitos para solventar el gasto público, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 73 Fracción VIII, que el Congreso de la Unión tiene la facultad para:

- Dar las bases de endeudamiento nacional, sobre de las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, sobre el crédito de la nación.
- Aprobar esos mismos empréstitos.
- Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

En el caso de FOBAPROA, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suscribió pagarés, pretendiendo de esta manera obligar al erario federal, sin haber tomado en cuenta las bases que tendría que haber aprobado el poder legislativo.

Además la misma Fracción VIII del artículo 73 constitucional dispone que ningún empréstito podrá celebrarse sino es para alguno de los siguientes fines:

1. Ejecución de obras públicas que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
2. Que se realicen con propósito de regulación monetaria.
3. Para operaciones de conversión.
4. Las que se contraen en el caso de alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29, lo que implicaría una suspensión de garantías.

La compra de cartera a los Bancos, no es la realización de ninguno de los cuatro supuestos antes mencionados.

La Fracción VIII del artículo 73 constitucional, no puede, interpretarse aisladamente, es necesario relacionarla con la facultad que a la Cámara de Diputados confiere la Fracción IV del 74 de la misma Constitución.

Esta facultad, es la de examinar, discutir y aprobar anualmente, el Presupuesto de Egresos de Federación, pero (aclara y ordena el precepto) discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Publica del año anterior.

De las disposiciones anteriores que establecen requisitos y condiciones; podemos afirmar que, en el caso del FOBAPROA, no se satisfacen en ninguna de sus partes las disposiciones constitucionales y legales aplicables, porque ni el FOBAPROA estaba autorizado a comprar cartera, ni mucho menos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía contraviniendo los preceptos constitucionales antes referidos, contraer deuda mediante avales que suscribió ya que la deuda siempre deriva de un ingreso equivalente en valor, que debe invertirse en los términos del artículo 73 Fracción VIII; la única fuente posible de deuda pública es el empréstito, no la compra de cartera, que no esta prevista en Ley alguna.

#### 4.6 POSTURA DE LOS CONTRIBUYENTES.

Lo que queda para los mexicanos al final del Informe Mackey, es que pagaremos durante los próximos 44 años, 529,102 millones de pesos aproximadamente, que es el costo fiscal del FOBAPROA mas los intereses que se generen.

El altísimo costo del FOBAPROA, que aumenta la Deuda Pública Interna a más del doble de lo que era en 1994, y que la hace casi equivalente a la Deuda Pública Externa, será pagada por varias generaciones de mexicanos de aquí hasta el año 2046 por medio de:

##### Impuestos federales:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Impuesto al Activo (IMPAC).
- Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios (IVBSS).

##### Otros impuestos federales:

- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos (ISTUV).
- Impuestos al Comercio Exterior (ICE).

Impuestos locales:

- Impuesto Predial.
- Impuesto Sobre Nóminas.
- Impuestos por la Prestación de Servicios de Hospedaje.

Así como derechos y aprovechamientos sobre el petróleo y otros ingresos del sector público.

Una fracción del impuesto que cada mexicano pague por sus alimentos, su vestido, sus diversiones, sus transportes, su vivienda, por todo artículo de consumo, por el pago de impuestos federales de todo tipo, será destinado al rescate bancario durante las próximas cuatro décadas y media.

En otras palabras, los niños que nazcan en el curso de los próximos 44 años, estarán obligados a pagar una parte del rescate bancario FOBAPROA, lo mismo que los mexicanos actuales, cualquiera que sea su condición social o económica, inclusive pagarán aquellos que nunca han entrado a un Banco ni recibido algún servicio bancario.

Los logros de la nueva Administración Pública han sido escasos, ahora se está conociendo la magnitud de la deuda interna heredada por pasadas administraciones, misma que obliga a pagar deudas anteriores, antes de pensar en gastar recursos sanos.

Es más, solamente quedan 13 centavos libres de cada peso para el gasto público de la nueva administración, la deuda del FOBAPROA más el rescate carretero, más los rescates de los ingenios azucareros, más los extras que van apareciendo, llevan a la conclusión de que las finanzas nacionales no son nada sólidas.

Pero la solución propuesta, que es la de aumentar los impuestos, en especial el impuesto al valor agregado (IVA), para recaudar 160 mil millones de dólares, tiene las siguientes propuestas: carne de res, leche, tortillas de maíz, huevo, hielo y agua, arroz en grano, café, galletas dulces y saladas, medicinas del sector público y del sector privado, libros, periódicos, revistas, libros de texto y enciclopedias, servicios de educación, transporte urbano, agua potable, consulta médica, transporte foráneo terrestre y transporte escolar.

Si se analiza con cuidado la lista anterior y tomamos en consideración las declaraciones del Ejecutivo de que a los más pobres les será devuelto el pago de los impuestos "completo y copeteado" resaltan dos consideraciones:

1. Que para devolver un dinero ya pagado a más de 20 millones de pobres, será necesario construir otra burocracia enorme, que los gastos de administración para devolver un dinero en efectivo consumirán más recursos que los que ingresen, además del manejo electoral de este movimiento financiero.
2. Que el IVA tiene un efecto de cascada, ya que en cada etapa de la producción o distribución queda un aumento en el precio, lo cual resultará en que las familias más pobres les será limitado el consumo de medicinas y alimentos básicos.

Deja de tener cierta lógica que cobrar para después devolver con más gastos, mejor sería no cobrar en absoluto y todo este efecto tiene su razón de ser en el mal estado de las finanzas públicas.

Según el diputado Pazos las sorpresas desagradables comenzaron, al descubrirse la existencia de "pasivos no contabilizados" (deuda secreta) por 105 mil millones de dólares (18.29% del PIB), casi tan cuantiosa como la reconocida públicamente. Como no hay más remedio que pagarla, las previsiones económicas del gabinete del Presidente Vicente Fox cambiaron drásticamente, en vez del 25%, deberá dedicar 40% de sus ingresos para el pago de intereses y amortizaciones.

En mayo de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que la deuda pública "secreta" se reparte de la siguiente manera en millones de dólares.

FOBAPROA-IPAB	71,416 (mdd)
Rescate carretero	5,433 (mdd)
Apoyo a deudores	16,570 (mdd)
Proyectos de Infraestructura	12,232 (mdd)
<b>TOTAL</b>	<b>105,651 (mdd)</b>

Fuente: SHCP, 2001.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este tipo de información es casi secreta, o al menos no se hace pública con la difusión que merece.

Ahora bien se suman dos factores terribles para la población y la economía en general: la deuda pública y para subsanar, está el aumento de los impuestos que son considerados de canasta básica, como alimentos, medicinas y educación. El costo de este aumento si llega a darse, repercutirá en la economía con un impacto nunca antes visto.

El IVA tiende a ser progresivo, ya que en cada etapa de la producción o de la circulación o consumo de un producto va aumentando en determinada proporción; así, el impacto final no es de que una mercancía de 100 pesos quedará en un costo de 115, sino que realmente quedará aproximadamente en 140 pesos, así se debe considerar a futuro el aumento del IVA en productos que han sido considerados de primera necesidad y por ello habían quedado sin este impuesto.

Al expedirse la Ley del IVA se expresó que todos los contribuyentes exentos tenían derecho a la devolución del impuesto que se les trasladara, visto lo que expresaba el artículo 13 de la misma (derogado a partir del primero de enero de 1981) el cual se vio reforzado con diversos criterios administrativos que emitió la autoridad hacendaria entre otros el que favoreció a la industria editora de periódicos y revistas que después se amplió a la de los libros y enseguida por el reconocimiento que se hizo en ese derecho, durante 1980, a favor de algunas empresas que enajenan artículos alimenticios exentos.

Por lo tanto, los actos o actividades a los que se aplica la tasa 0% producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a la Ley del IVA, último párrafo del artículo 2º A.

La autoridad fiscal quiso congraciarse con el consumidor final, vistos los graves efectos económicos negativos que el impuesto produjo en perjuicio del consumidor final, expresando que la creación de la tasa 0% no era un sacrificio fiscal, sino justicia social, con lo que se estaba reconociendo que durante 1980 se vivió en la injusticia social.

Si recordamos la exposición de motivos, como hemos visto en párrafos anteriores, en la creación de la tasa 0% en el IVA, podemos apreciar que el objetivo final fue el de beneficiar algunos sectores como son: medicinas, alimentos y educación en escuelas y libros para que dichas actividades no fueran impactadas con el aumento en este impuesto.

Pero ahora, 22 años más tarde, estos objetivos se dejan de lado por completo para hacer frente a la imperiosa necesidad de allegarse más recursos para hacer frente a los pagos de las deudas bancarias, lo cual tendrá efectos impresionantes en la economía nacional.

La deuda externa se seguirá pagando hasta el fin de los días, y eso rogando que no se vaya a dar ninguna otra devaluación, que el peso siga firme y que la economía esté perfectamente sana.

Por ejemplo:

Una niña de ocho años, cuando tenga 36 años podrá respirar aliviada y dar por terminado el pago de la deuda, falta ver si el crecimiento de México habrá valido la pena, aunque se hallan lastimado cerca de 100 millones de mexicanos, 60 de ellos en la pobreza o en la extrema pobreza para salvar a unos cuantos banqueros.

Pero, hacemos énfasis en los contribuyentes, ya que las personas que se encuentran dentro de la economía informal no pagan impuestos y disfrutan de los pocos beneficios que otorga el estado mexicano así que la carga impositiva se convierte en una carga cada vez más injusta y que gravita sobre unos pocos ciudadanos en beneficio de grandes mayorías.

Como podemos apreciar, estos son los problemas; la solución propuesta por el Gobierno Federal de aumentar impuestos, en especial el IVA sobre productos de primera necesidad, llevará más problemas de los que se pretende solucionar, ya que como hemos visto, el impacto en los precios de productos básicos provocará una cascada de la inflación.

El costo fiscal que representa la deuda bancaria para los próximos años no puede ser pagado por una economía en crisis, con presupuesto limitado y escasez de recursos públicos, ello obligará a medidas fiscales agresivas año con año: aumento de impuestos, nuevos gravámenes, altos precios de los servicios del sector público, recortes al presupuesto en inversión, empleo y desarrollo social.

Si no se corrige a tiempo el esquema de rescate aprobado, en este sexenio explotará la bomba del FOBAPROA-IPAB cuando se venzan los pagarés, ya que para entonces la deuda será superior al millón de millones de pesos, cifra que desplomará al mercado de dinero.

El control de la deuda quedó a cargo de los banqueros y no del gobierno, razón adicional que aumentará el monto de la deuda, ya que ningún banquero aceptaría renegociar a menor valor sino todo lo contrario, cada operación agregará valor al instrumento aumentando el monto global de la deuda.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El objetivo de todo esto es tratar de analizar la problemática, ya que esto nos afectan a todos, porque todos pagamos impuestos directos o indirectos desde llevar el carro a que le pongan gasolina hasta tomar un refresco, sin lugar a dudas todos somos consumidores, unos más que otros, pero al consumir, todos y cada uno de los mexicanos pagamos impuestos, y por ello debemos tener interés en que los pagos al Sistema Financiero Mexicano no sirvan para solapar el fraude de unos cuantos.

La crisis de 1994 tiene nombre y apellido, pero la responsabilidad es huérfana por completo y el costo de los fraudes ha pasado a ser deuda pública, misma que debe ser cubierta con las contribuciones que debemos pagar todos los contribuyentes cautivos del sistema hacendario, así que Banca e Impuestos se unen en perjuicio de los contribuyentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CASO PRÁCTICO

Con la Nacionalización de la Banca en 1982, se expropió el Sistema Bancario, con la Banca en manos del gobierno, los pocos incentivos que había para que los Bancos operaran eficientemente desaparecieron por completo. En lugar de buscar la maximización de las utilidades, el objetivo que cada Banco se fijó fue tratar de maximizar su participación en el mercado lo que lo llevó a expedir créditos sin realmente evaluar la calidad del deudor y en caso de insolvencia, en lugar de castigar la participación en el mercado y las utilidades, se les renovaba el crédito capitalizando los intereses.

De esta manera, se originó el problema que supuestamente debió resolverse con la Privatización Bancaria (1991-1992), cuando los Bancos estaban subcapitalizados financieramente, al evaluar correctamente la calidad de los créditos, de lo contrario este problema se incrementó.

La crisis bancaria, vista como el incremento de la cartera vencida de la Banca y el aumento en el riesgo de la cartera total se inició en 1993 cuando el crecimiento de la economía se desaceleró y los deudores, empezaron a enfrentar problemas para cubrir el servicio de sus adeudos.

Por esta causa, en 1995 el Gobierno Federal inició un mecanismo de saneamiento financiero denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mismo que asumió la deuda de la cartera vencida, lo que generó mayores problemas por la incapacidad de sus dirigentes.

Este problema trae como consecuencia, que las pérdidas de los Bancos en lugar de ser asumidas por los accionistas, se transfiere fiscalmente a la sociedad como deuda pública, es decir, el deudor final es el pueblo mexicano (contribuyentes).

En los siguientes casos se muestra la repercusión del FOBAPROA en las contribuciones fiscales y el porcentaje aproximado que estamos pagando por medio de impuestos federales y otros impuestos para el rescate bancario, mismo que no nos corresponde.

La deuda que se pretende pagar para el año 2002 se reparte de la siguiente manera:

<b>DEUDA</b>		
<b>GASTO PÚBLICO</b>	<b>\$1,463,334,300,000.00</b>	<b>73.44%</b>
<b>FOBAPROA</b>	<b>529,102,000,000.00</b>	<b>26.56</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,992,436,300,000.00</b>	<b>100.00%</b>

De un total de \$1,992,436,300,000.00 que debemos pagar todos los contribuyentes mexicanos con nuestros impuestos, el 73.44% corresponde al total de las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de enero del mismo año, lo que importa la cantidad de \$1,463,334,300,000.00, y el 26.56% corresponde al total de las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero, programas de apoyo a deudores de la Banca, así como las erogaciones por los intereses de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los pagarés del FOBAPROA-IPAB lo que importa una cantidad de \$529,102,000,000.00 (México Hoy, junio 2002). Esta es la deuda que tiene que ser pagada por varias generaciones de mexicanos, por medio de impuestos federales y locales, durante los próximos 44 años.

Los siguientes ejemplos muestran, el porcentaje que va a ser destinado al pago de la deuda del FOBAPROA.

*Ejemplo 1*

<b>CÍA. EL ÉXITO, S.A. DE C.V.</b>		
PERSONA MORAL CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL		
GASTO PÚBLICO	\$148,729.22	73.44%
FOBAPROA	53,788.78	26.56
<b>CONTRIBUCIÓN FISCAL</b>	<b>\$202,518.00</b>	<b>100.00%</b>

La Cía. El Éxito, S.A. de C.V., pago \$202,518.00 de impuestos (IVA e ISR), durante el ejercicio fiscal 2001; de los cuales el 73.44% se destina al pago del Gasto Público y el 26.56% al pago de la deuda del FOBAPROA.

*Ejemplo 2*

<b>CARLO NAVARRO RODRÍGUEZ</b>		
PERSONA FÍSICA CON ACTIVIDAD PROFESIONAL		
GASTO PÚBLICO	\$22,582.80	73.44%
FOBAPROA	8,167.20	26.56
<b>CONTRIBUCIÓN FISCAL</b>	<b>\$30,750.00</b>	<b>100.00%</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Lic. Carlo Navarro Rodríguez, pago \$30,750.00 de impuestos (IVA e ISR) en el año fiscal 2001, de los cuales el 73.44% se destina al pago del Gasto Público y el 26.56% al pago de la deuda del FOBAPROA.

Como podemos observar en los ejemplos anteriores, las contribuciones efectuadas no son ni el 1% de la deuda del FOBAPROA.

Según la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de enero del 2002, los impuestos previstos para este año importan la cantidad de \$806,200,000,000.00; este rubro es el más importante para el Gobierno Federal ocupando alrededor del 50% del total de los Ingresos para el 2002.

El impuesto que más se pretende recaudar es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), seguido del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y posteriormente el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) ocupando alrededor del 40, 30 y 20% respectivamente; sin embargo, la deuda del FOBAPROA es mayor y tiende a ser creciente ya que se están pagando fortunas cada año y los intereses de los pagarés van en aumento, por lo tanto el total de impuestos que se pretende recaudar no alcanza para cubrir la deuda, esto obligará a medidas fiscales agresivas año con año: aumento de impuestos, nuevos gravámenes, altos precios de los servicios del sector público, recortes al presupuesto en inversión, empleo y desarrollo social. Lo grave es que en el 2004 o 2005 se vencen los pagarés y al nuevo Presidente de la República, le va a explotar en su gobierno este enorme problema; para entonces una de dos: o se cae el sistema de pago secundario o el presidente negocia otra vez el FOBAPROA, porque no lo va a poder pagar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

En años anteriores la Banca Mexicana afrontó una de las crisis financieras más graves de su historia, que llevó a la quiebra a muchas Instituciones Bancarias; mientras otras se encuentran aún seriamente dañadas.

Por esta razón el Gobierno Federal con la aportación de todos los Bancos se vio en la necesidad de respaldar esta crisis surgiendo así, un mecanismo de saneamiento financiero llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mismo que pretendió asegurar el dinero de los ahorradores en caso de alguna eventualidad de carácter financiero.

Desafortunadamente los Bancos otorgaron créditos sin tener asegurado su reembolso y sin establecer reservas preventivas, hubo banqueros que aprovecharon ciertas situaciones para sacar ventaja haciéndose autopréstamos y préstamos cruzados entre ellos ya que sabían que la deuda estaba respaldada por el Gobierno Federal.

Con toda esta problemática no sólo se perdió credibilidad y confianza en las Instituciones de Crédito, sino que se generó un descontento en la población mexicana al enterarse que los créditos que resultan incobrables se convierten en deuda pública, es decir, deuda del pueblo.

Así en medio de problemas y discusiones, llegó la sustitución del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), aprobado por la Cámara de Diputados. Este Instituto es el responsable de establecer un sistema de protección al ahorro bancario y garantizar los depósitos de los ahorradores en los Bancos. Asimismo el IPAB

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

absorbe todos los pasivos y las operaciones que dejó el FOBAPROA independientemente si son lícitas o no.

La consecuencia inmediata es que todos los abusos de la Banca, así como los errores gubernamentales serán pagados inevitablemente por el pueblo mexicano y no por los defraudadores de la Banca como son: banqueros, políticos, empresarios, etc. La decisión de convertir la deuda del FOBAPROA en deuda pública es un problema que nos afecta a todos porque todas las personas tanto físicas como morales pagamos impuestos directos o indirectos, ya que sin lugar a dudas todos somos consumidores y al hacer uso de algún producto o servicio pagamos impuestos y por ello debemos tener interés en que el pago al Sistema Financiero no sirva para solapar un hecho tan vergonzoso como lo es el FOBAPROA.

Como podemos apreciar los problemas están a la vista de todos, la Banca no ha sido el motor del desarrollo, sino más bien el lastre del futuro de México y la hipoteca imposible de pagar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Libros*

- ASTI VERA, Armando, "Metodología de la Investigación", Edit. Kapelusz, Argentina, 1992.
- AUPING BIRCH, Juan, "Del FOBAPROA al IPAB", Edit. UAM, México, 2000.
- CEBALLOS RODRÍGUEZ, Ivonne, "Privatización y apertura extranjera", Edit. UNAM, México, 1997, pp. 31-34.
- DELGADO DE CANTÚ, Gloria, "Estado moderno y crisis del siglo XX", Edit. Alhambra, México, 1994, pp. 412-417.
- ESTEFAN CHIDIAC, Charbel, "FOBAPROA: Botín Político", Honorable Congreso de la Unión, México, 1999, pp. 98-99.
- GARCÍA COLORADO, Gabriel, "FOBAPROA-IPAB El debate continua", Honorable Congreso de la Unión, México, 1999.
- HUERTA GONZÁLEZ, Arturo, "El debate del FOBAPROA", Edit. Diana, 1998, p. 27-32.
- JONSON OKHUYSEN, Eduardo, "El Sistema Fiscal Mexicano y el artículo 31 constitucional", Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, México, 1994, p. 92.
- MARTÍNEZ BORJA, Francisco, "El Nuevo Sistema Financiero Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 22.
- MENDIETA ALATORRE, Ángeles, "Tesis Profesionales", Edit. Porrúa, México, 1997.
- ORTIZ, Guillermo, "La Reforma Financiera y Desincorporación Bancaria", Edit. UNAM, México, 1994, pp. 68-72.
- PADIERNA, Dolores, "La Historia Oculta del FOBAPROA", Biblioteca Plural, México, 2000.

PALOMINO ORTEGA, Francisco, "FOBAPROA", Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión, México, 1998.

VEGA RODRÍGUEZ, Francisco, "La singular Historia del Rescate Bancario Mexicano", Biblioteca Plural, México, 2000, p. 17-28.

*Leyes*

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXLII, num. 13, pp. 2-32, México, 18 de junio, 1990.

*Publicaciones y Revistas*

CAMACHO ACEVEDO, José Luis, "FOBAPROA y Ucabe, las pesadillas del régimen", Impacto, México, num. 2630, pp. 8-9, julio, 2000.

CRUZ SERRANO, Noé, "FOBAPROA, la historia y el pus", Época, México, num. 364, pp. 77-78, mayo, 1998.

FLORES A., Mauricio, "Murió el FOBAPROA: ¡Viva el IPAB!", Milenio, México, num. 73, p. 16, enero, 1999.

GONZÁLEZ SCHMAL, Jesús, "El IPAB en las entrañas del cambio", Impacto, México, num. 2631, p. 24, julio, 2000.

INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO, Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXI, num. 8, pp. 64-72, México, 11 de abril, 2001.

MARTÍNEZ SOLANO, Elida, "En riesgo de aborto, el hijo del FOBAPROA", Época, México, num. 402, pp. 24-25, febrero, 1999.

MORA TAVARES, Guillermo, "1995: el caos evitado", Época, México, num. 369, pp. 10-15, junio, 1998.

SALAZAR, Horacio, "La crisis del Sistema Bancario", Milenio, México, num. 44, pp. 22-25, junio, 1998.

TRUAX PARTIDA, Eileen, "El FOBAPROA no es el pasado; es el futuro", Macroeconomía, México, num. 73, pp. 2-13, agosto, 1999.

- TRUAX PARTIDA, Eileen, "El misterio en las auditorías al FOBAPROA; ¿Dónde está el IPAB?", *Macroeconomía*, México, num. 69, pp. 14-18, abril, 1999.
- TRUAX PARTIDA, Eileen, "Se repite el FOBAPROA de aquí hasta el 2006", *Macroeconomía*, México, num. 67, pp. 66-71, febrero, 1999.
- TRUAX PARTIDA, Eileen, "Secreto de Estado", *Macroeconomía*, México, num. 81, pp. 6-27, abril, 2000.
- URBINA NANDAYAPA, Arturo, "El Sistema Financiero Mexicano y el FOBAPROA", *Prontuario de Actualización Fiscal*, México, num. 284, pp. 146-149, agosto, 2001.
- VARGAS MEDINA, Agustín, "Reforma financiera para evitar la crisis", *Época*, México, num. 356, pp.75-76, marzo, 1998.

*Periódicos*

- ÁLVAREZ, Ignacio, "El FOBAPROA pone en jaque a la economía nacional", *México Hoy*, p. 19, México, 22 de junio, 2002.
- FLORES, Armando, "Aprobar el FOBAPROA", *El Economista*, p. 105, México, 9 de julio, 1998.
- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto, "La deuda por el FOBAPROA", *La Jornada*, p. 19, México, 27 de mayo, 1998.
- KATZ, Isaac, "Las verdades del FOBAPROA", *El Economista*, p. 83, México, 15 de junio, 1998.
- SALINAS LEÓN, Roberto, "El problema del FOBAPROA", *El Economista*, p.10, México, 26 de junio 1998.