



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL RESCATE BANCARIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOANA MALDONADO RIVERA

Asesor: Lic. Gerardo Goyenechea Godínez

MARZO 2006



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.

AGRADECIMIENTOS

A TI DIOS

Muchas gracias Señor porque me has bendecido al darme una familia y estar siempre conmigo, hoy te agradezco por la oportunidad que me has dado de terminar una etapa importante de mi vida y dar siempre lo mejor de mí.

A MIS PADRES

Quiero agradecer a mi papá José Guadalupe y a mi mamá Josefina por ser mis padres, gracias papas por todos sus sacrificios y esfuerzos que han hecho para apoyarme en mis estudios, muchas gracias por toda su comprensión y darme mucho amor a través de sus cuidados y hoy este logro es de ustedes también, porque gracias a ustedes he llegado hasta donde estoy. Muchas gracias Papá y Mamá.

A MIS HERMANOS

Hoy le doy las gracias a cada uno de mis hermanos por existir y estar siempre apoyándome a salir siempre adelante, muchas gracias por todos sus consejos que me brindan y porque cada uno me ha enseñado un poco de la vida. Muchas gracias a los tres por todos sus detalles y enseñanzas los quiero mucho.

A MI FAMILIA

Muchas gracias a mis tíos y primos que siempre me han motivado y dado su cariño para seguir adelante, hoy quiero decirles que siempre he valorado mucho todos esos momentos en que me han extendido su mano y me han apoyado, en verdad muchas gracias, a todos los quiero mucho.

A MIS AMIGOS

Muchas gracias a todas mis amigas y amigos que he tenido en la vida, gracias a todos ellos que me han apoyado e impulsado a salir adelante y que siempre confiaron en mí, muchas gracias por estar siempre conmigo en todo momento, se que muchos ya no los veo pero quiero que sepan que cada uno esta en mi corazón y doy gracias a Dios porque me ha dado grandes amigos y amigas con los cuales se que puedo contar.

LIC. CLAUDIA VILLALOBOS MAYA

Muchas gracias Claudia por confiar en mi y brindarme tu apoyo en todo momento, por preocuparte por mi y brindarme tu amistad, sabes valoro mucho todos los detalles que tuviste hacia mi, muchas gracias por compartir conmigo momentos especiales por motivarme a dar este paso, en verdad muchas gracias.

LIC. MARISOL BARRAGAN MORALES

Muchas gracias Marisol por toda tu confianza, por todos los momentos que compartiste conmigo, por apoyarme y brindarme tu amistad, por todos tus detalles y ánimos, muchas gracias por todo lo que me enseñaste.

LIC. CARLOS SALMONES CERVANTES

Muchas gracias licenciado por darme la oportunidad de colaborar en su equipo de trabajo, por brindarme un poco de su tiempo para enseñarme como hacer las cosas y sobre todo muchas gracias por confiar en mi.

A MI ASESOR

A usted maestro quiero agradecerle infinitamente por haber aceptado ser mi asesor y ayudarme a dar este gran paso, muchas gracias por dedicarme parte de su tiempo tan valioso, gracias por ser un buen maestro y ante todo muchísimas gracias por su ejemplo que nos da para ser mejores universitarios cada día.

A LOS SINODALES

Muchas gracias a cada uno de mis sinodales por dedicar una parte de su tiempo en revisar mi trabajo fruto de un gran esfuerzo como el que ustedes nos aportan al transmitirnos sus conocimientos y brindarnos sus experiencias cada día para llegar a ser mejores profesionistas.

A LA UNIVERSIDAD

Gracias a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO por abrirme las puertas de sus aulas y darme la oportunidad de formar parte de la comunidad universitaria.

A LA FES ACATLÁN

A mi escuela muchas gracias por permitirme ser parte de este campus, por ofrecer a sus alumnos espacios de cultura e investigación para forjarnos como hombres cultos y brindar el ejemplo a la sociedad de los profesionistas que se forman en la FES ACATLAN.

“QUIEN SE ATREVE A CAMBIAR SUS PENSAMIENTOS SE ATREVE A CAMBIAR SU
DESTINO PORQUE EL FUTURO PERTENECE SOLO A QUIENES CREEN EN LA
BELLEZA DE SUS SUEÑOS”

DEDICATORIAS

PARA MIS PADRES

Por todo su esfuerzo y sacrificio para apoyarme en mi formación académica.

PARA MI ABUELO

Quiero dedicarle este trabajo a mi abuelo que es mi papá Procoro y quiero decirle que siempre puede contar conmigo y que aunque él se siente solo quiero que sepa que tiene muchos hijos y nietos que están ansiosos de que él conviva con todos nosotros y quiero decirle que lo quiero mucho.

PARA MIS ABUELITAS

Porque aunque ya no están físicamente conmigo, se que desde donde están se sienten muy felices por este logro, muchas gracias abuelita Chenda y mamá Cuca porque siempre me cuidaron y sé que lo siguen haciendo.

RECONOCIMIENTOS

A todos mis maestros que compartieron a lo largo de mi vida académica todos sus conocimientos y experiencias las cuales me han enseñado que con la dedicación, esfuerzo y disciplina siempre se deben hacer las cosas, muchas gracias a todos ustedes por toda su paciencia, dedicación e interés para transmitirnos sus enseñanzas.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO 1. EVOLUCIÓN JURIDICA DE LA BANCA EN MÉXICO	
1.1. Antecedentes	1
1.1.1. Primera Nacionalización Bancaria	8
1.2. Expropiación, Nacionalización y Estatización de la Banca	14
1.3. Reprivatización de la Banca	23
1.4. Extranjerización de la Banca	30
CAPITULO 2. FOBAPROA E IPAB	
2.1. Antecedentes sobre la Protección a los Ahorros Bancarios	35
2.2. FOBAPROA	40
2.2.1. Antecedentes	40
2.2.2. Naturaleza jurídica	43
2.2.3. Funcionamiento	45
2.2.3.1. Estructura Orgánica	46
2.2.3.2. Facultades	48
2.2.3.3. Fuente de ingresos	48
2.2.4. Su objeto	49
2.3. IPAB	49
2.3.1. Creación	50
2.3.2. Naturaleza jurídica	50
2.3.3. Funcionamiento	50
2.3.3.1. Estructura Orgánica	53
2.3.3.2. Facultades	54
2.3.3.3. Fuente de Ingresos	54

2.3.4. Su Objeto	55
2.4. Diferencias entre FOBAPROA E IPAB	58
CAPITULO 3. AUTORIDADES FINANCIERAS QUE INTERVINIERON EN EL RESCATE BANCARIO	
3.1. Banco de México	59
3.2. Secretaria de Hacienda y Crédito Público	64
3.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	67
CAPITULO 4. EL RESCATE BANCARIO	
4.1. Crisis bancarias en América Latina	75
4.2. Crisis bancaria en México	80
4.3. Medidas que el Gobierno Federal tomó para realizar el rescate Bancario	86
4.4. Auditorias al FOBAPROA	97
4.5. Transferencia de créditos del FOBAPROA al IPAB	102
4.5.1. Bonos de Protección al Ahorro Bancario	106
4.6. Violaciones jurídicas al realizar el rescate bancario	107
4.7. Propuestas de los partidos políticos sobre la conversión del rescate bancario en deuda pública	109
4.8. Conversión del rescate bancario en deuda pública	116
4.8.1. Inconstitucionalidad a los artículos 26, 73-VIII, 74-IV,126	116
4.8.2. Violación a los artículos 9, 12 y 27 de la Ley General de Deuda Pública	119

Conclusiones	123
Bibliografía	126
Tesis consultadas	128
Diccionarios	129
Documentos	130
Hemerografía	131
Legislación	132

INTRODUCCIÓN

El rescate bancario ha representado el problema más grande y menos manejable para el Gobierno Federal, que ha afectado el desarrollo económico del país durante la última década debido a que no se realizó con la transparencia y legalidad adecuada y sin considerar todos los conflictos que se derivarían del proceso en los cuales estarían involucradas las propias autoridades financieras, excusándose de que el Gobierno Federal, tuvo que rescatar el sistema bancario para salvaguardar los ahorros de los mexicanos.

Este trabajo tiene como objetivo demostrar las violaciones jurídicas que el Gobierno Federal cometió a diversas leyes reglamentarias al realizar el rescate bancario y a la Constitución Política de los Estados Mexicanos al convertirlo en deuda pública, para tal propósito se integra por cuatro capítulos:

En el capítulo primero se hace una reseña histórica sobre los antecedentes de la banca mexicana, así como su pronta regulación en las constituciones federales del país y después la creación de una ley especial en la que se regulara solo la actividad bancaria; además se analizará la primera nacionalización bancaria, su regreso al sector privado hasta llegar al gobierno de José López Portillo en donde se hace un análisis sobre lo que ocurrió con el sector bancario: se nacionalizó, se expropió o se estatizó, para que después de unos años el sistema bancario vuelva a reprivatizarse explicando como fue el proceso y finalmente se analiza como es que la inversión extranjera empieza a expandir su participación en los bancos mexicanos y va aumentando su capital, generándose la extranjerización de la banca mexicana.

En el capítulo segundo se hace un análisis sobre los antecedentes a la protección de los ahorros bancarios, además se analiza el FOBAPROA e IPAB atendiendo a su naturaleza jurídica, funcionamiento, ingresos y objetivos; haciendo finalmente una comparación entre ambas instituciones.

En el capítulo tercero se hace referencia a las autoridades financieras que intervinieron durante el rescate bancario, estableciendo el papel que juegan dentro del Gobierno Federal, así como su organización, funcionamiento en la actividad bancaria y con ello la supervisión que llevaron a cabo durante el proceso de saneamiento del sistema bancario.

Finalmente, en el capítulo cuarto se inicia con una reseña sobre las crisis bancarias que han transcurrido en América Latina, después se analiza la crisis bancaria de México, las medidas que el Gobierno Federal utilizó para superar la crisis, la auditoría que se realizó al FOBAPROA, después se hace referencia a la transferencia de los pasivos del FOBAPROA al IPAB y a los BPA's, asimismo, se establecen las propuestas de los partidos políticos sobre la conversión del rescate bancario en deuda pública, además se analizan las violaciones jurídicas que el Gobierno Federal cometió al llevar a cabo el saneamiento de la banca y al convertir el rescate bancario en deuda pública.

CAPITULO 1. EVOLUCION JURIDICA DE LA BANCA EN MEXICO

1.1. Antecedentes

La historia de la banca mexicana se remonta desde la época prehispánica, período durante el cual no se manejó precisamente una actividad financiera; sin embargo, el sistema que se utilizaba como forma de comercio era el trueque mediante el cual se realizaba un intercambio de bienes sin valor comercial, con el único propósito de satisfacer las necesidades de la población. En esta época la cultura azteca fue quien dominó por vía de las armas por lo que se le tenía que rendir un tributo y además era la que disponía la manera de llevar a cabo el comercio.

A partir de la época colonial es cuando se empiezan a dar las primeras innovaciones de una actividad financiera formal; esto, gracias a la abundancia de metales preciosos y a la amplia acuñación de monedas. Sin embargo, en ausencia de un sistema financiero la riqueza se concentraba en manos de los principales comerciantes, los grandes hacendados y el clero, mientras que los gastos de la corona española eran sufragados por los principales fondos que provenían del comercio y la minería.

El 2 de junio de 1774, el gobierno español decide autorizar el establecimiento de una institución privada llamada Monte de Piedad de Animas, fundada y organizada por don Pedro Romero de Terreros, a imagen de los Montes de Piedad Europeos, con el fin de apoyar a los más necesitados por medio de préstamos prendarios y fortalecer el sistema de control y crecimiento de la Colonia.¹

¹ Véase a VARELA, JUÁREZ CARLOS. "Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano", Editorial Trillas, México, 2003, p.23.

Más tarde, en 1784 en la Nueva España se crea la primera institución de crédito formal llamada Banco de Avío y Minas, presidida por don Carlos III, con el objeto de favorecer a la minería y con el propósito de otorgar créditos a los mineros. Este banco desapareció en el siglo XIX y sus resultados fueron escasamente satisfactorios.

Durante el movimiento de independencia no se crearon instituciones de crédito, debido a los conflictos internos del país, es por ello que la actividad minera y las finanzas en general se paralizaron; lo cual afectó a la economía del país, tanto que al lograrse la independencia, el país se encontraba en crisis económica y países como España, Francia e Inglaterra le ofrecieron crédito a cambio de pagar elevados intereses.

Posteriormente, a la lucha de independencia se establecieron cambios radicales en la banca y se promulgaron normas sobre las cuales se fundamentó el sistema financiero.

Para esto, en 1824 se establece en México la primera agencia bancaria conocida como la Casa Barclay's de Inglaterra, a través de la cual México contrajo su primera deuda pública externa de 8 millones 400 mil pesos a diez años, con una tasa de 8% anual. Este banco introdujo la letra de cambio en nuestro país.

En 1830 se crea el Banco de Avío, cuya función principal fue fomentar la industria textil, con recursos totalmente ingleses y su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación sobre las telas de algodón. Este banco solo operó doce años debido a la difícil situación económica del país; es por ello, que en 1842 es convertido en Tesorería del Gobierno Federal.

En 1837 se crea el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, también con capital inglés pero con una participación minoritaria de capital español y con la función de sacar de la circulación las monedas falsificadas de cobre; asimismo, intentar nuevos estilos de acuñación difíciles de alterar. Este banco tampoco cumplió con su objetivo y fue convertido en el año de 1841 en Tesorería del Gobierno Federal. La importancia de ambos bancos en esa época, fue que sirvieron para el Gobierno Federal como un respaldo para solucionar las crisis económicas que existieron en el país.

A pesar de que la regulación de la materia bancaria hasta ese entonces no estaba determinada, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en el artículo 50 fracción XV facultaba al Congreso para determinar y denominar las monedas de cada Estado de la Federación.

En 1836 se expiden las leyes constitucionales en las cuales tampoco se establecieron disposiciones sobre la materia bancaria, sino únicamente en el artículo 44 fracción XI se facultaba al Congreso para determinar el peso, tipo y denominación de las monedas de los estados de la Federación.

Poco después, en 1843 se expide una Constitución Centralista conocida como Bases Orgánicas de la República Mexicana, en la que tampoco se reguló la materia bancaria, solamente en el artículo 66 fracción XI facultaba al Congreso para habilitar los puertos sobre el comercio extranjero y en su fracción XII sobre la moneda.

Más tarde, en 1854 es expedido un Código de Comercio decretado por Antonio López de Santa Anna, el entonces Presidente de la República, en el que tampoco se previó alguna disposición sobre la materia bancaria, pero sí pretendió regular los cambios, letras, pagarés y además establecer los requisitos para ser comerciante.

En 1857 se expide una nueva Constitución Federal en la que por primera vez se establecieron bases generales para legislar sobre la materia mercantil, pero no para regular la materia bancaria, lo cual provocó que diversos Estados de la República consideraran que ésta materia estaba reservada a las Entidades Federativas.

A falta de legislación bancaria en estos años se siguieron aplicando las Ordenanzas de Bilbao, que fueron aprobadas por Felipe III en el año de 1737 y confirmadas por Fernando VII en el año de 1814.

Para 1849 se crea la Caja de Ahorro del Monte de Piedad, como la primera institución financiera de capital mexicano.

En 1864 se establece en México la sucursal de un banco inglés con el nombre de Banco de Londres, México y Sudamérica, con capital inglés, además con la autorización de establecer sucursales en México y Sudamérica. Esta institución tenía como funciones principales: recibir depósitos, otorgar créditos, emitir billetes y proporcionar servicios a las personas que se dedicaban al comercio exterior. En 1886 dejó de ser un banco extranjero para convertirse en el Banco de Londres y México, S.A.²

A pesar del surgimiento de diversos bancos con fines económicos distintos, no se tenía ningún control sobre la creación de los mismos, ni sobre la emisión de billetes y ni sobre el otorgamiento de créditos hipotecarios. Un ejemplo claro, es el establecimiento del Banco Minero en 1872 y el Banco de Santa Eulalia en 1875 en Chihuahua, el Banco Hipotecario Mexicano y el Banco de Empleados (antecesor del Banco Obrero).

² Datos tomados de ACOSTA, ROMERO MIGUEL. "Derecho Bancario", 4° edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 108, 110, 111, 113.

En 1878, Porfirio Díaz expidió un decreto en donde autorizaba al Monte de Piedad emitir certificados de depósitos prendarios, nominativos o al portador.

En 1881 se crea el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, operando como banco libre con capital español y con la representación del capital mexicano y del comercio de la República. Un año después, en 1882 se crea el Banco Nacional Mexicano, en virtud de un contrato celebrado entre el gobierno de México y el representante del Banco Franco-Egipcio de París, funcionando con capital francés y con la facultad legítima de emisión. La competencia entre ambos bancos ocasionó una difícil situación, la cual los llevó a fusionarse bajo un convenio aprobado por la ley del 31 de mayo de 1884, surgiendo así el Banco Nacional de México, con un capital de 20 millones de pesos y una concesión de 50 años para operar.³

Para 1884 ya existía en México la integración de un sistema bancario, por lo que en ese mismo año, se expide un nuevo Código de Comercio, que para nuestro país se convertiría en la primera Ley Federal que regularía la materia bancaria, en el cual entre los puntos más importantes se dispuso:

- Autorizar el establecimiento de nuevos bancos en el país con la condición de que se organizaran como sociedades mercantiles.
- Que la emisión de billetes no excediera del capital exhibido por los accionistas; asimismo, determinó un impuesto del 5% sobre el valor total de los billetes emitidos.
- Que los bancos hipotecarios no emitieran billetes sino bonos hipotecarios.

³ Véase VARELA, JUÁREZ CARLOS. Op. Cit. pp. 25 y ENRIQUEZ, FELIX JAIME. "Fobaproa y la crisis de la banca", 2° edición, México, 2003, p. 22-23.

- Prohibió a los particulares emitir documentos que constituyeran cualquier tipo de promesa de pago.⁴

Por lo que a partir de la expedición de este Código, el establecimiento de los nuevos bancos de cualquier especie requeriría de autorización.

De esta manera, en 1884 el Banco Nacional de México, que junto con el Banco de Londres y México, el Banco Minero y Banco Comercial (antes Sta. Eulalia) de Chihuahua, el Banco Yucateco, el Banco Mercantil de Yucatán, de Nuevo León y Zacatecas; eran los encargados de fabricar el dinero.

En 1889 se emite un nuevo Código de Comercio, con la finalidad de convertir la actividad bancaria en materia federal, estableciendo en el artículo 640 que las instituciones de crédito debían ser reguladas por una ley especial; por lo tanto, ninguna institución de crédito podría establecerse en la República, sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin que el contrato respectivo fuese en cada caso aprobado por el Congreso de la Unión.

La ley especial fue expedida hasta 1897 como Ley General de Instituciones de Crédito, con la promulgación de esta ley se intentó reorganizar el sistema bancario y asimismo establecer limitaciones a los bancos en cuanto a las reservas, a las facultades para operar, a la apertura de sucursales y por primera vez se consagró un sistema de banca especializada; clasificando a los bancos en:

- Bancos de emisión
- Bancos hipotecarios
- Bancos refaccionarios
- Almacenes generales de depósito

⁴ Véase a ACOSTA, ROMERO MIGUEL. Op. Cit., p.114-115.

En ese mismo año se establecieron bancos en San Luis Potosí, Veracruz, Sinaloa, Sonora, Puebla y el Estado de México y además se creó el Banco Central Mexicano, para servir como Cámara de Compensación.

A partir de 1901 surge en México la integración del Banco Panamericano, teniendo como función otorgar créditos a distintos países y dar apoyo a programas específicos de trabajo. Asimismo, se creó el primer banco destinado al campo bajo el nombre de Banco Agrícola e Hipotecario de México y se fundaron las Cajas de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura.

Sin embargo, la crisis monetaria y las nuevas necesidades económicas obligaron en 1908 a reformar la Ley General de Instituciones de Crédito, con el fin de conseguir que los bancos de emisión desempeñaran las funciones que les correspondían.

En 1910 al comenzar la revolución se encontraban operando veinticuatro bancos de emisión, dos hipotecarios y cinco refaccionarios.

Cabe señalar que el movimiento revolucionario generó una serie de cambios para el sistema financiero mexicano; sin embargo, no fue la causa principal de que las instituciones de crédito quebrarán, pero lo que si produjo su insolvencia fue la mala administración interna de las propias instituciones y que Victoriano Huerta las obligó a financiar su régimen para combatir la revolución. Además, decretó la no conversión de billetes de banco, obligando a los propios bancos a emitir billetes sin ninguna garantía, ante tal situación se ordenó la suspensión de los pagos y asumir la actitud de bancarrota en general, de ésta manera el sistema financiero dejaba de funcionar.⁵

⁵ Para los comentarios anteriores véase a: ENRIQUEZ, FELIX JAIME. Op. Cit. pp. 24-25, VARELA, JUÁREZ CARLOS. Op. Cit., p. 27.

1.1.1. Primera Nacionalización Bancaria

La reforma bancaria de México se inicia en 1913, año en que Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucional, expidió una circular en la que dispuso:

“Queda prohibida la circulación de los billetes del Banco Nacional de México, emitidos desde el 18 de febrero de este año y los que en lo sucesivo emita hasta el restablecimiento del orden constitucional. En consecuencia las autoridades civiles y militares no podrán recibir en pago los expresados billetes y procederán inmediatamente a su decomisación a fin de prevenir numerosos y cuantiosos fraudes”.⁶

Después, el 24 de septiembre de 1913, planteó un discurso en el que delineó la política reformadora que la revolución debería llevar a cabo:

“...Cambiaremos todo el actual sistema bancario evitando el monopolio de las empresas particulares... y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la revolución, se establecerá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado; propugnándose de ser preciso, por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno”.⁷

Triunfante militarmente en casi todo el país, con este discurso Carranza consolidaba su carácter de único gobernante en el país.

En ese mismo año Venustiano Carranza, presentó su Programa de Reorganización Bancaria, en el cual propuso:

⁶ GRANADOS, CHAPA MIGUEL ANGEL. “La banca nuestra de cada día”, Ediciones Océano, S.A., México, 1982, pp. 33-34.

⁷ MANERO, ANTONIO. “La revolución Bancaria en México”, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 23.

- “Abolir los monopolios privados y la emisión por parte de los bancos particulares.
- “Establecer un Banco Único de Emisión de control público directo.
- “Cancelar las concesiones a bancos privados no controlados por el Ejecutivo”.⁸

Cuando Venustiano Carranza asumió la presidencia en 1914 los bancos vuelven a operar, pero en una situación muy difícil debido a que las relaciones financieras internas y externas del país estaban muy deterioradas, por ello fue que se trató de reordenar el sistema bancario.

A medida de que se fueron consolidando militarmente el dominio de las fuerzas constitucionalistas, Carranza dicta un primer Decreto en septiembre de 1915, en el estado de Veracruz, obligando a los bancos a cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de 1897; es decir, tenían que respaldar con el 50% de garantías de metálico su emisión de billetes, para estos propósitos se crea el 22 de octubre de 1915, la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, la cual tenía los siguientes objetivos:

- Examinar y verificar la situación financiera de los bancos
- Realizar trabajos preliminares para el establecimiento del Banco Único de Emisión
- Hacer los estudios necesarios para la realización de la reforma bancaria.

El resultado de la inspección fue que de los 24 bancos de emisión, solo nueve se ajustaban a los términos de la ley, por lo que en febrero de 1916, Carranza anunciaba medidas destinadas a modificar por completo la estructura bancaria.⁹

⁸ VARELA, JUAREZ CARLOS. Op. Cit., p.27.

⁹ Véase a Ibidem, p.28.

En base a lo anterior, en septiembre de 1916, Venustiano Carranza, mediante Decreto decide abrogar todas las leyes que autorizaban las concesiones a los bancos privados, determinando la incautación de sus bienes hasta por el monto suficiente para garantizar todas las emisiones realizadas por ellos, considerando:

“que las leyes que establecen las concesiones otorgadas a los bancos de emisión y las disposiciones de las leyes de instituciones de crédito, por virtud de las cuales las propias instituciones, sin compensación alguna a favor del Estado, disfrutaban del monopolio de emitir billetes en cantidades mayores, a la suma de la reserva metálica, pueden hacer efectivos sus créditos hipotecarios sin forma de juicio y están exentas de impuestos.... y que la aplicación de la legislación ordinaria a las instituciones de crédito podría producir la quiebra de tales instituciones dando lugar a un recrudecimiento de la crisis financiera y a que se suscitará un gran número de cuestiones judiciales en perjuicio de los intereses invertidos en los bancos, los cuales deben ser defendidos por el Estado, en atención a que se han creado al amparo de las concesiones ilegítimas y de la Ley de Instituciones de Crédito”.¹⁰

De esta manera, el gobierno de Venustiano Carranza le dio un giro a la política bancaria del país, adjudicándose las existencias metálicas de los bancos; y, más tarde, Rafael Nieto, añadiría:

“El papel moneda en México llegó a carecer en un momento dado de todo poder adquisitivo. Resultaba ya inútil, pues, querer forzar su aceptación en el público. El gobierno carecía de recursos efectivos; las aduanas y el petróleo rendían apenas oro bastante para las necesidades exteriores; el enorme volumen de los ingresos consistió en el propio papel moneda nulificado prácticamente por el público; y, sin embargo, además de las imperiosas erogaciones civiles de la administración, había que pagar, día con día, a más de 100 mil soldados diseminados por todo el territorio nacional... lo

¹⁰ GRANADOS, CHAPA MIGUEL ANGEL. “La banca nuestra de cada día”, Ediciones Océano, S.A., México, 1982, p. 39.

que hizo el gobierno de Carranza fue lo que hubiera hecho cualquier gobierno del mundo en similares circunstancias”.¹¹

El impulsó que Carranza tuvo para ordenar el sistema bancario partió del artículo 28 de la Constitución de 1917, en el que incorporó la facultad exclusiva del Estado para emitir billetes y monedas a través de un Banco Central y al otorgar en la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución, la facultad al Congreso para legislar en materia bancaria.

Sin embargo, Carranza no pudo completar sus tareas de reconstrucción bancaria, a causa de la situación política del país, la cual también impidió que los bienes incautados de los bancos se liquidarían, además que su propio autoritarismo y sus errores lo condujeron a actitudes que lo separaron de la corriente revolucionaria y que finalmente lo derrocaría propiciando su asesinato en mayo de 1920.

La nacionalización bancaria realizada durante el gobierno de Venustiano Carranza prevaleció hasta 1921, debido a que el General Álvaro Obregón durante su gobierno y mediante decreto ordenó la devolución de las concesiones a sus legítimos dueños, en base a que no se liquidaron los bienes incautados de los bancos y a la instauración de nuevas leyes expedidas durante su gobierno.

Asimismo, en 1924 el sistema financiero mexicano trató de ser reorganizado con la Primer Convención Bancaria con el objetivo de conciliar al gobierno y a los banqueros.

¹¹ Ibidem, pp.39-40

En 1925 se expide la ley que dio origen al Banco de México, S.A., funcionando los primeros años como una institución comercial, lo cual se modificó con la Ley Monetaria del 25 de julio de 1931 conocida como Ley Calles, ya que obligó a modificar la Ley Orgánica del Banco de México para convertirlo en Banco Central. Las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México eliminaron las operaciones directas con el público y obligaron a los bancos a guardar sus reservas en él. De esta manera, el Banco de México se convirtió en depositario y guardián de las reservas, haciendo las funciones de Cámara de Compensaciones y prestamista de última instancia.

En 1926 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, en la cual se clasificaron a los bancos creados y existentes. Esta clasificación incluyó:

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

Dicha Ley fue reformada en 1932 con el fin de corregir defectos que adolecía la legislación de 1926; asimismo, se reconoció a la banca de desarrollo y a las organizaciones auxiliares de crédito, en 1934 se vuelve a reformar con el fin de agregar las instituciones de capitalización.

En 1941 se expide una nueva ley denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual tenía los siguientes fines:

- Reforzar al Banco de México en el Control Crediticio
- Separar las actividades de la banca comercial y de inversión
- Reglamentar la actividad de las organizaciones auxiliares de crédito
- Propiciar el desarrollo del mercado de capitales

En 1974 se reforma dicha Ley, con el propósito de cambiar el sistema de banca especializada a banca múltiple.

El sistema de banca múltiple implicó que una sola institución podía realizar diversas operaciones, las cuales previamente eran llevadas a cabo a través de varios organismos especializados los cuales conformaban las bases legales para la concentración del capital bancario.

Por lo tanto, las diversas actividades de depósito, ahorro, financieras e hipotecarias empezaron a integrarse en instituciones de banca múltiple y de esta manera el número de instituciones al nuevo sistema fue incrementando, por lo que en 1982 se tenían 34 instituciones de crédito de diversos tipos.¹²

Por otro lado, a causa de la crisis económica que se venía dando estos últimos años en el país, fue la clave para que el Gobierno se viera obligado a tomar medidas que corrigiera su error; de ésta manera, fue que se decidió a expropiar la banca privada.

¹² Véase a ENRIQUEZ, FELIX JAIME. Op. Cit., p.26; PEÑALOZA, WEBB MIGUEL. "La Conformación de una Nueva Banca Mexicana: retos y oportunidades para la banca en México", Editorial Mc Graw Hill, España, 1994, pp. 8-12.

1.2. Expropiación, Nacionalización y Estatización de la Banca

En 1982 se inicia una nueva etapa para el sistema bancario mexicano, debido a que el Presidente de México, José López Portillo, al rendir su sexto y último informe de Gobierno, el día 1º de septiembre de 1982, anunció la expedición de dos decretos; el primero con el fin de nacionalizar la banca privada del país (con excepción de los bancos Obrero y Citibank) y el segundo con el propósito de establecer un control generalizado de cambios.

La expropiación de la banca privada se llevó acabo con el objeto de evitar la fuga de capitales, fortalecer el peso y además impulsar el desarrollo de las actividades productivas, como lo expresó el Presidente López Portillo durante la lectura de su informe:

“Hemos identificado los grandes males; primero los externos: un desorden económico internacional que castiga a los países en desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, tecnológicos, alimentarios y energéticos.... y tienen, forzosamente, que ser resueltos en negociaciones globales...Después los internos. Aquí adentro fallaron tres cosas, fundamentalmente:

“La conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional;

“La concepción de la economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas;

“El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.

“Ello significó que en unos cuantos años, sustanciales recursos de nuestra economía generados por el ahorro, por el petróleo y la deuda pública, salieran del país por conducto de los propios mexicanos y sus bancos, para enriquecer a las economías externas, en lugar de canalizarse a capitalizar el país conforme a las prioridades nacionales. Nuestra debilidad por el camino de la desconfianza y ambición, nos hizo más débiles y más fuertes a los fuertes...Quiero ser muy insistente en ello: quienes usaron de una libertad para sacar dinero del país, simplemente no demostraron solidaridad. Nada más. Lo que hay que corregir es el sistema, y que a partir de ello la

actitud de todos sea distinta. Se trata de corregir el gran mal y no el esfuerzo estéril de identificar villanos. Constituyen eso sí, una minoría cuyas acciones sumadas dañaron la seguridad nacional y por ende la de todos...Tenemos que cambiar. Decisión siempre dura; pero no puede seguir entronizada la posibilidad de sacar recursos cuantiosos al exterior y después pedirle prestado migajas de nuestro propio pan. Todo ello propiciado y canalizado por instituciones y mecanismos especulativos. Esta crisis que hemos llamado financiera y de caja, ya amenaza seriamente la estructura productiva, que no solo en los últimos años, sino a lo largo de varios decenios de esfuerzos de todos los mexicanos, hemos logrado levantar....Tenemos que organizarnos para salvar a nuestra estructura productiva y proporcionarle los recursos financieros para seguir adelante; tenemos que levantar la injusticia del proceso perverso fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos, especialmente al trabajador, al empleo y a las empresas que lo generan. Estas son nuestras prioridades críticas...”¹³

Cabe señalar, que este decreto dio pauta a un análisis desde el punto de vista de su interpretación con el fin de darle un buen sentido a su terminología, ya que se hizo referencia a una expropiación, nacionalización y estatización, por ello es necesario conocer más a fondo estos conceptos:

“Expropiación. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, significa (de ex y propio). Desposeer de una cosa a un propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectuará legalmente por motivos de utilidad pública. Jurídicamente, la expropiación es un acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización.

¹³ ENRIQUEZ, FELIX JAIME. Op. Cit., pp. 39-41.

“De lo anterior se desprende: la definición del Diccionario de la Real Academia y la jurídica se compadecen, pues contemplan los mismos elementos: a) Propiedad de un particular; b) Desposeimiento por el Estado al particular de su propiedad; c) Por causa de utilidad pública, y d) A través de una indemnización. Pero se diferencian en cuanto a la salvedad apuntada por el mencionado diccionario, que reza: “...dándole en cambio una indemnización salvo casos excepcionales...”, puesto que, en la nomenclatura jurídica, sino existe la indemnización, se estará en presencia de una confiscación, que es igualmente un desposeimiento de bienes, pero sin otorgarle al afectado ninguna contraprestación, procedimiento prohibido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 22).

“Nacionalización. El diccionario de la Lengua Española mencionado, remite al término “naturalización” y éste al de “naturalizar”, que significa: 1. Admitir en un país, como si de él fuera natural, a persona extranjera. 2. Conceder parcialmente a un extranjero, en todo o en parte, los derechos y privilegios de los naturales del país en que obtiene esta gracia. 3. Introducir y emplear en un país, como si fueran naturales o propios de él, cosas de otro país. Como se puede advertir, ninguna de las acepciones del término en cuestión, se refieren a modos de adquisición de bienes.

“Como concepto jurídico, la nacionalización en México, puede entenderse en dos sentidos:

a) Como un procedimiento por medio del cual el Estado recupera bienes de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes.

b) Desde el punto de vista político económico, la nacionalización puede significar: 1) Que una determinada actividad solo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, por ejemplo, en México, la concesión de autotransportes en carretera, solo se otorga a mexicanos o sociedades mercantiles mexicanas, cuyos accionistas sean ciudadanos también mexicanos; y 2) Que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público....

“En este orden de ideas y de acuerdo a las acepciones jurídicas señaladas por la doctrina, la nacionalización será procedimiento administrativo para adquirir bienes por el Estado, únicamente por lo que hace a los de la iglesia, pero tratándose de los demás bienes susceptibles de apropiación por el soberano, se estará a lo dispuesto por el procedimiento administrativo expropiatorio, entre otros, o a los requisitos legales

de derecho privado; y, a través de dichos procedimientos o actos jurídicos, la explotación o producción de actividades que se consideren de interés público, desarrolladas por particulares, se nacionalizan, tanto por desposeer a éstos de los bienes, como por retirarles las autorizaciones o concesiones que les permitía dicha explotación o producción y que en lo sucesivo se reserva en forma exclusiva el Estado.

“Estatización. El diccionario oficial de la Lengua Española, no da noticia sobre el término en cuestión. El sufijo “ción” implica una acción verbal, por lo que “estatización” significa: acción y efecto de estatizar y a su vez el sufijo “a”, comprende una propensión; de manera que “estatización” será: la acción y efecto de inclinarse el Estado hacia ciertas cosas; en el caso que nos ocupa será: la propensión del Estado a desarrollar en forma exclusiva ciertas actividades.

“Jurídicamente, la estatización no es contemplada por la ley, ni por la doctrina, como un modo de adquirir bienes, por lo que podemos sostener que dicho término corresponde al campo político exclusivamente, refiriéndose en concreto a un sistema político que tiende a exaltar la plenitud del poder y la preeminencia del Estado sobre los demás ordenes y entidades”.¹⁴

Conforme al análisis anterior, se llega a la conclusión de que la expropiación fue sobre los bienes de las instituciones de crédito privadas y la nacionalización sobre la actividad bancaria; por lo tanto, el Gobierno Federal expropió y nacionalizó la banca privada más no la estatizó.

Por lo tanto, en los artículos primero, segundo y quinto del propio Decreto se estableció:

¹⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit., pp. 24-26.

“Artículo Primero. Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya dado en concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito”.

“Artículo Segundo. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el artículo primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años”.

“Artículo Quinto. No son objeto de expropiación el dinero y los valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero, ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de banca y crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden”.¹⁵

Aunque en el título del propio decreto se refiere solamente a “nacionalización”, en estricto sentido se considera más un decreto de expropiación, porque el procedimiento que siguió el Gobierno Federal para adquirir el servicio de banca y crédito fue el expropiatorio, mediante el cual también se indemnizó a los exaccionistas de los bancos expropiados.

¹⁵ Decreto Expropiatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1 y 2 de septiembre de 1982

Con la expropiación de la banca se terminaba la concesión del servicio de banca y crédito otorgada a los particulares, adjudicándose la exclusividad para prestar el servicio al propio Estado, asumiendo la prestación el carácter de servicio público no concesionable.

Cabe señalar que cuando la banca estuvo en manos de los banqueros, estos financiaron sus empresas con dinero del país y en ese entonces el gobierno lo utilizó para financiar el gasto público.

Todo lo anterior, provocó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de una Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistieron en:

1. Adicionarle un quinto párrafo al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

“ Artículo 28....

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquella en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”.

2. Modificar la fracción X y XVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

“Artículo 73...

.X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deben tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas”.

3. Se adiciona el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

“Artículo 123...B...XIII bis. Las instrucciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28 regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado”.

Como consecuencia de estas reformas se crea la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, teniendo los siguientes objetivos:

- Transformar las Instituciones de Crédito en Sociedades Nacionales de Crédito con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Prohibir la participación de personas físicas y personas morales extranjeras, en el servicio público de banca y crédito; asimismo, las sociedades mexicanas que no contarán con cláusula de exclusión absoluta de extranjeros.

- Contribuir mediante el financiamiento en el desarrollo nacional del país y asimismo generar más empleo.
- Fomentar el ahorro y su permanencia mediante instrumentos al alcance de los pequeños ahorradores.¹⁶

Estas nuevas reformas hechas al sistema bancario, provocaron que el Presidente Miguel de la Madrid, durante su mandato (1982-1988) desarrollara una serie de tareas para poder instrumentar y administrar en forma organizada la expropiación de la banca.

Fue a partir de 1983 que el gobierno estableció una nueva alianza con los dueños del capital, haciendo más leve la decisión de haber nacionalizado la banca, tomada un año antes; por lo que se otorgaron concesiones a intermediarios bursátiles que tuvieran la facultad de captar el ahorro del público inversionista, mediante una serie de instrumentos creados para el efecto y los cuales también estuvieran en condiciones de dar crédito, ello a pesar de la reforma del artículo 28 constitucional, que prohibía expresamente la intervención de los particulares en la prestación del servicio de la banca.

Asimismo, se inició un proceso de reestructuración del sistema bancario en cuanto al número y escala de instituciones existentes; esto, porque en 1982, existían un total de 60 instituciones de crédito de las cuales 34 eran múltiples, 11 bancos de depósito, 9 sociedades financieras, 5 de capitalización y 1 hipotecaria; lo cual significaba un número excesivo de instituciones que se debía reducir.

¹⁶ Datos tomados de VARELA, JUÁREZ JUAN CARLOS. Op. Cit. p.35

La mayoría de las instituciones eran bancos pequeños, en condiciones de atraso relativo, con altos costos de operación y sin acceso a economías de escala.¹⁷

Tan solo nueve de estas instituciones concentraban el 85% de los recursos captados, en tanto que las cincuenta y un restantes captaban el 15% sobrante.

A partir de Marzo de 1985, se efectúa el proceso de reestructuración con el cual las instituciones se redujeron a 18 bancos, sin incluir al Banco Obrero y al Citibank. Por lo tanto, las 18 instituciones de crédito que subsistieron fueron las siguientes: Banamex, Bancomer, Serfín, Bital, Comermex, Cremi, Unión, Mexicano Somex, Multibanco Mercantil, Banpaís, Bancrecer, Banco del Atlántico, Banoro, Confía, Banco de Oriente, Promex, Banco del Centro y Banorte.

Asimismo, en 1985 se deroga la Ley de 1982, para crear una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en la cual se dispuso seguir con la actividad del servicio de banca y crédito a través de la banca de desarrollo y de la banca múltiple, con el fin de continuar con el carácter mixto y la competitividad del sistema financiero.

La expropiación de la banca solo duró hasta el año de 1990, debido a que en ese año el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, implantó nuevas reformas al Sistema Financiero Mexicano, con el fin de realizar un proceso de desincorporación en las Instituciones de Crédito que conformaban el sistema bancario, de tal forma que los bancos expropiados se convirtieron nuevamente en Sociedades Anónimas.

¹⁷ “Fenómeno por el que se aumenta la eficacia según aumentan los medios que se emplean y los recursos de que se disponen”. SANTANDREU, ELISEU. “Diccionario de términos financieros”, editorial Gránica, S.A., México, enero, 2002.

1.3. Reprivatización de la Banca

A partir de 1990, Carlos Salinas de Gortari, como Presidente de la República, emprendió una nueva reforma al sistema bancario, con el propósito de que el servicio de banca y crédito volviera a ser gestionada por particulares, basándose en los siguientes argumentos:

“Los servicios de banca y crédito constituyen una actividad de gran importancia en cualquier sistema económico. Su función primordial consiste en facilitar la movilización de los recursos de la sociedad entre los agentes económicos que generan excedentes financieros y las personas o empresas que tienen necesidad de obtener recursos para financiar sus proyectos de gasto de diversa índole... de ahí el nombre de intermediarios financieros con que usualmente se designa a las instituciones que brindan este tipo de servicios....La constitución de 1917 estableció que la función de la emisión de billetes se realice por un banco único, lo que dio origen a la creación del Banco de México y reservó para el Estado la acuñación de moneda. Los servicios de banca y crédito fueron considerados jurídicamente como actividad mixta. El funcionamiento y las operaciones de las empresas e instituciones de banca y crédito se regularon por leyes ordinarias, mismas que evolucionaron a la par de la actividad financiera....Este es el marco que prevalece hasta 1982, cuando el servicio de banca y crédito pasa a ser actividad exclusiva del Estado, mediante la reforma del artículo 28 de la Constitución.....A casi ocho años de distancia de la decisión que estableció la exclusividad estatal en la prestación de los servicios de banca y crédito, el titular del Ejecutivo propone a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional, que tiene como propósito modificar el régimen de la prestación del servicio de banca y crédito para que éste deje de ser exclusivamente brindado por el Estado y pueda, en consecuencia, ser prestado por los particulares”.¹⁸

Esta propuesta fue sustentada en tres razones fundamentales:

“Primero. La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

¹⁸ ENRIQUEZ, FELIX JAIME. Op. Cit., p. 74.

“Segundo. El cambio profundo en el país de las realidades sociales de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

“Tercero. El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos”.¹⁹

El Ejecutivo justificó dichas razones, poniendo de manifiesto:

“que esta iniciativa se inscribe dentro de la estrategia de modernización que ha postulado el titular del Ejecutivo Federal. Esta estrategia de cambio incluye la reforma del Estado para que éste, a la luz de la profunda transformación mundial y los cambios que se han producido en la economía y sociedad nacionales, pueda cumplir de la mejor manera posible los fines que le son propios. Los valores políticos que orientan esta reforma están expresados en la Constitución General de la República y obligan al Estado a fortalecer la soberanía y la justicia social, reconociendo una estrecha vinculación entre estos fines: a mayor justicia social, mayor soberanía”.²⁰

Mientras tanto, en la revista Proceso se estableció:

“Contra sus propias tesis en materia de propiedad de la banca, expresadas en sus discursos de campaña, en sus alocuciones públicas como Presidente de la República, en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus Programas Sectoriales, en la argumentación de la reforma financiera de diciembre pasado y aún en los criterios generales de política económica para este año, Carlos Salinas de Gortari se decidió de manera tan apresurada como congruente con el proyecto neoliberal que lo impulsa a devolver los bancos, nacionalizados en 1982, a particulares, que muchos de ellos serán sin duda sus antiguos dueños. El servicio público de banca y crédito, de acuerdo con la iniciativa de decreto... enviada a la Cámara de Diputados dejará de ser una área estratégica y prioritaria del Estado y pasará a ser tan solo “una muy importante actividad”, susceptible por tanto de quedar bajo el control de particulares”.²¹

¹⁹ Ibidem, pp. 75-76.

²⁰ Ibidem

²¹ Revista Proceso, número 705, Artículo: “El dinero no viene y Salinas vende casi lo único que quedaba: la banca. Por Carlos Acosta. 7 de mayo de 1990, pp. 6-7.

Es importante distinguir que la banca no volvería a ser concesionada por parte del Estado a particulares, sino que ahora se prestaría a través de una autorización y además que los servicios de banca y crédito ya no se limitarían solo a recibir y prestar depósitos ya que también sería emisora de valores en combinación con empresas privadas y del gobierno. Además que el Secretario de Hacienda Pedro Aspe declaró en su momento que el gobierno se desprendía de la banca porque no se justificaba que el Estado tuviera cuantiosos recursos mientras existían enormes necesidades sociales de un país en crisis.

El proceso de desincorporación consistiría en convertir las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas, realizado a través de un Comité de Desincorporación Bancaria, firmando los acuerdos el Gobierno y los bancos el 4 de febrero de 1990, lo cual también causaría la modificación de diversas Leyes Financieras y a la propia Constitución con el fin de permitir la participación mayoritaria del capital privado en los bancos.

Los principios que rigieron el proceso de desincorporación fueron los siguientes:

- Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo
- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el fin de alentar la inversión en el sector e impedir la concentración
- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización
- Asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones
- Buscar obtener el precio justo por los bancos
- Lograr un sistema financiero balanceado

- Proporcionar las sanas prácticas financieras y bancarias.²²

Aprobada la propuesta por el Congreso de la Unión,²³ se realizaron las siguientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consistieron en:

- Derogar el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que el Estado ya no fuera el propietario mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias; sin embargo, podría conservar una participación en la banca comercial y seguir impulsando a aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas.

- Modificar y adicionar el inciso a), de la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue:

“Artículo 123....

A....

...XXXI...

....a) Ramas industriales y servicios.

21....

22. Servicios de banca y crédito.....”

Esta reforma se realizó con el fin de que a las autoridades federales del trabajo les correspondiera la aplicación del propio apartado “A” del artículo 123

²² Véase a ORTIZ, MARTINEZ GUILLERMO. “La reforma financiera y la desincorporación bancaria”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.216.

²³ La votación del dictamen tuvo el siguiente resultado: a) 12 abstenciones, b) 54 votos en contra y c) 339 votos a favor.

constitucional y sus leyes reglamentarias, no solo en las ramas industriales, sino también por lo que hiciera a los servicios de banca y crédito.

- Reformar la fracción XIII-bis del apartado “B”, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue:

“Artículo 123...

B...

XIII-bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.”

Esta reforma implicó una excepción en la aplicabilidad de las normas del trabajo contenidas en el apartado “A”, pues para regir las legislaciones laborales entre las Entidades de la Administración Pública Federal que formaban parte del sistema bancario serían aplicadas las reglas del apartado “B” y no las del apartado “A”. En este caso, la ley que regularía la actividad bancaria debió precisar cuales eran las Entidades de la Administración Pública Federal que formaban parte del sistema bancario mexicano, para los efectos de la fracción XIII-bis del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En base a estas reformas constitucionales, se expidieron el 18 de julio de 1990, dos leyes reglamentarias:

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley para Reglamentar las Agrupaciones Financieras

La Ley de Instituciones de Crédito tendría los siguientes objetivos:

- La prestación del servicio de banca y crédito quedaría sujeto a un acto de autorización y no de concesión.
- La prestación del servicio de banca y crédito solo sería prestado por la banca múltiple y la banca de desarrollo.
- Que el sistema bancario orientará sus actividades hacia la productividad y el crecimiento a la economía nacional.
- Limitar al 5% la participación de cualquier persona física o moral en el capital social de los bancos, salvo que se contará con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Prohibía llevar acabo operaciones de intermediación bancaria sin contar con las autorizaciones necesarias con el fin de proteger los intereses del público.²⁴

En base a estas disposiciones se permitió que las instituciones de crédito de banca múltiple formaran parte de alguna agrupación financiera, provocando de tal manera, la expedición de una nueva ley conocida como Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Esta Ley tendría los siguientes objetivos:

- Establecer las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros.
- Establecer los términos bajo los cuales van a operar los grupos financieros.
- Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de los grupos financieros.

²⁴ Datos tomados de ORTIZ, MARTINEZ GUILLERMO. Op. Cit., pp. 89-95.

- Requerir la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para constituir y operar agrupaciones financieras.²⁵

Asimismo, con el objeto de tener congruencia con la Ley de Instituciones de Crédito y con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en el mismo mes se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley del Mercado de Valores, con el fin de obtener una actualización legislativa integral que acrecentara la seguridad de los participantes en el mercado de valores, al mismo tiempo que permitiera adaptar el marco jurídico de las casas de bolsa a la existencia de agrupaciones financieras encabezadas por dichos intermediarios.

De tal forma que con estas nuevas reformas constitucionales y legales se procedía a la reprivatización de la banca, provocando la desincorporación de las instituciones de crédito de banca múltiple para que formarían parte de alguna agrupación financiera.

En base a lo anterior, el Gobierno Federal implantó la venta de las 18 instituciones de crédito de banca múltiple constituidas como sociedades nacionales de crédito para que se incorporarán a algún grupo financiero, por lo que su denominación cambiaría a Sociedad Anónima.

Asumido el control de los bancos por parte de sus nuevos dueños, el sistema bancario mexicano experimentó una serie de operaciones denominadas alianzas estratégicas, consistentes en la suscripción de alianzas o convenios de operación o complementación de servicios bancarios entre bancos nacionales y extranjeros.

²⁵ Ibidem, p. 96.

El proceso de desincorporación culminaría en julio de 1992, sin embargo en 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizaría la creación de nuevos bancos, algunos de los cuales se organizarían de inmediato como grupos financieros entre los cuales se tiene: Banco Mifel, Banco Promotor del Norte, Banco Inbursa, Banco Interacciones, Banco Quadrum, Banco Alianza, Banco Industrial, Banco Invex, Banco del Bajío, Banco Afirme, Caja de Ahorro La Libertad.

A partir de 1994 se da la apertura del sistema bancario hacia el exterior como resultado de la implementación de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, por lo cual muchos bancos extranjeros gestionaron su autorización para operar en México.

1.4. La Extranjerización de la Banca

Desde 1924 las instituciones financieras del exterior pudieron operar libremente en el país; sin embargo, con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, se dispuso que solo podrían operar en México aquellas sucursales extranjeras que contarán con autorización gubernamental, limitadas a no emitir valores.

Con la ley de 1941, se limitó más su operación, ya que a partir de ese año para la única sucursal de banco extranjero que operaba en nuestro país, solamente se le autorizaba realizar operaciones de banca de depósito.

A partir de 1973 se expide una nueva ley conocida como la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la cual se convirtió en el ordenamiento básico para establecer el régimen jurídico de la inversión extranjera en México. Asimismo, en 1978 se modificó la Ley de 1941 permitiendo que los bancos extranjeros de primer orden pudieran establecer

sucursales en México, exclusivamente para llevar acabo operaciones con sucursales residentes en el exterior.

Los principales bancos privados mexicanos acentuaron la tendencia de abrir sucursales y oficinas en el extranjero, por lo que Banamex, Bancomer y Serfín además de abrir sus propias sucursales en el exterior formaron alianzas con diversos consorcios internacionales como (Intermexican, Librabank, Eurlatinoamerican Bank) y fue de esta manera como iniciaron su participación los bancos privados nacionales en el extranjero.

A raíz de la expropiación bancaria y con la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se cerró la posibilidad de seguir estableciendo sucursales extranjeras en el país y lo mismo paso con los nacionales los cuales ya no pudieron mantener sus sucursales en el extranjero; esta situación se mantuvo así hasta 1990, fecha en que se reprivatiza la banca y nuevamente se deja entrar a la inversión extranjera.²⁶

Con la modificación a la Ley de Instituciones de Crédito, la expedición de la Ley de Inversión Extranjera de 1993 y la publicación de las Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior en 1994, se abrió la posibilidad para la participación del capital extranjero en las operaciones financieras del país.

Durante décadas la propiedad de los bancos que operaban en México estaba reservada para los empresarios nacionales; pero a principios de la década de los noventa se abre la posibilidad de que los extranjeros posean el 30% de los bancos nacionales.

²⁶ Véase Ibidem, pp. 33-35.

Cabe mencionar que con el acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá; es cuando se da una amplia entrada a las instituciones financieras del exterior, ya que los compromisos establecidos en el tratado obligaban a México a abrir paulatinamente el sector bancario en beneficio de los inversionistas de Estados Unidos y Canadá, provocando de esta manera la extranjerización de la banca mexicana.

Aunado a lo anterior, se reforma en 1993 la Ley de Instituciones de Crédito, previendo la autorización para que los bancos extranjeros pudieran establecer sucursales subsidiarias en el país, manteniendo el 99% sobre el capital social de estas sucursales, en base a esta reforma muchos bancos extranjeros gestionaron su autorización a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para poder operar en México.

Además la crisis económica de 1995, provocó una difícil situación en el sector bancario, esto también fue la causa por la que el Gobierno Federal se vio en la necesidad de ampliar la cobertura al capital extranjero con el fin de recapitalizar la banca.

Asimismo, surgieron diversas figuras financieras no bancarias entre las que destacan: las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Uniones de Crédito.

Por otra parte la aceleración del proceso de la apertura del mercado financiero y el deterioro en las finanzas de las instituciones bancarias puso en serios problemas a algunos bancos nacionales. Debido a esto, a partir de 1999 se liberalizó totalmente la inversión extranjera de la banca, y por ello, algunos bancos extranjeros decidieron realizar fusiones y adquisiciones con bancos nacionales, como se puede observar en el siguiente cuadro:

FUSIONES Y ADQUISICIONES BANCARIAS POR PARTE DE INSTITUCIONES
EXTRANJERAS²⁷

BANCO NACIONAL	BANCO EXTRANJERO	PARTICIPACIÓN EXTRANJERA
BANCOMER	BBVA Y BANCO DE MONTREAL	MAYORITARIA
PROBURSA	BBVA	MAYORITARIA
BANCO ORIENTE	BBVA	MAYORITARIA
CREMI, UNION (BCH), ATLANTICO Y BITAL	HSBC	MAYORITARIA
INVERLAT	BANCO DE NOVA SCOTIA	MAYORITARIA
BANCO MEXICANO	BANCO SANTANDER	MAYORITARIA
SERFIN	HONG KONG & SHANGAI CORPORATION	MINORITARIA
SERFIN	J.P. MORGAN	MINORITARIA
SERFIN	SANTANDER	MAYORITARIA
BANAMEX	CITIBANK	MAYORITARIA

²⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. “Evolución de la banca múltiple”, Marzo 2001, 2002.

De esta manera, el alcance logrado hasta ahora, por las instituciones bancarias extranjeras ha resultado muy satisfactorio para ellas, buscando siempre un beneficio particular. En la actualidad se puede observar que existe una mayor competencia entre las instituciones bancarias.

Es importante destacar la presencia de los bancos extranjeros que operan actualmente en nuestro país: ABN Amro Bank, American Express, Bank of American, Bank of Tokio Mitsubishi, Bank of Boston, Chase Manhattan Bank, Citibank, Dresdner Bank, First Chicago, Fuji Bank, Bilbao Vizcaya Argentaria Bancomer, Banco Nacional de París, ING Bank, JP Morgan, Republic Bank of New Cork y Societé Generale, Santander-Serfín, Scotia Bank Inverlat, Comerica Bank, Bank One, Deutsche Bank, HSBC Bank.

CAPITULO 2. FOBAPROA E IPAB

2.1. Antecedentes sobre la Protección a los Ahorros Bancarios

En México el mecanismo de encaje legal es el antecedente más remoto sobre la protección a los depósitos del público ahorrador en las instituciones de crédito ya que fue un instrumento de política monetaria mediante el cual el Banco de México aumentaba o restringía el circulante y el crédito. Fue utilizado y regulado por primera vez en nuestro país en 1924 a través de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, disponiendo en el artículo 69 que las instituciones de crédito tendrían que conservar en caja un 33% en oro como garantía sobre el total de sus depósitos captados.

Al ser utilizado por primera vez en nuestro país, el encaje legal se estableció como un porcentaje de dinero en efectivo que cada banco estaba obligado a conservar en el Banco Central en calidad de depósito y sin el derecho a percibir ningún beneficio de carácter monetario; sin embargo, después de unos años se manejaría solo para controlar el circulante y el crédito.

En 1925 al crearse el Banco de México se estableció en su ley constitutiva que las instituciones de crédito tenían la obligación de mantener en él, una reserva del 10% del total de sus depósitos en oro, dicho porcentaje podía ser tomado del 33% establecido en la ley anterior.¹

¹ Datos tomados de CAMPOS, ANDAPIA ANTONIO. "Las sociedades financieras privadas en México", Editorial CEMLA, México, 1963, pp. 181-182; ORTIZ, MARTÍNEZ GUILLERMO. Op. Cit., p.49-50; RUIZ, EQUIHUA ARTURO. Tesis: "El encaje legal: Instrumento fundamental de la política monetaria mexicana contemporánea", Lic. en Economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1963, p. 47.

En un principio el Banco de México no contaba con todas las facultades de un Banco Central, pero si era considerado como un gran apoyo para el sistema bancario. En 1932 al crearse una nueva ley orgánica para el Banco de México se trató de que sus actividades se orientarían principalmente en la regulación de la moneda y el crédito, el servir como cámara de compensaciones y además imponerles a los bancos comerciales la obligación de conservar en él un depósito sin interés igual al 5% de sus propios depósitos en un plazo de 30 días. Con esto, quedaría definido el nuevo carácter del Banco de México como Banco Central cuyas operaciones se efectuarían casi exclusivamente con los demás bancos del país.

Pero el Banco de México si quería convertirse en el rector principal del sistema bancario ya no tenía que efectuar operaciones con los particulares, para que no se viera en una competencia desleal frente a las demás instituciones de crédito que estuvieran operando en el territorio nacional.

En 1945 con motivo de la Segunda Guerra Mundial la política de Estados Unidos obligó al Gobierno Mexicano a emprender una nueva organización en su sistema monetario, reorganización que fue provechosa para la economía de Estados Unidos y para el Banco de México que tenía el propósito de convertirse en el principal Banco Central del país con facultades adecuadas sobre la moneda.

Con estas modificaciones lo que hizo el Gobierno de México fue abandonar el sistema tradicional, sacando de la circulación las monedas de plata prohibiendo su utilización y exportación; asimismo, ordenó poner en circulación los billetes emitidos por el Banco de México. El metal entregado por el público al Banco de México se destinó a fortalecer la reserva monetaria la cual quedó de nuevo separada de los activos propios del Banco de México constituyéndose con ella un fideicomiso. De esta manera, el nuevo sistema monetario funcionaria con gran fortuna aceptándose sin dificultad los billetes del Banco de México.

Fue hasta 1936 que el Banco de México se constituyó en el único Banco Central del país y con la expedición de su nueva ley orgánica se dispuso una nueva reforma en los depósitos obligatorios de los bancos, adoptando por vez primera el depósito obligatorio y flexible, determinado por el mismo Banco Central pero ahora como un mecanismo de control.

Hasta 1936 el encaje legal fue considerado como un mecanismo de protección de los depósitos realizados por el público en las instituciones de crédito y las cuales debían mantener como reserva en el Banco de México a fin de asegurar los recursos monetarios de sus clientes, pero a partir de esta fecha y con la creación de la nueva ley orgánica del Banco de México se le concedieron diversas facultades para convertirse totalmente en un Banco Central y con ello controlar la circulación de la moneda y el crédito; por ello, los depósitos se convertirían en un medio de control crediticio.

Es por ello, que las instituciones autorizadas para emitir bonos de caja y los bancos de depósito y ahorro, tendrían que conservar en el Banco de México un depósito sin interés que equivaldría al 7% de sus obligaciones más el 50% de la suma que en promedio hubiera pagado diariamente la institución respectiva y con cargo a las mismas obligaciones. Asimismo, dicha ley le dió facultad al Banco de México de modificar el depósito obligatorio impuesto a los bancos, disminuyendo o aumentando el porcentaje del 7% bajándolo al 3% o elevándolo al 15% respectivamente.

Durante algunos años el Banco de México no utilizó la facultad que le había conferido su ley orgánica a fin de controlar las actividades crediticias de los bancos. Pero en 1940 durante la afluencia de divisas del periodo bélico y con el objetivo de aumentar los depósitos y carteras bancarias, el Banco Central se decidió a elevar el porcentaje del depósito obligatorio de los bancos hasta el máximo legal del 15%.

En 1941 se expide una nueva ley orgánica del Banco de México en cuyo artículo 35 se le concedió al Banco de México fijar a las instituciones de crédito el porcentaje mínimo de depósito obligatorio sin interés, el límite inferior se estableció en 5% en vez de 3% y el superior en 20% en lugar de 15% y se suprimió el 50% de los pagos diarios que hicieran los depositantes en las instituciones de crédito, también se estableció que el Banco de México podía fijar para los depósitos en moneda extranjera un depósito obligatorio en el banco central superior al 20% y permitir que se constituyera en divisas.

En 1947 al reducirse ligeramente las tasas de interés se estableció que las instituciones de crédito debían invertir un porcentaje de 15% sobre valores gubernamentales a fin de brindar un apoyo en el desarrollo económico del país. En ese mismo año se le confirió al Banco de México la facultad de utilizar el porcentaje del encaje legal hasta el 100% en relación con los depósitos captados por las instituciones de crédito. Sin embargo, en 1963 se efectúa una reducción sobre el porcentaje otorgado a los valores gubernamentales, ahora en vez de ser de 15% era de 5%.²

Dicha reducción no significó una liberación de fondos sino una distinta canalización que para el sector bancario significaba un aliciente para apoyar voluntariamente lo indicado por el Banco Central y para el gobierno representaba la obtención de recursos adicionales en condiciones favorables.

² Datos obtenidos de CAMPOS, ANDAPA ANTONIO. Op. Cit., p. 182; MOORE, ERNEST O. "Evolución de las Instituciones Financieras en México", Editorial CEMLA, México, 1963, pp. 69, 95, 116, 177. QUEPONS, ALVAREZ ADOLFO. Tesis: "El encaje legal y otras medidas de control utilizadas por el Banco Central", Lic. en Economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1973, pp. 71-78.

Por otra parte, en 1970 se le autorizó al Banco de México pagarle a las instituciones crediticias intereses por las cantidades excesivas en los porcentajes mínimos en efectivo relacionados con el encaje legal.

A partir de que el Banco de México manejó el encaje legal como un mecanismo de control crediticio el mismo fue distribuido de la siguiente forma:

- Una determinada cantidad en efectivo depositada en las arcas del Banco Central con interés o sin interés.
- Otra parte se canalizaba a actividades previamente determinadas.
- Otro porcentaje era invertida en valores gubernamentales.
- El resto era utilizado a la libre elección de cada institución de crédito.

De tal forma que el encaje legal era canalizado únicamente a los sectores considerados como prioritarios incluido el propio gobierno, generando una escasez del crédito en los sectores no prioritarios, lo cual provocó el surgimiento de los mercados informales.

En 1988 se dá el primer paso para frenar la expansión de estos mercados, consistiendo en sustituir el encaje legal por otro mecanismo conocido como coeficiente de liquidez el cual no quedaría sujeto a las reglas obligatorias para la captación bancaria tradicional, sino que el coeficiente de liquidez obligaría a las instituciones de crédito a mantener una reserva de liquidez de por lo menos 30% de su captación, integrándolo en valores gubernamentales (CETES O BONDES), en efectivo en caja o en depósito a la vista en el Banco de México y el resto del 70% de sus captaciones lo podrían invertir libremente en créditos y otros activos.³

³ ORTIZ, MARTINEZ GUILLERMO. Op. Cit., pp. 51-52.

Sin embargo, este mecanismo fue eliminado en 1991 con motivo a las nuevas reformas financieras implantadas por el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, descritas en el primer capítulo.

Con esto, se observa que fueron eliminados dos mecanismos importantes que hasta ese momento habían venido funcionando como medidas de control para evitar prácticas especulativas e insanas que dañaran la estabilidad y funcionamiento del sector financiero. A cambio, se implantó una política de liberalización y desregulación que tenía como propósito modernizar, dinamizar y hacer funcionar el sistema financiero; sin embargo, dicha política dió como resultado el libre manejo de los recursos financieros por parte de los nuevos dueños de la banca provocando que la banca cayera en insolvencia a finales de 1994 y que el fondo creado en 1990 adquiriera toda la deuda.

2.2. FOBAPROA

Fue creado en 1990 de conformidad con el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, denominado como Fondo Bancario de Protección al Ahorro para proteger y prevenir los depósitos de los ahorradores en las instituciones bancarias y solucionar los problemas financieros que llegaran a suscitarse en un futuro en dichas instituciones de crédito.

2.2.1. Antecedentes

En 1981 el Gobierno Federal modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el propósito de crear un mecanismo de protección de créditos que estuviera a cargo de las instituciones de la banca múltiple, para que éstas pudieran responder sobre los depósitos de los ahorradores, en caso de encontrarse en dificultades financieras.

La reforma fue para seguir impulsando al sistema bancario a mantener una postura disciplinaria en el ejercicio de sus operaciones, debido a que en esos años

la banca había llegado a tener un gran desarrollo en la normatividad y vigilancia en su actividad y cuyos elementos eran muy importantes para que las instituciones de crédito no cayeran en insolvencia, tratando de tal forma renovar la función que el Banco de México había realizado con el encaje legal.

En 1982 con la expedición del Decreto de Expropiación de la Banca se dejó sin efecto la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la implantación del nuevo mecanismo de protección, comprometiéndose el Gobierno Federal a garantizar el pago de todos y cada uno de los créditos que tenían a su cargo hasta ese momento las instituciones de crédito de la banca múltiple.

En ese mismo año se expide la primer Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, estableciendo en su artículo 40 que:

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

Sin embargo, en 1985 se expide la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en la cual se estableció un nuevo mecanismo denominado FONAPRE (Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple), con la finalidad de preservar la estabilidad financiera de las Instituciones Nacionales de Crédito y apoyar a las mismas en caso de encontrarse en problemas financieros.⁴

⁴ Véase a DE LA FUENTE, RODRIGUEZ JESÚS. “Tratado de Derecho Bancario y Bursátil”, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 1461-1462.

En 1986 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Banco de México y la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebraron un acuerdo por medio del cual el FONAPRE fue constituido en un fideicomiso cuyo patrimonio se constituyó de acuerdo al artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito con las aportaciones ordinarias y extraordinarias de las propias instituciones de la banca múltiple (entonces de propiedad mayoritaria estatal), especificando claramente que en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podría incrementarse con aportaciones del Gobierno Federal que derivarán del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La forma de operar del fideicomiso era la siguiente:

- Otorgar financiamiento a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos
- Adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones de crédito.
- Adquirir certificados de aportación patrimonial serie “b”
- Adquirir créditos, valores y otros activos de las instituciones
- Realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando sea estrictamente necesario.⁵

Con este fideicomiso el Gobierno Federal se obligaba a aportar recursos fiscales en caso de que la suma acumulada de la propia institución resultará insuficiente.

Este mecanismo es sustituido en 1990 por otro denominado FOBAPROA, debido a la nueva política económica emprendida por el Gobierno Federal a partir de 1988.

⁵ Véase a HUERTA, GONZÁLEZ ARTURO. “El debate del Fobaproa”, Editorial Diana, México, 1998, pp. 33-34.

2.2.2. Naturaleza Jurídica

El FOBAPROA fue creado conforme al artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que de acuerdo a la fracción I se le da el carácter de un fideicomiso administrado por el Banco de México.

“Artículo 122. Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

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

Siguiendo con el análisis del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, en el segundo párrafo nos señala “La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades”; esto, porque como fue un fideicomiso celebrado por el Gobierno Federal, y de acuerdo al artículo 3° y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos celebrados por el Gobierno Federal son considerados entidades de la Administración Pública Federal para servir de apoyo al Poder Ejecutivo con el fin de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

Por lo tanto, con esa disposición se dejaba en claro que aunque el FOBAPROA fue creado por el Gobierno Federal, no pertenecería a la Administración Pública Federal y consecuentemente no sería regulado ni por la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De lo anterior, se puede concluir que el FOBAPROA aunque fue creado por el Gobierno Federal, no tenía el carácter de una entidad de la Administración Pública Federal ya que no contaba con una estructura orgánica y no podía recibir aportaciones del Estado; por ello, su naturaleza jurídica se adecuaba más a un fideicomiso administrado por el Banco de México, que contaba con un Comité Técnico como órgano principal y que operaba con las aportaciones que le hacían llegar las instituciones de banca múltiple.

Sin embargo, en dicho precepto no se establece quien es el fideicomitente, el fiduciario ni el fideicomisario; y de acuerdo al artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se establece que:

“Artículo 381. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

Por otro lado, la fracción III del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, establecía:

“Artículo 122. Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

III. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México”.

De acuerdo a estos preceptos, se puede deducir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendría el cargo de fideicomitente, el Banco de México actuaría como fiduciario y las instituciones de crédito como los fideicomisarios.

2.2.3. Funcionamiento

Para recibir el apoyo preventivo las instituciones de crédito tenían que garantizar su pago puntual y oportuno al FOBAPROA a través de acciones representativas del capital social de la institución de crédito o con valores gubernamentales u otro bien que satisficiera la garantía.

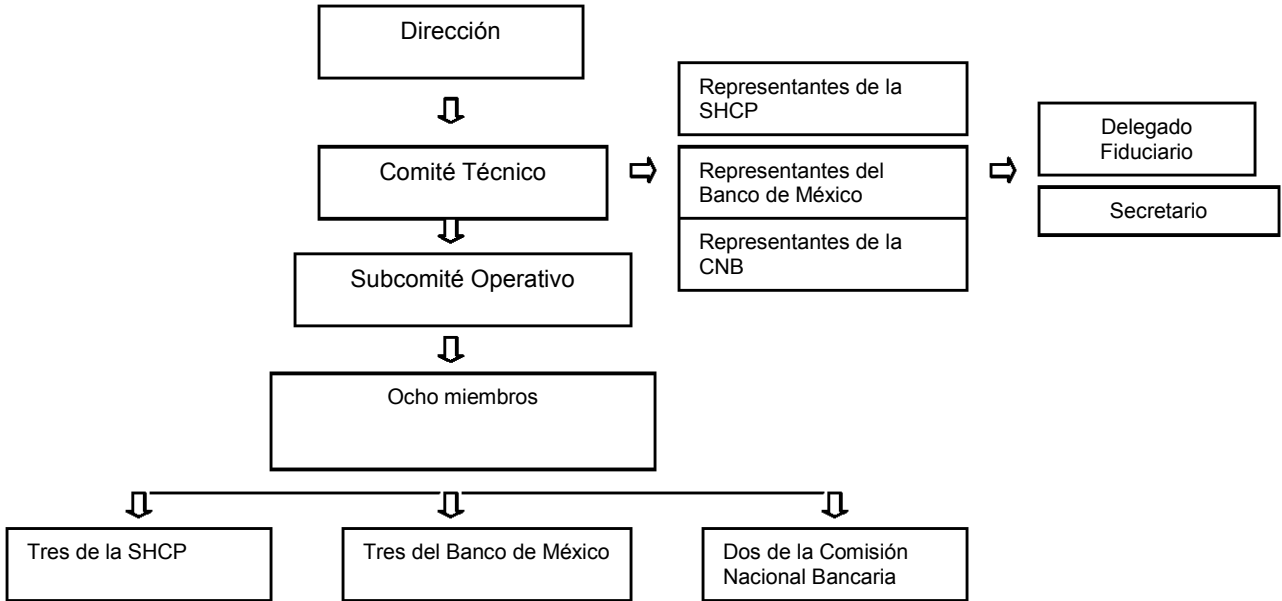
Si la garantía recaía en acciones representativas del capital social de la institución de crédito, lo primero que tenían que hacer los accionistas era afectar los títulos representativos de la serie “A” hasta por el importe de la garantía requerida y en caso de que los títulos no cubrieran el total del importe, también debían afectar los títulos correspondientes de las demás series. Las acciones equivalían al 75% de su valor en libros de acuerdo al Consejo de Administración de la institución y de acuerdo a la Comisión Nacional Bancaria. En los estatutos y en los títulos representativos del capital de las instituciones de crédito, tenía que estar expreso el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas.⁶

El apoyo otorgado por el fondo a las instituciones de crédito de la banca múltiple era temporal, con el propósito de que no constituyera un subsidio por parte del Gobierno.

⁶ Fracción II del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990.

2.2.3.1. Estructura Orgánica

El FOBAPROA no tenía una estructura orgánica; sin embargo contaba con la siguiente organización:



El órgano principal del FOBAPROA era un Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Las resoluciones del Comité Técnico eran ejecutadas por el Director del FOBAPROA.

Como órgano auxiliar se tenía a un Subcomité Operativo formado por ocho miembros, tres de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres del Banco de México y dos de la Comisión Nacional Bancaria; por cada miembro propietario se designaba un suplente; además, se contaba con un secretario y un delegado fiduciario designado por el propio Comité, dichos nombramientos debían recaer en funcionarios del Banco de México.

Para que existiera quórum en las sesiones del Comité, se requería de la asistencia de por lo menos seis de sus miembros, teniendo que estar presente un representante de cada una de las dependencias involucradas. La resolución de los asuntos era por mayoría de votos de los presentes.

El delegado fiduciario que tenía a su cargo el manejo del fondo podía concurrir a todas las sesiones con voz pero sin voto. Las sesiones del Comité Técnico se efectuaban con la periodicidad necesaria y con previa convocatoria del secretario y a petición de cualquiera de sus miembros propietarios a fin de cumplir con el objetivo del fideicomiso.⁷

Conforme a la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, el Comité Técnico tenía las siguientes atribuciones:

- Emitir las reglas operativas del Fobaproa.
- Determinar los términos y condiciones bajo los cuales se debía otorgar el apoyo al Fobaproa.
- Determinar los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como las cantidades que debían protegerse.
- Aprobar los presupuestos y programas anuales, sus modificaciones y el balance general propuesto por el fiduciario.

El Banco de México tenía que publicar anualmente a través del Diario Oficial de la Federación el importe máximo de las obligaciones que las instituciones de crédito tenían que aportar en base a los acuerdos adoptados por el Comité Técnico. En los hechos, las obligaciones garantizadas eran casi la totalidad de los pasivos asumidos por los bancos, con independencia del monto acumulado en el fondo.

⁷ Véase a DE LA FUENTE, RODRIGUEZ JESÚS. Op. Cit., p.1472

2.2.3.2. Facultades

Con fundamento en la cláusula tercera del acuerdo suscrito en 1994 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, se establecieron las siguientes estipulaciones por las cuales operó el Fobaproa:

- Otorgar financiamiento a las instituciones de crédito o a las sociedades controladoras de las mismas, mediante préstamos, aperturas de crédito simples o en cuenta corriente o mediante cualquier otra operación prevista por la legislación mercantil.
- Adquirir acciones de obligaciones subordinadas o instrumentos de deuda emitidas por las instituciones o por las sociedades controladoras de éstas y, en general, adquirir bienes o derechos propiedad de las instituciones, con el propósito de proveer su mejoramiento financiero.
- Suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones, en beneficio de las instituciones.
- Participar en el capital social o en el patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones del fondo.⁸

2.2.3.3. Fuente de Ingresos

Conforme a la fracción III del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 el patrimonio del FOBAPROA se integraba con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que las instituciones de crédito estaban obligadas a cubrir al fideicomiso. Dichas aportaciones eran determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta del Banco de México. Las aportaciones ordinarias en un año natural no podían exceder del cinco al millar del importe, mientras que las extraordinarias no podían exceder del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección del fideicomiso.

⁸ Véase a HUERTA, GONZÁLEZ ARTURO. Op. Cit., pp. 35-36.

2.2.4. Su objeto

De acuerdo a la fracción I del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 el FOBAPROA tenía como finalidad la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de crédito, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones objeto de protección del fondo.

2.3. IPAB

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario sustituyó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, asumiendo la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, realizadas por dicho fideicomiso vigente hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo del Comité Técnico del fideicomiso, conviniendo que tales financiamientos se fueran extinguiendo sin cargo al Instituto, en la medida en que los resultados del Banco de México así lo permitieran, sin afectar el capital y reservas del propio Banco de acuerdo a su Ley Orgánica.

Con la creación del IPAB se tenían como objetivos principales:

- Concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias
- Establecer un sistema de protección al ahorro bancario

Mientras tanto, el FOBAPROA continuaría en operación con el único objeto de administrar las operaciones del programa de “capitalización y compra de cartera” y dar cumplimiento a lo relacionado con la conciliación de la auditoría ordenada por la Cámara de Diputados, teniendo un plazo de seis meses para realizarla a partir de la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

2.3.1. Creación

El IPAB fue creado de conformidad por la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999 y con fundamento en el artículo Décimo Octavo Primero Transitorio de la propia ley se derogaron los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito que se refería al FOBAPROA y 89 de la Ley del Mercado de Valores, que se refería al fideicomiso FAMEVAL.

2.3.2. Naturaleza Jurídica

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el IPAB se encuentra dentro de la Administración Pública Paraestatal y de acuerdo al artículo 2º de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ahorro Bancario es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en el Distrito Federal.

2.3.3. Funcionamiento

El Instituto de acuerdo al artículo 28 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, podrá otorgar por si o a solicitud de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, apoyos financieros mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de créditos o por adquisición de bienes, tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una institución.

Los apoyos financieros que el Instituto otorgue mediante créditos, quedarán garantizados con las acciones representativas del capital social ordinario de las Instituciones que sean apoyadas y las cuales serán abonadas a la cuenta que el Instituto mantenga con alguna de las instituciones para el depósito de valores autorizados en los términos de la Ley del Mercado de Valores. El traspaso

correspondiente será solicitado por el Director General de la Institución o quien ejerza sus funciones.

Los apoyos se otorgarán cuando:

- La institución cuente con un estudio técnico, elaborado por personas o instituciones especializadas de reconocido prestigio y la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que justifique la idoneidad y viabilidad del apoyo.
- Se presente un programa de saneamiento para la institución que vaya a recibir el apoyo financiero.
- Se otorguen las garantías de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario o que el Instituto tome las medidas necesarias para que los accionistas de las instituciones apoyadas absorban el mismo costo en caso de no otorgarles el apoyo.
- La Junta de Gobierno por resolución autorice el otorgamiento del apoyo financiero, en base a lo previsto en los puntos anteriores.

Los apoyos de liquidez que otorgue el Instituto, serán de acuerdo a lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

- No podrán exceder en su plazo de seis meses, término que podrá ser prorrogado por una sola vez;
- Se ordenará una inspección con cargo a la Institución, a fin de que el Instituto supervise la correcta aplicación de los apoyos financieros y el exacto cumplimiento del programa de saneamiento bajo el que fueron otorgados los mismos;
- Las obligaciones de la Institución por los apoyos financieros que otorgue el Instituto deberán quedar garantizadas en los términos del artículo 35.

Si las instituciones no cumplen con los compromisos garantizados derivados del apoyo otorgado por el Instituto, el ejercicio de los derechos patrimoniales y

corporativos inherentes a las acciones representativas del capital social de dichas instituciones de crédito, corresponderán al propio Instituto. De tal manera, que la garantía en favor del Instituto se considerará de interés público y preferente a cualquier derecho constituido sobre dichos títulos.

Los apoyos financieros se darán con cargo a los recursos propios del Instituto, salvo los financiamientos que se harán conforme al artículo 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

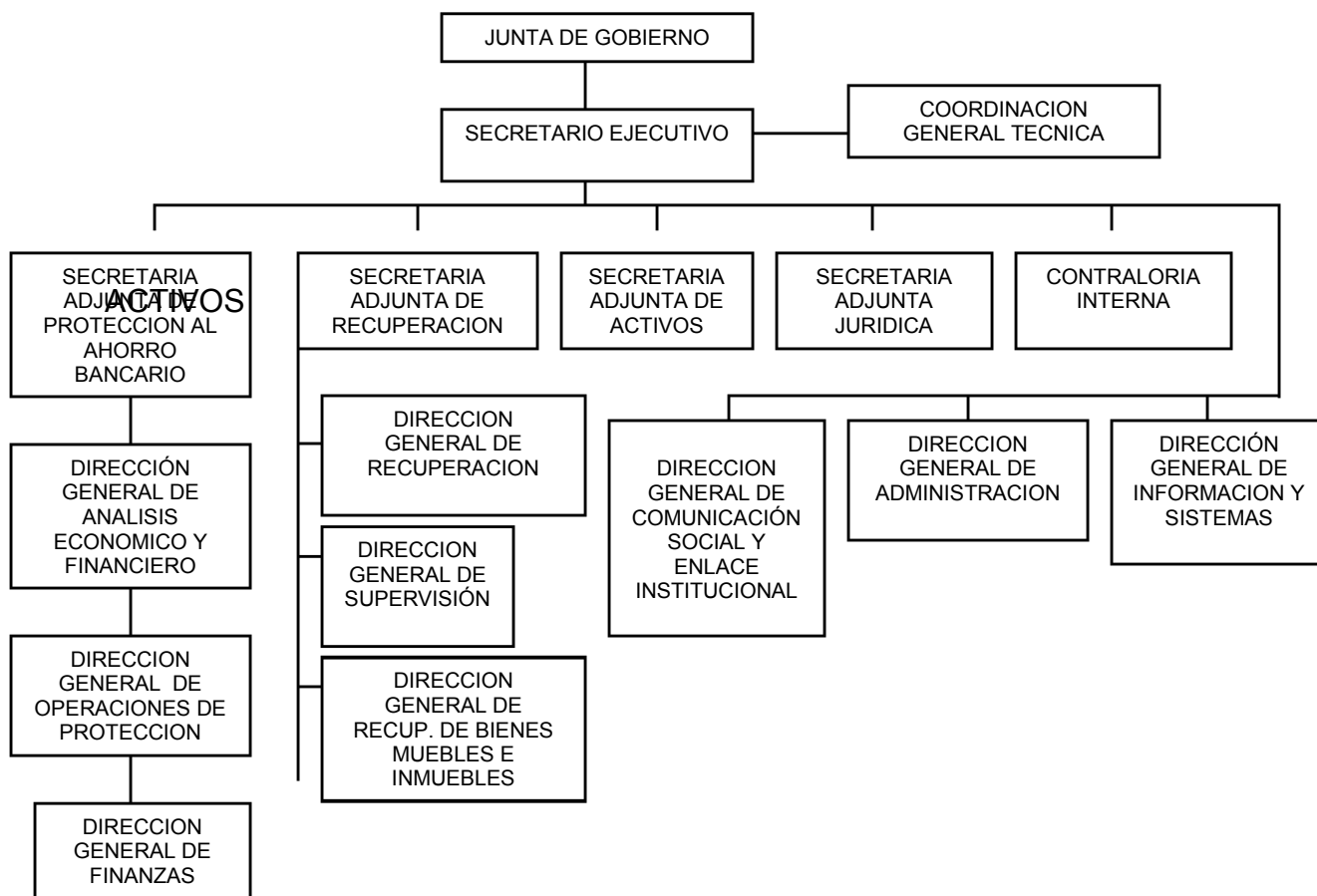
“Artículo 46. Cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos, cuyos montos en ningún caso excederán del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior”.

Lo anterior, debido a que en el artículo 47 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se establece que a propuesta del Ejecutivo Federal la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, la asignación presupuestaria correspondiente, que requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a los que se refiere el artículo 46 de la propia ley.

De esta manera, los financiamientos y los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que sean recibidos por el Instituto, en ningún caso podrán ser utilizados, para un fin distinto al autorizado.

2.3.3.1. Estructura Orgánica

Para el cumplimiento de sus funciones el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cuenta con la siguiente estructura orgánica:⁹



⁹ DE LA FUENTE, RODRIGUEZ JESUS. "Derecho Bancario y Bursátil", Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2002, p.233.

2.3.3.2. Facultades del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Con fundamento en el artículo 68 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario las atribuciones del instituto son las siguientes:

- Asumir y pagar en su caso las obligaciones que se encuentran garantizadas a cargo de las instituciones de banca múltiple.
- Recibir y aplicar los recursos autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el pago de las obligaciones asumidas por las instituciones de banca múltiple.
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.
- Celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos y contratos de carácter mercantil y civil que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- Otorgar financiamiento a bancos múltiples.
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones.

2.3.3.3. Fuente de Ingresos

De acuerdo al artículo 69 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario los ingresos con los que cuenta el instituto son:

- Las cuotas ordinarias y extraordinarias que estén obligadas a dar las instituciones de crédito al Instituto:

Las cuotas ordinarias serán establecidas a las instituciones en función del riesgo a que se encuentren expuestas, con base a su nivel de capitalización y de acuerdo a otros indicadores de carácter general; además, no pueden ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las Instituciones. Cuando el Instituto no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones, la Junta de Gobierno podrá establecer cuotas extraordinarias que no deben exceder en un año, del 3 al

millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las Instituciones.

La suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no pueden exceder en un año, del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de las Instituciones.

- Los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice.
- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones.
- Los recursos provenientes de financiamientos.
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto.
- Los demás derechos y obligaciones que el instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la ley.

2.3.4. Objeto

De acuerdo al artículo 67 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el instituto tiene por objeto proporcionar a las instituciones de banca múltiple un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago a través de la asunción por parte del instituto en forma subsidiaria y limitada de las obligaciones a cargo de las instituciones; asimismo, administrar los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios de la banca, salvaguardando en todo momento el Sistema Nacional de Pagos.

Conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario las obligaciones garantizadas son los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito:

“Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) A la vista;
- b) Retirables en días preestablecidos;
- c) De ahorro, y
- d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos”.

Por otro lado, en base a lo establecido Décimo Primero Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

“Décimo Primero.- El régimen de las obligaciones garantizadas establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la presente Ley, entrará en vigor a más tardar el 31 de diciembre del año 2005”.

La forma en que el Instituto va a garantizar el pago de las instituciones de crédito será en forma subsidiaria y limitada; es decir, que a partir de que se creó el IPAB los depósitos de los grandes, medianos y pequeños ahorradores ya no están protegidos en su totalidad, de tal forma que la cobertura de protección deberá disminuirse de una manera gradual hasta llegar a los 400 mil UDIS a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

En 1999 se mantuvo la misma cobertura de protección que se tenía hasta diciembre de 1998 que era proteger todos los pasivos bancarios hasta el 100%. A partir de enero del 2000 la cobertura se reduciría de una manera gradual y ordenada a fin de facilitar a los bancos la consolidación de su posición financiera y con sus balances los depósitos del público.

En el 2003, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, cubriría los depósitos hasta por el monto de 10 millones de UDIS, cantidad que equivaldría a más de 27 millones de pesos. En el 2004, los protegería hasta por 5 millones de UDIS, lo que equivaldría alrededor de 13 millones de pesos. En el 2005, el límite

de protección sería de 400 mil UDIS, cantidad que es equivalente a un millón doscientos cincuenta mil pesos.¹⁰

De conformidad al artículo 11 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

“Artículo 11.El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución”.

Con este nuevo régimen de cobertura limitada, el Gobierno Federal tiene el propósito de proteger solo a los pequeños y medianos ahorradores, pero no así a los grandes inversionistas, ya que con este mecanismo los ahorradores mayores a 400 mil UDIS,¹¹ al no estar completamente protegidos tendrán que preocuparse por invertir en una entidad financiera que este en capacidad de cumplir con sus obligaciones, evitando que se debilite la disciplina del mercado de valores y que los bancos asuman mayores riesgos.

Además, tiene el propósito de que los grandes ahorradores puedan elegir entre las diferentes instituciones bancarias en donde depositar sus recursos, con el objetivo de que mantengan una mayor vigilancia en las funciones de dichas instituciones, ya que les están confiando su patrimonio; asimismo, fomentar una sana competencia entre los bancos, propiciando un crecimiento administrativo entre ellos, a fin de que gocen de una cómoda situación financiera.

¹⁰ Ibidem, p. 229.

¹¹ Las unidades de inversión (UDIS) fue un programa de reestructuración diseñado por el Gobierno Federal, para evitar que la inflación le quitara valor al crédito otorgado por la banca.

2.4. Diferencias entre FOBAPROA e IPAB

FOBAPROA	IPAB
1. Se creó de conformidad con el artículo 122 de la Ley de instituciones de crédito de 1990.	1. Se crea de conformidad a la Ley de Protección al Ahorro Bancario de 1999.
2. Su naturaleza jurídica era de un fideicomiso administrado por el Banco de México, por lo que no se consideró una entidad de la Administración Pública Federal.	2. Su naturaleza jurídica es de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, quedando sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. Su objetivo era realizar operaciones preventivas para evitarles problemas financieros a las instituciones de crédito y procurar que cumplieran con sus obligaciones.	3. Su objetivo es garantizar el pago de las instituciones de crédito en forma subsidiaria y limitada.
4. Su patrimonio solo se conformaba de las cuotas ordinarias y extraordinarias que las instituciones de crédito estaban obligadas a dar para el fideicomiso.	4. Su patrimonio se conforma de las cuotas ordinarias y extraordinarias que las instituciones de crédito deben aportar para garantizar su pago por parte del Instituto, los recursos que recibe del Gobierno Federal por financiamientos y los demás derechos y obligaciones que el instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la ley.

CAPITULO 3. AUTORIDADES FINANCIERAS QUE INTERVINIERON EN EL RESCATE BANCARIO

En México existen tres autoridades financieras con influencia sobre el sistema bancario: Banco de México, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Presidente de la República nombra al gobernador del Banco de México con la aprobación de la Cámara de Senadores; asimismo, también designa y destituye al titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. El Secretario de Hacienda una vez nombrado por el Presidente designa al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3.1. Banco de México

El Banco de México es el Banco Central de nuestro país y fue creado en base a la iniciativa que el Ejecutivo le hizo llegar al Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, mediante la cual se ordenó que en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyera la creación de un Banco Único de Emisión, que pudiera ser controlado por el Gobierno Federal.

Pero fue hasta 1925 cuando se expidió la primer Ley Orgánica del Banco de México, dándole el carácter de Sociedad Anónima, otorgándole en exclusiva la facultad de crear moneda mediante la acuñación de piezas metálicas y la emisión de billetes. Asimismo, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, los tipos de interés y del cambio sobre el exterior y actuar como agente asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, dejando a los bancos comerciales la decisión de asociarse o no con el Banco de México.

En 1932 se reforma la ley orgánica de 1925 para suprimir definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público, obligando a las instituciones bancarias a depositar sus reservas en el Banco Central. En 1936 y

posteriormente en 1941 se emitieron nuevas leyes orgánicas del Banco de México, con el propósito de convertirlo en un Banco central y cambiar su carácter a un Organismo Público Descentralizado. En 1985 se emite una nueva ley orgánica del Banco de México pero solo para ratificar su carácter de Organismo Público Descentralizado.¹

Sin embargo, en 1993 el Ejecutivo emite una iniciativa al Congreso de la Unión para reformar los artículos 28 y 123 apartado B fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de convertir al Banco de México en un Organismo Autónomo.

La reforma al artículo 28 de la Constitución consistió en establecer en el párrafo sexto la autonomía del Banco de México como sigue:

“Artículo 28.....El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

En el artículo 123 Apartado B fracción XIII Bis de la Constitución, se estableció:

“Artículo 123.....B.....

XIII Bis.El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.”

¹ Datos obtenidos de ACOSTA, ROMERO MIGUEL. “Nuevo Derecho Bancario”, 6° edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 240-243; PEÑALOZA, WEBB MIGUEL. Op. Cit., pp. 8-10.

Actualmente, el Banco de México es el Banco Central Mexicano considerado de acuerdo al artículo 1° de su ley orgánica emitida el 23 de diciembre de 1993, como una persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración.

La autonomía del Banco de México se fortaleció el 1 de abril de 1994 teniendo como objetivo principal asegurar el poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y asegurar el financiamiento adecuado del sistema de pagos, además el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos le agregó la responsabilidad para asegurar que el desarrollo económico fuera consistente con los objetivos del Estado.

El Banco de México tiene la facultad de emitir reglamentos con el único objetivo de controlar la actividad cambiaria, el desarrollo sólido del sistema financiero y el sistema de pagos o la protección del interés público y debe indicar sus razones para hacerlo.

Las reglas emitidas por el Banco de México se aplican a las operaciones en las que las instituciones de crédito se convierten en acreedores o deudores. Asimismo, las operaciones de servicio y otorgamiento de créditos, préstamos y operaciones de reporto llevados a cabo por intermediarios de la bolsa de valores deben sujetarse a estas disposiciones.

Las instituciones financieras deben proporcionar toda la información que requiera el Banco de México para llevar a cabo sus funciones de manera adecuada. Esto incluye el proporcionar información con respecto a las operaciones y datos suficientes para evaluar su situación financiera. A solicitud del Banco de México, las comisiones supervisoras del sistema financiero tales como

la CNBV, llevaran acabo visitas a las instalaciones de la institución y la examinarán.

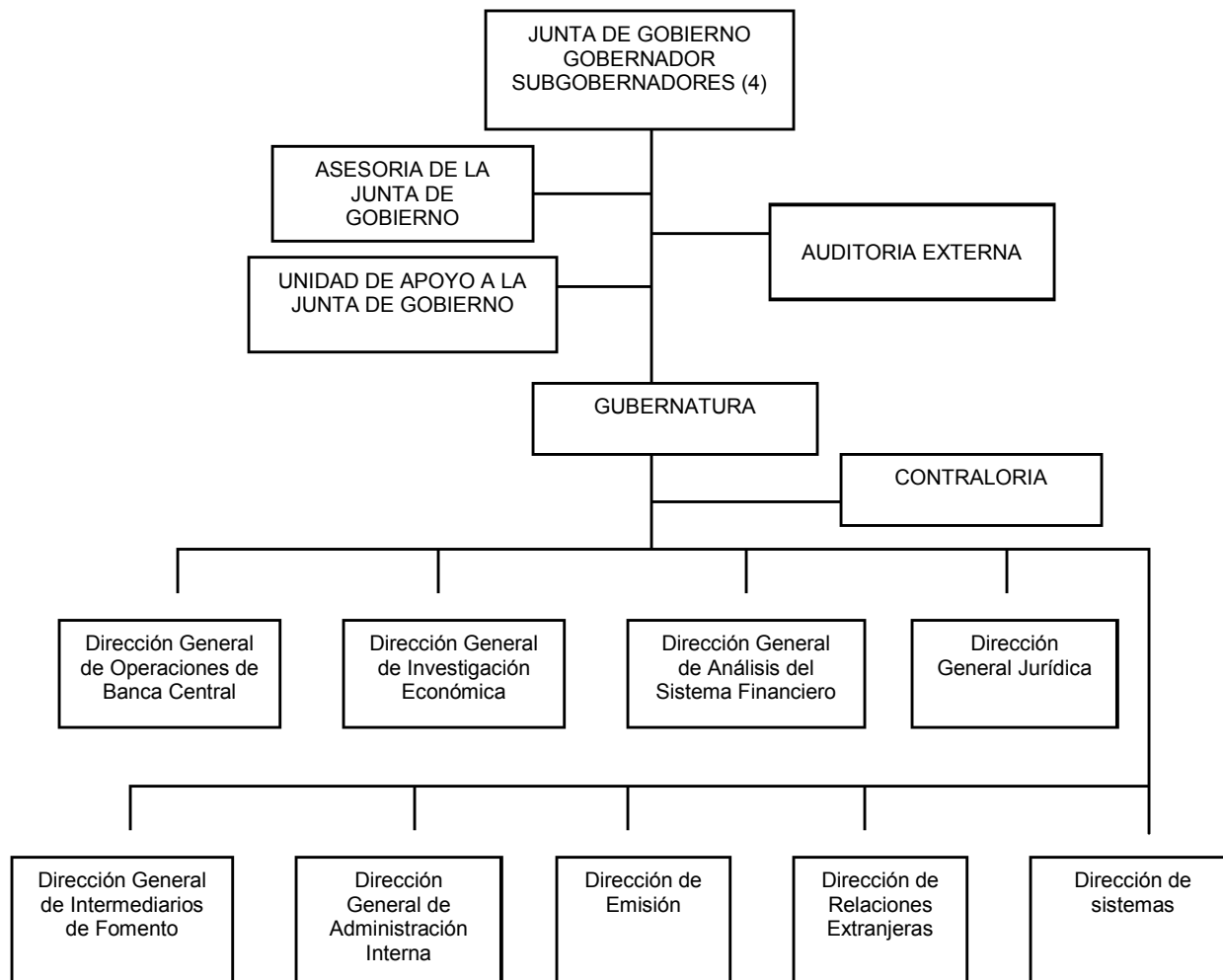
El Banco de México podrá suspender todas o algunas de las operaciones de la institución que infrinja la ley o las regulaciones resultantes y con respecto al secreto bancario establecido en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que la institución de crédito podría no proporcionar noticias e información que se relacione con los depósitos, servicios o cualquier otro tipo de operación a excepción de las partes a las que pertenezca o cuando una autoridad judicial lo ordene; sin embargo, esto no afecta la obligación de las instituciones de crédito de proporcionar a la CNBV la información y documentación con respecto a las operaciones llevadas a cabo y los servicios prestados por la institución de crédito que la CNBV requiere para ejercer sus deberes de inspección y vigilancia.²

Además, el banco central requiere, entre otras cosas, llevar acabo las siguientes funciones:

- Regular la emisión y circulación de moneda, intercambio de divisa extranjera, intermediación financiera y servicios, así como sistemas de pago
- Operar como un banco de reserva y como último recurso de fondeo para las instituciones de crédito

² Véase el Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1999, pp.38,39.

Ahora, bien para que el Banco de México realice sus funciones cuenta con la siguiente estructura orgánica.³



³ DE LA FUENTE, RODRIGUEZ JESUS. Op. Cit., p.129.

Además, el Banco de México como organismo autónomo tiene independencia presupuestaria por lo que no depende de recursos fiscales, por lo tanto, sus principales fuentes de ingresos son los siguientes:

- Cobro de intereses sobre créditos
- Comisiones por actuar como agente financiero del Gobierno Federal
- Ganancias de capital provenientes del cambio en el valor de los activos denominados en moneda extranjera fruto de una devaluación.
- Ingresos por compraventa en moneda extranjera
- Intereses generados

3.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Es la máxima autoridad dentro del sistema financiero mexicano y se encarga de la planeación, coordinación, evaluación y supervisión del sistema bancario. Es una dependencia del Gobierno Federal que pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada, teniendo su fundamento constitucional en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y por ende sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuenta con un Reglamento Interno.

De acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones en materia bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las siguientes:

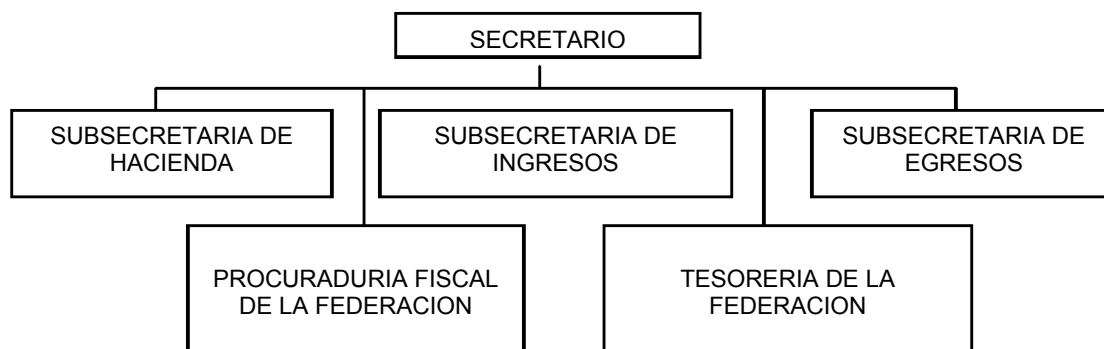
- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente

- II. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito
- III. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito

En relación con las instituciones de banca múltiple, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza mediante aprobación de su escritura constitutiva a las instituciones de crédito para que lleven a cabo la prestación de servicios bancarios, la emisión de lineamientos a los que deben sujetarse las instituciones financieras cuando el Gobierno Federal tenga el control en su participación accionaria tratándose de la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, la administración de sueldos, prestaciones y demás materias objeto de regulación.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del procedimiento de autorización de una institución bancaria, debe verificar los requisitos operativos y la diversificación de operaciones pasivas y activas, así como los programas de captación de recursos y otorgamiento de créditos. Además, tiene la obligación de vigilar el sistema bancario mexicano, orientando su desarrollo con apego a políticas sanas y usos bancarios.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tiene una estructura orgánica muy amplia para llevar a cabo sus objetivos, pero para realizar las actividades bancarias cuenta con:



De acuerdo al artículo 5 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Congreso de la Unión autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a que interprete, para efectos administrativos las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, por lo que esta dependencia es responsable de emitir reglas relativas a estas leyes.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, considerando la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determina las bases para la evaluación de las carteras de crédito y el nivel de reservas preventivas que se deben mantener por cada nivel de calificación de créditos de las instituciones de crédito y la documentación que tales instituciones deben solicitar al momento de otorgar o renovar créditos con o sin garantía, los requerimientos que debe contener la documentación y el periodo de tiempo en el que se debe obtener.

3.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas otorgados por la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y otras leyes que regulan el sistema financiero, incluyendo la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ley del Mercado de Valores y Ley de Sociedades de Inversión.

En México la vigilancia de las instituciones de crédito se estableció por primera vez en el Código de Comercio de 1884, por medio de una oficina Administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda. La experiencia demostró la ineficacia de este sistema por lo que, durante la administración del Presidente Plutarco Elías Calles, se consideró que debía inyectarse nueva vida a la inspección bancaria, poniéndola en manos de un organismo dotado de una competencia muy especializada, una organización administrativa peculiar y una amplia libertad funcional, por cuyo conducto dicha inspección fuera real y efectiva. Así, por Decreto del 24 de diciembre de 1924 se creó la Comisión Nacional Bancaria y, el 15 de julio de 1925, se publicó el reglamento de la Ley que creó a dicho Organismo.

Por otra parte la Comisión Nacional de Valores, fue creada por decreto en 1946, estableciendo su composición, atribuciones y presupuesto, en ese mismo año se publicó el Reglamento del Decreto que creó la Comisión Nacional de Valores y en 1947 se expidió su Reglamento Interior.

En 1995 ambas comisiones fueron fusionadas en un solo organismo desconcentrado denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dicha fusión fue un paso muy importante en el proceso de fortalecimiento de la supervisión del sistema bancario, para llevar a cabo las siguientes funciones:

- La prestación conjunta de una muy amplia gama de servicios, a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo, lo cual se conoce como esquema de banca universal
- La necesidad de contar con modelos y procedimientos de regulación y supervisión que permitan evaluar en forma individual y consolidada el estado en que se encuentran las entidades que forman parte de los grupos financieros
- Aumento del número de entidades que ofrecen productos y servicios financieros, entre ellas, las filiales de instituciones financieras del exterior;
- Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras los cuales comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre del sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos (a través de evaluaciones adecuadas de la calidad moral y técnica de sus administradores) y sancionados con todo el rigor de la ley a quienes dispongan indebidamente de los recursos de las instituciones
- La disponibilidad de los depositantes de evaluar el desempeño de las entidades financieras por carecer por lo general de las herramientas necesarias.⁴

Por otra parte, el 26 de marzo de 1998 se presentó una nueva iniciativa al Congreso, que fortalecería la autonomía del Banco de México y permitiría mayor autonomía a la CNBV, así como facultades para la supervisión bancaria. La propuesta inicial fue cambiar la estructura de reporte de información de la CNBV, de estar subordinada a la SHCP, a ser un organismo descentralizado dentro del Banco de México.

⁴ Véase, *Ibidem*, pp. 142-143.

Sin embargo, esta propuesta sufrió algunos cambios y la propuesta vigente consiste en que la CNBV permanece subordinada a la SHCP pero gozará de mayor autonomía.⁵

La nueva legislación claramente organiza las facultades de autoridad entre la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las atribuciones específicas que serían transferidas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son: la facultad para autorizar entidades financieras en México y la facultad para emitir regulación prudencial adicional. En la actualidad la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la única facultada para emitir normas reguladoras relativas a los requisitos para la administración de riesgos y contabilidad.

De esta manera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene a su cargo las siguientes facultades:

- De supervisión
- De administración
- De vigilancia

SUPERVISIÓN. Porque se encarga de supervisar y regular en el ámbito de su competencia 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, también tiene como finalidad supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realizan actividades previstas en las leyes del sistema financiero.

⁵ Véase el Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1999, p.31.

De acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas sus sistemas de control y calidad de su administración a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y en general se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

Esta supervisión se realiza por medio de visitas ya sean ordinarias, especiales o de investigación. Estas visitas tienen la finalidad de revisar, evaluar, verificar y comprobar los recursos, obligaciones y patrimonio de los bancos y todo aquello que pueda afectar la posición financiera y legal de las instituciones bancarias.

Por otra parte, puede declarar la revocación de la autorización de un banco en caso de que arroje pérdidas que afecten su capital mínimo. Asimismo, señala las bases para la aprobación de los estados financieros mensuales y el balance general y anual de las instituciones bancarias.

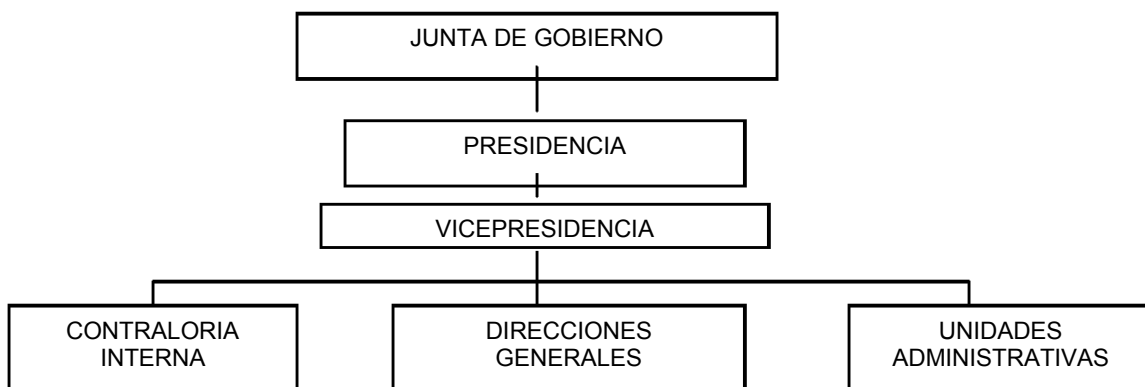
La prevención y corrección de problemas económicos de los bancos se realiza mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso, tendentes a eliminar las irregularidades cuando estos presentan desequilibrios financieros que puedan afectar su estabilidad, solvencia y liquidez.

ADMINISTRACIÓN. En cuanto a estas facultades la Comisión Nacional Bancaria y de Valores lleva el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (actualmente Registro Nacional de Valores) y certifica su constancia en el mismo; interviene igualmente en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley y, en términos generales, autoriza, supervisa, dicta preceptos, emite reglas y demás disposiciones en materia de controles del sistema financiero.

VIGILANCIA. En las funciones de inspección y vigilancia, los bancos están obligados a proporcionar toda clase de información y documentos en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

La vigilancia se lleva a cabo por medio del análisis de información económica y financiera que las entidades están obligadas a enviar periódicamente a la Comisión, a fin de medir posibles efectos en las mismas y en el sistema financiero en su conjunto. La prevención y corrección se realizará mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras tendentes a eliminar irregularidades. Ante el incumplimiento de los programas, la Comisión podrá proceder a intervenir administrativa y gerencialmente a la entidad con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia de la institución.⁶

Para el cumplimiento de sus objetivos cuenta con los siguientes órganos:



⁶ Véase a QUINTANA, ADRIANO ELVA ARCELIA. "Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México", UNAM, México, 2002, pp.45-47.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es responsable de inspeccionar y supervisar a las instituciones bancarias y asesorar e informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre dichos temas. Las obligaciones principales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con respecto a los bancos incluyen la expedición de normas que rijan a los bancos, los supervisen, aprueben las reservas bancarias, aprobación de funcionarios de alto nivel propuestos por los accionistas, hacer recomendaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la imposición de multas a instituciones bancarias que no cumplan con las leyes vigentes.

Las áreas de supervisión dentro de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se comunican con el Banco de México para tratar asuntos tales como transacciones en mercados de dinero, de cambios, sobre la liquidez y solidez de las instituciones financieras, originándose el intercambio de información a partir de la integración de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De esta manera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México supervisa y regula a las entidades financieras con el objeto de promover su estabilidad y de conducir en forma apropiada sus negocios, así como mantener e incrementar el sano desarrollo y estable del sistema financiero. Su objetivo es supervisar y regular a los individuos y entidades involucradas en actividades realizadas en el sistema financiero.

Asimismo, estas autoridades fueron las encargadas de supervisar las operaciones que llevaron a cabo las instituciones de crédito durante el proceso del rescate bancario.

Los procesos de recolección de información que realizaba la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fueron obsoletos e implicaron un período de demora que hizo que la información se volviera redundante al momento en que se recibía.

La falta de consistencia en la información proporcionada al público ocasionó incertidumbre en cuanto a los resultados financieros de los bancos, debido a que no existía la capacidad de hacer comparaciones de la información proporcionada por cada una de las instituciones reportantes.

A causa de una pobre supervisión por parte de la autoridad reguladora, la concentración accionaria, la falta de ética de algunos accionistas y la falta de controles internos en los bancos recién privatizados fue el motivo por el cual se llevaron a cabo las transacciones irregulares de los bancos.

Hubo muchas fallas en los sistemas de supervisión que dificultaron a las autoridades financieras la detección oportuna de los problemas bancarios que aparecieron con las nuevas administraciones de los bancos.

La transferencia de los bancos al sector privado se realizó con la simple convicción de que los particulares serían más eficientes que los funcionarios públicos para administrar los bancos sin agregar a este cambio de propiedad un sistema de regulación robusto, porque con un nuevo sistema de regulación más apegado al funcionamiento de los mercados financieros pero que asegurara la fortaleza de los bancos, se pudo haber optado por un calendario mucho más flexible para esta transferencia, dejando para el final la venta de los bancos que habían sido mejor administrados durante el periodo de la banca nacionalizada.

En este caso, se habría inducido a una competencia real entre el grupo de bancos privatizados y el grupo de instituciones que quedaría por algún tiempo más en el sector público.

La combinación de algunos o de todos los factores pero con una supervisión e imposición de disposiciones inadecuadas, así con procedimientos y lineamientos de vigilancia débiles en el sistema bancario provocó que se diera la crisis bancaria de México. Crisis bancaria que el Fobaproa no pudo enfrentar ni operativa ni financieramente y las autoridades reguladoras que integraban el Comité Técnico de dicho fondo tuvieron que realizar el rescate bancario.

CAPITULO 4. EL RESCATE BANCARIO

4.1. Crisis Bancarias en América Latina

Los problemas bancarios en América Latina comenzaron a surgir a partir de los años ochenta debido a que las políticas económicas establecidas por las autoridades financieras no lograron obtener los suficientes recursos en los mercados internacionales para cubrir el déficit en cuenta corriente y su balanza de pagos global la cual se volvió marcadamente negativa.

Sin embargo, a comienzos de la década de los noventa surgió una nueva onda de flujos de capital hacia América Latina, los cuales fueron incentivados por tasas de interés relativamente bajas en los países industrializados por lo que resultó mas ventajoso invertir en los llamados mercados emergentes¹ varios de los cuales se encontraban en América Latina.

Por lo tanto, los bancos prefirieron facilitar la emisión de valores en lugar de comprometer sus propios fondos y como resultado se multiplicó el número de acreedores porque ya no existió un número limitado de bancos prestadores sino de muchos inversores individuales. Este endeudamiento externo fue posible en pocos países de América Latina, especialmente los más grandes y con un ingreso por habitante relativamente alto.

Fue así que a mitad de los noventa, se desató un nuevo endeudamiento externo por parte de los países latinoamericanos, los países predilectos por los inversionistas internacionales fueron México, Argentina, Uruguay y Brasil; estableciendo un control rígido para México, Uruguay y Brasil y para Argentina un

¹ “Valores derivados de otros, cotizan en estos nuevos mercados que pertenecen a países en vías de desarrollo, en los cuales hay bajos niveles de volumen, compensación y liquidación de valores, diseminación de información, así como el grado de automatización”. BARANDIARÁN, RAFAEL. “Diccionario de términos financieros”, Editorial Trillas, 4° edición, México, 1996, p.126.

control inflexible con respecto al dólar, dicha situación provocó una sobrevalorización de la moneda nacional de cada país.

El doble efecto del comercio exterior liberalizado y de la moneda sobrevalorizada de dichos países puso a los productores internos bajo una enorme presión por la competencia, lo que provocó una fuerte limitación para poder aumentar los precios. Las empresas trasladaron ese efecto a los salarios, buscaron rebajar sus costos a través de otra política salarial y la precarización de la fuerza de trabajo.²

Con la sobrevalorización se estimularon las importaciones y ciertos sectores industriales no pudieron soportar la competencia externa por lo que se generó un vacío en la balanza comercial dependiendo de la importación de capital para llevar ese déficit comercial, por lo tanto, los gobiernos de los diversos países ofrecieron condiciones ventajosas a los inversionistas extranjeros para atraer recursos y esas condiciones fueron:

- Que las inversiones directas fueran atraídas a través de amplios programas de privatizaciones de los monopolios públicos.
- Ofrecieron tasas de interés relativamente altas al capital extranjero.

Tanto las inversiones directas como inversiones de cartera alcanzaron elevados flujos de ganancias e intereses hacia el exterior. El mayor peso del pago de intereses en América Latina ocurrió en Argentina y Brasil con 40.8% y 31.6% respectivamente en 1999. Estos pagos contribuyeron a deteriorar la cuenta corriente lo que a su vez creó nuevas necesidades de importación de capital.

² Véase a ROJAS, SUÁREZ LILIANA. "Las crisis bancarias en América Latina", Editorial Fondo de Cultura Económica, Chile, 1997, pp.11-17, 23, 237-242.

Este sistema de sobrevalorización creó un alto grado de dependencia y vulnerabilidad externa, con esto, se comenzó a dudar sobre la viabilidad de la propia sobrevalorización debido a sus contradicciones internas y por las crisis similares que se observaron en otros países; sin embargo, para que los inversionistas ya no dudaran se les ofrecieron tasas de interés aun más altas, de esta manera, la acumulación financiera implicaba contradicciones insostenibles.

Cuando la situación se volvió cada vez más difícil incluyendo una fuerte fuga de capitales, los gobiernos comenzaron a reaccionar, de maneras diferentes. En México y Brasil se devaluó la moneda para contener el déficit de la cuenta corriente. En el caso de México esa primer crisis de los noventa discurrió por una devaluación y ajuste recesivo que resultaron en una brusca caída del PIB, por lo que el sector bancario quedó debilitado.

Por otro lado, en Brasil la economía era mucho mas diversificada por lo que el peso del comercio exterior fue menor que en México, permitiendo que la devaluación de su moneda estabilizara al sector productivo, a diferencia de México en Brasil la crisis del endeudamiento externo y la devaluación no implicaron una caída fuerte del PIB, sin embargo, fiscalmente el Estado quedó muy debilitado. Con la devaluación del real, la deuda en términos de la moneda nacional creció fuertemente y por eso resultó una crisis fiscal y muy pronunciada por el estado brasileño.

En los casos de Argentina y Uruguay con una fuerte dolarización en su economía la situación fue aún mucho mas complicada debido a que muchas empresas y personas de la clase media se habían endeudado en dólares, pero ganaban en moneda nacional por lo que si ocurría una devaluación no podrían pagar sus compromisos en dólares y un hecho de este alcance afectaría fuertemente las cadenas de crédito y amenazaría la estabilidad del sistema bancario, se sabía que los respectivos bancos centrales no podían estabilizar a los

bancos en caso de retiros masivos de depósitos porque gran parte de esas colocaciones y créditos estaban denominados en dólares.

Para evitar la devaluación, Argentina y Uruguay buscaron una alternativa deflacionista que bajara el nivel de los precios internos y la demanda interna; esta fue una estrategia recesiva que produjo una recesión sostenida pero que tampoco permitió reducir suficientemente el déficit de la cuenta corriente, quedando en evidencia que la acumulación financiera era insostenible. Después de varios años de postergar la devaluación no se pudo evitar más esa medida y tuvo lugar una devaluación muy fuerte en donde a la crisis de endeudamiento le siguió una fuerte crisis bancaria.

La crisis de endeudamiento discurrió de diferente manera tanto en Argentina como en Uruguay. En el caso de Argentina se mantuvieron congelados los depósitos y así sobrevivieron los bancos, en Uruguay la congelación de los depósitos fue más reducida pero se liquidaron varios bancos. Además Argentina suspendió el pago de una gran parte de la deuda externa sin embargo Uruguay continuó pagando y buscó una renegociación y un canje.

A partir de 2001 Argentina declaró la suspensión de pagos de su deuda externa y se impusieron severas restricciones a las retiradas de depósitos bancarios y dos gobiernos fueron derrocados por las manifestaciones y revueltas populares. La crisis Argentina ocurrió en un contexto de inestabilidad internacional.

Estados Unidos y el FMI apreciaron la actitud cooperante del gobierno Uruguayo en relación con sus acreedores y la sumisión a la política externa de Washington y logró esa renegociación. Con dicha crisis las consecuencias económicas tanto en Argentina como en Uruguay fueron muy semejantes ya que hubo una fuerte caída del PIB y de la producción y una alza en el desempleo,

caída de los salarios reales, es decir las consecuencias fueron más desastrosas en estos países que en los casos de México y Brasil.

Asimismo, el problema de la semidolarización en Argentina, Paraguay, Uruguay y en muchos otros países de América Latina ha avanzado. La dolarización plena y unilateral tuvo lugar en Ecuador a partir de enero de 2000, en el Salvador en enero de 2001 y Guatemala en mayo de 2001. En Panamá el dólar es moneda corriente desde 1904 a partir de que Estados Unidos tomó control del canal. La dolarización ha avanzado más en América Central ya que los lazos financieros con Estados Unidos son más intensos en esa región y las remesas de los emigrantes generan un parte mayor de las divisas.

Actualmente, en países como El Salvador o el Ecuador proporciones muy significativas de la economía dependen de los flujos de las remesas de inmigrantes y esos flujos en gran parte proceden de Estados Unidos. Si la actual recesión persistiera en el núcleo de la economía mundial y se agravara, sería un gran impacto para los países latinoamericanos y en general del tercer mundo que se han transformado en economías de exportación en décadas recientes.

La actual inestabilidad política en los países latinoamericanos es solamente un dato agregado a la incertidumbre de las crisis económicas. En Venezuela va erosionándose lentamente la economía a causa del apoyo popular del gobierno de Hugo Chávez, en el Brasil las previsible fugas de capitales podrían ser muy perjudiciales para el país porque se crearía una inestabilidad en la región y distorsiones en los mercados financieros mundiales.

Por otro lado, Argentina ha sumido a enormes sectores en la miseria, el desprestigio de las fuerzas políticas se vió revelado en las elecciones de 2001 en las que a pesar de que es obligatorio el voto un porcentaje considerable de los argentinos con deber de voto se abstuvieron y muchos miles anularon su voto.

De acuerdo al informe del Banco Mundial a partir del año 2000 el número de personas que viven en la pobreza en América Latina se ha ido incrementando durante la última década, debido a las reformas políticas que los gobiernos han venido utilizando para liberalizar sus sistemas financieros y abrir sus fronteras al comercio y eliminar las barreras a la inversión extranjera.

4.2. Crisis Bancaria en México

Uno de los fines de la reforma financiera implantada por el Gobierno Federal a partir de 1990, fue privatizar la banca comercial, de esta manera, en 1991 puso a la venta los 18 bancos comerciales que tenía en su poder, dicha venta la realizó prácticamente en un año, pero su error fue aceptar la oferta del mejor postor sin considerar si tenían el suficiente conocimiento y experiencia en la actividad bancaria, solo le bastó saber que sus negocios eran exitosos para asegurar la modernidad del sector bancario y su presencia en los mercados internacionales.

Los nuevos dueños de la banca se vieron favorecidos por la entrada de capitales extranjeros porque en base a ello pudieron adquirir créditos a bajas tasas de interés con el fin de expandirlo en todo el país a mayores tasas de interés, específicamente, a productores, comerciantes y familias, con la única intención de obtener buenas ganancias.

Por lo tanto, los bancos recién privatizados pudieron incrementar el rendimiento sobre su capital (que resulta de la diferencia entre el pago de intereses a los ahorradores y el rendimiento global que obtienen de sus activos), es por ello, que durante los primeros años de la privatización las tasas de interés permanecieron relativamente elevadas en términos reales de la siguiente manera: 3.7% en 1991, 4.8% en 1992, 5% en 1993 y 3.8% en 1994. El margen de utilidad publicado por la Comisión Nacional Bancaria de Valores para todos los bancos confirmó la tendencia marcada por el indicador anterior: 4.9% en 1991, 6.4% en

1992, 7.1% en 1993 y 5.9% en 1994. Lo anterior significa que durante los primeros tres años de funcionamiento de los bancos reprivatizados (es decir de 1991-1993) hubo un crecimiento en sus márgenes financieros. Dicho margen comienza a bajar en 1994 y, con el estallido de la crisis, entra en caída a partir de 1995.³

En esos años los banqueros tenían una gran confianza en el crecimiento económico del país, porque la entrada de la inversión extranjera estaba generando crecientes ganancias en todos los sectores de la economía y en base a esa confianza otorgaron los créditos sin tener asegurado su reembolso y tampoco establecieron reservas preventivas para asegurar los créditos de alto riesgo como lo señalaba la ley.

Sin embargo, con la firma del Tratado de Libre Comercio, se elevaron las importaciones en el país y hubo una disminución en los aranceles y en la apreciación cambiaria, generando un elevado crecimiento en el déficit de cuenta corriente y una reducción en la inflación, lo cual provocó que los créditos otorgados por los bancos a sus deudores aumentaran en mayor proporción, sin que éstos, pudieran acumular el suficiente capital para cubrir el pago de sus créditos recibidos.

De esta manera, los bancos moderaron sus tasas activas no tanto para inducir a una nueva conducta de los deudores que tenían problemas para cubrir sus adeudos, sino para impedir un mayor deterioro en la calidad de sus activos; es decir, debido a que la mayoría de los contratos de crédito de los deudores estaban pactados a tasas variables a los banqueros se les permitió repercutir sobre los deudores cualquier aumento que registraran en sus tasas pasivas, en apariencia esta posibilidad de ajuste constituyó una garantía para los bancos; sin embargo, era una garantía muy relativa debido a que el incremento en las tasas de interés

³ Véase a SOLIS, ROSALES RICARDO. "Del Fobaproa al Ipab: testimonio, análisis y propuestas", Editorial Casa abierta al tiempo, México, 2000, pp.42-43.

provocaba un agravamiento de morosidad y entonces lo que se ganaba en margen financiero se perdía en calidad de la cartera de crédito.

El resultado de esta política resultó adversa para los deudores en la medida en que finalmente pagaban tasas reales más elevadas de lo que se esperaba ante la baja inflación y la mayor competencia entre los bancos, esto porque la política de tasas de interés activas y pasivas se establecieron en función de las ganancias de los bancos y no en conformidad con el bien común o con los intereses de los clientes; es decir, los bancos se preocuparon más por su situación financiera que por la de los deudores.

La expansión del crédito se llevó a cabo sin los controles internos y externos necesarios, permitiendo que los nuevos banqueros (accionistas y funcionarios) realizaran prácticas fraudulentas y especulativas, colocando al sistema bancario en riesgo de insolvencia ante el cambio de expectativas de crecimiento y del comportamiento de las tasas de interés y de la economía en general.

Sin embargo, para las finanzas bancarias uno de los efectos no deseados de esa política era que el mejoramiento del margen financiero de los bancos tuviera como consecuencia incrementar sus carteras vencidas, a lo largo de la expansión crediticia y aunque se elevaron las tasas de interés no se pudo aligerar el peso de dichas carteras. En 1988 y para el conjunto del sistema bancario dichas carteras representaban el 2% de la cartera total. Para 1992, ya con los bancos reprivatizados aumentó al 5.3%, para 1993 fue del 7.3% y para 1994 llegó a representar el 9.1% de la cartera total, adjudicando este aumento a la mala gestión del crédito y del entorno macroeconómico que se fue dando en el país.⁴

⁴ Véase a *Ibidem*, p.43.

El problema fue que los nuevos dueños de los bancos no realizaron un estudio sobre las carteras de crédito de las instituciones que adquirieron, sino que se dejaron llevar por la política de desregulación financiera sin darse cuenta que muchas carteras de algunos bancos se encontraban con créditos impagables y como consecuencia, aumentaron más esos créditos con la expansión crediticia que ni con las elevadas tasas de interés pudieron cumplir con sus obligaciones, dando como resultado la descapitalización de sus bancos.

Además, de los problemas económicos por los que estaba pasando el país, a principios de 1994 se presentaron eventos inesperados para México, a partir de enero surge el levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en Chiapas, lo cual representaba para el mercado internacional el comienzo de una inestabilidad en el mercado interno del país; sin embargo, el Gobierno Federal pudo calmar un poco la situación a fin de que el capital de los inversionistas siguiera fluyendo en el país para que las reservas en el Banco de México siguieran incrementándose, lamentablemente esa fluctuación duró muy poco tiempo ya que en el mes de marzo surgió el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luís Donald Colosio Murrieta, dando lugar a que los inversionistas retiraran sus capitales ocasionando la disminución de las reservas internacionales.

Para controlar la salida de divisas el Banco de México intervino de manera recurrente en operaciones de mercado abierto que condujeron a sustituir valores gubernamentales denominados en moneda nacional (Cetes) por instrumentos que contemplaban el resguardo de su valor a través de garantías cambiarias (Tesobonos). El intercambio tenía como propósito reducir las presiones cambiarias al disminuir el riesgo inherente lo cual, además de dar un alto rendimiento a los inversionistas, proporcionaba una cobertura cambiaria; es decir, estaban destinados a proteger a los inversionistas en dólares en caso de una devaluación, la finalidad era que los inversionistas no retirarán su capital del país. Sin embargo, la mayoría de estos Tesobonos tenían vencimientos de corto plazo por lo que los

inversionistas presintieron que pronto el país enfrentaría problemas de liquidez para amortizar dichos pasivos.

A finales de noviembre de 1994 el acervo de reservas en poder del Banco de México comenzó a registrar una caída sustancial que no pudo ser frenada con la sustitución de Cetes por Tesobonos ni por los aumentos en las tasas de interés, ésto implicó que el Banco de México vendiera dólares para defender la paridad del peso frente al dólar, pero no fue suficiente y el nivel de reservas internacionales cayó de 16.2 miles de millones de dólares a 11.1 durante el período comprendido entre el 11 de noviembre y el 16 de diciembre”, dando como resultado la devaluación del peso.⁵

En estas condiciones, los problemas de las carteras vencidas de los bancos se acentuaron más, debido a que, con el aumento en las tasas de interés y la devaluación de la moneda, se generó un desbalance cambiario y crediticio en las operaciones de las empresas y bancos colocándolos en serios problemas financieros, dado que sus niveles de sobreendeudamiento se elevaron en un período muy corto (marzo-diciembre de 1994), afectando la calidad y valorización de la cartera bancaria y con ello sus niveles de capitalización y solvencia dando como resultado la crisis bancaria.

Ante tal situación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público intentó llevar acabo los siguientes objetivos:

- Reducir el riesgo de un retiro masivo de dinero del sistema de banca múltiple y el consecuente colapso del sistema financiero
- Proteger a los depositantes y acreedores bancarios

⁵ Véase a SOLIS, LEOPOLDO. “Fobaproa y las recientes reformas financieras”, Editorial Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999, p.13.

- Mantener la integridad del sistema de pagos
- Apoyar la solvencia y liquidez de las instituciones
- Promover una cultura de pago de los créditos al proporcionar apoyo a los deudores
- Reducir el impacto fiscal mediante su distribución en el tiempo
- Alentar la participación de los bancos internacionales de primer nivel con el objeto de mejorar la competitividad del sistema bancario.⁶

El Gobierno Federal se vió en la necesidad de publicar la confirmación de que el Gobierno respaldaría los pasivos a cargo de la banca y utilizaría recursos fiscales para lograr ese objetivo, mientras que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tomó la decisión de utilizar al Fobaproa para alcanzar dicho objetivo, sin tomar en cuenta que el Fobaproa no había sido diseñado para manejar una crisis de tales proporciones y sus recursos ya se habían agotado desde la intervención de 1994 en los bancos Unión y Cremi.

Por lo tanto, el Comité Técnico del Fobaproa reformó el contrato constitutivo del fideicomiso eliminando el párrafo final de la cláusula tercera que determinaba “en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación”, para poder utilizarlo como instrumento de los programas que serían implementados por el Gobierno Federal, a través del fondo con lo cual se perdía su naturaleza preventiva.

⁶ Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1999, p.26.

Por otro lado, el Banco de México en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal diseñó y creó las reglas operativas para los diversos programas de deudores y también administró el proceso de pago de estos programas, pero como no tuvo una obligación de supervisión directa solo sirvió como un conducto para transferir subsidios del gobierno a algunos bancos, para un número limitado de programas de deudores.

Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, participó en forma activa en el diseño de los programas de deudores conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Banqueros de México, emitiendo las reglas operativas así como los procedimientos para la implementación de estos programas, además, estuvo a cargo de la supervisión operativa de los programas deudores, asegurando que los bancos cumplieran con las reglas y lineamientos relativos a dichos programas. El amplio mandato de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le permitió controlar el desarrollo e implementación de los programas porque era la única con acceso total a la información de la banca y por consiguiente, tenía la facultad de interponer juicios respecto a la necesidad de tomar medidas correctivas en contra de los bancos intervenidos.

4.3 Medidas que tomo el Gobierno Federal para realizar el Rescate Bancario

Estallada la crisis bancaria a finales de 1994, el Gobierno Federal puso en marcha diversos programas de saneamiento financiero a través del Fobaproa para evitar la profundización de la quiebra bancaria. Estos programas de capitalización y salvamento de bancos se establecieron para apoyar a los deudores y bancos con el objetivo de facilitar a los primeros el pago de sus obligaciones y estos últimos evitarles el crecimiento de sus carteras vencidas; todo esto, para no comprometer los ahorros y depósitos del sistema bancario.

Los programas implementados fueron los siguientes:

1.- Programa de Financiamiento para la Liquidez en Dólares. Después de la devaluación del peso en diciembre en 1994, algunas instituciones de crédito comenzaron a experimentar problemas para renovar sus pasivos en moneda extranjera, principalmente para los tenedores de certificados de depósitos y líneas interbancarias de crédito contratadas en el extranjero. Para ayudar a los bancos mexicanos a satisfacer dichas obligaciones, se otorgaron créditos en dólares a corto plazo a las instituciones que lo requirieran comenzando a partir del 6 de enero de 1995, los cuales fueron canalizados a través del Fobaproa, el propósito de este programa fue detener que los ahorradores retirarán sus depósitos durante los primeros meses de 1995. Las elevadas tasas de interés cargadas en esos créditos alentaron a los bancos comerciales a procurar su rápida recuperación, buscando para ello otras fuentes menos onerosas de recursos.

Los bancos pagaron totalmente los préstamos recibidos del Banco de México a septiembre de 1995. La tasa de interés era lo suficientemente alta para cubrir el fondeo de créditos del Banco de México, denominados en moneda extranjera. El apoyo total otorgado a los bancos bajo este programa fue de 355 mil 108 millones de pesos el cual fue pagado junto con sus intereses de 24 mil 91 millones de pesos.

2.- Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). La devaluación del peso a finales de 1994 incrementó considerablemente el valor de la moneda nacional en los créditos bancarios denominados en moneda extranjera. Para remediar tal situación, el Fobaproa adquirió instrumentos representativos de deuda subordinada emitidos por los bancos comerciales con coeficientes de capital inferiores al 8%. Dichos instrumentos de deuda fueron adquiridos por el Fondo con recursos obtenidos del Banco Central, pero su impacto monetario fue compensado completamente mediante un sistema de depósitos de reserva.

Este programa dió a los bancos la posibilidad de disponer de un plazo relativamente largo para captar capital y pagar su deuda, pero también implicó que los accionistas de los bancos pudieran perder su inversión o ver diluida su participación accionaria, en tal caso el fondo tenia que encontrar a la brevedad a nuevos accionistas.

3.- Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). Este programa se implementó para capitalizar a los bancos cuya situación financiera era solvente pero, debido al deterioro de sus activos crediticios, se arriesgaba a no cumplir con los requisitos mínimos de capital. Asimismo, fue diseñado para apoyar a los bancos que debido a su importancia y alta concentración en la industria, hubieran puesto al sistema bancario mexicano en riesgo.

Bajo este mecanismo de capitalización y compra de cartera, el Fobaproa les cambió a los bancos su cartera vencida por pagarés con vencimiento a diez años, que tenían que ser pagados de acuerdo a la tasa de interés de los Cetes a 91 días capitalizable mensualmente.

El objetivo era que el Fobaproa adquiriera de los bancos créditos debidamente calificados y provisionados por un monto equivalente al doble del capital fresco que los accionistas aportarán. Dentro de este programa, los bancos mantendrían a su cargo la administración de los créditos y en la mayoría de los casos compartirían el riesgo de su incumplimiento.

Las compras de cartera crediticia se llevaron acabo en dos rondas. La primera durante 1995 y la segunda durante 1996. Debido a los retrasos en la finalización y el cierre de los convenios, ninguna de las compras fue cerrada hasta el verano de 1997.

Para facilitar el proceso de compra de cartera se aprobó una importante reforma legal a la estructura accionaria del capital social de las controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales de México o del extranjero. Gracias a esta reforma fue posible que en 1995 el Banco Bilbao Vizcaya asumiera el control de Multibanco Mercantil Probusa y que el Banco Central Hispanoamericano y el Banco central Portugués invirtieran en el Banco Internacional.

“Hasta abril de 1996, 12 de las 18 instituciones privatizadas (Probusa, Serfín, Atlántico, Promex, Bital, Bancrecer, Banoro, Banorte, Banamex, Mexicano, Bancomer y Confía) recibieron apoyo. Bajo este mecanismo, la inyección de capital del sector privado a las instituciones bancarias durante 1995 y 1996, totalizó 37.1 miles de millones de pesos (91.9% del capital neto del sistema en diciembre de 1994). Asimismo, para 1997 el valor de la cartera que el Fobaproa había adquirido era de 77 mil 400 millones de pesos. Para el primer trimestre de 1998 dicha cifra se incrementó a 93 mil 800 millones.

“Debido a las características y a la magnitud de las compras de cartera realizadas en abril de 1996 se decidió establecer una empresa subsidiaria del Fobaproa. Dicha empresa llevó por nombre Valuación y Venta de Activos (VVA) y sus objetivos principales fueron:

- “Lograr una venta ordenada de los activos en manos del Fobaproa.
- “Contribuir a una eficiente administración de dichos activos.
- “Impulsar el desarrollo de un mercado secundario de activos.
- “Apoyar la recuperación de empresas viables.
- “Reducir el costo fiscal de los programas de apoyo.

“El costo total se estimó en 542 mil millones de pesos, monto equivalente al 14% del PIB estimado para 1998, de dicha cantidad ya se habían cubierto para esa fecha más de 94 mil millones de pesos, dejando un saldo de 448 mil millones de pesos

que representaban el 11.9% del PIB. Cabe destacar que de esa suma, 80 mil millones correspondieron a operaciones del Fobaproa que ya habían sido pagadas”.⁷

Este programa no fue suficiente para salvar a los bancos de la crisis financiera, por lo que las autoridades financieras emprendieron el programa de saneamiento.

4.- Programa de Intervención y Saneamiento de Bancos. Desde 1994 se fueron presentando varios casos de bancos insolventes, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores.

En los casos en que la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se tuvo que intervenir directamente en la administración de los bancos y proceder a su saneamiento. En los casos en que la insolvencia de los bancos se debía a su administración deficiente, insuficiencia de capital o problemas para la recuperación de los créditos otorgados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores primero buscó que los propios accionistas o nuevos socios aportarán más dinero a través del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. Cuando esto no fue posible el Fobaproa procedió al saneamiento de las instituciones.

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

⁷ SOLIS, LEOPOLDO. Op. Cit., pp.64-65.

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

En 1995 seis instituciones fueron intervenidas por la CNBV y/o recibieron apoyo del Fobaproa: Banpaís, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del Centro, Banco Interestatal y Banco Inverlat. Además, Banco Unión y Banca Cremi, instituciones que fueron intervenidas en 1994, recibieron créditos del Fondo durante 1995.

De esta forma el monto total de apoyo del Fondo a esas instituciones ascendió en ese año a 32 mil millones de pesos. Con esta finalidad contrató créditos con el Banco de México por 37 mil 975 millones de pesos (incluyendo todos los programas) sin que haya repercutido sobre el crédito interno del Banco Central. Los créditos otorgados a estos bancos fueron esencialmente para eliminar distorsiones en el mercado de dinero causadas por la participación de estos mismos créditos, aunque también fueron extendidos para cubrir quebrantos.

En 1996 se adelantó el proceso de intervención de Cremi/Oriente y Banco Unión, cuyos depósitos y sucursales se transfirieron en el primer caso al Banco Bilbao Vizcaya y en el último a Banca Promex. Asimismo, se avanzó en los procesos de venta de Banpaís y de las redes de sucursales de Interestatal, Sureste y Obrero. En ese año las operaciones realizadas por el Fobaproa ascendieron a 70 mil 500 millones de pesos. El resto de las instituciones administradas por las autoridades, con mínima penetración en el mercado, serían liquidadas, fusionadas o vendidas a la brevedad.

Durante 1997 y a principios de 1998 el Gobierno Federal avanzó en el saneamiento y venta de las instituciones bancarias intervenidas, controladas o en situación especial. De las operaciones realizadas en 1997 destacan la venta de

Banpaís a Banorte, así como la adquisición de Banca Confía por parte de Citibank (ese año el monto de las operaciones del fondo fue de 187 mil 300 millones de pesos). Dentro de las realizadas a principios de 1998 sobresalen la intervención gerencial del Banco Industrial S.A. y la conclusión de la aplicación del Programa de Saneamiento de Cartera y Redimensionamiento Institucional al Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), el cual también entró en liquidación.

Este proceso de saneamiento y venta tuvo por objetivo que las instituciones reiniciarán su labor fundamental como canales eficientes de transmisión de ahorro a la inversión privada, garantizando así la integridad del patrimonio de las personas, familias y empresas depositado en las mismas.

5. Programa de Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE). Para disminuir el impacto de las tasas de interés sobre las familias, la pequeña y mediana empresa y así aligerar el servicio de su deuda, en septiembre de 1995 se estableció el programa ADE. Este programa se enfocó principalmente a reducir las tasas activas nominales aplicables a los créditos en los rubros de tarjetas de crédito, créditos al consumo, créditos empresariales, para la vivienda, y a promover reestructuraciones de los créditos a plazos mayores.

Los beneficios del ADE incluían un subsidio para las tasas activas con duración de un año. En la mayoría de los casos el subsidio fue aplicable de septiembre de 1995 a septiembre de 1996. Entre otros apoyos brindados mediante este programa, destacan la estandarización de los trámites de reestructuración y otros beneficios no pecuniarios, como la suspensión durante ciertos lapsos de las gestiones judiciales de cobro por parte de la banca.

Dentro de este programa para finales de 1995 se habían firmado aproximadamente 540 mil cartas de intención y formalizado más de 1.5 millones de reestructuraciones.

A finales de 1996 habían quedado reestructurados 1 millón 964 mil 296 adeudos, lo cual representa el 93.1% del total previsto en este programa.

Durante 1997 un buen número de bancos reestructuró créditos otorgando a sus deudores beneficios adicionales a los establecidos en el ADE, principalmente para créditos hipotecarios. Entre estos programas destacan las alternativas de pago como rentas, los descuentos y bonificaciones a cargo de la banca de las mensualidades que deberían pagar los acreditados, así como la distribución de los adeudos atrasados durante el plazo remanente de la vida del crédito y períodos de gracia para los adeudos vencidos. Dado que en muchos de los casos el saldo de los créditos resultó mayor que el valor del inmueble financiado, algunos bancos ajustaron los adeudos al valor real del bien dado en garantía. Con todo ello, se redujo sustancialmente para los acreditados y se les incentivó a regularizar el servicio de su crédito.

6. Programa de Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión (UDI'S). Este programa fue implementado para reestructurar los créditos de prestatarios confiables mediante la instrumentación de plazos largos y tasas reales de pago a través del uso de una unidad de cuenta con un valor real constante, ajustado por cambios en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

La finalidad de estas unidades de inversión fue reducir la incertidumbre producida por la inflación sobre las inversiones y el costo de los préstamos.

En este mecanismo de reestructuración crediticia, los bancos comerciales conservarían el riesgo crediticio mientras que el gobierno tomaría el riesgo de las tasas de interés derivado de la reestructuración de los créditos a UDI's.

Conforme a este esquema, los bancos transfieren dichos créditos a fideicomisos que ellos mismos manejan. Los fideicomisos reestructuran los créditos y los denominan UDI's, para lo cual reciben préstamos del Gobierno Federal, también denominados en UDI's.

A cambio de la cartera crediticia cedida a los fideicomisos, los bancos toman los bonos emitidos por el Gobierno. De esa manera las obligaciones denominadas en moneda nacional de los bancos comerciales mantienen como contrapartida activos denominados en la misma moneda.

Por su parte el Gobierno termina con obligaciones en moneda nacional (los bonos tomados por los bancos) y con activos denominados en UDIS (los préstamos del fideicomiso). En consecuencia, el Gobierno es la entidad que absorbió el riesgo de que las tasas de interés de sus préstamos en UDI's resultarán inferiores a las tasas reales que habría de pagar por los referidos bonos.

Los créditos reestructurados en UDIS tienen vencimientos a mediano y largo plazo por lo que el costo fiscal potencial de este sistema o programa se extiende a lo largo de un periodo de 30 años. Al igual que el resto de los programas, no afecta en absoluto el crédito interno del Banco de México

7. Programa Complementario de Apoyo para Créditos Hipotecarios. Este programa fue establecido a partir de mayo de 1996 para apoyar a los deudores debido a la carga creciente que representaba el pago mensual de la hipoteca en relación con sus ingresos y también por el hecho de que la crisis había desvalorizado el precio de las casas, por lo que el valor de las hipotecas estaba por debajo del valor del monto de la deuda, debido a que la misma estaba denominada en UDIS, de esta manera el programa incorporó esquemas de descuento para los primeros 10 años a partir de 1996, además se establecieron

descuentos del 10% cuando los pagos fueran oportunos y anticipados antes del 31 de mayo de 1999, siendo estos descuentos cubiertos por el Gobierno Federal.

Los descuentos contemplados en este programa partieron del supuesto de que después de 10 años los deudores tenían que mejorar su nivel de ingreso y de pago para cubrir el resto de sus mensualidades por los 20 años siguientes.

Dicho programa incluyó un esquema de arrendamiento con opción de recompra para aquellos deudores que no pudieran dar servicio a sus créditos hipotecarios aún si estos eran reestructurados; es decir, aquel que no pudiera cubrir sus pagos una vez reestructurados, daría la casa como renta al banco y la recompraría hasta que tuviera la capacidad para ello, y sino perdería lo invertido.

Datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores muestran que a finales de 1997, el 87% de la totalidad de los créditos hipotecarios se habían adherido al programa señalado y que la totalidad de los créditos reestructurados en UDIS representaban el 78% de la cartera susceptible de entrar en dicho programa.

8. Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE). Se implementó este programa con la finalidad de ayudar a los deudores bancarios de los sectores agropecuario y pesquero cuyos créditos estaban denominados en moneda nacional, dólares o UDIS y que fueron contratados antes del 30 de junio de 1996. La fecha límite para su reestructuración fue el 31 de diciembre del mismo año. Los créditos que recibieron estos apoyos fueron los de avío, los refaccionarios, los prendarios y las consolidaciones anteriores de este tipo de adeudos.

Los descuentos a los adeudos consistieron en el 40% para adeudos de hasta 500,000 pesos y de 16% para adeudos que oscilaban entre dos y cuatro millones de pesos. Los beneficiarios de este programa serían aquellos que estuvieran al corriente de sus pagos.

9. Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME). Este programa proporcionó apoyo en adeudos de hasta 6 millones de pesos a cargo de empresas, denominados en moneda nacional, dólares o UDIS, contratados antes del 31 de junio de 1996. Los beneficios de este programa fueron para los deudores que estuvieron al corriente de sus pagos y para los que regularizaron o reestructuraron sus adeudos antes del 1 de febrero de 1997. Los costos del programa serían absorbidos por la banca y el Gobierno Federal, la parte que asumiría el Gobierno dependería del monto del financiamiento que la banca otorgara en lo sucesivo a empresas micro, pequeñas y medianas.⁸

Los programas instrumentados por el Gobierno Federal a través del Fobaproa para el rescate de la banca, se estimaron en un costo fiscal de 542 mil 300 millones de pesos.

En suma, los apoyos atorgados a los bancos carecieron de reglas dándose en base a las complacencias de los banqueros, después del alto costo que significaron las intervenciones, la gran mayoría de bancos se vendieron a valores ínfimos en comparación con el apoyo otorgado. El costo de esta decisión ascendió a 211 mil millones de pesos según cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo cual se traducía en la mayor pérdida del Fobaproa.

⁸ Véase a SOLIS, LEOPOLDO. Op. Cit., pp. 56-63; HUERTA, GONZÁLEZ ARTURO. Op. Cit., pp. 37-60, Informe Michael W. Mackey. Op. Cit. pp. 63-85.

Ante esta situación la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad responsable de la supervisión y control del sistema financiero simplemente actuó a su libre albedrío porque no cumplió con las facultades que su ley le otorgaba por lo que sus decisiones fueron altamente perjudiciales y profundizaron la crisis bancaria en vez de reducirla.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, intervino bancos en forma precipitada permitiendo la inyección de recursos a bancos totalmente en quiebra, cuando en estos casos procedía la liquidación, además, autorizó a los interventores sueldos y remuneraciones exorbitantes; las intervenciones en lugar de propiciar condiciones favorables a los bancos generaron un mayor detrimento de su patrimonio y la cartera vencida se multiplicó.

Tomando en cuenta que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conocía de los manejos y operaciones fraudulentas de los bancos, nunca actuó con firmeza ni oportunamente, por lo que se presentaron dichas irregularidades durante el proceso de saneamiento de la banca al no haber una adecuada supervisión bancaria por parte de esta entidad financiera.

4.4. Auditorias al Fobaproa

A partir de 1998 la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda estableció un programa denominado Auditorias al Fobaproa, con el propósito de revisar las operaciones efectuadas por el fondo entre los años de 1995 y 1998, en virtud de que fue en esos años cuando se generalizaron los problemas en las instituciones financieras y se tomaron las primeras medidas para sanearlas con crecientes recursos crediticios y fiscales.

La auditoria de acuerdo a la Cámara de diputados se dividiría en cuatro partes:

- En la primer parte se analizaría la operación del Fobaproa y de las instituciones encargadas de controlar y supervisar su funcionamiento con el objetivo de verificar el cumplimiento de las reglas de operación, regulación, supervisión y control del fondo, así como evaluar la eficacia, oportunidad y suficiencia de los recursos que se utilizaron en el saneamiento de las instituciones financieras del país.
- En la segunda parte se revisaría el origen y destino de los recursos y la naturaleza de los pasivos de dicho fondo para precisar el origen de los recursos; apoyos gubernamentales, dinero del mismo fondo, los provenientes de endeudamiento y los obtenidos por otras fuentes.
- En la tercera parte se analizaría el monto recuperado por la venta de activos en poder del Fobaproa, en comparación con los valores de adquisición y con los cálculos iniciales de recuperación buscando verificar mediante muestreo la valuación de los activos y su calificación respecto de la información reportada tanto por el sistema financiero como por el propio fideicomiso y se dictaminarían las diferencias que pudieran haber entre el costo fiscal reportado y el generado por la venta de sus activos.
- La cuarta y última parte de la auditoria sería evaluar los esquemas de capitalización, saneamiento financiero, de control y supervisión en la intervención bancaria que llevó acabo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Asimismo, se verificaría el volumen de los recursos destinados a la adquisición de flujos provenientes de la cartera vencida y se valuarían los efectos de este programa sobre la situación financiera de las instituciones participantes.⁹

⁹ Véase el Periódico LA JORNADA, miércoles 3 de junio de 1998, sección economía, p.19.

Para realizar dicha auditoria la Cámara de Diputados contrató al canadiense Michael W. Mackey, quién en julio de 1999 entregó a la Cámara de Diputados los resultados de la auditoria practicada al Fobaproa. El informe incluía un análisis sobre el desempeño bancario de la década, el ambiente en el que se desarrollo la operación bancaria después de la privatización y por supuesto detallaba la operación del Fobaproa y calificaba la calidad de la cartera que los bancos cedieron. En la última parte incluyó la lista detallada de las operaciones crediticias que el auditor denominó “operaciones reportables”¹⁰ y las clasificó en tres partes:

- “Créditos inadecuados. Son los créditos que no satisfacen los criterios establecidos por el Comité Técnico para formar parte del Programa de Capitalización y Compra de Cartera a través del cual adquirió créditos. Los créditos en esta clasificación no implican que sean ilegales, sino irregulares y quedará a juicio del IPAB su conversión a deuda pública”.
- “Operaciones relacionadas. Son aquellas en las cuales los bancos otorgaron financiamiento a contrapartes relacionadas o afiliadas a los accionistas”.
- “Operaciones en revisión por la CNVB. Son las operaciones que son ilegales o que pueden ser consideradas como una violación de las leyes que regulan a las instituciones financieras”.¹¹

El análisis precisó, que de las operaciones reportables se desprendieron los beneficios adicionales que obtuvieron los bancos, como consecuencia de los cuestionados programas de capitalización y compra de cartera.

Los créditos relacionados los dividió en:

Grupo Aa. Incluyó las operaciones del programa de compra de cartera que no cumplieron con los criterios establecidos por el Fobaproa;

¹⁰ Denominó así a las operaciones irregulares que se realizaron durante la ejecución de los programas de capitalización y compra de cartera.

¹¹ PADIERNA, DOLORES. “La historia oculta del Fobaproa”, Ediciones Biblioteca Plural, México, 2000, pp. 134.

Grupo Ab. Estableció los créditos que fueron otorgados entre los mismos accionistas de los bancos, pese a que fueron identificadas;

Grupo C. Estableció todas las operaciones ilegales que violaron alguna ley y que son consideradas como delitos.¹²

Las operaciones reportables del informe de Michael Mackey arrojaron 72 mil 700 millones de pesos como créditos irregulares repartidos como sigue:

- 24 mil 700 millones correspondientes a transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originalmente establecidos para su adquisición por el Fobaproa a través del Programa de Capitalización y Compra de Créditos
- 42 mil millones correspondientes a transacciones en la que los bancos otorgaron financiamientos a partes en las que tenían alguna relación o afiliación
- 6 mil millones correspondientes a transacciones bajo revisión respecto a las cuales se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras del país.¹³

Transacciones reportables por 72 mil 700 millones de pesos que incluyeron préstamos para comprar bancos al gobierno en las que están involucrados banqueros, funcionarios públicos y del Fobaproa, serían regresadas a las instituciones. Entre los casos destaca un crédito en cartera vencida que correspondió a un fideicomiso constituido por José Madariaga Lomelí entonces presidente del Grupo Financiero Probursa.

¹² Véase el periódico LA JORNADA, lunes 6 de mayo de 2002, sección economía, p. 18.

¹³ Véase a ENRIQUEZ, FELIX JAIME. Op. Cit. pp. 217

La oposición de los banqueros a ser revisados por el IPAB obedeció precisamente a ese temor de que se pondrían al descubierto las operaciones que tendrían que ser pagadas por ellos y desembocaría en un enfrentamiento con el Gobierno Federal.

“En el caso de los dos bancos analizados Banamex y Bancomer que participaron en el programa de capitalización y compra de cartera, el Fobaproa pagó dicha cartera con todo e intereses moratorios, pero de acuerdo con las actas del Comité Técnico del Fobaproa esto no estaba permitido para el caso de Bancomer. De hecho en la bases de capitalización de Banamex y Bancomer figura una cláusula que textualmente dice:”Este documento es de carácter confidencial por lo que el Gobierno Federal determinaría la forma en que se debería dar a conocer el esquema de capitalización a la opinión pública.

“Banamex presentó operaciones irregulares por 4 mil 70 millones de pesos, siendo en su totalidad operaciones del grupo Aa y la razón de su reportabilidad obedece a que se adquirieron carteras de empresas en suspensión de pagos como el caso de: Industrias Plásticas del Noroeste, Industrias Riversos Isaguirre, LRN de México, El Nuevo Japón de México”.¹⁴

Toda esta información se entregó a la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados y ésta la turnó al IPAB, los documentos del auditor canadiense que fueron revisados por los técnicos del IPAB establecieron que los procedimientos realizados por los despachos contratados y el trabajo adicional se efectuó mediante discusiones con el Fobaproa y la CNVB no fueron suficientes para haberlos considerado una auditoría financiera del Fobaproa.

“De acuerdo con la información revisada por los expertos del IPAB los directivos de Banamex nunca exigieron a Madariaga Lomelí el pago del préstamo; sin embargo, sin más trámite que estar en cartera vencida lo transfirieron a los créditos que asumió el Fobaproa”.¹⁵

¹⁴ Periódico LA JORNADA, Sábado 28 de julio de 2001, sección economía, pp.18-19.

¹⁵ Periódico LA JORNADA, Miércoles 14 de agosto de 2002, sección economía, p.22.

La revisión en vigor dejó al descubierto todas las operaciones irregulares que aprobaron Eduardo Fernández, entonces presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el titular del Fobaproa Javier Arrigunaga, el Tesorero de la Federación Jonathan Davis Arzac, quien es el actual presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por lo tanto, el IPAB se quedó con una responsabilidad perfectamente establecida manteniéndose a la expectativa, sin embargo, las operaciones reportables no fueron regresadas a los bancos y permanecieron como cartera generadora de intereses que los causantes pagamos, sin que haya la menos explicación por parte de los vocales ni del Secretario Ejecutivo del IPAB.

4.5. Transferencia de Créditos del FOBAPROA AL IPAB

Con la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el 1 de enero de 1999, se creó el IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario); Instituto que sustituyó tanto al FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) como al FAMEVAL (Fondo de Apoyo al Mercado de Valores), sin embargo, el FOBAPROA permanecería en operación durante seis meses más, con el objeto de administrar las operaciones del programa de capitalización y compra de cartera a fin de que se concluyeran las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

El IPAB asumiría los pasivos del Fobaproa realizando primeramente una auditoría sobre las operaciones del fideicomiso a fin de separar las operaciones regulares e irregulares y de acuerdo a los resultados de la auditoría, las operaciones irregulares serían devueltas a las instituciones financieras, las restantes serían absorbidas por vía fiscal y se destinarían anualmente a una partida presupuestal que para tal propósito debía autorizar el Congreso de la Unión.

Ante esta situación, el IPAB constituyó un sistema integral de protección al ahorro para garantizar en forma subsidiaria y limitada las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple a que se refería la Ley de Instituciones de Crédito, además regularía los apoyos que excepcionalmente se otorgarán a dichas instituciones para la protección de los intereses del público ahorrador; dando las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Las obligaciones que quedarían garantizadas por el IPAB son las que se refieren a las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito y que se refieren básicamente a depósitos bancarios. El monto garantizado sería de 400 mil UDIS por persona en cada institución en el año 2005. Dicha garantía se aplicaría por ahorrador fuera persona física o moral y cualquiera que fuera el número y clase de obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución. De esta manera, se gradúo la cobertura ilimitada que contemplaba el esquema actual y la protección se concentró en los pequeños y medianos ahorradores.

Calendario de obligaciones garantizadas por el IPAB durante el período de transición:¹⁶

Etapa	Fecha	Pasivos Exceptuados de la Protección del IPAB
1°	A partir del 1 de junio de 1999	Obligaciones subordinadas y otros pasivos excluyendo los pasivos de créditos que se otorguen entre instituciones bancarias participantes en los sistemas de transferencias de fondos administrados por el Banco de México para respaldar las obligaciones a favor del propio Banco de México.
2°	A partir del	Los de la 1° etapa más las obligaciones que las

¹⁶ Informe anual del Banco de México, 1999, p. 142.

	1 de enero de 2000	instituciones adquieren por operaciones financieras derivadas sobre acciones y metales.
3°	A partir del 1 de enero del 2001	Los de la 2° etapa más las obligaciones provenientes de operaciones financieras derivadas relacionadas en las bolsas reconocidas.
4°	A partir del 1 de enero del 2002	Los de la 3° etapa más las obligaciones provenientes de depósitos en garantía, de recaudaciones de impuestos, de contribuciones a favor de la Tesorería de la Federación y de cuentas liquidadoras de valores.
5°	A partir del 1 de enero de 2003	Los de la 4° etapa y aquellos que excedan el equivalente a 10 millones de UDIS por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.
6°	A partir del 1° de enero de 2004	Únicamente quedarán garantizados los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un importe equivalente a 5 millones de UDIS por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.
7°	A partir del 1 de 2005	Solo se pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, por las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un importe equivalente a 400 mil UDIS por persona física o

		moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución, excluyendo las operaciones a que se refiere el artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
--	--	--

La finalidad es que el organismo pueda hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y en general mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras.

Además, lo que se estableció en la Ley del IPAB para financiar los pasivos del Fobaproa fue la de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación una partida para este Instituto. El monto de la partida anual sería calculada por la Junta de Gobierno del Instituto quien la remitiría al Ejecutivo Federal para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Para la estimación del monto presupuestal requerido, la Junta de Gobierno deberá considerar las obligaciones que tenga el Instituto y los financiamientos contratados durante el período para enfrentar situaciones de emergencia que afecten la solvencia de alguna institución.

La cifra requerida por el Instituto puede tener variaciones muy importantes a lo largo del tiempo, esta variación combinada con la estructura actual de las fuentes de los ingresos, pueden ser un factor importante para la inestabilidad en el Presupuesto de egresos y en las finanzas públicas.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario dio la posibilidad de que se presentaran quiebras de bancos, lo que antes era prácticamente imposible, por lo mismo las autoridades tenían que asegurarse de proporcionar y difundir una mayor y mejor información al público ahorrador y a los mercados en general para

poder facilitar el análisis de riesgo y las decisiones de ahorro, pues ahora los depósitos superiores al monto establecido compartirían el riesgo en que incurriera cada institución.

4.5.1. Bonos de Protección al Ahorro (BPAs)

Con fundamento en el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal 2002, el IPAB emitiría Bonos de Protección al Ahorro (BPA's), utilizando para ello al Banco de México como su agente financiero. Dichas emisiones se realizaran con el único objeto de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras a fin de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y, en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones.

Por lo tanto, los pagarés del Fobaproa fueron sustituidos por los bonos del IPAB (BPA's), mientras que los pagarés eran capitalizables en Cetes menos 1.35%, los BPA's se capitalizaron en Cetes más 1%, lo cual significaría que habría un aumento al costo de sus requerimientos fiscales. Sin embargo, la mayoría de estos documentos vencerán entre el año 2005 y 2007, por lo que necesariamente el Gobierno tendrá que renegociar con sus tenedores condiciones futuras de pagos y los costos adicionales en que se incurrirá con esta nueva negociación

Aún así, el Instituto continuará con la estrategia de refinanciamiento de pasivos que ha implicado hacer frente los vencimientos de los pagarés, solicitando recursos del presupuesto únicamente para hacer cumplir con su deuda, mientras la parte nominal del pasivo se refinanciará a través de la colocación de BPA's.

4.6. Violaciones jurídicas al realizar el rescate bancario

En torno a la crisis bancaria el Gobierno Federal emprendió una serie de programas implantados a través del Fobaproa, tendientes a capitalizar el sistema bancario. Dichos programas revistieron características diversas dependiendo de la naturaleza de los problemas financieros que afrontaran las instituciones de banca múltiple.

Sin embargo, durante el proceso de saneamiento de los bancos se cometieron diversas violaciones al marco jurídico entre las que se encuentran la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la ley del Banco de México, la Ley de Instituciones de Crédito; sostenidas en lo siguiente:

Primero. La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores incumplió el artículo 2 de su propia ley, el cual establece:

“Artículo 2. La Comisión tendrá por objeto 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”.

Si el sistema financiero entró en crisis y se pusieron en juego los ahorros y el desarrollo de la economía y se exigió que el Fobaproa entrara al rescate del sistema bancario fue porque dicha institución no realizó las operaciones preventivas para evitar esta problemática. Actuó una vez que los problemas se manifestaron, por lo que el rescate terminó representando un alto costo fiscal que pudo haberse evitado.

Segundo. La Ley de Instituciones de Crédito. Se incumplió el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito en la fracción II que señala:

“Artículo 122....

II. Para que las instituciones de crédito 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”.

En algunos casos el Fobaproa aplicó la primer parte de este inciso; es decir, pidió a cambio acciones de la Banca por los pagarés que otorgó; pero en otros casos se aplicó la última parte del inciso de la ley, en el sentido de que se aplicó el juicio del fiduciario, que terminó aceptando todo tipo de cartera (subvaluada la gran mayoría) a cambio de los pagarés del Fobaproa.

Asimismo, se violó el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito que impone al fiduciario del Fobaproa la obligación de publicar anualmente durante 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, no se cumplió con tal obligación, debido a que el Banco de México fue ambiguo a dicha obligación desde 1993.

Tercero. La ley del Banco de México. El Banco de México al ser una persona de derecho público con carácter autónomo de acuerdo al artículo 1 de la Ley del Banco de México y siguiendo el principio de legalidad solo esta facultado para hacer lo expresamente previsto en las leyes que le son aplicables, a esto se le agrega lo dispuesto en el artículo 7 de su ley el cual señala:

“Artículo 7.El banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de este ley o en los conexos a ella”.

Sin embargo, el Banco de México al suscribir los pagarés del Fobaproa contravino su propia ley, aunque en el inciso c) de la cláusula tercera del contrato del Fobaproa, señalaba que las operaciones que podía realizar el Fondo se encontraba la de “suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones en beneficio de las instituciones”, el Banco de México en su calidad de fiduciario del Fobaproa suscribió a la orden de diferentes instituciones de crédito diversos pagarés sin tener facultades para hacerlo, de conformidad con su ley.

En el propio artículo 7 fracción XI establece la facultad del Banco de México para actuar como fiduciario cuando por ley se le encomiende o cuando sean fideicomisos y cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o los que el propio banco constituya para cubrir sus obligaciones laborales. El Banco de México sí puede ser fiduciario del FOBAPROA, pero no ejercer la facultad que, sin fundamento legal, quedó establecida en el inciso c) de la cláusula tercera del contrato de fideicomiso.

Con esto, se refleja que la magnitud del problema del sistema bancario fue tan inmenso, que rebasó lo establecido por la ley y aún más, como el Fobaproa no fue diseñado para manejar una crisis de tales proporciones, el Gobierno Federal, decidió garantizar los pasivos acumulados por los programas de apoyo que se estimaron en 552 mil 300 millones de pesos, para apoyar al sistema bancario.

4.7. Propuesta de los partidos políticos sobre la conversión del rescate bancario en deuda pública

A finales de marzo de 1998 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un paquete de iniciativas de ley en materia económica, una de las cuales era la relativa a la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, que en el artículo 4 transitorio establecía lo siguiente:

“Artículo Cuarto. Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval), 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 (CNBV) y apoyadas por el propio Fondo, pasarán a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de la deuda sería por un monto de \$552 mil 300 millones de pesos y tenía que formalizarse junto con sus accesorios a más tardar el 31 de diciembre de 1998”.

Ante la iniciativa del Ejecutivo de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública los diversos grupos parlamentarios (PAN, PRD, PRI) se reunieron para tratar de buscarle una solución al problema y sus propuestas fueron las siguientes:

PARTIDO ACCION NACIONAL

Para el PAN (Partido Acción Nacional) la propuesta del Ejecutivo llevaría al máximo posible los costos fiscales para la sociedad, ya que estimularía el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos, toda vez que el acreedor como el deudor encontrarían motivos para no cubrir el crédito, a sabiendas de que la pérdida final sería pagada hasta en un 75% por los contribuyentes. Asimismo, consideraban que no resolvería los problemas de los pequeños deudores ni daría solución a los graves problemas a los que se enfrentaba el sistema bancario, no obstante, reconoció la necesidad de evitar poner en riesgo el capital de los bancos y la viabilidad del sistema financiero.

Por lo tanto, dicho partido propuso lo siguiente:

- “Garantizar la protección al ahorro y a los depósitos bancarios creando un Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios en México que tendría como objetivo el respaldo de los depósitos bancarios del sistema, la recuperación de los activos del Fobaproa y la supervisión de las gestiones que realizaran los bancos para la recuperación de la cartera

vencida. El Congreso tendría la plena supervisión de la operación y funcionamiento del Instituto de manera permanente y su órgano directivo estaría integrado por ciudadanos de reconocida honestidad y capacidad.

- “Auditorías a fondo y castigo a los responsables, a fin de estimar con precisión el valor de los activos entregados al Fobaproa, el monto de las pérdidas irrecuperables y sobre todo para examinar la posible existencia de irregularidades y comportamientos irresponsables y dolosos tanto en el otorgamiento de créditos bancarios como en su traspaso al fondo, comenzando por los de mayor cantidad.
- “Realizar reformas a ley de Quiebra y suspensión de Pagos, a la Ley de Amparo, Penal, Mercantil y Civil que eviten el incumplimiento fraudulento por parte de deudores que si pueden pagar.
- “Dar solución definitiva a la cartera de los pequeños deudores, a través de descuentos substanciales al monto actual de los créditos hipotecarios para la construcción o compra de vivienda, para la pequeña y mediana industria y para los sectores agropecuario y pesquero. El monto de los descuentos fluctuaría entre 35% y 60% y se beneficiarían de ellos los deudores cuyo saldo no rebasara el medio millón de pesos y se determinaría en función del comportamiento observado por el deudor.
- “Llevar acabo una reforma integral al sistema financiero con el fin de establecer un diseño institucional mucho más sólido, equitativo y responsable en la supervisión por parte de la autoridad, y a su vez con un manejo transparente y confiable por parte de las instituciones bancarias que permita verdaderamente financiar el desarrollo del país.
- “El cumplimiento de estos propósitos podría alcanzarse a través de los siguientes mecanismos:
 - “Con el establecimiento de aportaciones ordinarias, por parte de los bancos al instituto, uniformes o diferenciadas, de tal manera que estén asociadas al comportamiento observado por dichas instituciones en la recuperación de la cartera.
 - “El canje de títulos en poder de los bancos por otros que sean negociables o de mejor calidad, a cambio de una participación substancialmente mayor en las pérdidas de cartera. El establecimiento de estos mecanismos, de una combinación de los mismos o de otros análogos, así como de los montos de participación en las pérdidas, deberán realizarse basándose en la situación financiera que muestre el sistema bancario como resultado de las auditorías practicadas por el Congreso de la Unión”.¹⁷

¹⁷ SOLIS, LEOPOLDO. Op. Cit., p.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

La diferencia fundamental entre el enfoque del PRD y el Gobierno Federal tiene que ver con el reconocimiento del costo financiero del Fobaproa como deuda pública, ya que según este partido lo que se pretendía era que el pueblo de México pagara el costo del rescate de los banqueros vía deuda pública.

La propuesta del PRD fue la siguiente:

- “Que el Gobierno Federal ofreciera muestras concretas de que estaba dispuesto a combatir la impunidad, dando a conocer públicamente las irregularidades en los quebrantos bancarios. En ese punto exige que el PRI regrese el dinero procedente de financiamientos ilegales e inmorales.
- “Que el Congreso legisle para perseguir con mejores instrumentos jurídicos los fraudes de carácter bancario y en general financieros, para lograr un verdadero control sobre los intermediarios que operan en el país.
- “Que los pasivos del Fobaproa no se conviertan en deuda pública.
- “Que las operaciones del Fobaproa con los bancos que tuvieron quebrantos sean revertidas mediante un esquema general.
- “Que solo se destinen fondos presupuestarios para ayudar a los pequeños y medianos deudores de la banca.
- “Que mediante una nueva ley se cree un fondo para el seguro de depósitos bancarios que cubra hasta el equivalente a 50 mil dólares.
- “Que se realice una reforma integral al sistema financiero”.¹⁸

Por su parte el PRD, no estaba de acuerdo en que los pasivos del Fobaproa pasarán a deuda pública y sus propuestas se basaron principalmente en dar una solución integral viable que no destruyera el sistema financiero y los ahorros de los mexicanos.

¹⁸ Ibidem, p.

Además exigía la entrega de toda la información sobre los negocios del Fobaproa y la realización de las auditorías de los grandes créditos.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El PRI apoyaba los objetivos esenciales del Ejecutivo ya que consideraba que planteaba un camino que haría posible la solución integral y de largo alcance del problema financiero que se enfrentaba.

Por su parte, propuso lo siguiente:

- “Dar certidumbre jurídica a los ahorradores, partiendo del reconocimiento de que el ejecutivo actuó con responsabilidad y oportunidad y con apego a la norma constitucional y a las leyes secundarias y reglamentarias de carácter financiero.
- “Respaldar la propuesta de convertir los pasivos del Fobaproa en deuda directa, bajo las siguientes condiciones:
 - “Que la deuda derivada de las operaciones del fondo fuera reducida por lo menos 30%. Consideraban que esta reducción podría provenir de varias fuentes: de los bancos, los cuales asumirían de inmediato el porcentaje de riesgo a que se comprometieron en las compras de cartera; de la venta, en condiciones óptimas y transparentes de los bienes en poder del fondo o de las aportaciones de los bancos a la nueva institución de seguros. De esta forma la carga sería compartida por los bancos disminuyendo significativamente la deuda por consolidar y en consecuencia el costo fiscal.
 - “Que el pago de los intereses no afecte los programas sociales ni de inversión en infraestructura.
 - “Que se realice un programa de auditorías integrales al fondo y que los resultados que se fueran obteniendo se hicieran públicos.
- “Dar apoyos adicionales a deudores mediante programas específicos que ofrezcan descuentos, en proporciones suficientes para que los deudores puedan enfrentar sus compromisos, los cuales hubieran sido orientados para:
 - “Proteger el patrimonio inmobiliario de las familias mexicanas, cuyo crédito no excediera de 1 millón de pesos, con descuentos de hasta 45% sobre su saldo. Recibirían

el beneficio los deudores al corriente de sus pagos y los morosos que regularizaran su situación antes del 30 de junio de 1999.

- Los sectores agropecuarios y pesquero que se han visto afectados severamente por la crisis y por factores climáticos, recibirían descuentos de hasta 60% sobre los primeros pagos de 500 mil pesos de saldo, para las deudas acreditadas antes del 30 de junio de 1996.

- Las empresas pequeñas y medianas también recibirían descuentos de hasta 45% sobre los primeros 500 mil pesos de saldo. El beneficio sería para las empresas cuyo adeudo no excediera los 10 millones de pesos y que hubieran contratado su crédito antes del 31 de junio de 1996.

- Adicionalmente se propuso establecer un mecanismo para que los deudores hipotecarios puedan canalizar a la amortización de sus créditos las aportaciones mensuales por parte del INFONAVIT y crear un organismo que se convirtiera en el defensor del usuario bancario. Dicho organismo se encargaría de atender quejas, sancionar prácticas abusivas y en general difundir información financiera que apoyara las decisiones de los usuarios de los servicios financieros.

- Adoptar las medidas necesarias para castigar a quienes resultaran culpables de las operaciones financieras ilegales realizadas en ciertas instituciones y para evitar que se beneficiaran quienes abusaron de la situación del estado.

- “Respalda la creación de la Comisión para la Recuperación de Bienes (Corebi) y adicionalmente:

- Definir los lineamientos que aseguraran la solvencia moral y económica de los adquirentes, con el propósito de evitar que deudores de mala fe se aprovecharan de estos mecanismos para volver a comprar sus activos a precios castigados.

- Formar una comisión asesora con personalidades de amplia solvencia moral y profesional, para verificar la plena transparencia y eficiencia en la aplicación de las reglas de operación para la enajenación de activos de la Corebi.

- “Respalda la creación del Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade), y adicionalmente:

- Acotar el límite de protección del seguro a 1 millón de pesos (aproximadamente 500 mil UDIS).

- Establecer mecanismos para que no puedan ser proveedores, permisionarios o concesionarios del Gobierno Federal quienes hayan ocasionado la intervención del

Fobaproa en su caso por el incumplimiento de sus obligaciones crediticias con el sistema financiero.

- Informar a la Cámara de Diputados sobre los activos que fuera adquiriendo Fogade con el fin de garantizar un mejor seguimiento de los financiamientos contratados por el mismo.
- El fortalecimiento y modernización integral de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con el propósito de asegurar las funciones de control y supervisión del sistema financiero nacional.
- Respalda la apertura de la banca a la inversión extranjera, no sin antes analizar esta situación en el marco de la globalización y las experiencias internacionales sobre normatividad de participación y capitalización extranjeras de los sistemas financieros.
- Reformar la Ley de Quiebras y Suspensiones de Pagos y revisar las disposiciones mercantiles, en particular el Código de Comercio.
- Modificar el alcance de las excepciones del secreto bancario: El PRI argumentaba que esta medida de protección tenía sentido para dar confidencialidad al patrimonio de los ahorradores y a las transacciones crediticias de particulares, pero era insostenible cuando el incumplimiento de las obligaciones crediticias da lugar a rescates con recursos públicos.
- “Respalda la propuesta de reforma a la Ley del Banco de México para otorgarle el control de la política cambiaria y adicionalmente:
 - “Establecer la comparecencia del gobernador del Banco de México ante las comisiones de Hacienda de ambas Cámaras, para que explicaran el contenido de los informes que el Banco de México hubiese enviado al Congreso.
 - “Aprobar la creación de un Órgano Superior de Fiscalización para la supervisión sobre el ejercicio presupuestal del Banco Central”.¹⁹

El objetivo general de las propuestas presentadas por los diversos partidos políticos buscaron reformar el Sistema Financiero Mexicano otorgándole la solidez necesaria para lograr un equilibrio firme y de largo plazo en el desarrollo de la economía del país, además que se pretendió precisar los apoyos otorgados a las instituciones de crédito, así como la recuperación de los mismos por parte del Gobierno Federal.

¹⁹ Ibidem, p. 103-107.

4.8. Conversión del rescate bancario en deuda pública

La iniciativa que el Ejecutivo Federal hizo llegar al Congreso de la Unión en marzo de 1998, fue para solicitar la autorización para que los pasivos del Fobaproa que ascendían a 552 mil 300 millones de pesos comprometidos entre 1995 y 1998 fueran convertidos en deuda pública.

Sin embargo, para muchos legisladores dichos pasivos ya habían sido convertidos en deuda pública directa en la medida en que la deuda ya había sido suscrita por el Gobierno Federal cuando el Banco de México suscribió los pagarés y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los avaló pero sin la autorización del Congreso de la Unión, incumpliendo de tal forma con lo establecido en el artículo 73 fracción VIII y sucesivamente los artículos, 74 fracción IV y 126 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, y como consecuencia violó los artículos 9 y 27 de la Ley General de Deuda Pública, ya que la autorización debió ser previa, por lo que esta solicitud del Ejecutivo implicó simplemente la formalización de una deuda ya suscrita.

4.8.1 Inconstitucionalidad a los artículos 73 fracción VIII, 74 fracción IV y 126.

De acuerdo al artículo 73 fracción VIII constitucional:

“Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos empréstitos para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo informara anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal

le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la cuenta pública”.

De esta manera, el Ejecutivo Federal contravino dicho artículo al adquirir pagarés como obligación que no constituían deuda pública, sino que eran documentos para solventar a la banca privada y no para la ejecución de obras públicas en beneficio de la sociedad.

Además, el Ejecutivo Federal para impedir que el Congreso de la Unión tuviera acceso a los datos y lo obligara a rendir cuentas o a cambiar el rumbo del saneamiento, a partir de que se inicio el saneamiento bancario presentaba diversas solicitudes de montos en los Presupuestos de Egresos para que fueran autorizadas por el Congreso de la Unión, pero terminaba por ejecutar proporciones totalmente distintas a las autorizadas, por lo que también violó dicho artículo al no cumplir con los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos por el Congreso de la Unión.

Consecuentemente, también violó el artículo 74 fracción IV Constitucional:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuentas de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.....”.

Porque el Gobierno Federal realizó la presentación tardía de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, ante el Congreso de la Unión, a partir de que inició el rescate bancario buscando con esta estrategia evitar el cuestionamiento de las decisiones adoptadas, por lo que maniobró con la normatividad para ocultar las cosas y adquirir recursos para el saneamiento de la banca.

Con la cuenta pública se siguió el mismo procedimiento, se evitó informar de la aplicación de los recursos y su vinculación con las garantías públicas otorgadas. Incluso en la cuenta pública de 1997, no se reporta el detalle del uso de los recursos destinados discrecionalmente al Fobaproa. Los registros de las obligaciones y garantías otorgadas por el Gobierno Federal se hicieron hasta marzo de 1998.²⁰

Además, se violó el artículo 126 constitucional: “No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, en el sentido de que se ejercieron recursos que no estaban contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en ninguna otra ley como lo establece dicho artículo.

De está manera, “En 1995 se presupuestaron 326 millones de pesos para el saneamiento financiero, pero se ejercieron 15, 858 millones; en 1996 lo presupuestado fue 1, 426 millones de pesos y lo ejercido 21, 879 millones; en 1997, lo presupuestado fue 2,343 millones y lo ejercido 40, 757 millones. En total la Cámara aprobó partidas por 4, 096 millones de pesos, pero el Ejecutivo canalizó 78, 495 millones de pesos”.²¹

Para el 2005, en el Presupuesto de Egresos se contemplaron 6 mil millones de pesos que por Ley deben ser asignados al IPAB para cumplir con las obligaciones pactadas con el calendario del rescate bancario.

²⁰ SZÉQUELY, GABRIEL, AGUILAR, ZINZER ADOLFO. “Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser”, Editorial Océano, México, 1999, p.50.

²¹ Ibidem, p.50.

4.8.2. Violación a los artículos 9 y 27 de la Ley General de Deuda Pública

Para efectos del artículo 1 de la Ley General de Deuda Pública:

“Artículo 1. La deuda pública esta constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II. El Departamento del distrito Federal;
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianza; y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II y V.”

En esta última fracción no podía entrar el Fobaproa porque no formaba parte de la Administración Pública Federal, solo fue un fideicomiso administrado por el Banco de México, cuya finalidad sería la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple y cada institución de crédito estaría obligada a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias, por lo que no se tomó como válido que el Gobierno Federal adquiriera la obligación de dicho fideicomiso.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal adquirió la deuda con fundamento en el artículo 4 fracción V de la Ley General de Deuda Pública:

“Artículo 4. Corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público:

- V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la

realización de proyectos de inversión o actividades productivas y estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan garantías adecuadas”.

Sin embargo, este artículo reitera lo establecido en el artículo 73 fracción VIII constitucional, los pagarés no son recursos destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades, ni eran generadores de ingresos que tuvieran como fin el pago del crédito, por lo que también se violó este artículo.

Además, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, al avalar los pagarés suscritos por el Banco de México no lo hizo en base al contrato del fideicomiso, sino que lo hizo en base al artículo 4 fracción V de la Ley General de Deuda Pública, y avaló una deuda ilegal que no estaba destinada a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas.

Sucesivamente, también violó el artículo 9 de la Ley General de la Deuda Pública que señala:

“Artículo 9. El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley del Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos...”.

Los pasivos que el Gobierno Federal adquirió para garantizar las obligaciones del Fobaproa lo hizo sin la previa autorización del Congreso de la Unión; sin embargo, el Ejecutivo Federal para eludir esta facultad del Congreso se excusó en que los pasivos fueron adquiridos como “deuda contingente” dada la naturaleza de los avales, porque solamente se pagarían en caso de que el Fobaproa no pudiera cubrirlos, lo cual se cuestionó como insostenible porque para

que los pasivos del Fobaproa fueran considerados “deuda contingente” tenían que relacionarse a un suceso futuro y revestir incertidumbre.

En este caso no había ninguna incertidumbre ni suceso futuro que esperar puesto que a cambio de los pagarés se adquirieron derechos de crédito sin condicionalidad alguna, y aún así, el Ejecutivo Federal tenía que solicitar la autorización del Congreso de la Unión, porque la deuda contingente es considerada deuda pública de acuerdo al artículo 1 de la Ley General de Deuda Pública.

Aunado a lo anterior, si el Ejecutivo consideró los pasivos del Fobaproa como deuda contingente, también violó el artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública debido a que no se llevaron acabo los registros de las obligaciones que el Gobierno Federal adquirió del Fobaproa, como se establece en dicho artículo:

“Artículo 27. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.....”

Aún y con todas estas violaciones a la ley, la iniciativa del Ejecutivo Federal fue aprobada en diciembre de 1998, por lo que se convirtió la mayor parte del costo del rescate bancario en deuda pública que ascendía a 552 mil 300 millones de pesos con excepción de aquellos derivados de los programas de Capitalización y Compra de Cartera.

Actualmente, el IPAB es el encargado de continuar con las acciones instrumentadas por las autoridades financieras junto con la absorción de los pasivos del saneamiento financiero, de los deudores y de siete instituciones bancarias intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

CONCLUSIONES

Primera. La crisis bancaria fue resultado de los malos manejos y prácticas especulativas y fraudulentas que realizaron algunos banqueros a raíz de la privatización y que se agravó con la devaluación del peso, por lo tanto, se demuestra que la política económica de liberalización y desregulación financiera, implantada durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari no hizo más eficiente al sector bancario.

Segunda. A causa de la crisis bancaria el Gobierno Federal tuvo que intervenir para solventar la banca a fin de proteger los depósitos de los ahorradores, sustentando su posición en el que si hubiera permitido la descapitalización del sistema bancario, las consecuencias en el sistema financiero hubiesen sido de alto riesgo.

Tercera. De esta manera, el Gobierno Federal decidió a través del FOBAPROA tomar medidas para mantener en operación todos y cada uno de los bancos, sin embargo, su estrategia no fue la más adecuada porque no realizó un estudio previo de los créditos regulares e irregulares, lo que condujo a que adquiriera el total de créditos bancarios permitiendo que los bancos recapitalizaran y formalizaran sus créditos, obteniendo un beneficio propio.

Cuarta. El Gobierno Federal al realizar el rescate bancario en forma discrecional, no lo hizo con la transparencia y legalidad que se requería, convirtiendo el problema en un asunto exclusivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México que como autoridades financieras involucradas en el rescate bancario incurrieron en diversas violaciones a la ley por no ejercer el debido control y vigilancia sobre las instituciones bancarias.

Quinta. Aunado a lo anterior, el Gobierno Federal adquiere la deuda de la banca en su carácter de contingente considerando que no se requería la autorización del Congreso de la Unión; sin embargo, aunque de acuerdo al artículo 5 fracción I de la Ley General de Deuda Pública es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien contrata la deuda, de acuerdo al artículo 73 fracción VIII constitucional es el Congreso de la Unión quien debe aprobar los montos de endeudamiento de cada ejercicio, por ello toda deuda aprobada se encuentra prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la ley de Ingresos de la Federación.

Sexta. Sin embargo, en diciembre de 1998 los pasivos del FOBAPROA fueron aprobados por el Congreso de la Unión para ser convertidos en deuda pública directa a pesar de las confrontaciones entre los principales partidos políticos del país.

Séptima. Esta aprobación ha afectado más que nada a la sociedad, en virtud de que los recursos para cubrirla provienen principalmente de los ingresos que por concepto de contribuciones realizan los habitantes, además parte de los gastos públicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, también son destinados a pagar la deuda de la banca, lo cual está afectando a diversos sectores prioritarios de la sociedad como son: salud, educación, vivienda y empleo; porque no se les destina el suficiente presupuesto que genere un ingreso y garantice el crecimiento económico del país.

Octava. Actualmente, el Congreso de la Unión sigue sin resolver el rescate bancario ¿Es cuestión de los legisladores el no querer concluir este problema?, es evidente que se han establecido todos los elementos para resolver el rescate bancario; sin embargo han pasado siete años desde que se aprobó su conversión en deuda pública y los legisladores no han cumplido ni con la constitución ni con la sociedad, porque no han ejercido lo establecido por el artículo 74 fracción IV

constitucional que les otorga la facultad de ejercer el buen uso de los recursos públicos y velar por el interés público.

Novena. Es por ello, que el Congreso de la Unión ya no tiene que esperar más tiempo para resolver este problema, porque los únicos beneficiados son los bancos que ahora pertenecen a la inversión extranjera y que poco han hecho para financiar el desarrollo económico del país.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. "Derecho Bancario", 4° edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
2. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. "Nuevo Derecho Bancario", 6° edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
3. CAMPOS, ANDAPIA ANTONIO. "Las sociedades financieras privadas en México", Editorial (CEMLA) Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963.
4. CARVALLO, YAÑEZ ERICK. "Tratado de Derecho Bursátil", Editorial Porrúa, México, 1997.
5. DE LA FUENTE, RODRIGUEZ JESUS. "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil" Tomo I y II, Editorial Porrúa, México, 2002.
6. ENRIQUEZ, FELIX JAIME. "Fobaproa y la crisis de la banca", 2° edición, Editorial Talleres de Estampas, México, 2003.
7. GARCÍA, FERNÁNDEZ DORA. "Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica", Editorial Porrúa, México, 2002.
8. GRANADOS, CHAPA MIGUEL ANGEL. "La banca nuestra de cada día", Ediciones Océano, México, 1982.
9. HUERTA, GONZALEZ ARTURO. "El debate del Fobaproa: orígenes y consecuencias del rescate bancario", Editorial Diana, México, 1998.
10. MANERO, ANTONIO. "La revolución bancaria en México", Editorial Porrúa, México, 1991.
11. O. ERNEST, MOORE. "Evolución de las instituciones financieras en México", Editorial (CEMLA) Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963.
12. ORTIZ, MARTINEZ GUILLERMO. "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

13. PADIERNA, DOLORES. "La historia oculta del Fobaproa", Ediciones biblioteca plural, México, 2000.
14. PEÑALOZA, WEBB MIGUEL. "La conformación de una nueva banca mexicana: retos y oportunidades para la banca en México", Editorial Mc Graw-Hill, España, 1994.
15. QUIJANO, J. MANUEL. "Cuando los banqueros se van", Ediciones Océano, México, 1982.
16. QUINTANA, ADRIANO ELVA ARCELIA. "Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México", UNAM, México, 2002.
17. ROJAS-SUAREZ, LILIANA Y HAUSMAN. "Las crisis bancarias en América Latina", Editorial Fondo de Cultura Económica, Chile, 1997.
18. SOLIS, LEOPOLDO. "Fobaproa y las recientes reformas financieras", Editorial Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999.
19. SOLIS, ROSALES RICARDO. "Del Fobaproa al Ipab: testimonio, analisis y propuestas", Editorial Casa abierta al tiempo, México, 2000.
20. SZÉQUELY, GABRIEL, AGUILAR, ZINZER ADOLFO. "Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser", Editorial Océano, México, 1999.
21. VALERA, JUAREZ CARLOS. "Marco jurídico del sistema bancario", Editorial Trillas, México, 2003.

TESIS CONSULTADAS

1. ISLAS, OMAÑA J. ANTONIO. "Banca comercial y crecimiento económico en México: 1989-1999", Lic. Economía, ENEP ACATLAN, UNAM, 2002.
2. QUEPONS, ALVAREZ ADOLFO. "El encaje legal y otras medidas de control utilizadas por el Banco Central", Lic. Economía, UNAM Escuela Nacional de Economía, 1973.

DICCIONARIOS

1. EUSEU, SANTANDREU. "Diccionario de términos financieros", Editorial Gárnica, México, 2002.
2. BARANDIARÁN, RAFAEL. "Diccionario de términos financieros", Editorial Trillas, 4° edición, México, 1996.

DOCUMENTOS

1. Informe de Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fobaproa y la calidad de supervisión de los programas del Fobaproa de 1995 a 1998, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1999.
2. Diario de debates. Cámara de Diputados: 27 de octubre de 1998, 5 de noviembre de 1998 y 5 de diciembre de 1998.
3. Informe anual del Banco de México, 1999.
4. Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.

HEMEROGRAFIA

1. La Jornada, Sección Economía, 3 de junio de 1998.
2. La Jornada, Indicador Político, 13 de Octubre de 1998.
3. La Jornada, Sección Economía, 28 de julio de 2001.
4. La Jornada, Sección Economía, 9 de agosto de 2001.
5. La Jornada, Sección Economía, 6 de mayo de 2002.
6. La Jornada, Sección Economía, 19 de mayo de 2002.
7. Proceso # 705 Tomo 163, 7 de mayo de 1990.
8. Vértigo # 225, 10 de julio de 2005

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Ley de Instituciones de Crédito
4. Ley de Protección al Ahorro Bancario
5. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
6. Ley General de Deuda Pública
7. Ley del Banco de México
8. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores