



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN
CARRERA DE ECONOMÍA**

SEMINARIO DE ECONOMÍA FINANCIERA

EL RESCATE BANCARIO (FOBAPROA E IPAB) EN MÉXICO DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 1994 Y SUS REPERCUSIONES HACIA LA ECONOMÍA MEXICANA HASTA EL AÑO 2001

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

ENRIQUE VELA ACUÑA

A S E S O R :

LIC. JOSÉ LUIS AYALA TREJO

MÉXICO, D.F.,

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

A mi esposa,
A quien tuve la gracia de conocer y amar como a nada en este mundo

A mi bebe,
Quien con su llegada me indica que dios si piensa en mi.

A mis padres,
Por darme vida, cariño, valores, y todo eso que nunca se podrá pagar.

A mi hermano,
Por ser mi mejor ejemplo a seguir.

A mis amigos,
Karina, Gerardo, Rene, Manuel, Andres, Alejandro E., Javier y algunos mas que siempre me aguantan.

A mi asesor,
Por su paciencia y dedicación para hacer esto posible.

A dios,
Gracias y una disculpa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONTENIDO

Introducción.....	2
Capítulo I	
Causas de la Inestabilidad en el Sistema Financiero y Bancario de un país.	6
1.1 El riesgo inherente a cualquier sistema financiero.....	6
1.2 Causas del deterioro en el sector bancario.....	8
1.3 Mecanismos de solución a los trastornos bancarios.....	13
Capítulo II	
Sistemas de Garantía de depósitos en otros países.	16
2.1 Clasificación de los mecanismos de protección a los depósitos	16
2.2 Descripción general de la estructura y funcionamiento de los sistemas de protección en otros países	19
Capítulo III	
Desarrollo de la Banca en México.	22
3.1 La Banca desde su origen hasta los años setenta.	22
3.2 Aparición de la Banca Múltiple	24
3.3 Nacionalización de la banca en 1982.	26
3.4 Reprivatización de la banca en 1990.	29
Capítulo IV	
Estructura, funcionamiento y destino final del Fobaproa	33
4.1 Protección al inversionista	33
4.2 Organización del Fobaproa	35
4.3 Objetivo, obligaciones y coberturas	36
4.4 Etapa final del funcionamiento del fondo	38
4.5 Consideraciones sobre la Auditoría Mackey al FOBAPROA	44
Capítulo V	
Transformación al IPAB, estado actual y su impacto en la economía mexicana.	47
5.1 Causas que dan surgimiento al IPAB	47
5.2 Organización administrativa, jurídica y operacional del nuevo sistema de garantías.	48
5.3 Análisis del nuevo proceso de recuperación de cartera.	51
5.4 Impacto en la economía y en la sociedad mexicana.	54
Conclusiones	60
Bibliografía	64
Anexos	66

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Históricamente las instituciones financieras han sido fuertemente reguladas, teniendo como principal propósito garantizar la seguridad, tanto de las instituciones, como de los ahorradores que invierten sus recursos.

El siglo XX se caracterizó por la presencia de varias crisis en materia financiera, que afectan tanto a los países industrializados, como a los países con economías atrofiadas. Tales crisis han tenido efectos negativos en la estabilidad de dichas naciones, debido a que cualquier sistema financiero debe estar sano para que la economía funcione mejor. Es necesario que se canalicen recursos de los ahorradores al financiamiento de la inversión con la cual se amplía la capacidad de producción, generando nuevas oportunidades de trabajo. De esta manera, para evitar o disminuir los efectos negativos de las crisis bancarias, se ha tenido que llevar a cabo una revisión en todo el mundo acerca de la regulación en el sector.

Hay que reconocer el papel tan importante que juegan los bancos en la movilización y asignación de recursos en una economía, su operación misma los hace vulnerables a perder liquidez y llegar a la insolvencia.

La protección al ahorro es una preocupación mundial. Los países necesitan de bancos que transformen los ahorros en créditos para reactivar el desarrollo de las actividades productivas con responsabilidad y sin riesgos. Debido a esto en muchos países del mundo se ha establecido algún método para protección del ahorro.

En el caso particular de México, dicho sistema de protección al ahorro no estaba presente dentro del esquema económico, al menos desde los años cuarenta, hasta los años setenta. Esto debido a que el sistema financiero era relativamente sólido. Durante la década de los ochenta a través del programa Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple se empezó a configurar un sistema de protección al ahorro bancario. Las grandes expectativas de crecimiento de la economía durante el sexenio salinista

propiciaron un aumento de más del 250% del crédito bancario en términos reales. Como los criterios de valuación para conceder los préstamos y la supervisión de los mismos eran insuficientes, los niveles de capitalización que presentaba el sistema bancario eran menores que el índice de cartera vencida. De esta manera los errores de la reprivatización de la banca, así como la inexperiencia y el mal obrar con fraudes y actividades ilícitas de sus nuevos dueños empezaba a salir a flote provocando un serio problema.

En Diciembre de 1994, México se hundía en una de las peores crisis financieras a escala mundial. Se experimentaron problemas como la fuga de capitales, repunte de las tasas de interés hasta alcanzar niveles de más del 110%, contracción en la oferta de préstamos, falta de liquidez de los deudores de la banca, y por lo tanto la exigencia de cumplir con sus obligaciones.

Con esta crisis económica, los banqueros no solo se habían convertido en víctimas sino también en culpables y cómplices de tales desequilibrios, debido a que otorgaron créditos en demasía y sin discriminación.

El gobierno federal mantuvo como línea a seguir, una política de generación de ahorro interno, para a su vez convertirlo en la principal fuente de inversión. De esta forma, se regeneraría el proceso productivo del país.

Debido a la crisis, surgió la necesidad de que el gobierno interviniera para salvaguardar los intereses tanto de los inversionistas como de los bancos, de esta manera las líneas de crédito que FOBAPROA otorgó a los bancos para cubrir sus obligaciones e incorporarse a los programas de saneamiento, se garantizaron con las acciones de cada banco, permitiendo que FOBAPROA votara en la junta de accionistas, conocer perdidas y poder inyectar el capital necesario para lograr estabilizar a la banca.

La intervención del gobierno para evitar la crisis fue buena, sin embargo, los abusos de algunos banqueros al reportar operaciones fraudulentas dentro del FOBAPROA, junto con la intención del gobierno anterior de convertir los pasivos del Fondo en deuda pública, ocasionó un malestar generalizado de la sociedad, convirtiéndose en un tema de dominio público.

Al no funcionar el anterior fondo, surgió un sistema al ahorro bancario, según los expertos, más eficiente y explícito, de cobertura limitada administrado por un organismo "autónomo" descentralizado del gobierno federal llamado IPAB o Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Es importante resaltar pues, la importancia de estudiar este fenómeno de protección a los ahorradores y las repercusiones que las medidas de gobierno pueden tener en los ingresos de la sociedad mexicana. Dentro del contexto económico, el establecimiento de medidas protectoras al ahorro bancario así como el establecimiento de medidas para vigilar el otorgamiento de créditos en un avance de nuestro sistema financiero. Los errores de intervención de nuestro gobierno en materia de ahorro bancario, se convierten en un problema nacional cuando hablamos de muchos miles de millones de pesos que pueden convertirse en deuda pública, impactando en el déficit público y por lo tanto en nuestra competitividad en el exterior.

Este trabajo entonces, trata de desarrollar este fenómeno de intervención estatal en el ahorro bancario a través de cinco capítulos divididos de la siguiente manera: El capítulo I busca establecer las causas de inestabilidad en el sistema financiero y bancario de una nación, indicando el riesgo inherente de un sistema financiero y las causas más comunes del deterioro bancario. El Capítulo II hace mención de los tipos de sistemas de protección a los depósitos bancarios en otras naciones.

El Capítulo III analiza el desarrollo de la banca en México desde sus orígenes hasta la Reprivatización de 1990. El Capítulo IV establece el origen, estructura y funcionamiento y su medición del sistema de Protección al ahorro bancario FOBAPROA conocido por ser el sistema que intervino durante la crisis de 1994. Por último, el Capítulo V nos habla de la creación del IPAB (sustituto del FOBAPROA), las causas que le dan origen así como los objetivos que persigue y su impacto en la economía nacional.

I. CAUSAS DE LA INESTABILIDAD EN EL SISTEMA FINANCIERO Y BANCARIO DE UN PAÍS

1.1 EL RIESGO INHERENTE A CUALQUIER SISTEMA FINANCIERO

Debemos entender por riesgo en el sistema financiero o riesgo sistémico "la posibilidad de que se presenten desequilibrios a gran escala derivados de un funcionamiento inadecuado de los sistemas bancario y financiero, en el que la interacción del comportamiento de los agentes económicos, en lugar de producir ajustes correctivos, constituye una amenaza para el equilibrio económico general."¹

El riesgo del sistema financiero se caracteriza por la existencia principalmente de dos riesgos principales:

- Riesgo de una posible falta de liquidez, o inclusive de insolvencia.

Ante lo cual los bancos deben poseer el suficiente efectivo que les permita enfrentar sus obligaciones con los acreedores. Un problema de falta de liquidez transitorio, mal manejado, puede llegar a desencadenar una crisis de solvencia.

- Riesgo de contagio o de efecto domino

Los efectos del contagio se encuentran en tres sectores de la esfera financiera: en el sistema bancario, en los sistemas de pago y en los mercados financieros. Cabe mencionar que los bancos son los que se encuentran en el centro del riesgo del sistema financiero, ya que son propensos a afectarse de inmediato y a convertirse en el principal factor de su propagación.

¹ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en documentos del Comité de Basilea "La supervisión de las instituciones de Crédito como herramienta para prevenir el riesgo sistémico" pp: 79, 80.

En el sistema bancario, el riesgo aparece cuando la quiebra de una o varias instituciones importantes puede desencadenar, por contagio el colapso de otras entidades. La prevención y el tratamiento adecuado de las quiebras bancarias es una preocupación importante para las autoridades, ya que dichos colapsos implican un riesgo mayor a la quiebra de cualquier otra empresa.

Es importante mencionar que la total libertad de fuerzas del mercado para las instituciones bancarias no es del todo aconsejable, debido a diversos aspectos:

- Los fondos manejados por las instituciones de crédito pertenecen al público en general.
- Los bancos constituyen la base fundamental para la aplicación de la política monetaria.
- Las quiebras bancarias paralizan innumerables transacciones, al hacerse evidente que ya no existen recursos supuestamente disponibles a la vista.
- El contagio de las quiebras bancarias afecta a todo el proceso productivo, lo que produce enormes costos políticos.

Por tal motivo, resulta imprescindible que el Estado vigile las operaciones de los bancos que, aunque administrados por el sector privado, poseen un interés público por sus efectos en la economía nacional. A pesar de la tendencia mundial de abolición de los preceptos que limiten la libertad de operación en los intermediarios; en materia de solvencia y liquidez, por el contrario, es aconsejable un incremento en su regulación.²

Este riesgo inherente del sistema financiero y bancario de un país, si bien requiere la participación del gobierno para aminorar sus efectos, también debe

² Francisco Borja Martínez, "El nuevo sistema financiero mexicano", pp 158 y 159

ser medido por todos los agentes que intervienen en su operación para evitar problemas en el futuro inmediato. De ahí que deba ser tratado y analizado con mucha cautela por sus integrantes, ya que el Estado no debe participar hasta un cierto nivel ya que no se encuentra dentro de sus obligaciones primarias. El Gobierno tiene derecho de cobrar impuesto y resarcir ese beneficio a la ciudadanía, pero no necesariamente de rescatar a los agentes que participan en un mercado financiero con riesgo y con poca prudencia.³

1.2 CAUSAS DEL DETERIORO BANCARIO.

Para poder solucionar los problemas ocasionados por la inestabilidad bancaria es necesario tener conocimiento de las causas que la originan. Entre las más relevantes cabe mencionar las siguientes:

- A) Una mala situación macroeconómica (recesión económica, altas tasas de interés, fluctuaciones del financiamiento externo, entre otras): si un país presenta una posición económica con problemas, la cartera de colocaciones del sistema financiero se ve afectada en forma negativa. Lo anterior se debe a que el principal activo de un banco, esta compuesto por los créditos otorgados a las empresas que funcionan en los diferentes sectores de la actividad económica nacional.
- B) Desconocimiento por parte del Estado sobre la naturaleza especial del mercado financiero: cuando en el mercado financiero, el gobierno de un país permite que las fuerzas de mercado operen libremente, se hace más fácil que la quiebra de una institución de crédito produzca ciertos efectos negativos en el resto del sistema financiero.
- C) Inexperiencia en el manejo de un régimen financiero más libre: Esto se da cuando un país no esta totalmente preparado para afrontar la apertura de

³ Arturo Damm, "Alivio a deudores y rescate de bancos". pp 57-59

su sistema financiero. Dicha situación es ocasionada, principalmente por la ausencia de una legislación y una supervisión adecuada.

- D) Administración deficiente de los intermediarios financieros: esta se deriva de las conductas imprudentes y fraudulentas de la gerencia de una entidad.
- E) Fusiones mal planeadas: La absorción de un banco con problemas graves puede llegar a contaminar a la institución fusionante.⁴
- F) El pánico bancario: Cuando se deteriora la confianza del público en las instituciones de crédito pueden presentarse corridas bancarias. Estas pueden ser de dos formas:
 - Asedio bancario: consiste en el intento por parte de los depositantes de liquidar todos los depósitos de una institución concreta.
 - Pánico Bancario: implica el retiro masivo de fondos de todo el sistema financiero, y cualquier alarma grave puede ser detonadora de este proceso.

Como en cualquier crisis económica, el sector bancario es siempre uno de los más afectados, y para el caso de México en 1994 no fue la excepción, y además de las causas teóricas expuestas anteriormente, ahora hablaremos de las causas específicas de la crisis bancaria en México.

Debido a la visión sumamente optimista que vivimos durante ese periodo, muchos sectores de la población pudieron acceder a diversos tipos de crédito en situaciones generalmente irregulares.⁵

Las expectativas favorables provocaron un incremento en la entrada de capitales incrementando más nuestras importaciones que las exportaciones. En

⁴ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. "Guía del consejero" p.34

⁵ SHCP, "Fobaproa la verdadera historia". pp 10

el exterior, quienes tienen dinero para invertir en diversas partes del mundo compartían las grandes expectativas alentadoras del mercado mexicano.

Además del optimismo en la economía también influyó el desconocimiento de los neobanqueros para hacer sujetos de crédito a personas físicas y morales. La privatización de la banca mostró la inexperiencia y los intereses particulares que movían al gobierno. Los bancos fueron vendidos a "casabolseros" que tuvieron como guía de sus actividades financieras el obtener la mayor cantidad de recursos en un lapso menor y con mayor riesgo, muy distinto del negocio real de la banca que es un poco más lento y menos arriesgado ya que solo se presta lo que se obtiene de los ahorradores.⁶

Este proceso de venta de los bancos a la iniciativa privada no fue lo profesional y transparente que requiere un sector tan estratégico del país. Las instituciones bancarias fueron vendidas muy por encima de su valor y a personas que poco sabían del funcionamiento bancario, como por ejemplo Jorge Lankenau en Confía (aparentemente, el banco financieramente más sano de todos), Eugenio Garza en Bancomer (institución que jamás regresó a su dueño original, el señor Iglesias), Roberto Alcántara en Bancrecer, entre otros.⁷

El deterioro del sector es estimulado por algunas medidas deficientes por parte de las autoridades financieras. Un ejemplo es el empleo de instrumentos de deuda como los Tesobonos, instrumentos de crédito a muy corto plazo que, si bien estaban denominados en moneda nacional, habían sido indizados a la paridad con el dólar. Al estallar la crisis, los tenedores de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que fueron venciendo para cambiarlos por dólares (TESOBONOS: Bonos de la Tesorería de la Federación. Títulos de crédito negociables denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional, a la orden del Banco de México y a cargo del Gobierno Federal. Estos títulos pueden o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par. Los montos, rendimientos, plazos, condiciones de

⁶ Guillermo Farber, "Fobaproa la bomba de tiempo". p.155

⁷ Qp. Cit. pp. 155-157

colocación y de amortización, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, son determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México. El Decreto mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue autorizada a emitir TESOBONOS apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1989. En febrero de 1996 se amortizó el saldo total de las emisiones en circulación)⁸, el no aumentar las tasas de interés cuando los Estados Unidos hacían lo contrario con el precio del dinero en ese país, la ausencia de flexibilidad del tipo de cambio hacia la alza permitiendo que el peso estuviera sobrevaluado en relación con el dólar.

Como ejemplo de las consideraciones teóricas, está el caso mexicano reciente, en donde los problemas descritos anteriormente inciden en el crecimiento de la cartera vencida porque tienen efectos directos en la economía del país y por lo tanto en los consumidores de los créditos. Hay que sumar el problema político de Chiapas en Enero de 1994 que provocó desestabilización en el sector financiero, turbulencias por asesinatos o magnicidios, infiltración de carteles de drogas en el gobierno, milicia, iglesia y la propia banca, baja en el precio del petróleo.⁹

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 94 fue de un 7 % anual, pasara a un 8 % mensual en abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18 % se elevara en vertical al 110 % en marzo de 95. La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, porque las altísimas tasas de interés los hacían incontables; esto puso a varios bancos al borde de la quiebra.¹⁰

⁸ www.economia.com.mx/glosario

⁹ Enrique Alonso Aguilar, "Nuestra Banca: una visión desde adentro". pp. 45-49

¹⁰ www.avantel.net/zedillo/scaldero/html

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995 el PIB cayó un 5.8%, el índice de desempleo abierto subió de 3.6 % de la población económicamente activa (PEA) en diciembre de 94 al 6.6 en junio y a 7.6 en agosto de 1995. El IMSS por su parte perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 95. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero.¹¹

Tenemos que entender también la rápida apertura a la globalización y al libre comercio como otro factor de deterioro en el sector bancario. No se encontraron los mecanismos que garantizaran justicia e igualdad de oportunidades dejando al libre mercado todo el peso de la economía. Esto derivó en el cierre de micro y pequeñas empresas provocando desempleo y por lo tanto aumento en cartera vencida.¹²

La entrada de capitales extranjeros a la banca mexicana, contribuyó también al deterioro. Bancos extranjeros líderes en el mundo por su eficiencia y automatización, participaron en el mercado mexicano para competir con la banca nacional que apenas era incipiente en asuntos de mejora y eficiencia después de años de atraso. Algunos de esos bancos son el inglés ING Baring, los españoles BBVA y Santander Central Hispano, los japoneses Fuji y Tokio, los alemanes Dresdner y ABN-A. Si bien estos bancos no participaron directamente en todas las actividades del sector, poco a poco se infiltraron y empezaron a comprar a los bancos mexicanos.

Podemos apreciar entonces que nuestro país tuvo errores que generaron las causas de deterioros descritos al inicio de este subcapítulo. Algunos de ellos pudieron ser corregidos de origen y propiciar un mejor desarrollo del sector, sin embargo nuestra realidad fue otra distinta.

¹¹ Ibid

¹² Op. Cit. p. 49

1.3 MECANISMOS DE SOLUCION A LOS TRASTORNOS BANCARIOS.

La llamada Red de seguridad del sistema bancario es un termino importante que ha surgido como respuesta a los problemas en el sector durante las crisis económicas que han asolado a los países.. Esta se define como el conjunto de medidas salvaguardas que tienen como fin evitar las quiebras bancarias e impedir el efecto de contagio de las que lleguen a presentarse.¹³

Con este sistema que intenta proponer la adopción de una serie de medidas preventivas y correctivas de seguridad se intenta garantizar la solvencia y liquidez de los bancos, para brindar una protección completa a los depositantes. La realización de dicho fin se logra complementando las funciones de todos los mecanismos que conforman la red o sistema de protección del sistema bancario, principalmente a través de los instrumentos preventivos y correctivos que por ende consolida la estabilidad bancaria. Esta protección es ya universal, ya que todos los países se encuentra involucrados en la protección de los ahorros de la gente, así como de mantener medidas que corrijan inestabilidades.

Los instrumentos que existen para consolidar la estabilidad bancaria pueden clasificarse en dos grandes rubros: medidas preventivas y medidas protectoras.

- 1) Medidas Preventivas: Son las que intentan controlar los niveles de riesgo asumidos por los bancos, y que en consecuencia pueden afectar la probabilidad de quiebras bancarias. Entre las más relevantes podemos citar:
 - Elaboración de una normatividad encaminada a proteger el equilibrio financiero.

¹³ G. Johnson, Aspectos de la red de seguridad de la banca internacional. p. 41

- Una supervisión bancaria eficaz (estableciendo una revisión más estricta de los agentes que evalúan y determinan a quien se puede hacer sujeto de crédito, así como de los pagos que este último debe hacer al banco por el préstamo otorgado)
- Adopción de políticas crediticias sanas (estableciendo criterios adecuados para determinar con exactitud cuanto puede obtener una persona física o moral de crédito según su capacidad económica - financiera).
- Diversificación de la cartera por crédito de riesgo (Determinando desde el principio del otorgamiento del crédito o qué riesgo trae consigo y agruparlos en base al posible riesgo de no pago)
- Establecimiento de reservas preventivas. (Para cubrir alguna posibilidad de incumplimiento en los pagos y no agotar los fondos de los ahorradores).
- Transparencia informativa. (Es importante que los solicitantes de un crédito conozcan en su totalidad el compromiso que están adquiriendo con el banco, para poder determinar los posibles riesgos que tienen así como también mostrar al banco sus alcances reales de solvencia y pago.)

2) Medidas Protectoras: Son las que ofrecen resguardo a los clientes del banco y a las propias instituciones financieras, en caso de pánico bancario, o quiebra del sistema. Estas son:

- Prestamos de ultima instancia.

Los sistemas de garantía a los depósitos y de protección a las instituciones de crédito proporcionan esos préstamos a través de recursos frescos vía banco central o algún fideicomiso.

- Intervención del Banco

El gobierno federal interviene no solo en las actividades del banco, sino también en su consejo de administración. Empieza entonces a regular las actividades del banco para sanear los posibles errores administrativos y

financieros en que hubiera incurrido dentro de su operación. Una vez que la institución bancaria es intervenida, sus operaciones al público siguen de manera regular y sin ningún cambio de imagen por parte de la institución.

- Liquidación del banco y proceso de venta

El Fondo de garantía de depósitos establecido por el gobierno, liquida a la institución bancaria en quiebra y la pone en venta para que, tanto instituciones financieras mexicanas o extranjeras, la adquieran.

Todas estas medidas van encaminadas a evitar inestabilidad en el sistema financiero. Además, hay que recordar que el papel del gobierno debe ir más allá de estos puntos estrictamente del sector bancario; recordando que el sector bancario es uno de los puntos más vulnerable de la economía, el estado debe garantizar un tipo de cambio sólido y en su cotización más real para evitar desequilibrio en las importaciones y exportaciones, se debe mantener un déficit público sano para tener un menor nivel de riesgo de insolvencia por parte del gobierno, mantener un nivel de tasas de interés que permitan el fomento de la inversión y el crecimiento.

CAPITULO II. SISTEMAS DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN OTROS PAISES

2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIONES A LOS DEPÓSITOS.

Los sistemas de protección al ahorro bancario se pueden dividir en dos tipos. Los sistemas implícitos y los sistemas explícitos.

Dentro de lo que se conoce como sistema implícito, se considera así cuando el gobierno de un país interviene en forma discrecional para prevenir y corregir deficiencias en el sistema bancario. Las principales formas de acción se describieron en el capítulo 1 de este trabajo y sólo se mencionan para que quede bastante claro.

- Elaboración de una normatividad encaminada a proteger el equilibrio financiero
- Supervisión bancaria eficaz
- Adopción de políticas crediticias sanas
- Diversificación de la cartera de crédito por riesgo
- Establecimiento de reservas
- Transparencia informativa

Estas son las medidas preventivas que el gobierno promueve para evitar desequilibrios en el sistema financiero. Resulta claro que si todas estas medidas fueran acatadas por todos los integrantes del sistema bancario, los problemas se reducirían considerablemente. Lamentablemente, no siempre suceden las cosas correctamente y pueden presentarse desviaciones en

cualquiera de los puntos antes mencionados, lo que provoca que la prevención se convierta en medidas de carácter correctivas. Es decir, que si por ejemplo no existe un sistema para establecer las reservas suficientes, se puede generar un problema de insolvencia en el sistema por parte de los bancos.

Otro ejemplo de cómo la falla en las medidas preventivas impacta en medidas correctivas es la falta de supervisión bancaria eficaz, tal y como paso en México durante la etapa de la reprivatización bancaria. De 1991 a 1994 (tal como lo indica la misma auditoría del Canadiense Mackey al Fondo en 1997) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores no supervisó a tiempo algunas de las actividades fraudulentas en los bancos, lo que propició que algunos banqueros se autoprestaran recursos o lo hicieran en algunas empresas "fantasmas".

El sistema explícito de protección a los depósitos en los bancos, es a diferencia del sistema implícito, una forma de protección compuesta por una normatividad que establece su obligatoriedad. Es decir, que la ley faculta al gobierno para que a través de alguna institución designada por el mismo, pueda intervenir directamente en asuntos relacionados a los depósitos bancarios, asimismo puede obligar a los participantes del sistema a colaborar con el gobierno según los lineamientos establecidos.¹⁴

Entre los beneficios que otorga un sistema explícito podemos citar los siguientes¹⁵:

- Se conoce detalladamente el funcionamiento del mecanismo de control de ahorros.
- Al ser obligatorio genera una mayor seguridad jurídica. Su aplicación no dependerá de las condiciones políticas ni de la fuerza de los grupos de presión del sistema político y social.

¹⁴ Guillermo Prieto Fortun "El papel de los sistemas de seguros de depósitos" en revista de la Comisión Nacional Bancaria No. 12, p 54.

¹⁵ Op.Cit. p.59

- Reduce los costos de fondeo de la banca; pues un depositante al ver garantizados sus depósitos en forma permanente ya no los percibe riesgosos y no tendrá que pedir al banco un premio adicional por dicha situación.
- La garantía es real y expresa, generando confianza entre los inversionistas de todo el sistema financiero, no solamente el bancario.
- La protección es para todos los bancos sin excepción de tamaño o capacidad.
- Facilita la estabilidad monetaria debido a que reduce la posibilidad de quiebra de los bancos y los efectos que esto trae consigo al país.
- Fomenta el desarrollo económico evitando crisis inmediatas o a corto plazo derivadas de una falta de solvencia de los bancos.

Hoy en día, la mayoría de los gobiernos tanto de países desarrollados, inclusive algunos subdesarrollados entiende que si desean no solamente un sistema bancario seguro, y por ende, una economía más sólida, deben aplicar sistemas de garantía de depósitos que debe estar incluida dentro de su legislación como una figura jurídica clave para la estabilidad.

Sin embargo los sistemas de protección explícitos también tienen un lado oscuro que ciertamente empaña su origen de respaldo al sistema. Esto se ocasiona generalmente cuando los encargados de supervisar la intervención del Estado lo hacen de manera desmesurada y sin mucho esmero. Los principales problemas son:¹⁶

- Fomento de actividades de alto riesgo financiero o inclusive ilícitos de los banqueros escudados en la seguridad del sistema de protección.

¹⁶ Ibid

- Traspaso del costo de rescate de los bancos a la sociedad a través de una mayor carga impositiva y descuidando sectores sociales con mayor urgencia.
- Fomento de la cultura del "no pago"
- Promoción en la creación de intereses, más allá de lo estrictamente económico-financiero, al tratar de sacar provecho al máximo de la situación.

2.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN A LOS DEPÓSITOS EN OTROS PAÍSES.

A continuación se describen algunos de los mecanismos para garantizar los depósitos bancarios en el mundo, puntualizando sus principales características.

Existen algunas naciones que no mantienen algún sistema de protección a los depósitos bancarios, estos son algunos: Chipre, Bolivia, Jamaica, Paraguay, Uruguay, Honduras y las Islas Caimán, entre otros. Sin embargo muchas naciones ya manejan un sistema de protección explícito de protección al ahorro. Estos son: Alemania, Inglaterra, Argentina, Canadá, España, Estados Unidos, Guatemala, Japón, Italia, Perú, Portugal, entre otros. Como podemos apreciar, las naciones con un mejor desarrollo mantienen la protección a los depósitos como algo importante dentro de su política económica.¹⁷

Se describe a continuación la forma en cómo funcionan los sistemas de garantía de depósitos en una lista de 6 países con economías desarrolladas.

¹⁷ Ernesto Aguirre "Tendencias principales en los actuales procesos de reforma financiera en diferentes áreas del mundo" 1994. p 25

Alemania: Ley del Fondo de protección de depósitos de la asociación alemana de bancos. Creada en 1966 es un fondo privado, único autónomo en su control y manejo, los instrumentos asegurados son depósitos a la vista, depósitos a plazo, depósitos en divisas, depósitos de ahorro y bonos de ahorro. El financiamiento privado consiste en cuotas anuales de los bancos miembros del 0.3 % sobre pasivos bancarios; por lo tanto el financiamiento por parte del gobierno no existe. No han existido casos de quiebras bancarias, sin embargo en algunos casos aislados de insolvencia se han garantizado los depósitos de los ahorradores.

Estados Unidos: Corporación Federal del Seguro de depósitos (fondo de seguros bancario) es un fondo publico, autónomo en su manejo y control, que garantiza depósitos individuales realizados en una misma institución. Los bancos deben pagar una prima semestral uniforme que es pagada en base al total de los depósitos. Si existe un financiamiento del gobierno cuando las perdidas excedan el monto de los fondos.

Canadá: Corporación de seguro de depósitos de Canadá, creada en 1967 es un fondo mixto (gobierno y privados) con control del parlamento y autónomo en su manejo, es un fondo único. Garantiza depósitos a la vista, depósitos a plazo menor a 5 años, depósitos para plan de retiro, depósitos para plan de pensiones. La garantía es del 100% en depósitos de hasta USD 3,000.00 Los bancos deben pagar cuotas anuales del 0.125% sobre depósitos totales y el gobierno puede intervenir, aunque estas deberán ser recompensadas.

Japón: Corporación de seguros de depósitos creada en 1971 en base a la Ley de seguro de depósitos, funcionaba un fondo único con participación mixta y control del ministerio de finanzas del país. Se aseguran depósitos a la vista y depósitos a plazo. Las instituciones miembros participan pagando cuotas del 0.012% sobre el monto total de los depósitos asegurados. El gobierno, aunque controla a través del ministerio de finanzas no participa para otorgar financiamiento.

Gran Bretaña: En 1979 se creó el Esquema de protección de depósitos como fondo único privado y autónomo en su control y operación. Los depósitos garantizados son los depósitos a la vista y los depósitos a plazo menor de 5 años. Cabe aclarar que Gran Bretaña no garantiza los depósitos interbancarios y los hechos por personas relacionadas directamente con el banco. Las instituciones dan una aportación de 0,3% con la posibilidad de volver a aportar dinero si los fondos del banco se ven disminuidos. El gobierno no participa como medio de financiamiento.

España: En la península Ibérica funcionan los Fondos de garantía a depósitos como fondos múltiples independientes de carácter público con un control a través del banco central y manejo por parte del mismo desde 1980. Se encuentran garantizados los depósitos a la vista y los depósitos a plazo, así como depósitos en divisas. Los bancos aportan el 0,15% sobre los depósitos. Aquí el banco central aporta el 50% del aporte total de los depósitos bancarios.

Como se puede apreciar, en la forma en como estas naciones desarrolladas emplean su fondo de protección al ahorro, podemos distinguir una característica clara, y es que todos tienen más de 12 años de operación. Esto refleja que la cultura de la protección al ahorro es una práctica que se consolida dentro de la política económica de muchos países, independientemente de si sea en forma privada o pública.

CAPITULO III: DESARROLLO DE LA BANCA EN MEXICO

3.1 LA BANCA DESDE SU ORIGEN Y HASTA LOS AÑOS SETENTA.

Desde la etapa prehispánica y hasta la época colonial no existía en nuestro país alguna forma de actividad bancaria. Las primeras instituciones aparecen en nuestro país sin que exista ninguna regulación de las cuestiones crediticias¹⁸. Este es el caso del Banco de Avío en 1837, el Banco de Amortización en 1839 y el Banco de Londres en 1864.¹⁹

Mediante contratos que posteriormente se revalidaron en Ley, se crearon nuevos intermediarios. Así, aparecen en la escena el Banco Nacional Mexicano en 1881, el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario en 1882, el Banco Hipotecario también en 1882 y el banco de Empleados en 1883.²⁰

En 1884 se presentó el primer pánico bancario de nuestro país. Una crisis ocasionó que el Monte de Piedad recibiera los auxilios del banco Nacional de México y del Banco Mercantil. Dicha situación provocó que los inversionistas de los intermediarios mencionados acudieran a retirar sus depósitos, aún así las instituciones pudieron pagar por su buena situación.²¹

El banco antes mencionado, el Nacional de México surgió a finales del porfiriato producto de la fusión del banco Nacional Mexicano y el banco Mercantil Agrícola e Hipotecario. Además de esta fusión, el Banco de Londres adquiere el Banco de Empleados. Para esos años, se contaba con dos entidades

¹⁸ Revista de Investigaciones Jurídicas Año 12 No. 12 México, Escuela Libre de Derecho. 1988 pp 144

¹⁹ Op. Cit. p. 144

²⁰ Op. Cit p. 145

²¹ Revista de la Asociación de banqueros de México A.C. en su artículo "dimensión y características de la Banca en México pp 83 y 84

crediticias: una para el Distrito Federal y una por cada estado de la federación.²²

La primera Ley de Instituciones de Crédito de 1897 ordenó en su artículo 1º, la institución de los siguientes tres tipos de entidades de crédito:

Bancos de Emisión

Bancos Hipotecarios

Bancos Refaccionarios

Debido a la crisis de los años 1905 y 1907 fue necesario reformar la legislación imperante de 1897. En 1908, se realizaron las modificaciones sin obtener los resultados esperados ya que el sistema bancario nacional mantenía una situación delicada.²³ De los 25 bancos de emisión, 3 hipotecarios y 7 Refaccionarios que existían al inicio de la Revolución Mexicana pocos lograron sobrevivir al movimiento armado que se llevaba a cabo en nuestro país.

Durante la presidencia del General Victoriano Huerta, éste convirtió a los bancos en los proveedores de recursos financieros hacia su gobierno, y debido a esto los bancos quebraron. El dictador pretendía adquirir de las entidades crediticias los recursos suficientes para combatir al ejército constitucionalista del Venustiano Carranza.²⁴

Don Venustiano Carranza pensaba, según los historiadores, que los bancos eran enemigos de la Revolución, ya que sólo explotaban al máximo los recursos financieros de la gente, por lo tanto los convirtió en sus enemigos. Así, pretextando la falta de respaldo de las emisiones bancarias en 1915, se creó la

²² Revista de Investigaciones Jurídicas p. 145

²³ Antonio Manero "La revolución bancaria en México" pp 32 y 33

²⁴ Antonio Manero "La reforma bancaria en la Revolución constitucionalista" pp 22 y 23

Comisión reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito, la cual se dedicó a estudiar la forma bajo la que debían ser liquidados los bancos de emisión de la República Mexicana, así como también realizar el proyecto de un banco Unico de Emisión.²⁵

En 1916 Carranza hace desaparecer el sistema bancario al abrogar la Ley de 1897 y decretar la cancelación de las concesiones otorgadas a los bancos y ordenar la incautación de sus bienes. El General Obregón dio marcha atrás sin embargo a las medidas tomadas por el anterior Presidente, y en 1821 promulga el Decreto de Desincautación e Indemnización de los bancos²⁶ reactivando las actividades de los inversionistas en el sector bancario surgiendo instituciones como Banco Mercantil de Crédito Agrícola , HIP, y de O. Públicas, Banco Mercantil de Comercio Exterior.

Fue hasta el gobierno de Plutarco Elías Calles, que se constituye el Banco de México el 28 de Agosto de 1925. No fue hasta 1936 que se convierte dicho banco en un verdadero Banco Central, al ser reconocido como el único emisor de moneda en el país, banco de bancos y prestamista de ultima instancia.²⁷

Entonces desde los años treinta, sólo algunas pequeñas instituciones bancarias, en su mayoría bancos regionales, fueron intervenidos por su débil estructura y escasa capitalización. Sólo rumores mal fundados provocaban retiros masivos de los ahorradores, sin embargo estas situaciones fueron bien controladas por el Banco de México. Los apoyos concedidos por el gobierno a los bancos suponen la existencia de un sistema implícito de protección a los depósitos.

3.2 APARICIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE.

A principios de la década de los setenta, debido al desarrollo de los sistemas bancarios en el mundo que incorporaban nuevas y mejores técnicas financieras

²⁵ Op. Cit p 23

²⁶ Op. Cit. p. 24

²⁷ Op. Cit. p. 26

en su operación, los Bancos mexicanos incorporan a sus actividades de depósito operaciones como sociedades financieras, banca hipotecaria, seguros y fianzas y otro tipo de actividades agrupadas en un sólo banco. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entonces, empezó a regular a través de modificaciones a la ley General de Instituciones de Crédito u Organizaciones Auxiliares a estos nuevos bancos, conocidos como Banca Múltiple durante el año de 1976. Esta integración de varias actividades en un solo techo, propició el fortalecimiento principalmente de las instituciones más pequeñas. Sólo los bancos que tuvieron malos procesos de fusión resintieron la unificación y les acarreó más problemas.²⁸

Sin embargo, la aparición de una Banca Múltiple no propició un desarrollo del sistema en sí mismo. Existían una serie de problemas que debilitaban su operación. En primer lugar, los empleados no tenían la suficiente preparación para poder tomar soluciones rápidas y prácticas, más bien, conformaban una pesada carga para los mismos bancos. Habrá que recordar que durante esa época no existían fuertes requisitos para la contratación de personal bancario, la mayoría de los empleados no tenían un nivel profesional y además gozaban de grandes prestaciones sociales que sólo engrosaban los gastos de los banqueros.²⁹

El sistema era rígido, debido a que las tasas eran fijas y solamente las podía modificar el gobierno sin tener como base la actividad propia del mercado, el encaje legal así como los controles cuantitativos convertían el sistema en un aparato burocrático de poca agilidad.³⁰

Este tipo de problemas convirtieron a los bancos en instituciones financieras débiles. La crisis económica que el país vivió durante la década de los setenta y la excesiva regulación, provocaron un ambiente volátil que degeneraba en una fuga de capitales y por lo tanto, en un mayor endeudamiento externo.³¹

²⁸ Apuntes del cuaderno que se tomaron dentro del curso de Sistema Financiero Mexicano en 1996.

²⁹ Notas tomadas de apuntes en "Seminario de Economía Financiera" en base al libro "El camino mexicano de la transformación económica" pp 62-94

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

Esta situación derivó en la necesidad, por parte del Estado, de propiciar un mayor ahorro de los ciudadanos, así como también evidenció la necesidad de innovar en la intermediación financiera y en la búsqueda de una mayor estabilidad económica.

3.3 NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN 1982

Al finalizar el sexenio del presidente José López Portillo, el sistema financiero sufrió una transformación radical. Como resultado de una crisis económica, el 1º de Diciembre de 1982 se decretó la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios. Con motivo de la nacionalización, se cerraron los bancos durante tres días y se repitió el fenómeno de las corridas bancarias, es decir, muchos de los ahorradores con el miedo de perder sus recursos ahora con una banca estatizada, empezaron a retirar dinero de los bancos.

El 31 de Diciembre de 1982 se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que se aplicaría a las instituciones nacionalizadas.³²

Dicha Ley en su capítulo tercero, confirma la obligación de las Sociedades Nacionales de Crédito de proteger los intereses del público mediante el cumplimiento de los instrumentos que garanticen su solvencia.³³

Para poder ejemplificar y entender un poco más la concepción del gobierno en su política hacia los bancos, se reproduce el artículo 40 de dicha ley:

³² Mauricio Gómez "El fondo bancario de protección al ahorro como medida para preservar la estabilidad bancaria".. p. 98

³³ Ley Reglamentaria del Servicio Público de banca y Crédito. p.15

Artículo 40: "Las sociedades 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 las mismas y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario".

La política gubernamental se centraba entonces en contrarrestar la crítica posición presentada por los bancos, de esta forma el Banco de México y la Secretaría de Hacienda apoyarían a las instituciones a través de ajustes en el encaje legal. Esta ayuda se intensificó conforme la inflación se presentaba creciente y el estancamiento económica se agudizaron.

Surge el 14 de Enero de 1985, una nueva ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación. Para exponer los motivos que originaron este ajuste se cita textualmente que:

"El mecanismo de protección a los créditos a cargo de las instituciones de Banca Múltiple, que en la iniciativa recibe la denominación de Fondo de Apoyo Preventivo a las instituciones de Banca Múltiple y el fideicomiso que el Gobierno Federal constituirá en el Banco de México para su operación, tienen por objeto contar con un instrumento de apoyo financiero interinstitucional que garantice su solvencia y liquidez y evite afectar el erario federal"³⁴

El artículo 77 de la Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, reguló al nuevo fideicomiso mejor conocido como FONAPRE. A continuación, se cita el artículo en mención, el cual contiene los siguientes apartados:

Artículo 77. "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:"

- I. El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se

³⁴ "Exposición de motivos de la Ley reglamentaria del servicio público de banca y Crédito".
Revista Comercio Exterior Vol 35 p.20

denominara Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple cuya duración será indefinida.

- II. El Fondo aplicara sus recursos a efectuar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple y evitar que los problemas que enfrenen resulten en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.
- III. Las instituciones de banca múltiple, estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la SHCP a propuesta del Banco de México y oyendo este la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar al monto de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple de que se trate, el porcentaje correspondiente para cada tipo de aportaciones que fije la SHCP. Las sociedades efectuaran aportaciones extraordinarias cuando los recursos del Fondo sean insuficientes para hacer frente tanto a los apoyos que se requieran otorgar como a las amortizaciones de los financiamientos a que se refiere la fracción siguiente
- IV. En caso de que el Fondo necesite recursos adicionales a los previstos en la fracción anterior, podrá obtenerlos de financiamientos.
- V. En el contrato constitutivo del Fondo, deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por siete miembros propietarios a los que serán nombrados uno por la SHCP quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate, uno por la SPP, uno por el Banco de México, uno por la CNBS y los tres restantes, por la mencionada SHCP a propuesta de las instituciones de banca múltiple. El comité técnico expedirá las reglas de operación del fideicomiso y determinará las operaciones que deban someterse a su previa autorización.³⁵

El FONAPRE se convirtió entonces en el eje de apoyo a las instituciones bancarias durante el período de la banca estatizada. A pesar de los errores que tuvo en su operación, se debe resaltar que ya existía por parte del

³⁵ "Ley Reglamentaria del servicio publico de banca y crédito"

Gobierno un mecanismo estructurado y con bases para resolver la problemática de la banca nacional.

No obstante el establecimiento de un apoyo sistematizado del gobierno a la banca, los problemas más elementales de las instituciones no se resolvieron, sino por el contrario, el abuso a los recursos de los bancos se agudizaron con las nuevas administraciones. Por ejemplo, el otorgamiento de créditos seguía siendo selectivo y controlado, además incluía un nuevo elemento: los nuevos administradores de los bancos, eran en su mayoría gente sin la experiencia ni los conocimientos financieros adecuados siendo que estaban en los puestos simplemente por relaciones políticas..

3.4 REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA EN 1990.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, empezó en México a escucharse el rumor de un nuevo proceso de reprivatización de la banca. Este concepto era el resultado principalmente de tener una banca poco desarrollada, que no encajaba con los nuevos procesos de liberalización económica que el presidente Carlos Salinas promovía para el país.

Estaba bastante claro que la banca mexicana no se encontraba a la altura de un proceso globalizador. Además, problemas como la falta de liquidez en el mercado, restricción de créditos, falta de competitividad y ahorro, convertían en una necesidad un proceso de total reestructura en el sistema bancario. Era necesario entonces mantener un ahorro voluntario; innovar en la intermediación financiera y ampliar el ingreso del trabajo.³⁶

Empieza el proceso de reprivatización de la banca en el año de 1990 con la modificación a la Ley de Instituciones de Crédito. Cabe mencionar que también

³⁶ Apunte de "seminario de Economía financiera" apoyado en la obra de Pedro Aspe "El camino mexicano de la transformación económica".

en el mismo año inicia la formación de un fideicomiso destinado a proteger el ahorro bancario y que sería administrado por el Banco de México en su carácter de fiduciario del gobierno.³⁷

Se formó el Comité de Desincorporación Bancaria que estaba integrado por miembros de la SHCP y del banco de México, entre los cuales podemos destacar a Víctor Miguel Fernández, Director de Banca Múltiple en Hacienda, Javier Lozano, Secretario de Actas del Comité, Guillermo Ortiz Martínez, Subsecretario de Hacienda durante el proceso de reprivatización, Carlos Ruiz Sacristán miembro del Comité. El Comité decidió en forma unilateral, a quienes y en cuánto debían venderse los bancos antes propiedad del gobierno. Este proceso levantó mucha polémica y fue el inicio de una serie de errores tanto financieros como políticos.³⁸

El proceso de reprivatización bancaria, abrió las puertas a la creación de nuevas instituciones financieras tales como Banco Capital, Banco Anahuac, Banco del Sureste, Banco Havre, Interacciones, Invex, Mifel, banco del Bajío. Además de los nuevos bancos e instituciones extranjeras de renombre, empezaron a llegar al país con la esperanza de un sistema renovado y más eficiente, algunos de esos bancos son Fuji Bank, ING, Baring, Societe Generale, Dresdner, JP Morgan First Chicago. Estos bancos extranjeros si bien hasta la fecha no participan directamente en operaciones al público, en general si tienen importantes inversiones en el país.

La reprivatización de 1990 dejó también un nuevo fenómeno en México, la creación de grupos financieros. Estos grupos se conforman de Banco, Aseguradora, Casa de Bolsa, Factoraje, Arrendadora; todo bajo un mismo nombre. Esta nueva forma de organización permitió no sólo una mayor competencia, sino también una mayor penetración a todos los estratos de la sociedad.³⁹

³⁷ Fernando Pescador "Vigilancia, inspección, bancos y Fobaproa" pp 126-127

³⁸ Apéndices de la serie Fobaproa la bomba de tiempo. Coord. Guillermo Farber. pp 154, 155.

³⁹ Enrique Alonso Aguilar "Nuestra banca: Una visión desde adentro" p 66

La banca múltiple se convirtió en banca universal, con la característica de ofrecer una mayor gama y variedad de productos financieros bajo un solo techo, esto con el respaldo de todo el grupo financiero al cual pertenece el banco. La banca universal es en la actualidad la forma de ofrecer servicios financieros más completa a los usuarios. Las funciones del banco dejan de ser sólo la de captar ahorros y destinarlos a créditos, sino también participa en mercados de dinero y capitales, fortalece la creación de nuevos instrumentos financieros y se mantiene dentro de un proceso de continua innovación financiera.

Los principales bancos desincorporados del gobierno fueron: Banamex, Bancomer, Serfin, Banco Internacional (BITAL), Confía, BCH. A pesar de las buenas intenciones del gobierno por renovar e innovar en su sistema financiero el proceso amañado de venta de las instituciones, otorgado a personas sin experiencia bancaria, provocó que el negocio bancario vendido en más de 37 mil 800 millones de pesos se convirtiera en deuda para el estado. Esta venta fue deficiente porque los compradores en su mayoría eran "casabolseros" de poca o nula experiencia en el sector bancario, pero que tenían fuertes nexos con políticos de la época, lo cual les permitió obtener "preferencias". Por mencionar algunos ejemplos: Roberto González Barrera, dueño de Banorte y consuegro de Carlos Hank González, que a su vez era el dueño de Interacciones, Federico de La Madrid en Banco Anahuac, hijo de Miguel de la Madrid.⁴⁰

Como muestra de que el proceso de reprivatización fue turbio y dejó mucho que desear en lo que a los compradores se refiere, destaca el caso de Banca Confía. Este banco era hasta el año de 1991 la institución bancaria más sana del país (no la más grande) según el Dr. Ortiz Martínez. Fue vendido en 250 millones de dólares a Jorge Lanckenau, que resulto ganador de una terna conformada por Jacobo Zaidenweber y Agustín Legorreta porque fue el que más dinero pago (3.7 veces su valor real), pero después de una administración errática en donde se distinguieron algunas operaciones off shore el banco tuvo que ser saneado entre 1997-1998, con más de 3 mil millones de dólares para venderlo a Citibank.⁴¹

⁴⁰ Yuri Serbolov "la papa Caliente" de la serie Fobaproa la bomba de tiempo p 142

⁴¹ Carlos Ramírez " Fobaproa: ¿Borrón y cuenta nueva? P.24

Los errores de todo este proceso de reprivatización bancaria son inclusive reconocidos por algunos de los funcionarios del gobierno, como esta declaración de Guillermo Ortiz Martínez:

"El diagnóstico que se hizo tanto por parte de los compradores como del gobierno fue incompleto, en cuanto a la calidad de los activos y la suficiencia de los capitales de reserva. ¿Qué hubiéramos hecho diferente?. Tres cosas: una, probablemente tener más cuidado en la selección de los nuevos banqueros, aunque teníamos procedimientos para calificar a los postores, descubrimos que no fuimos del todo cuidadosos, pues finalmente no teníamos la información en el momento para haber vetado a algunas gentes que participaron en la privatización. Segundo, siento que hubiéramos buscado fortalecer a los bancos, esto es, que parte del precio que se pagó tendría que haber ido a más capital de reserva. Y un tercer elemento, tenía una supervisión que fue insuficiente".⁴²

Como podemos observar, se mezclaron múltiples factores que hicieron inevitable la crisis bancaria en México. Podemos destacar los siguientes:

La venta a agentes carentes de experiencia en el negocio bancario y con poca calidad moral, fomentándose una importante red de corrupción. Sólo basta mencionar el caso de Banca Unión o Banca Confía.

La liberalización financiera se hizo con poca supervisión de las autoridades financieras del país. Esto implicó que los agentes bancarios proporcionaron grandes cantidades de créditos al sector privado sin tomar en cuenta sus niveles de riesgo.

La colocación de créditos con elevadas tasas de interés. Muchos analistas coinciden en señalar que las autoridades financieras del país permitieron que los banqueros cobraran tasas de interés elevadas para que recuperaran a la brevedad posible los recursos que desembolsaron como producto de la compra de los bancos.

⁴² www.200.15.46.216/yerbabuena

CAPITULO IV. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y DESTINO FINAL DEL FOBAPROA.

4.1 PROTECCIÓN AL INVERSIONISTA.

Una vez analizada la forma de llevar a cabo la protección a los depósitos en el extranjero, se podrá analizar la forma cómo se realiza en México. Aquí se maneja un sistema explícito porque esta contemplado en la ley un sistema de protección al inversionista y al ahorrador. De ahí surgió la figura del FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO mejor conocido por sus siglas FOBAPROA. Este fideicomiso administrado por el Banco de México en su carácter de fiduciario del gobierno empezó sus operaciones en 1990, y estaba destinado como instrumento eficaz para resguardar los depósitos de los acreedores de las instituciones bancarias, dando una mayor certeza y protección a sus recursos.⁴³

Enseguida se transcribe el texto completo de la disposición que se refiere al FOBAPROA en su publicación de 1990.⁴⁴

- I. El Banco de México administrara un fideicomiso que se denominara 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 para procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo. La constitución del fideicomiso por el gobierno federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal y por lo tanto no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.
- II: Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida. Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente

⁴³ Exposición de motivos de la Ley de instituciones de crédito en "Ley de instituciones de crédito" México 1990.

⁴⁴ Ley de instituciones de crédito . pp 28 y 29

deberán afectar títulos representativos de la serie 'A' hasta por el importe de la garantía requerida, y en caso de que los títulos no cubran el importe también deberán de afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas. Para efectos de la garantía antes citada, las acciones se considerarán por el equivalente al setenta y cinco por ciento de su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria. En caso de que no se otorgue garantía suficiente, el director de la institución de que se trate o quien ejerza sus funciones deberá otorgar en garantía tales acciones en términos de lo dispuesto en párrafos anteriores. Al efecto, la institución para el depósito de valores que se encuentren las referidas acciones a petición por escrito del director general de la institución de banca múltiple o de quien ejerza sus funciones, les traspasará y mantendrá su garantía en términos de lo antes señalado a favor del propio fondo comunicándolo así a los titulares de las mismas.

- III. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al fondo, el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la SHCP a propuesta del Banco de México. Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondientes de un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del fondo.
- IV. En el contrato constitutivo del fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la secretaria de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. El comité técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones así como el importe de estos objeto de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como las demás facultades que se prevean en el contrato constitutivo del fondo. El fiduciario publicará anualmente en el mes de diciembre en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que será objeto de protección expresa del fondo durante el año inmediato siguiente.
- V. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a proporcionar al fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que a su juicio pueda dar lugar a apoyos del fondo. Asimismo, las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a recibir apoyos que a

propuesta del comité técnico la SHCP estime necesarios y a cumplir con los programas y medidas correctivos que el fondo les apruebe.

- VI. Las sociedades que con posteridad a la fecha de constitución del fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple en términos de la presente ley, estarán obligadas a aportar al fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar el importe del patrimonio neto del propio fondo, el porcentaje que el capital del banco que se trate, represente del capital neto del conjunto de bancos múltiples.

De esta manera podemos apreciar que el FOBAPROA al igual que otros fondos en el mundo, pretendía la protección de los ahorradores bancarios a través de las participaciones de los bancos, pero sin embargo, como podemos apreciar no marca ningún tope a las obligaciones que puede adquirir el fondo y sobre todo, no distingue en que tipo de instrumentos puede o no puede cubrir

Establece de forma clara que existe un Comité Técnico que avalara sus funciones y evitará desviaciones, sin embargo, la ley no determina quienes son aptos para ese puesto. La ley también establece que las instituciones deberán participar con sus aportaciones para constituir el fondo y recibir los apoyos en caso de insolvencia, sin embargo, en la ley se debió establecer montos a prestar. La Ley que da forma a la creación del IPAB (como se expone mas adelante) contiene criterios que en definitiva superan en alcances a lo establecido para el FOBAPROA:

4.2 ORGANIZACIÓN DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.

Si tomamos en cuenta los criterios de clasificación mencionados en el capítulo segundo de este trabajo, donde se analizan los sistemas en otros países, se pueden obtener las características generales del FOBAPROA:

- Sistema explícito, con participación mixta que es controlado por el gobierno.
- Es un fondo único en el país
- Su adhesión es obligatoria
- Su prima es mensual, variable y de cobro periódico
- Se cubren la totalidad de las obligaciones a cargo de las instituciones de Banca Múltiple, con la excepción de los pasivos provenientes de las obligaciones subordinadas y los pasivos provenientes de las operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.

El principal objetivo del fondo es brindar una protección adecuada al público inversionista. Lo anterior se logra con el establecimiento de una garantía suficiente que respalde el cumplimiento de los bancos y evitar problemas de solvencia en las entidades crediticias.

El FOBAPROA es un fideicomiso definido por el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Participan como fiduciario el Banco de México, autorizado este último por la Ley de Instituciones de Crédito a realizar un fin lícito y determinado. El fideicomitante es la SHCP. El fideicomisario son las instituciones de banca múltiple que son capaces de recibir el provecho de dicho fideicomiso.

De esta forma, El fideicomiso se constituye en un contrato del cual es promotor el Gobierno Federal. Este contrato constitutivo y las reglas operativas del mismo se encuentran bajo el resguardo del secreto fiduciario

4.3 OBJETO, OBLIGACIONES, COBERTURAS.

Las obligaciones de los miembros que integraban el FOBAPROA son las siguientes.

Banco de México: Su reglamento interno otorgaba facultades a la Dirección de Análisis del sistema financiero las atribuciones relativas al desempeño del Fideicomiso. Las obligaciones como fiduciario del banco son:⁴⁵

- Administración del fideicomiso
- Publicar en el DOF anualmente, en el mes de diciembre, el importe máximo de las obligaciones que serían objeto de protección expresa del fondo durante el año siguiente. (Cuestión que no se realizó durante 1990 y 1991).
- Proponer a la SHCP el monto de las aportaciones al FOBAPROA.
- Cargar en las cuentas que lleva a las instituciones de Banca múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que estas cubren,

⁴⁵ Reglamento Interior del Banco de México en DOF tomo CDXCII 1994 p. 71

- precisamente en las fechas que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades antes mencionadas serán abonadas simultáneamente al fondo.
- Nombramiento de representantes en el comité técnico del FOBAPROA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Su reglamento interno otorgaba esa facultad a la Dirección de Banca Múltiple para resolver ordenamientos legales y administrativos que rigen la materia bancaria. Las obligaciones de la SHCP como fideicomitante son las siguientes:⁴⁶

- Determinar el monto de las aportaciones al fideicomiso a propuesta de Banco de México
- Señalar los apoyos que deben recibir las instituciones de crédito a propuesta del comité técnico.
- Nombramiento de sus representantes en el comité técnico.

Instituciones de Banca Múltiple: Los bancos como fideicomisarias tienen las siguientes obligaciones:⁴⁷

- Participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro (de manera obligatoria y no de forma opcional. Esto ha resultado ser más eficaz)
- Cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias
- garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo
- Dar a conocer al fondo de cualquier problema que afronten y que a su juicio podrá dar a lugar apoyos del fondo.
- Recibir los apoyos, que a su juicio la SHCP, considere necesarios.
- Cuando una institución se constituya con posterioridad a la creación del fondo, deberá integrarse a este último.

Comité Técnico del FOBAPROA: Es el órgano cúpula del Fondo y tiene las siguientes atribuciones:

⁴⁶ Reglamento interior de la SHCP en DOF tomo CDLXI No. 10 1992, p. 24

⁴⁷ Leopoldo Solís "FOBAPROA y las recientes reformas financieras". pp. 73 a 80.

- Indicar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo.
- Establecer los depósitos, créditos y las demás obligaciones, así como el importe objeto de protección expresa del fideicomiso.
- Determinar la periodicidad con la que se cubrirán las aportaciones ordinarias.
- Señalar los términos en que una sociedad que inicia sus operaciones, debe cubrir su cuota inicial.
- Proponer a la SHCP los apoyos que deberán recibir los bancos.

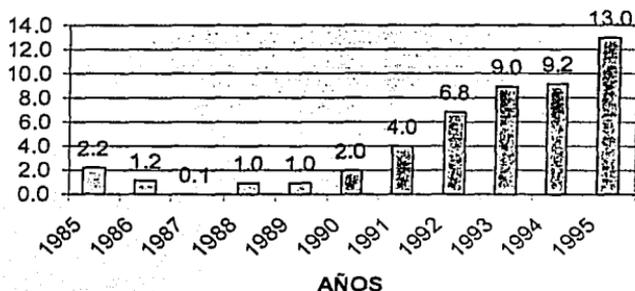
La cobertura que tenía el FOBAPROA era, como casi no se ve en todo el mundo, del 100% de los créditos y obligaciones a cargo de las instituciones bancarias. Dicho monto lo determinaba el Comité Técnico del Fondo y lo daba a conocer BANXICO.

4.4 ETAPA FINAL DEL FUNCIONAMIENTO DEL FOBAPROA.

Debido a la crisis de 1994, en donde los bancos se vieron en problemas serios de cartera vencida, debido a que sus clientes al quedarse sin ninguna forma de ingreso no pudieron cubrir sus adeudos. Durante ese proceso se vio que el Fideicomiso creado expreso para enfrentar el problema de insolvencia, fue insuficiente y agudizaba el esquema débil del sistema bancario, amenazando con contagiar a toda la economía de ese clima de bancarrotas.⁴⁶ A continuación, se presenta un cuadro que refleja el nivel de cartera vencida de 1985 hasta 1995, año de la crisis financiera.

⁴⁶ Leopoldo Solís "FOBAPROA y las recientes reformas financieras". pp. 78 79

PORCENTAJE DE CARTERA VENCIDA EN RELACION A LA CARTERA TOTAL



Fuente: Leopoldo Solís "FOBAPROA y las recientes reformas financieras"

A partir entonces del año de 1995, fue necesario reactivar al FOBAPROA y retomar su función a pesar del costo social al que se llegara. Como primeras medidas, se intervino e inyectó capital a los bancos que estaban en crisis debido a su mala administración interna y una mala situación financiera del entorno nacional e internacional. Recordemos que precisamente a finales de 1994 y principio de 1995, México se hundió en una de las peores crisis nacional e internacional. Las intervenciones empezaron en 1995 con el banco Inverlat (cuarto banco más grande de México) y el Banco Obrero. Le continuaron Banco Internacional (BITAL) comprando 640 millones de dólares de los préstamos no ejecutados o incumplidos.

De esta forma, FOBAPROA terminó por adquirir a 9 de los 18 bancos de reciente privatización, además de inyectar recursos a través del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). En 1995 el desembolso total del programa alcanzó los 15 mil millones de dólares, esto es, 3 mil millones más de lo que los particulares habían pagado por ellos 5 años antes.

A raíz de la crisis, del problema de la cartera vencida y de la insolvencia de los bancos, la desconfianza en el sistema bancario se generalizó. Ante el inminente riesgo de una

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

corrida contra los depósitos bancarios el Gobierno decidió evitar la quiebra de los bancos.⁴⁹

Se estableció el programa de apoyo a los bancos de manera directa a través de la entrega de pagarés de capitalización emitidos por el fondo. Se anexa una copia de uno de los pagarés que se imprimieron y se distribuyeron entre los bancos participantes de este proceso.

El mecanismo de rescate de los pagarés, consiste en un proceso de capitalización en el que el gobierno, a través del Fondo, se compromete a comprar a los bancos parte de su cartera y entregar a cambio un pagaré que garantiza el pago en 10 años, a la tasa de interés de Cetes a 91 días, capitalizable mensualmente. El programa de rescate bancario que recibió recursos financieros, se sujetó a las operaciones del Banco de México y se estableció un coeficiente de capitalización de cuando menos 8% sobre los depósitos.

El próximo cuadro, refleja por sí sólo el costo tan elevado que generó la implementación y desarrollo de los esquemas de apoyo del FOBAPROA, representando hasta el 76% de los recursos destinados a programas de rescate financiero.⁵⁰ Cabe destacar que los datos proporcionados llegan hasta 1998 que fue el último año de existencia del Fondo.

⁴⁹ Op. Cit. p 81

⁵⁰ Op. Cit. p 83

TOTAL DE LOS PLANES DE RESCATE			TOTAL DEL FOBAPROA		
AÑO	CANTIDAD	% PIB	CANTIDAD	% PIB	% RESPECTO. AL TOTAL
1995	83.900,00	5.10	39.400,00	2.4	46.96
1996	161.500,00	6.50	109.500,00	4.4	67.80
1997	379.800,00	11.90	264.700,00	8.3	69.78
1998	542.300,00	14.40	410.700,00	10.9	75.73

Datos en millones de pesos. Fuente: Leopoldo Solís "FOBAPROA y las recientes Reformas Financieras.

La cantidad de dinero destinado al rescate financiero hasta la culminación del FOBAPROA, es una cifra no sólo increíble sino impagable, ya que ninguna institución bancaria, inclusive el gobierno, pueden hacer frente a esos compromisos sin necesidad de recurrir a la sociedad en su conjunto.

El FOBAPROA sin embargo, tiene cerca de 218,700 millones de pesos que son los activos de los bancos, según el auditor Mackey, solo el 30% de esa cifra puede ser recuperada, o sea, unos 65 mil millones de pesos aproximadamente. Lo demás se conforma de créditos desvalorizados o sin garantías para cobrarlos.

El gobierno instauró el programa de apoyo a deudores aportando \$122 millones de pesos beneficiando a cerca de 4 millones de deudores en todo el país. De los 18 bancos que se privatizaron en 1990 13 perdieron la totalidad de su capital y fueron intervenidos o se fusionaron con otra institución. El costo de los programas de saneamiento financiero, compra de cartera y alivio a deudores se absorberá de manera gradual por un periodo de 30 años.

El próximo cuadro refleja los créditos reportados al FOBAPROA mayores a 80 millones de pesos por los 5 bancos más cuestionados y más afectados por la crisis; cabe destacar que según esta pequeña lista donde se incluyen solo los créditos mayores a 80 millones de pesos hay algunos nombres de personajes del medio financiero.⁵¹

⁵¹ www.larevista.com.mx/ed461/nota3

BANPAIS	
AUTOBUSES ESTRELLA BLANCA	\$196,865,903.00
GRUPO FINANCIERO ASEMEX BANPAIS	\$528,955,580.00
AEROEJECUTIVO	\$132,256,405.00
INDUSTRIAS CANNON	\$83,148,691.50
JORGE LANKENAU ROCHA	\$210,107,080.00
TUBACER O	\$242,516,492.00
VIADUCTOS DE PEAJE	\$86,034,056.00
CREMI	
ARRENDADORA FINANCIERA REFORMA	\$250,831,000.00
BANCA UNION	\$361,126,000.00
COVARME X	\$93,723,000.00
FACTOR CREMI	\$129,646,000.00
FIDEICOMISO 133/9 CON BANCA CREMI	\$92,304,000.00
HILOS CADENA	\$81,542,000.00
PROMOTORA INFRAESTRUCTURA MEXICANA	\$305,450,000.00
TRANSPORTES CHIHUAHUENSES	\$192,973,000.00
VINYL HUL	\$194,731,000.00
OBRERO	
GRUPO CENTRO DE CONVENCIONES CANCUN	\$287,452,000.00
INMOBILIARIA .. TOMMAC	\$161,278,000.00
LOMELI VILLALOBOS ANDRES	\$80,231,000.00
PROMOCIONES E INVERSIONES DE GUERRERO	\$80,330,000.00
PROMOTORA MARINA DE ACAPULCO	\$138,434,000.00
ORIENTE	
FACTOR MARGEN	\$204,075,000.0 0
GRUPO INDUSTRIAL NKS	\$182,318,000.0 0
PROMOTORA DE EMPRESAS ARZAC	\$116,314,000.00
TEXTILES ECA	\$87,696,000.00

UNION	
ACEITE CASA	\$315,580,000.00
ADMINISTRADORA HORTICOLA DEL TAMASULA	\$314,110,000.00
AGRICOLA DEL HUMAYA	\$238,663,000.00
ANDRADE MENDOZA ROLANDO	\$110,989,000.00
ARRENDADORA FINANCIERA REFORMA	\$259,156,000.00
ARRIETA SALGADO DANIEL	\$83,517,000.00
CALPAN	\$347,681,000.00
CAMINO REAL DE MEXICO	\$112,615,000.00
CAPDEVILA MARCET ROMAN	\$157,843,000.00
CONCESIONARIA OLMECA	\$260,308,000.00
DEMERUTIS ELIZARRARAS ANGEL	\$85,406,000.00
ELGASE	\$145,021,000.00
ESPECTACULOS Y DESARROLLOS HIPICOS	\$83,000,000.00
GOMEZ VILLARD MARCO ANTONIO	\$143,944,000.00
GRUPO APYCSA	\$130,277,000.00
GRUPO EMPRESARIAL DE OCCIDENTE	\$154,403,000.00
GRUPO K2	\$331,017,000.00
HOLDING FIASA	\$146,429,000.00
INMOBILIARIA QUINCUNCE	\$122,140,000.00
INMOBILIARIA TURISTICA LOMAS DE TUXTLA	\$115,093,000.00
INVERSIONES TURISTICAS DE MEXICO	\$153,814,000.00
JOVEN SANCHEZ ALEJANDRO	\$83,517,000.00
LA ESTANCIA DEL NORESTE SPRRL	\$274,295,000.00
LOPEZ CASTRO ALVARO	\$269,802,000.00
MARISCAL DOMINGUEZ JULIO	\$392,545,000.00
NAVA RICAÑO RAUL	\$155,887,000.00
ORTIZ MARTINEZ JOSE	\$155,786,000.00
PLAZA DEL ZAPATO	\$103,080,000.00
PREFABRICACION Y CONSTRUCCION	\$158,039,000.00
PROMOTORA HOTELERA SERVICIOS DEL RES	\$384,895,000.00
REAL TURISMO	\$593,408,000.00
RODRIGUEZ SANEZ ANGEL ISIDORO	\$156,490,000.00

SERVICIO CORPORATIVO	\$311,784,000.00
TRANSPORTES AEREOS EJECUTIVOS	\$433,172,000.00

Es importante mencionar, que a pesar de que dentro de las iniciativas que el ejecutivo federal presentó al congreso permanente en abril de 1998; para que se autorizara los montos de endeudamiento del FOBAPROA en deuda pública, y que este último no autorizó, hay que reconocer que los importes existen y que la sociedad tendrá que asumir su costo. La última cifra sobre los pasivos del FOBAPROA, según el IPAB ascendió a 650 mil millones de pesos para el año de 1999..⁵²

Así pues, el FOBAPROA deja al país con una deuda interna de más de 90 mil millones de dólares⁵³ para 2001 y con un costo social y político para los actores del gobierno de esa época y para el país en su conjunto elevado. Es importante que se inicie un proceso de deslinde de responsabilidades y que los actores principales de ese error financiero paguen las consecuencias. Los principales actores son: Jaime Weiss (Banca Capital), Jorge Lanckenau (Banca Confía), Jorge Hurtado y Federico de la Madrid (Banca Anahuac) Angel Isidoro Rodríguez (Banpais), Carlos Cabal Peniche (Banca Unión y Cremi), Alonso de Garay (Banca del Atlántico), Jorge Bours Casteló (CCE y negociador del llamado "Barzón de los ricos" la Unión Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial, auxiliar para resolver problemas crediticios de las empresas con la banca) por parte de la iniciativa privada; por parte del gobierno Javier Arrigunaga Gómez del Campo (Director General del FOBAPROA), Pedro Aspe (Exsecretario de Hacienda y Crédito Público en el sexenio salinista), Eduardo Fernández (Expresidente de la CNBV), además de los Expresidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. No es posible que muchos de sus culpables estén libres y disfrutando de esos errores de "apreciación" del gobierno.

4.5 CONSIDERACIONES SOBRE LA AUDITORIA MACKEY AL FOBAPROA.

El Honorable Congreso de la Unión contrató en 1997, al auditor canadiense Michael Mackey para que realizara una auditoría al FOBAPROA. El auditor declaró que los

⁵² Entrevista al Lic. Vicente Corta en Junio de 1999, Revista Siempre Año 45 No. 2398

⁵³ Revista del senado de la república. Nassar Elisa Abril - Junio 2001. pp 224

costos incurridos en el rescate bancario fue de 633 mil millones de pesos y señaló algunos de los principales errores del gobierno mexicano en el problema de la banca mexicana,⁵⁴

- La venta del sector bancario a la iniciativa privada durante 1990 y 1991, tuvo la intención de lograr precios altos en lugar de asegurarse que los compradores tuvieran la suficiente experiencia bancaria.
- Falta de departamentos de crédito bien estructurados en los bancos.
- Sistemas actualizados de información financiera dirigida a las gerencias.
- Personal no preparado.
- Prácticas de riesgo de mercado inadecuadas.

Mackey reporta en su informe, que la CNBV no tenía el personal capacitado, la supervisión de la Comisión al momento de la privatización fue insuficiente, y cuando la banca era propiedad del Estado, a la CBNV no le fueron anticipados los problemas. Además, no estaban bien definidos los requisitos de capital de los bancos, no hubo inyección de capital fresco, ya que después de las compras de los bancos los neobanqueros se prestaron dinero, y por lo tanto, no hubo capital nuevo en el sistema.

Se reportaron en el informe un total de 24 mil millones de pesos en operaciones irregulares, atribuyéndole que son responsabilidad del IPAB si los regresa o no a los banqueros. Según Mackey alrededor de 40% de los créditos bancarios adquiridos por el FOBAPROA están en dólares, convirtiéndose en un movimiento estratégico de la banca al dejar el riesgo al gobierno por tipo de cambio.

Los créditos reportables al FOBAPROA por los bancos, están desvalorizados o no tienen garantías, es la baja calidad de los activos. Reitera la necesidad de trabajar para mejorar la calidad del capital de los bancos para construir un sistema financiero más fuerte.⁵⁵ El informe señala que si no hay crecimiento económico podría haber

⁵⁴ www.cddhcu.gob.mx/cronica57

⁵⁵ www.cddhcu.gob.mx/cronica57

necesidad de una nueva ronda de apoyos por parte del IPAB. Afirma que el crecimiento económico no asegura la capitalización de la banca.

El problema de capitalización es afectado por la baja dinámica de las empresas y por consiguiente su baja capacidad de pago. Esta baja dinámica se debe a que existe poco aliento a la exportación debido a el tipo de cambio apreciado y a las altas tasas de interés internas además de la política económica contraccionista del gobierno. Por tanto, mientras las empresas (y por lo tanto sus empleados que son a final de cuentas quienes las conforman también) no regresen de forma activa a utilizar los servicios financieros y bancarios, la dinámica de este ultimo sector se vera afectado así como el incremento en cartera vencida ira en aumento.

Esta claro que el auditor Mackey basa su recomendación en una reactivación del sector bancario a través de tener cada vez mas clientes y estos sean a su vez mas sanos financieramente, sin embargo señala que es importante mantener una política de inflación baja. Parece contradictorio que por un lado el auditor Mackey invita a el fortalecimiento del sector a través de una baja inflación, ya que para lograr lo ultimo se requiere de altas tasas de interés y políticas monetarias restrictivas. He aquí lo importante de lograr la unificación de ambos criterios por momentos antagónicos.

CAPITULO V. TRANSFORMACION AL IPAB, ESTADO ACTUAL Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA MEXICANA.

5.1 CAUSAS QUE DAN ORIGEN AL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB).

Después de una serie de debates sobre el status que guardaba el FOBAPROA, los legisladores, investigadores, y el propio Ejecutivo Federal, empezaron a evaluar la creación de un nuevo Instituto para la protección de los ahorradores. Esta nueva figura debería proteger los depósitos bancarios y establecer las bases para resolver una nueva crisis financiera y económica.⁵⁶

Este nuevo instituto debe manejarse con transparencia y equidad pública. Sus diferencias con su antecesor el FOBAPROA, es que el nuevo instituto sólo garantice créditos hasta por un monto total de 900 millones de pesos y excluye las operaciones interbancarias, las que se realicen con accionistas del banco o sus empresas filiales. Además, no debe cubrir ninguna operación ilegal. Estos puntos nunca fueron evaluados con esta precisión por el FOBAPROA.

Otra diferencia con el FOBAPROA, es que los apoyos a las instituciones de crédito sólo se realizarían de manera excepcional y limitada. Las instituciones que requieran de apoyos deberán:⁵⁷

- Tener Viabilidad financiera
- Que el costo del apoyo sea menor al pago de las obligaciones
- Que los accionistas entreguen sus acciones a cambio en garantía

Los apoyos del FOBAPROA fueron ilimitados y sin restricciones, ahora con el nuevo instituto se busca que exista una mayor coherencia, y si un préstamo excede el valor de un banco, este será retirado a sus accionistas, a diferencia de lo que ocurrió en el FOBAPROA.

El proceso de autorización del nuevo instituto, se derivó del aval que dieron 93 senadores a la creación del IPAB o Instituto de Protección al Ahorro Bancario, contra

⁵⁶ Consulta en Internet pagina www.larevista.com.mx/ed481 . Reportaje sobre el IPAB del P.A.N.

⁵⁷ Op. Cit pagina Internet

10 votos en contra. El acuerdo entre los legisladores del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional fue decisivo. De esta forma se dio paso a la creación de la LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO, de donde deriva el IPAB.⁵⁸

A continuación, se exponen los artículos originales iniciales que dan forma al IPAB de esta Ley de protección Al Ahorro bancario:⁵⁹

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas en los términos y con las limitantes que la misma determina, regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones. Esta ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.

Artículo 2. El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios con domicilio en el Distrito Federal denominado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario IPAB.

Artículo 3. La constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se regirán por lo dispuesto en esta Ley.

5.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, JURÍDICA Y OPERACIONAL DEL NUEVO SISTEMA DE GARANTÍAS.

El Instituto de protección al Ahorro bancario se conforma en su estructura administrativa por una junta de gobierno y un secretario ejecutivo; además de toda la estructura administrativa que para el desarrollo de sus funciones requieran. La junta de Gobierno se integra por siete vocales que son: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, El Gobernador del Banco de México, El presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal. Con la aprobación de dos terceras partes de la cámara de senadores y en sus momentos de recesos, por la misma proporción de los integrantes de la Comisión permanente.⁶⁰

⁵⁸ Excélsior, primera plana 14 de Diciembre de 1998. Adolfo Sánchez Venegas.

⁵⁹ Ley de Protección al Ahorro Bancario en DOF 1999.

⁶⁰ Ley de Protección al Ahorro bancario. Título cuarto.

Los vocales serán designados para cubrir periodos de 4 años que serán escalonados sucediéndose cada año. Existe una sola oportunidad de reelección. La junta de gobierno tiene las facultades de:⁶¹

- Resolver sobre los apoyos que otorgue el instituto
- Declarar la administración cautelar y aprobar la liquidación, quiebra o suspensión de pagos de las instituciones.
- Aprobar las cuotas ordinarias que deben pagar las instituciones bancarias.
- Aprobar las cuotas extraordinarias previa autorización de la SHCP
- Establecer las políticas y lineamientos para la administración de bienes del Instituto.
- Autorizar el establecimiento de comités y demás formas de apoyo administrativo para el ejercicio de funciones.
- Aprobar las reservas del instituto
- Autorizar la estructura administrativa básica del instituto. Nombrar y remover a cualquier ejecutivo, secretario ejecutivo o funcionario de la institución
- Poner en vigor los reglamentos interiores y de control interno del Instituto
- Aprobar los procedimientos y mecanismos de control interno.
- Aprobar el programa de ingresos y egresos del Instituto así como sus operaciones de financiamiento.
- Analizar y aprobar los informes del secretario ejecutivo.
- Evaluar periódicamente las actividades del Instituto.
- Nombrar al secretario Ejecutivo del instituto.

El secretario ejecutivo deberá cumplir como requisito contar con experiencia de cuando menos cinco años en asuntos financieros. Las atribuciones que tendrá son las siguientes:⁶²

- Administrar el Instituto contando con las más amplias facultades para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, así como para cualquier tipo de gestión judicial, extrajudicial y administrativa.
- Ejercer la representación legal del instituto pudiendo autorizar o revocar poderes especiales.

⁶¹ Ibid

⁶² Ley de Protección Al Ahorro Bancario. Titulo cuarto capitulo III

- Formular los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos previa autorización de la junta de gobierno.
- Informar a la junta de gobierno sobre la aplicación de recursos del presupuesto del instituto.
- Formular denuncias y querellas
- Proponer a la junta de gobierno y en su caso la remoción de servidores públicos del Instituto. Elaborar y someter a juicio de la junta de gobierno los proyectos de estructura básico y el estatuto del organismo.

La razón jurídica del Instituto de Protección al Ahorro Bancario queda bien claro en la creación, como ya había mencionado de la Ley de protección al Ahorro bancario aprobada en Diciembre de 1998, por 93 senadores del poder legislativo teniendo 10 votos en contra. Dicha Ley le otorga al Instituto el carácter jurídico que le compete. Este ordenamiento legal queda de manifiesto en el Título cuarto Capítulo Primero de la Ley de protección al Ahorro bancario, que dicta el objeto del Instituto:

- Proporcionar a las instituciones en beneficio de los intereses de las personas un sistema de protección del ahorro bancario, que garantice el pago a través de la asunción por parte del instituto en forma subsidiaria y limitada, así como administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de instituciones y por tanto del sistema nacional de pagos.

Las atribuciones que tendrá el IPAB son las siguientes:⁶³

- Asumir el pago en forma subsidiaria las obligaciones para con las instituciones bancarias que estén debidamente garantizadas.
- Recibir y aplicar los recursos para asumir los compromisos propios del instituto para con los ahorradores y deudores de la banca. A través de administrar programas de apoyo.
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito y otorgar garantías y avales con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero.
- Participar en sociedades y celebrar contratos para constituir fideicomisos así como para realizar operaciones mercantiles para el cumplimiento de su objetivo.
- Otorgar financiamiento a las instituciones como parte de programas de saneamiento, así como incrementar el valor de recuperación de bienes.

⁶³ Ley de protección al ahorro bancario, Título cuarto capítulo I

- Fungir como liquidador de las instituciones.
- Obtener financiamientos conforme a límites y condiciones de la ley.
- Participar en el capital social de las sociedades relacionadas con las operaciones del instituto, así como en sociedades cuyo patrimonio participe el instituto.
- Realizar subastas o licitaciones y concursos para enajenar bienes o darlos en administración.
- Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión y transformación de instituciones financieras.
- Comunicar a la procuraduría fiscal las irregularidades que por su razón le corresponda.
- Evaluar el desempeño de las instituciones financieras y los terceros especializados.

5.3 ANÁLISIS DEL NUEVO PROCESO DE RECUPERACIÓN DE CARTERA.

Para entender el procedimiento, no sólo para la recuperación de cartera, sino del sistema de protección al ahorro bancario en su conjunto, es importante desmenuzar como lo hace la misma ley, los pasos de ese sistema de protección. Los pasos se podrían agrupar en: las obligaciones garantizadas, el pago de las mismas, las cuotas a pagar por los participantes, Programas y apoyos para el saneamiento financiero, administración cautelar y la liquidación y suspensión de pagos, así como la quiebra de las instituciones. Se Empezará entonces a explicar un poco más a detalle cada una de estos pasos.

Las obligaciones garantizadas serán los depósitos, préstamos y créditos amparados en el artículo 46 de la ley de instituciones de Crédito fracciones I y II, siendo obligación de los bancos informar a los usuarios sobre las operaciones y los términos de esta Ley. En caso de que los bancos quiebren o estén en suspensión de pagos el instituto pagara las obligaciones garantizadas con los límites y condiciones previstos en la Ley de protección al ahorro bancario, es decir que el monto a pagar a cada persona se calculara en unidades de inversión (UDIS) el monto de las obligaciones garantizadas con base en el saldo a la fecha de la resolución de quiebra o suspensión de pagos.

Para determinar el valor de las UDIS, se tomara el tipo de cambio del DOF según su equivalencia en moneda nacional. No se garantizarán las obligaciones a favor de entidades financieras o de cualquier sociedad del grupo financiero, así como donde participen accionistas o funcionarios del mismo. Tampoco se garantizaran las

operaciones de pasivos documentados en títulos negociables así como títulos emitidos al portador, las obligaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales y reglamentarias, es decir operaciones con mala fe o actos fuera de ley.

El pago de las obligaciones garantizadas, se hará en base al saldo de las mismas considerando el monto principal y accesorios hasta por 400 mil UDIS por persona física o moral que se trate, independiente mente de cuantas obligaciones tenga. El pago se realizará en moneda nacional según valor de las UDIS al momento del pago. En caso de que una persona tenga mas de una cuenta en un banco y la suma de los saldos es mayor a 400 mil UDIS, se pagará sólo ese monto prorrateado entre sus cuentas. Una vez que un banco quiebre, los ahorradores del mismo deberán presentar al IPAB una carta solicitando el pago anexando a su solicitud estados de cuenta y demás documentos que amparen sus cuentas. El IPAB pagará a los noventa días de tomar posesión como liquidador de la Institución.

Las cuotas que deberán pagar las instituciones bancarias al IPAB para poder sufragar este tipo de protección, serán de tipo ordinarias y extraordinarias, que establecerán la Junta de gobierno del propio Instituto en base al nivel de capitalización de cada banco y a otros indicadores de carácter general como su nivel de deuda, estados financieros, morosidad, entre otros. La junta de gobierno hará públicos estas resoluciones. Las cuotas ordinarias no podrán ser menores de cuatro al millar sobre el importe de las operaciones de las instituciones. Si debido a situaciones económicas difíciles en el país, el Instituto no tuviera recursos suficientes, podrá pedir cuotas extraordinarias que no excederán al año de 3 al millar sobre el total de operaciones. Banxico cargara a las cuentas de los bancos en el instituto central el importe de cuotas y serán abonadas directamente al instituto, esto se hará mensualmente. Los depósitos del instituto se invertirán en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en banco de México.

El instituto deberá publicar trimestralmente el monto de pagos de los bancos y remitirá a la SHCP y al Congreso de la unión un ejemplar de su situación financiera. Las cuotas a favor del IPAB no tendran carácter fiscal por lo que no procede ningún tramite de defensa ante el tribunal fiscal de la federación.

Los programas de Apoyo y Saneamiento de los bancos a través del IPAB consistirá en la suscripción de acciones, otorgamiento de créditos y la adquisición de bienes del banco. Los apoyos se darán solo cuando exista un estudio técnico elaborado por instituciones de prestigio y alta calidad técnica y moral, este estudio deberá reflejar

que es mejor mantener en operación a la institución que darla por quebrada, el costo del apoyo será también absorbido por los accionistas del banco.

Los apoyos financieros se darán solo con cargos a los recursos propios del instituto y sus financiamientos, no pudiendo utilizar recursos públicos. Cuando el apoyo se da para aumentar la liquidez del banco, se deberá verificar el cumplimiento de las medidas al pie de la letra y según lo recomendado por el IPAB, pudiéndose llegar a una intervención gerencial del banco. El apoyo no podrá ser mayor a un plazo de 6 meses. Se podrán realizar las visitas de inspección necesarias a efecto de consultar la situación financiera de la institución en apoyo. El pago puntual de los apoyos financieros que IPAB otorgue quedará garantizado con las acciones con derecho a voto representativas del capital social ordinario del banco.

En caso de que el banco haga caso omiso de alguna disposición del IPAB, o sus compromisos no sean cumplidos, el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos según las acciones de capital, serán parte del IPAB, y los anteriores accionistas solo podrán impugnar el valor de adjudicación. Los bancos entonces para evitar problemas, deberán enviar al IPAB un reporte de su situación financiera incluyendo datos que permitan evaluar su situación a futuro y así prevenir sorpresas.

El Congreso de la Unión será el único facultado para determinar el futuro del IPAB y hacer frente a sus obligaciones en caso de que este último no tenga suficientes garantías. Así, el Congreso dictaminará las medidas que juzgue necesarias para el pago de obligaciones y financiamientos.

En caso de que algún banco requiera de apoyos, o saneamiento financiero y el IPAB no tenga suficientes fondos, se podrá solicitar al ejecutivo un financiamiento cuyo monto no exceda el 6% cada tres años de los pasivos totales de los bancos que haya publicado la comisión en el mes anterior inmediato.

La administración cautelar por parte del IPAB, o, en otras palabras, fungir como administrador único sustituyendo a la administración general y consejo de administración del banco, podrá ser realizado según la representación y administración de cada institución, la situación financiera de cada banco, pudiendo gozar de plenos poderes para actos de dominio, querrelas, administración y pleitos de cobranzas. Podrá autorizar la compra de inversiones y pasivos, adquisiciones y de cualquier erogación del banco, suspender operaciones y otorgar poderes o revocarlos según considere conveniente. Es decir, tomar por completo la administración del Banco en cuestión.

Esta administración cautelar, solo podrá ser llevada a cabo cuando el IPAB otorgue apoyos financieros a algún banco, quedando sin supeditación de la asamblea de accionistas y el consejo de administración. Las personas elegidas por el IPAB para administrar un banco deberán ser personas de probada experiencia financiera, siendo prohibitivo que sus parientes hasta el cuarto grado tengan operaciones con el banco que tenga esa administración cautelar.

El IPAB funcionará como liquidador o sindico de los bancos que estén en proceso de liquidación, suspensión o quiebra, ya sea a través de su personal o con personas que el IPAB designe.

Podrá determinar la disolución y liquidación de los bancos o solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las instituciones. Siendo así, se deberá realizar el balance final de liquidación sometiéndolo a registro público de comercio, se efectuara el pago a los accionistas.

5.4 IMPACTO EN LA ECONOMÍA Y EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

Una vez que hemos entendido un poco más el funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, podemos pensar en cómo un nuevo sistema de protección puede beneficiar a la economía mexicana. Como primer punto, se considera que el nuevo sistema es más transparente y no permite al menos en el papel, que sucedan hechos de abuso y fraude como los cometidos durante el FOBAPROA.

Es difícil que nuevamente se geste un proceso de desbordamiento de los pasivos del Instituto, ya que sólo el Congreso de la Unión es el autorizado a determinar algún endeudamiento por encima del límite de este nuevo instituto y también tiene sus candados políticos, como la no-participación de quien haya sido Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gobernador de Banxico o Presidente de la CNBV, en cuyo carácter haya participado como miembro del comité técnico del FOBAPROA. Esto en clara alusión al Dr. Guillermo Ortiz Martínez.⁶⁴

⁶⁴ www.larevista.com.mx/ed481. Reportaje del PAN sobre el IPAB

Existen además, auditorías que se realizarán a movimientos del FOBAPROA en las que si se detectan movimientos que ocasionaron la quiebra o suspensión de pagos de algún banco, los entes beneficiados por este fraude deberán pagar el monto total en cuestión.⁶⁵

El reto no es fácil para el IPAB, ya que todavía arrastra los enormes pasivos que dejó el FOBAPROA y prácticamente sin remedio alguno, tendrá que absorber el pueblo de México. Se puede decir que el nuevo instituto tiene facultades más estructuradas y legales, que obviamente lo vuelven un organismo más legítimo y que incluye una mayor participación de la sociedad mexicana al tener autorización del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que la sociedad mexicana mantiene en su mente la idea de que la protección al ahorro bancario se convierte en robo o fraude para el país; también hay que reconocer que existe mucho desconocimiento de su forma de funcionar. La sociedad sigue pensando que "ROBAPROA" y su continuación "IPAN" (resultado de ser propuesta del Partido Acción Nacional), sólo son instrumentos gubernamentales que sirven para encubrir operaciones financieras fraudulentas, que sus responsables directos disfrutaban de libertad y de todos sus bienes, que los gobernantes tuvieron que recibir algunos "beneficios" directos o indirectos de esos fraudes.

Ese ha sido el impacto que más ha dejado en la sociedad la corta historia de mantener un sistema de protección al ahorro bancario, y es ahí donde considero que el gobierno debe llevar a cabo una supervisión y si es necesario castigar a los culpables de que exista ese desánimo de la gente hacia algo, que como se ha desarrollado en capítulos anteriores, es vital que exista dentro de nuestro sistema financiero.

Para poder asimilar el impacto de la operación del IPAB y cómo puede afectar a las finanzas públicas del país, analizaremos las cifras de pasivos que mantiene el Instituto con las instituciones bancarias.

Los pasivos que mantiene el IPAB, son el resultado de las derivadas del programa de capitalización y compra de cartera del FOBAPROA y las derivadas del programa de saneamiento del FOBAPROA, las de ciertos créditos otorgados por BANXICO, programas de apoyo a deudores. Los pasivos del programa de Capitalización y compra de cartera se distribuyen de la siguiente manera:

⁶⁵ Ibid

Pasivos del IPAB

BANCO	SALDO 31/DIC/1999	AL	SALDO 31/DIC/2000	AL
BANAMEX	54,226.00		63,440.00	
BANCOMER	57,357.00		66,416.00	
BANORTE	8,643.00		10,013.00	
BBV	9,518.00		11,040.00	
BITAL	20,702.00		23,923.00	
TOTAL	150,446.00		174,832.00	

Datos en millones de pesos. Fuente: Informe anual 2000 IPAB.

Los saneamientos financieros, ligados principalmente a reestructuras de pagarés dentro del programa de saneamiento, se muestran de la siguiente manera:

Reestructuras de Pagares

BANCO	SALDO 31/DIC/99	AL	SALDO 31/DIC/2000	AL
ATLANTICO	27,895.00		42,788.00	
BANCEN	18,137.00		10.00	
BANCRECER	105,636.00		47,598.00	
PANPAIS	31,555.00		6,354.00	
BBV	5,843.00		5,582.00	
CONFIA	25,284.00		0.00	
MEXICANO	28,644.00		28,660.00	
PROMEX	25,462.00		23,383.00	
SERFIN	100,954.00		58,292.00	
TOTAL	369,410.00		212,667.00	

Datos en millones de pesos. Fuente: Informe Anual 2000 IPAB

Los pasivos totales del IPAB, cuyo monto refleja los gastos erogados en el rescate bancario, programas de apoyo a deudores, saneamiento a bancos, créditos de Banxico y otros pasivos, asciende a mas de 800 mil millones de pesos. Cifra que por supuesto afectara a la economía nacional, ya que ese importe casi de manera imposible podrá ser recuperado por el mismo Instituto, y deberá entonces, considerarse como parte de la deuda interna del país. Esto sin duda es un gran lastre para los ciudadanos, ya

que necesitaremos de muchos años para poder sufragar ese costo. El siguiente cuadro muestra la realidad de la situación.

Pasivos Totales del IPAB:

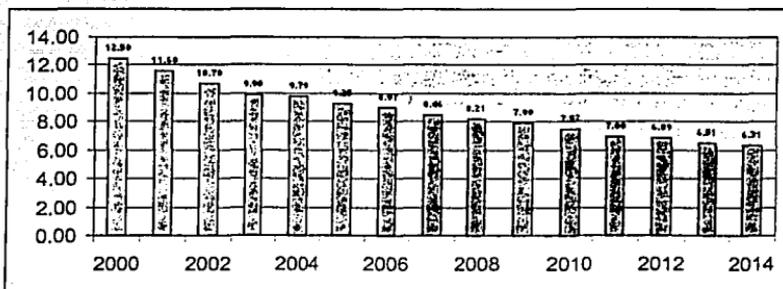
Conceptos	Saldo 31/DIC/1999	al	Saldo 31/DIC/2000	al
Pagares del programa de capitalización	150,446.00		174,832.00	
Saneamientos Financieros	369,411.00		212,667.00	
Pasivos de las Instituciones Intervenidas	164,138.00		136,803.00	
Emisiones realizadas y créditos adquiridos	0		187,670.00	
al amparo del Art. 2 de la Ley de Ingresos				
Otros pasivos	7,961.00		4,456.00	
Subtotal Pasivos con cargo al Instituto	691,956.00		716,428.00	
Crédito Banxico	63,922.00		67,398.00	
Programas de deudores	16,501.00		17,030.00	
Programas de daciones de pago	14,008.00		13,930.00	
Total pasivos del IPAB	786,387.00		814,786.00	

Datos en millones de pesos. Fuente: Informe Anual IPAB 2000.

Un punto a favor del IPAB, es el trabajo que se ha realizado para modificar el perfil de vencimientos de sus obligaciones, reduciendo presiones para los años posteriores, principalmente 2004 y 2006 que son fechas de vencimientos. A cambio de eso, se modifica la vida promedio de los pasivos del Instituto, esto reduce presiones de refinanciamiento. Sin embargo, no resuelve el problema de raíz, ya que los pasivos existen aunque se redocumente la deuda.

Los pasivos del IPAB deberán ser mantenidos constantes en términos reales a través de recibir los recursos del gobierno y de las recuperaciones obtenidas de las cuotas cobradas a las instituciones financieras. La estrategia de mantener la deuda constante se diseñó teniendo en cuenta de que en la medida de que la economía crezca, las obligaciones del Instituto se reducirán como porcentaje del PIB.

Evolución de los Pasivos del IPAB como porcentaje del PIB



Datos en porcentajes. Fuente Informa Anual IPAB 2000.

Con apego a la facultad otorgada por el congreso de la Unión, utilizando al Banco de México como agente financiero el IPAB ha realizado desde el año 2000 la colocación de Bonos de Protección al Ahorro (BPAs) con las siguientes características:

Emisor: IPAB

Denominación del Valor: Bono de Protección al Ahorro

Agente colocador: Banco de México

Tasa Base: Cetes a 28 días.

Valor Nominal: \$100.00

Forma de Colocación: Mediante subasta

Rendimiento: Cetes 28 mas sobretasa

Pago de intereses: sobre su valor nominal más 28 días.

Plazo de Emisión: 3 años

Redención: Banco de México

Tratamiento fiscal y regulatorio: Bono gubernamental.

A fin de ampliar su gama de financiamiento, en Agosto de 2000 el IPAB anuncio la emisión de BPAs a 5 años. La demanda de estos bonos en el mercado financiero ha sido tanta que su demanda ha sido 6.5 veces mas el monto convocado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay que aclarar que los pasivos del IPAB (antes FOBAPROA) no son deuda pública oficialmente, ya que el Congreso de la Unión no lo permitió. A cambio de eso se reformuló la idea de la protección bancaria a través de la figura jurídica del IPAB. Es decir que los pasivos del IPAB serán devengados por el mismo Instituto a través de las cuotas de recuperación a los bancos y la venta de y recuperación de activos. Sin embargo es una cantidad (como vimos en el cuadro de los pasivos del IPAB) grande de dinero que si se incorporara a la deuda interna neta del gobierno, la cifra sería estratosférica. Se anexa un cuadro donde se muestra la deuda interna Pública real sin IPAB.

Deuda Interna Neta del Gobierno Federal.

1990	163,187.90
1991	149,640.10
1992	123,098.80
1993	122,455.30
1994	164,653.10
1995	130,406.50
1996	179,040.00
1997	259,231.90
1998	343,017.30
1999	454,286.70
2000	606,182.20
2001	667,132.00

Datos en millones de pesos. Fuente: Dirección General Adjunta de Deuda Pública (DGCP). SHCP.

Se concluye este capítulo afirmando que, si bien las reglas del IPAB son más claras y legítimas que su antecesor, la carga financiera para el país es todavía alta. Se debe trabajar en la disminución paulatina pero firme de la deuda, a través de un proceso de revisión más estricta de cada pasivo, para tratar de recuperar al máximo cartera que todavía puede ser cobrada, independientemente de quien sea su titular. Resulta sencillo saber que es sano para la economía, mantener un sistema de protección al ahorro, aunque en México todavía esté en proceso de ser altamente efectivo.

CONCLUSIONES

Durante los capítulos mostrados anteriormente, se relata la historia de cómo surgió un problema de dimensiones enormes. Se han podido apreciar las causas que propician el riesgo en cualquier sistema financiero y bancario de un país. También se expusieron las causas del deterioro bancario junto con una breve descripción del caso particular de México. Las principales causas de riesgo, como son el riesgo de una falta de liquidez en el sistema y el riesgo de que se contagien las empresas de otras que están en mala situación fortalecen el riesgo general del sistema financiero, y por lo tanto del sistema bancario. Es posible corregir deficiencias a través de medidas preventivas y de medidas correctivas dependiendo de la situación en que se encuentren los agentes que participan.

Se mostraron los principales mecanismos para solucionar los trastornos bancarios, tanto en medidas preventivas como protectoras. Se describieron los diferentes tipos de sistemas de garantía a los depósitos bancarios y una breve descripción de la forma en cómo en otros países más desarrollados que el nuestro, este fenómeno de protección toma forma. Los sistemas de protección al ahorro dentro de los países analizados contienen un elemento de coincidencia entre todos, y es que están bien establecidos los montos a cubrir y las obligaciones de cada uno de sus integrantes. También se puede apreciar que la cultura de prevención es practicada mayormente por los países con un nivel de desarrollo económico más alto. La creación de un Fondo explícito para corregir deficiencias que pudieran poner en riesgo el ahorro de los ciudadanos, es la expresión más clara de una medida correctiva.

Conocimos también el desarrollo de la banca en México desde sus inicios y hasta las diferentes modalidades que ha tenido, tales como la banca múltiple, la banca estatizada y la reprivatización. Pudimos apreciar las características más importantes de cada una de estas etapas del desarrollo bancario y financiero en nuestro país. La banca en México ha sufrido variados cambios, principalmente en las últimas tres décadas. La creación de la Banca Múltiple

como estereotipo mundial de lo que sucedía en el sistema financiero formó las bases y logro una mayor presencia de los banqueros en el desarrollo económico del país: la estatización bancaria con el Presidente López Portillo significó un retroceso si lo comparamos a lo sucedido en los países desarrollados, donde ya iniciaba un proceso de liberalización financiera. Esto significó también un nulo crecimiento del sector en lo que se refiere a mayor productividad, acercamiento a la tecnología, especialización del personal y eficiencia se refiere. Vino la reprivatización bancaria con el eslogan de que con la iniciativa privada al mando las cosas serían mejor. Sin embargo, esto resultó ser una abstracción. Si bien es cierto que el sector se modernizó, el costo de algunos abusos de confianza en su operación, así como la débil supervisión gubernamental propició poner en riesgo el ahorro de las personas y por lo tanto la intervención sin límites del FOBAPROA.

Se describió la estructura y funcionamiento del FOBAPROA, su función en la sociedad, la base legal para su creación, los agentes que participaron tanto del sector público como privado y el destino final del Fideicomiso más polémico en la historia de nuestro país. También se describieron los comentarios más importantes sobre la auditoría del canadiense Michael Mackey. El FOBAPROA carecía de las bases legales para realizar un trabajo óptimo. Esto se explica porque se formó sin consultar a las diferentes esferas del gobierno, porque obviamente nunca se tuvo en mente el estallido de una crisis como la que los mexicanos vivimos en 1994, porque en cierta forma el gobierno vivía en una etapa de "bonanza económica" en donde las medidas preventivas de protección al ahorro no estaban en la lista de actividades urgentes. Los resultados del Fondo no sólo no fueron eficientes sino además tuvieron un fuerte sentido de repudio de la sociedad porque algunos créditos nunca debieron reportarse al fondo; además de la intención del gobierno de convertirlo en deuda pública.

Por último, se han revisado los fundamentos legales y económicos para la creación del nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Los errores que trata de corregir de su antecesor, los agentes que participan en esta nueva etapa no sólo del sistema financiero mexicano sino del aparato político en su conjunto. El nuevo Instituto está legalmente más completo en su estructura que el FOBAPROA, se creó por consenso político de los diversos actores de la política mexicana. Mantiene una comunicación más estrecha con la

sociedad y sobre todo, en teoría, es un organismo autónomo que valora y define sus propias decisiones. Si bien es cierto todavía tenemos rezagos (principalmente éticos, principalmente, por lo últimos escándalos de algunos de los miembros del IPAB) en la protección al ahorro bancario el camino es el adecuado

Para muchos, la banca es un sector eje de un sano crecimiento, ya que son los encargados de proporcionar créditos para el crecimiento de la industria, y de captar los ahorros de todos los sectores productivos del país. Es por lo tanto, un sector que debe tener una situación estable, para convertirse en motor de un sano crecimiento en la nación.

Desgraciadamente, capítulos como el del FOBAPROA empañan a este sector. Primeramente, se considera que el problema va más allá de una resolución de carácter financiero. La economía también es política, y por lo tanto debe de entenderse que cuando la política se antepone a los principios básicos de moral y ética profesional los resultados son catastróficos.

El problema del FOBAPROA debe investigarse hasta sus ultimas consecuencias en lo que a fraudes y movimientos financieros mal intencionados se refiere. No es posible que los autores de este conflicto estén libres, o peor aún, ocupando algún puesto de servidores públicos de primer nivel. Si bien es cierto, FOBAPROA debió existir y actuar como soporte de la crisis económica hacia la banca mexicana, su apoyo no debió ser incondicional y a puerta abierta, se debieron establecer lineamientos más claros, y sobre todo, más transparentes.

Como se pudo apreciar en uno de los capítulos, los sistemas de garantía de depósitos han existido en algunos países desde hace décadas; estos sistemas son sanos, tal y como pretende ser el IPAB. Sin embargo, el daño es ya mucho y los pasivos aunque se prolonguen de duración, pronto tendrán que ser pagados por todos los mexicanos. La protección de los ahorros de toda la sociedad no debe ser una parte más del juego político de muchos personajes de la vida pública nacional. Debe ser un ejercicio financiero sano, objetivo e imparcial, que denote una preocupación de carácter económico y no de poder. México deberá continuar con el esquema que se ha propuesto a través del IPAB y mejorarlo día a día. La defensa del ahorro no debe ser distinta por cantidades,

portadores o instituciones, debe ser un derecho de los mexicanos y no debe dar pauta a desviaciones de fondos.

Con todos los elementos integrados en este documento, se puede hacer la conclusión de que es necesario contar siempre con un sistema de seguro de depósitos eficiente y transparente que evite abusos de miembros de la banca o del público usuario. También es importante llevar a cabo una prevención continua de parte de las autoridades financieras para llevar un control tanto de los bancos como de sus operaciones y lograr mantener un sistema financiero con equilibrio.

Las principales recomendaciones que podrían hacerse para el futuro es que las autoridades lleven a cabo una revisión cotidiana a las actividades de protección del ahorro bancario que lleva el IPAB a través de auditorías tanto de SECODAM como del Poder Legislativo en donde se busque la transparencia operativa del Instituto y no con fines políticos. Es muy importante que el IPAB se consolide como un organismo carente de corruptelas y malos manejos, en donde las funciones de cada uno de los funcionarios que lo conforman sean siempre profesionales y transparentes.

Otra recomendación va en el sentido de que la banca debe consolidar sus procesos de otorgamientos de créditos, en donde no solamente se evalúe con mucha objetividad a la persona que será sujeta del mismo, sino que también se contemple el entorno económico nacional y mundial que pueden incidir en la modificación de las condiciones en que se otorgan créditos (esto debe aplicarse desde la entrega de una simple tarjeta de Crédito hasta un crédito por millones de pesos). En este punto se deben fortalecer por ley los departamentos de Auditoría Interna de las Instituciones Bancarias así como una mayor participación de la CNBV.

Debe exigirse a los bancos que más créditos reportaron al FOBAPROA a que reduzcan sus gastos, que castiguen penalmente a sus principales defraudadores y que se les confisque lo que se pueda. Insisto, no debe ser una cacería de brujas con tintes políticos, simplemente se debe ser firme con aquellos que pueden en parte, disminuir la carga que se le deja al gobierno y por parte a la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS BASE

SHCP

Fobaproa, le verdadera historia
Primera Edición 1998.

SOLIS Rosales Ricardo (coordinador)

Del Fobaproa al Ipab

UAM / Plaza y Valdés editores.

FARBER Guillermo

Fobaproa La bomba de Tiempo

Times Editores

BORJA Martínez Francisco

El nuevo sistema financiero mexicano

F.C.E.

ALONSO Aguilar Enrique

Nuestra banca: una visión desde adentro.

F.C.E.

IPAB. Informe de Actividades 2000.

Ley de Protección al Ahorro bancario

DOF Enero de 1999.

Reglamento Interior del Banco de México

1994

Página de Internet www.larevista.com.mx
Artículo del IPAB presentado por el P.A..N.

Apuntes del Seminario de Economía Financiera
Impartido por el Lic. José Luis Ayala Trejo.

El FOBAPROA y las recientes reformas financieras
Leopoldo Solís. Instituto de investigaciones económicas y sociales Lucas
Alaman.

1999.

Antonio Manero

"La revolución bancaria en México". Editorial Porrúa.

1991

Antonio Manero

"LA reforma bancaria en la revolución constitucionalista"

Biblioteca del INHERM

Ley reglamentaria del Servicio Público de banca y Crédito.
DOF Diciembre de 1982

Ley de Instituciones de Crédito

DOF 1990

Lecturas en revistas de la Comisión nacional bancaria, revista Siempre, revista
de la Asociación de Banqueros de México, revista Comercio exterior.

ANEXO (PAGARE FOBAPROA)

Por este pagare el Banco de México, en su carácter de fiduciario en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, se obliga a cubrir a la orden de Bancomer, S.A., en México, D.F., el último día hábil bancario del mes de diciembre de 2013, la cantidad de \$10,848'019.66324 (DIEZ MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS 24/100 M.N.)

El presente pagaré causará intereses capitalizables trimestralmente, a partir de la fecha de suscripción y hasta el 30 de junio de 1996, a una tasa igual al promedio aritmético de las tasas anuales de rendimiento, equivalentes a las de descuento, de los Certificados de la Tesorería de la Federación a 91 días en colocación primaria, o al plazo que sustituya a este en caso de días inhábiles (Tasas de los CETES), emitidos durante el periodo en que se devenguen los propios intereses.

A partir del 1° de julio de 1996 y hasta el 31 de marzo de 1999, a una tasa igual a la que se obtenga de sumar 2 (dos) puntos porcentuales al promedio aritmético de las Tasas de los CETES, emitidos durante el periodo en que se devenguen los propios intereses y, a una tasa igual a la que se obtenga de restar 1.35 (uno punto treinta y cinco) puntos porcentuales al promedio aritmético de las Tasas de los CETES emitidos durante el periodo en que se generen los intereses, a partir del 1° de abril de 1999 y hasta su vencimiento.

Las tasas anuales de rendimiento, equivalentes a las de descuento, serán las que periódicamente da a conocer el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante aviso publicado en los periódicos de mayor circulación en el país.

Si en alguna semana no se emiten CETES a 91 días o al plazo que lo sustituya en caso de días inhábiles, para esa semana se considerará la tasa de los CETES emitidos al plazo más cercano a este. Llevada en "curva de rendimiento" a 91 días.

Los intereses se calcularán dividiendo la tasa anual aplicable entre 360 y multiplicando el resultado así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos durante el periodo en que se devenguen.

Los intereses serán pagaderos en la fecha en que deba cubrirse el principal de este pagare

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro podrá en cualquier momento pagar anticipadamente, total o parcialmente, el saldo insoluta, debiendo cubrir los intereses correspondientes a la fecha de liquidación de que se trate.

Este pagare no es negociable.

México, D.F., a 31 de diciembre de 1993.

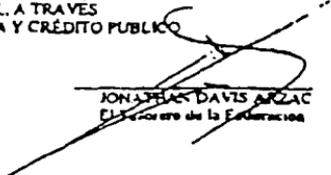
BANCO DE MEXICO, EN SU
CARÁCTER DE FIDUCIARIO EN EL FONDO
BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO


ANGEL PALOMINO FASBICH
Delegado Fiduciario


JAVIER ARZUCUNAGA GOMEZ DEL CAMPO
Delegado Fiduciario

POR AVAL
EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVÉS
DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO


MARTIN WERNER WADFELD
El Director General de Crédito Público
de conformidad con la fracción XIX del
artículo 6 del Reglamento Interior de la
Secretaría de Hacienda y Crédito Público


JONATHAN DAVIS ARZAC
El Tesorero de la Federación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN