

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



La Administración y el Sistema Financiero en México. Análisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), implementación de programas de rescate bancario y legalización del rescate: creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

TESIS

Que para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Opción: Administración Pública)

Presentan

Enrique Toscano Mejía
Juan Carlos Torres Valadez

Dirección de Tesis

Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua



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.

Índice

Introducción	1
1. Estado, Administración Pública, Política Económica y Sistema Financiero	6
1.1 Intervención del Estado en la Economía	6
1.2 Administración Pública y Política Económica	8
1.3 El Sistema Financiero Mexicano	15
1.3.1 ¿Qué es el Sistema Financiero?	15
1.3.1.1 La regulación en el Sistema Financiero Mexicano	24
1.3.1.2 El Comité de Basilea control y Regulación de los bancos	25
1.3.1.3 Órganos reguladores del Sistema Financiero Mexicano (Entidades normativas)	32
1.3.1.4 Intermediarios Financieros	41
1.3.2 El Sistema Bancario Mexicano	44
1.3.2.1 La importancia de las funciones de los bancos en el sistema financiero.	46
1.3.2.2 El sistema de pagos	49
1.3.2.3 Los bancos y el seguro de depósitos.	50
2. Neoconservadurismo y crisis del Sistema Financiero Mexicano	55
2.1 Neoconservadurismo	56
2.1.1 La globalización económica	60
2.1.2 El Consenso de Washington y sus políticas. El paradigma económico del capitalismo actual	62
2.2 Factores de las crisis bancarias	68
2.3 Orígenes y crisis bancaria en México	79
2.3.1 Nacionalización de la Banca Mexicana en 1982.	82
2.3.2 La desregulación y liberación financiera	86
2.3.3 Reprivatización.	91
2.3.3.1 Proceso de Desincorporación.	98
2.3.3.2 Reforma Financiera.	105
2.3.3.3 La privatización bancaria ¿eficientización de la banca?	107
2.3.4 Crisis financiera de 1994	110
2.3.4.1 Devaluación del tipo de cambio.	111
2.3.4.2 Ajuste macroeconómico.	114
2.3.4.3 Crecimiento del financiamiento bancario	116
3. La Administración Pública y el Sistema Financiero en México. Análisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), implementación de programas de rescate bancario y legalización del rescate: creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).	124
3.1 Fragilidad legal y financiera del FOBAPROA, ante el panorama de las ilegalidades y el papel de los órganos reguladores	127
3.1.1 Antecedentes del FOBAPROA	128
3.1.2 Origen y creación del FOBAPROA como ayuda al Sistema Financiero Mexicano	130
3.1.3 La fragilidad legal y financiera del FOBAPROA se evidencia una vez que estalla la crisis de 1994-1995	134
3.1.4 Los Órganos Reguladores y la Supervisión Bancaria	140

3.2	Implementación de los Programas de Rescate Bancario, mecanismos del gobierno para sanear parte de la crisis financiera	143
3.2.1	Las opciones del gobierno ante la crisis	147
3.2.1.1	Los Programas de Rescate Bancario	149
3.2.2	Resultados del FOBAPROA y de los Programas de Rescate Bancario (un rescate parcial de la crisis)	172
3.2.3	Evaluación de la participación del FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario para la solución de la crisis	186
3.3	La legalización del Rescate Bancario creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	216
3.3.1	Del FOBAPROA al IPAB	228
3.3.2	Análisis del informe Michael Mackey (auditor)	235
3.4	El resultado del rescate: una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente	244
	Conclusiones	250
	Glosario de Términos	259
	Biblio-hemerografía	281

Introducción

De las cantidades de los tópicos económicos que se han dado a lo largo de la historia de nuestro país, surge la necesidad de analizar la crisis del sistema financiero y los mecanismos de prevención y solución implementados por el Gobierno Federal para combatir la crisis bancaria de 1994-1995. Asimismo, existe el interés por comprender los cambios presentados dentro del nuevo papel que tiene el Estado en la intervención de la economía.

De esta manera, el objetivo de este trabajo es analizar el papel que desempeñó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y los Programas de Rescate Bancario en la crisis financiera de 1994-1995, porque son los mecanismos que utilizó el Gobierno Federal para prevención y combate de la crisis de los noventa, la poca efectividad del rescate bancario y que se materializa con la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), tema que se aborda en el presente trabajo; en otras palabras, el FOBAPROA fue creado como parte de las medidas que antecedieron la reprivatización del Sistema Bancario Mexicano, las ilegalidades cometidas alrededor del rescate bancario representan un costo que todos los contribuyentes debemos pagar, su final legalización del rescate se da con la propuesta de Ley de 1998, donde se propone la creación de un Instituto que sustituya al FOBAPROA, el IPAB.

Para el tema que se presenta, se analizará el papel del Estado en la economía, se estudiará la política económica y la función que tiene el sistema financiero en ella, además que se tendrá que realizar un análisis de los órganos reguladores del Sistema Financiero Mexicano, su papel, sus alcances y la importancia de contar con sistemas de supervisión que permitan el mejor funcionamiento del Sistema Financiero. Asimismo, se describirán los principales acontecimientos históricos que repercutieron en dicha crisis, destacando el modelo neoliberal donde su principal

bandera es la reducción del Estado. Se estudiarán los resultados del FOBAPROA y de los programas de rescate bancario y se analizará la creación del IPAB.

Como un primer acercamiento para indagar nuestro objeto de estudio, se tiene la siguiente hipótesis: La fragilidad legal y financiera del FOBAPROA se hizo evidente cuando estalla la crisis de 1994-1995, las ilegalidades realizadas por los actores del sistema financiero y permitidas por las autoridades responsables de la regulación financiera, superaron el margen de operación del FOBAPROA. La implementación de los Programas de Rescate Bancario por el Gobierno Federal, fueron los mecanismos mediante los cuales se saneo parte de la crisis financiera pero las ilegalidades cometidas, que dieron pauta a la crisis, se “legalizaron” con la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el resultado es una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente.

Para la realización de esta investigación se recurrió, en una primera instancia, a la recopilación de elementos teóricos disponibles y a la ubicación de conceptos para la interpretación de nuestro objeto de estudio. En una segunda etapa, se señalan los acontecimientos históricos a fin de reconstruir y explicar aspectos significativos de nuestro trabajo, específicamente se estudia el modelo neoliberal y el resultado de la implementación de sus políticas: la crisis financiera. Por otra parte, se analizó la información empírica disponible a fin de estar en posibilidad de comprobar nuestra hipótesis y enriquecer el contenido del trabajo.

Específicamente, en el **Capítulo 1**, se presentan las referencias teóricas que explican la naturaleza del Estado, la Administración Pública, su intervención en la economía a través de la Política económica y los conceptos básicos del sistema financiero y del subsistema bancario. En tal sentido, se analiza la intervención del Estado en la economía bajo los aspectos jurídicos y conceptuales, se estudia al sistema financiero y se desglosa la estructura bajo la cual el Estado lo regula a través de dependencias y organismos gubernamentales como lo son: la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En esta sección se señala la importancia de las funciones de los bancos en el sistema financiero así como la necesidad de implementar mecanismo sobre el seguro de los depósitos.

En el **Capítulo 2**, se analizan, los acontecimientos históricos que repercutieron en la crisis financiera de 1994-1995, en una primera instancia, se estudia a la teoría del neoliberalismo y las consecuencias que resultaron por la implementación de sus políticas principalmente la crisis económica. Bajo un marco conceptual se explican los elementos y políticas del neoliberalismo y la crisis, donde se desglosan los factores macroeconómicos y microeconómicos que dan origen a una crisis bancaria. En un segundo momento, se señalan los acontecimientos históricos que antecedieron a la crisis bancaria de 1994-1995. Por tal razón, se revisan tres períodos básicos: la nacionalización de la banca en 1982; la privatización de las instituciones de crédito en los años de 1990 a 1992 y la crisis financiera a finales de 1994 y principios de 1995.

En este capítulo se explican los elementos bajo los cuales se gestó la crisis bancaria lo que nos permite comprender que ésta no fue un evento repentino sino el resultado de diversos eventos que acontecieron durante los años ochentas y noventas cuando el gobierno mexicano decidió adentrarse al modelo neoliberal. Desde esta perspectiva, se realiza un análisis de las consecuencias que tuvieron la nacionalización de la banca en los ochentas y la privatización de las instituciones de crédito en los noventas como por ejemplo, la pérdida del capital humano con experiencia en la actividad bancaria y el rezago tecnológico frente a los competidores internacionales.

La crisis financiera a finales de 1994 y principios de 1995 se analiza en este capítulo bajo los siguientes aspectos: devaluación del tipo de cambio; los ajustes macroeconómicos; el crecimiento del financiamiento bancario y los factores microeconómicos.

Por lo que respecta al **Capítulo 3**, se desarrollan y se analizan la fragilidad legal y financiera del FOBAPROA que se hizo evidente cuando estalla la crisis financiera de 1994-1995. Se señalan las ilegalidades realizadas por los actores del sistema financiero y permitidas por las autoridades responsables de la regulación financiera.

Asimismo, se evalúan a los Programas de Rescate Bancario, demostrando que fueron mecanismos poco efectivos para la solución de la crisis. Para esta evaluación se aprovecha la metodología de un estudio sobre crisis bancarias, realizado por el Fondo Monetario Internacional y presentado por el Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE).

En este capítulo se señala que el rescate bancario fue realizado de manera ilegal y el Gobierno Federal lo legalizó con la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Por último es preciso puntualizar que los eventos de la crisis financiera necesitan de la intervención del Estado, donde se asumen costos políticos, económicos y sociales y donde la sociedad es la más afectada, esto nos lleva a reflexionar de los alcances que puede tener una crisis financiera como la acontecida en 1994-1995: mayor desempleo, pauperización, inseguridad económica y social, vandalismo, etc.

En las **conclusiones**, se recuperan los aspectos más importantes y centrales de este trabajo; asimismo, se realizan algunas reflexiones obtenidas por esta investigación. Particularmente se desglosan los resultados que señalan la fragilidad del FOBAPROA como medio preventivo de la crisis, la ineffectividad de los programas de rescate bancario y la legalización del rescate con la creación del IPAB.

Como parte de la recopilación de fuentes que utilizamos para la realización de esta investigación, anotamos la biblio-hemerografía general referida a todos aquellos documentos,

libros, artículos y direcciones electrónicas que fueron localizadas. También se incluye un glosario de términos que, en su conjunto, permiten comprender mejor nuestro objeto de estudio.

1. Estado, Administración Pública, Política Económica y Sistema Financiero

Con la finalidad de ubicar nuestras referencias conceptuales para el desarrollo de nuestro objeto de estudio, en el presente capítulo se desarrolla y se analiza la intervención del Estado en la economía, el papel de la Administración Pública y su función en el sector económico, a través de la política económica. Se expone un marco de referencia del sistema financiero mexicano y se analizan los órganos reguladores de dicho sistema. Bajo esta perspectiva, se señala el papel de la Administración Pública en la regulación del sistema financiero terminando con el estudio del subsistema bancario como principal componente de dicho sistema.

1.1. Intervención del Estado en la Economía

Hablar del Estado implicaría entrar en controversia por las múltiples definiciones teóricas y por tanto conceptuales que existen en la materia, es por eso que Norberto Bobbio en su libro titulado “Estado, Gobierno y Sociedad”, manifiesta que la definición del Estado “depende de criterios de oportunidad y no de verdad”.¹

En realidad al ser el objetivo de las ciencias sociales el estudio de la sociedad y los elementos que la integran, y al ser ésta por naturaleza cambiante de conformidad con el espacio-tiempo en que se ubica, la definición de Estado varía de acuerdo a la teoría y al momento histórico.

No obstante, generalmente podemos señalar tres causas de la intervención estatal en la economía:

¹ Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política”. FCE. 1999. Pág. 91

- Normatividad en la formación y organización del mercado (intercambio mercantil).
- Estabilidad en el comportamiento del mercado (organizar al sistema de relaciones económicas).
- Normatividad en la distribución de la riqueza.²

Derivado de lo anterior, podemos decir que el Estado tiene cuatro funciones dentro de la actividad económica: a) Función reguladora (garantizar el funcionamiento del mercado a través de la configuración y el mantenimiento de un marco institucional); b) Función asignativa: se refiere a la producción por parte del Estado de bienes y servicios; c) Función redistributiva (donde el objetivo es cambiar la distribución de la renta –ingresos y egresos-) y e) Función estabilizadora (se trata de reducir todas las perturbaciones cíclicas de la economía tratando de conseguir un crecimiento más equilibrado)³

Es importante señalar, que las causas que provocan la intervención estatal no se originan solamente en épocas de crisis, sino que se observan también en las épocas expansivas del ciclo.⁴

José Ayala Espino⁵ señala que el objetivo de la intervención del Estado puede ser orientativa, en el sentido que incentiva a la economía privada, para que ésta realice determinadas acciones. La acción del sector público sobre la economía puede tomar la forma de regulación de los distintos procesos económicos, mediante la actividad legislativa conforme el marco institucional dentro del que se desarrolla la producción, el comercio y las finanzas o mediante la manipulación y control de las variables económicas significativas que guían la iniciativa privada,

² Véase la página en la Internet <http://www.gestiopolis>

³ Véase la página en la Internet <http://www.maixmail.com>

⁴ Es importante señalar que la intervención del Estado en la economía no responde solamente a los ciclos de crisis económica que puedan presentarse. Al contrario, su intervención responde, también, a la prevención de un evento como éste, donde la planificación en una economía de mercado debe explicarse con relación a la intervención estatal en la economía.

Véase a Ayala Espino, José. “Estado y Desarrollo.” FCE, México, 1988.

⁵ Ayala Espino, José. “Estado y Desarrollo”. FCE. México, 1988.

a través de la política fiscal, monetaria o comercial. Así mismo, la intervención estatal puede realizarse a través de la intervención directa del sector público en la actividad económica.

Los efectos que de aquellos fenómenos en los que se manifiesta la naturaleza siempre cambiante (debido a la innovación tecnológica) y la complejidad de los procesos productivos y de intercambio, procesos que, en última instancia, son los que determinan el ritmo y profundidad de los cambios sociales así como el de los agentes o grupos sociales, imprimiéndoles un sentido y proporcionándoles un marco explicativo y valorativo. Estos cambios en definitiva, son los que decidirán las características, los alcances y los límites de la intervención estatal en la economía.

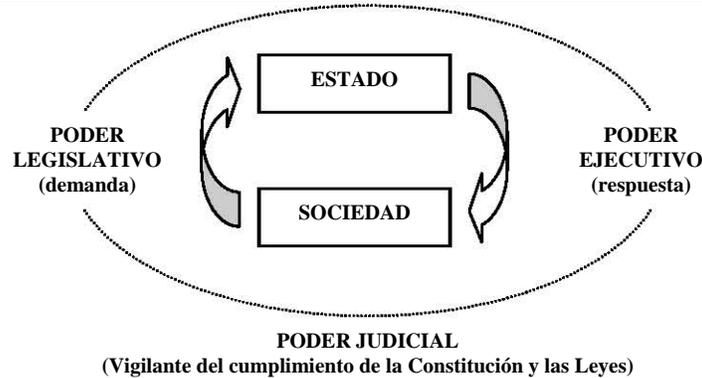
1.2. Administración Pública y Política Económica

Ya hemos hablado del papel que tiene el Estado en la economía, sin embargo, el estudio del Estado exige necesariamente el análisis del gobierno a partir de la División de los Tres Poderes de la Federación: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Cuadro 1.1, nos muestra la relación de los Tres Poderes, donde debemos considerar que la sociedad demanda soluciones a sus problemas y el Estado a través del Poder Ejecutivo propone, planea y ejecuta soluciones a los problemas sociales:

Es importante destacar que las demandas sociales son llevadas por el Poder Legislativo al seno del Estado, por eso, "el Poder Legislativo es el representante de la sociedad ante el Estado", y las respuestas a dichas demandas, se plantean con políticas gubernamentales que propone el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública, de esta manera, "el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública representa al Estado ante la sociedad" y el Poder Judicial está encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes.

Cuadro 1.1 Relación entre Estado y Sociedad



Fuente: Elaborado en base a la información recopilada en esta investigación.

Derivado de lo anterior, la Administración Pública, dice Marshal E. Dimock "se refiere al "que" y al "como" del gobierno. El "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo...El "como" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito, los programas cooperativos".⁶

Desde esta perspectiva, la Administración Pública se entiende como el sistema de gobierno, donde el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana, determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, y como se atiende los intereses públicos.

La Administración Pública se refiere a la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general, se ocupa, así, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Desde el punto de vista orgánico, diremos que la administración pública es el órgano del Estado encargado de proveer satisfactores a la sociedad.

Por su parte, la política económica se entiende como la intervención deliberada del Estado en la economía, donde la función propia del Estado es la "normatividad y conducción de las

⁶ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública I. Teoría General, Planificación, Presupuestos*. Pág 19. FCE. 1983. México.

actividades económicas efectuadas por los hombres en el seno de la sociedad"⁷. El Estado toma y administra recursos del conjunto social para satisfacer necesidades colectivas, es decir, actúa en la realidad social y administra los bienes de la colectividad.

La intervención del Estado se manifiesta por:

- a) Las normas que fija el Estado para la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos.
- b) A través de las actividades de producción, circulación y distribución.

Aunque el liberalismo se ha empeñado en reducir el papel del Estado en la economía, la realidad demuestra que la participación estatal es cada día más importante en el desarrollo de una nación. Los principios de dicha corriente se basan en el libre juego de los intereses perseguidos por cada uno de los individuos, lo que traerá, según la teoría liberal, el bienestar general, asimismo, la famosa mano invisible de la que habló Adam Smith ordenaría en beneficio colectivo las acciones de manera individual donde cada quien realizará en persecución de sus propios fines, y donde el mercado es capaz de regular las cuestiones económicas.

En realidad queda claro que la realización de los intereses individuales, trajo resultados contrarios al supuesto bienestar colectivo, "la ideología liberal debe admitir que si la competencia constituye un elemento fundamental a ser preservado para alcanzar sus objetivos, la ley, en un momento determinado, debe intervenir para corregir las deformaciones de la competencia."⁸

⁷ Andrade Sánchez, Eduardo. *"La intervención del Estado en la Economía"*. Revista Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM. Coordinación de Humanidades. 1986. México.

⁸ Idem. Pág. 13

Y efectivamente, la intervención del Estado en la economía ha dejado plasmado que la Administración Pública juega un papel trascendental para el transcurso económico de una sociedad, la norma jurídica emitida por el Estado es en realidad la que permite la libertad económica, por eso esta última es producto de la intervención estatal.

La intervención del Estado en la economía conforme a la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal⁹, a su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en sus artículos 1° y 2° que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, integran la Administración Pública Centralizada y que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.¹⁰

Dentro de las principales dependencias que actúan en la política económica, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 31 otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control del sistema financiero mexicano; por lo que corresponde a la administración descentralizada, encontramos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México, a la Comisión de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos. La diferencia de la administración centralizada y descentralizada radica en que la primera, no cuenta con patrimonio

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Art. 90

¹⁰ Agenda de la Administración Pública Federal. "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*". Art. 1° y 2°. Ediciones Fiscales Isef, S.A. Marzo de 2001. México.

propio ni con personalidad jurídica por ello, sus recursos provienen del presupuesto de egresos de la federación y su norma se basa en las leyes provenientes del centro, por lo que corresponde a la descentralizada está cuenta con patrimonio propio (sus recursos provienen parte del presupuesto de egresos y los obtenidos por ellos) y con personalidad jurídica propia.

La participación del Estado en la economía se fundamenta en los siguientes artículos:

- Art. 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, a su vez que establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, asimismo, al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, donde el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas de desarrollo.

Se puede entender, que la Constitución otorga facultades al Estado para que el eje del desarrollo económico quede en manos de éste, sin embargo, también queda claro que la iniciativa privada y el sector social deben de participar en el mismo desarrollo. Es importante señalar que dicho artículo deja de manifiesto que la Administración Pública tendrá la tarea de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica de la manera más conveniente.

- Art. 26 de la CPEUM. Establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima equidad al crecimiento de la economía.

Aunque la planeación debe enfocarse a los sectores políticos, sociales y económicos, no podemos negar que ésta es un instrumento por medio del cual el Estado actúa en el ámbito económico ya que constituye un proceso consistente en fijar objetivos de naturaleza económica a corto, mediano y largo plazos estableciendo un orden de prioridad entre ellos.

- Art. 28 CPEUM. Principalmente establece cuales son las áreas prioritarias para el desarrollo nacional donde el Estado debe ejercer su rectoría. Para lograr tal fin, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, cabe destacar que dicho artículo establece que el Estado tendrá un banco central, donde se le facultad a este último la política monetaria.

La intervención del Estado en la economía conforme a las políticas económicas.

La intervención del Estado en la economía se manifiesta a través de diversas políticas económicas dentro de las cuales destacan: la Política Antiflacionaria (control de precios y salarios); Política Monetaria (financiamiento, controlar los niveles de precios y de la oferta monetaria); Política Anticíclica (para contrarrestar las crisis económicas, es un instrumento que analiza y propone soluciones para los ciclos económicos); Política Financiera (para atraer capital y evitar la fuga de capitales, se desenvuelve específicamente en funciones del sector financiero, bancos, casa de bolsas, etc. uno de sus instrumentos es la fijación de la tasa de interés); Política de Finanzas Públicas (gasto público e ingreso público, una de sus objetivos es el estudio, análisis y propuestas para mantener el superávit o contrarrestar el déficit); Política de Deuda Pública (Mecanismo de financiamiento interno y externo que utilizan los gobierno para hacerse de recursos) y; Política Exterior (relaciones económicas con las naciones del mundo, es tarea de la política exterior)

La Administración Pública es así, en base a lo que se ha explicado en el desarrollo de este punto, el representante del Estado en la sociedad, es el órgano ejecutor del gobierno porque se refiere a las actividades y políticas implementadas por el Poder Ejecutivo, sus acciones no deben aislarse de las cuestiones políticas porque la gestión de la Administración Pública siempre tendrá

por objeto el bienestar general, asimismo, la administración del gobierno abarca los campos sociales y económicos, estos últimos enfocados en la política económica que se refiere a la intervención deliberada del Estado en la economía.

La vinculación entre Estado, Gobierno y Administración Pública, así como la diferencia entre éstos, es lo que hace posible que el sistema económico funcione o deje de funcionar.

En el cuadro 1.2 se señalan las diferencias y vinculaciones entre Estado, Gobierno y Administración Pública.

Cuadro 1.2 diferencias y vinculación entre Estado, Gobierno y Administración Pública		
Estado	Gobierno	Administración Pública
Se compone por un conjunto de instituciones políticas y sociales.	Es parte del Estado	Se compone por un conjunto de instituciones que conforman al Poder Ejecutivo.
Se compone por el gobierno, partidos políticos, organismos sociales y civiles	Se compone por un conjunto de instituciones políticas.	Consiste en la actividad propia del Estado.
Es el seno de la relación entre gobernantes y gobernados.	Planea y ejecuta la política que mantiene al sistema.	Es el representante del Estado en la sociedad.
Territorio, Gobierno y Población.	Se fundamenta en el principio de división de poderes (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial)	Es el brazo ejecutor del Gobierno (Poder Ejecutivo)
		Establece planes y programas para solucionar los problemas de la sociedad.

Elaborado en base a la información recopilada en esta investigación.

De esta manera, el papel de la Administración Pública en la regulación financiera en México se lleva a cabo mediante un complejo sistema institucional y legal. Tanto porque el sistema financiero en sí fue modificado como por la refuncionalización del Estado hacia el mercado, este sistema administrativo sufrió importantes modificaciones durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari,¹¹ razón por la cual se analiza a continuación el Sistema Financiero mexicano.

1.3 El Sistema Financiero Mexicano

Uno de los pilares para el desarrollo económico es, evidentemente, el sistema financiero, la Teoría General de Sistemas, define el concepto de sistema como el conjunto de elementos interrelacionados entre sí que persiguen un objetivo en común, si uno de estos elementos entra ó se encuentra en crisis, afectará por tanto a todo el sistema y este se encuentra en la etapa definida como entropía, por ello, la importancia del sistema financiero, subsistema del sistema económico, en la economía nacional.

1.3.1 ¿Qué es el Sistema Financiero?

Se puede definir el sistema financiero mexicano "como un conjunto de instituciones que captan, administran, norman, regulan, orientan y dirigen tanto el ahorro como la inversión en el contexto político-económico que brinda nuestro país. Asimismo, constituye el gran mercado donde

¹¹ Véase a Cabello Alejandra. "Globalización y Liberación Financieras y la Bolsa de Valores. Del auge a la crisis". Plaza Valdés Editores. Primera edición junio de 1999. México

confluyen oferentes (ahorradores o inversionistas financieros) y demandantes (emisoras) de recursos monetarios".¹²

El objetivo del sistema financiero es captar el ahorro de los agentes económicos y canalizarlo a las áreas estratégicas para el desarrollo nacional, de las que habla el art. 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³

Derivado de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 3° determina que la Administración Pública Paraestatal estará conformada por las siguientes entidades:¹⁴

1. Organismos descentralizados.
2. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
3. Fideicomisos.

El Sistema Financiero Mexicano está conformado por las tres entidades señaladas en dicho artículo además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México ya que estas auxilian en los términos de las disposiciones legales correspondientes al Poder Ejecutivo de la Unión.

Sin embargo, la constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación del Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del

¹² Asociación Mexicana del Mercado de Capitales. Material de Apoyo de la Facultad de Economía. U.N.A.M.

¹³ Ver Constitución Política. op. cit. Art. 28

¹⁴ Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 3. op. cit.

sistema financiero quedan sujetas a su legislación específica,¹⁵ razón por la cual la manera de participar en el sistema financiero y en apoyo al Poder Ejecutivo, como se menciona en el párrafo anterior, se determina conforme a las disposiciones legales existentes y aplicables en las diferentes entidades mencionadas.

El Sistema Financiero Mexicano cuenta con las características de un sistema complejo y moderno. Esto es, en su estructura existen instituciones financieras bancarias, no bancarias y bursátiles y están supervisadas por un ejercicio compartido de autoridades financieras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Banco de México, la banca central del país. A éstas acompañan la Comisiones autónomas de las citadas autoridades, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros.¹⁶

En el caso del Sistema Financiero Mexicano siguiendo su evolución se puede constatar que éste ha pasado de ser un sistema muy incipiente y precario a otro sistema complejo moderno, pero en el que continuamente se ha puesto en duda su contribución al desarrollo. Las instituciones privadas frecuentemente han incurrido en severas ineficiencias y más de una vez han sido acusadas de perseguir políticas antinacionalistas, a tal punto que la banca privada comercial fue nacionalizada en 1982.

El campo donde se realizan las operaciones del sistema financiero se denominan mercados financieros y éstos proporcionan a los individuos, empresas y a los gobiernos un medio a través del cual pueden modificar sus patrones de consumo y de inversión en activos reales, una de las actividades preponderantes de los mercados financieros es la de canalizar

¹⁵ Art. 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales Isef, S.A. marzo 2001. México.

¹⁶ La Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se fusionaron en enero de 1995 debido a la presencia de los grupos financieros que incluyen a casas de bolsa y bancos, además de otros intermediarios autorizados por la ley. En este capítulo se analiza en puntos posteriores lo concerniente a los Órganos Reguladores del Sistema Financiero.

recursos provenientes de individuos o instituciones que desean realizar inversiones de fondo, hacia aquellos individuos o instituciones que requieren de financiamiento.

Para entender el funcionamiento de los mercados financieros, es necesario definir los siguientes conceptos:¹⁷

Unidades Económicas.- Se entiende por unidades económicas a las personas físicas, empresas ó instituciones no financieras, instituciones financieras, gobierno federal y gobiernos locales. Las actividades que llevan a cabo las diferentes unidades económicas se formalizan mediante documentos que emite la entidad que requiere del mismo (denominada Emisora) y que recibe el nombre genérico de Títulos, Valores ó Instrumentos Financieros.

Títulos Primarios.- Se refiere a la operación mediante la cual una emisora otorga títulos a cambio de fondos que recibe, ya sea en calidad de préstamo o de aportaciones de capital.

Compra de títulos de valores ó inversión.- Operación mediante la cual una entidad adquiere títulos a cambio de los fondos que otorga; al adquirente de valores se le conoce como inversionista financiero, ahorrador ó simplemente inversionista.

Intermediación Financiera.- Es el conjunto de actividades encaminadas a facilitar el flujo de fondos y el intercambio o compra-venta de instrumentos financieros.

Mercado de dinero.- Instrumentos, títulos financieros o valores de corto plazo (plazo de vencimiento generalmente menor a un año).

Mercado de capitales.- Instrumentos, títulos financieros o valores de mediano y largo plazos (vencimiento generalmente mayor a un año).

Mercado de metales.- Metales amonedados (vencimiento a plazo determinado).

¹⁷ Para mayor información en los conceptos que se describirán ver "Asociación Mexicana del Mercado de Capitales. Material de Apoyo de la Facultad de Economía. U.N.A.M". op. cit.

En México, los mercados de dinero, de capitales y de metales están conformados como se muestra en el Cuadro 1.3.

1.3 Mercado de dinero, de capitales y de metales del Sistema Financiero			
EMISOR	MERCADO DE DINERO	MERCADO DE CAPITALES	MERCADO DE METALES
GOBIERNO FEDERAL	CETES BONDES TESOBONOS AJUSTABONOS	BORES	CENTENARIOS ONZAS PLATA
EMPRESAS PRIVADAS	PAPEL COMERCIAL PAGARES EMPRESARIALES	ACCIONES OBLIGACIONES CEPI'S	
EMPRESAS PARAESTATALES	PAPEL COMERCIAL PETROPAGARE	ACCIONES OBLIGACIONES	
BANCOS	AB'S PAGARE BURSÁTIL PRLV	ACCIONES BONOS DE INFRAESTRUCTURA BONOS DE VIVIENDA BONOS DE DESARROLLO PAGARE MEDIANO PLAZO	
ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO	BONOS DE PRENDA		

Fuente: Asociación Mexicana del Mercado de Capitales. Material de Apoyo de la Facultad de Economía. U.N.A.M

De esta manera, los mercados financieros representan los diversos campos de acción donde se desarrolla el sistema financiero a través de los instrumentos mencionados, asimismo, el Sistema Financiero Mexicano abarcaría cinco subsistemas:

1. El subsistema bancario dividido en cuatro partes: a) banca múltiple; b) banca de desarrollo; c) Filiales de Instituciones Financieras del Exterior y d) Sociedades Financieras de objeto limitado.
2. El subsistema de intermediarios Financieros no Bancarios.
3. El subsistema de Intermediarios Bursátiles, integrado por la Bolsa de Valores, Casa de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Instituciones para el depósito de Valores, Sociedades Calificadoras de Valores y Sociedades de inversión.

4. El subsistema del ahorro para el retiro integrado por: a) Administradoras de fondos de ahorro para el retiro; b) Sociedades de inversión especializadas en ahorro para el retiro y c) Operadoras del sistema de datos SAR, CONSAR.

Por otra parte, en el aspecto de inspección y vigilancia del Sistema Financiero Mexicano, actualmente existen tres comisiones nacionales:

- a. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- b. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- c. La Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro.

La estructura general del Sistema Financiero Mexicano se puede observar en el cuadro 1.4. en este cuadro se observa que el Sistema Financiero Mexicano se agrupan intermediarios financieros públicos y privados, esto es, se trata de un sistema de carácter mixto, teniendo a la cabeza a las autoridades monetarias, comprendidos de la siguiente manera:

- Instituciones de Crédito (Instituciones de Banca Múltiple; Banca de Desarrollo –Sociedades Nacionales de Crédito-).
- Organizaciones Nacionales de Crédito.
- Instituciones de Seguros y Fianzas.
- Mercados de Valores.
- Filiales de intermediarios financieros del exterior.

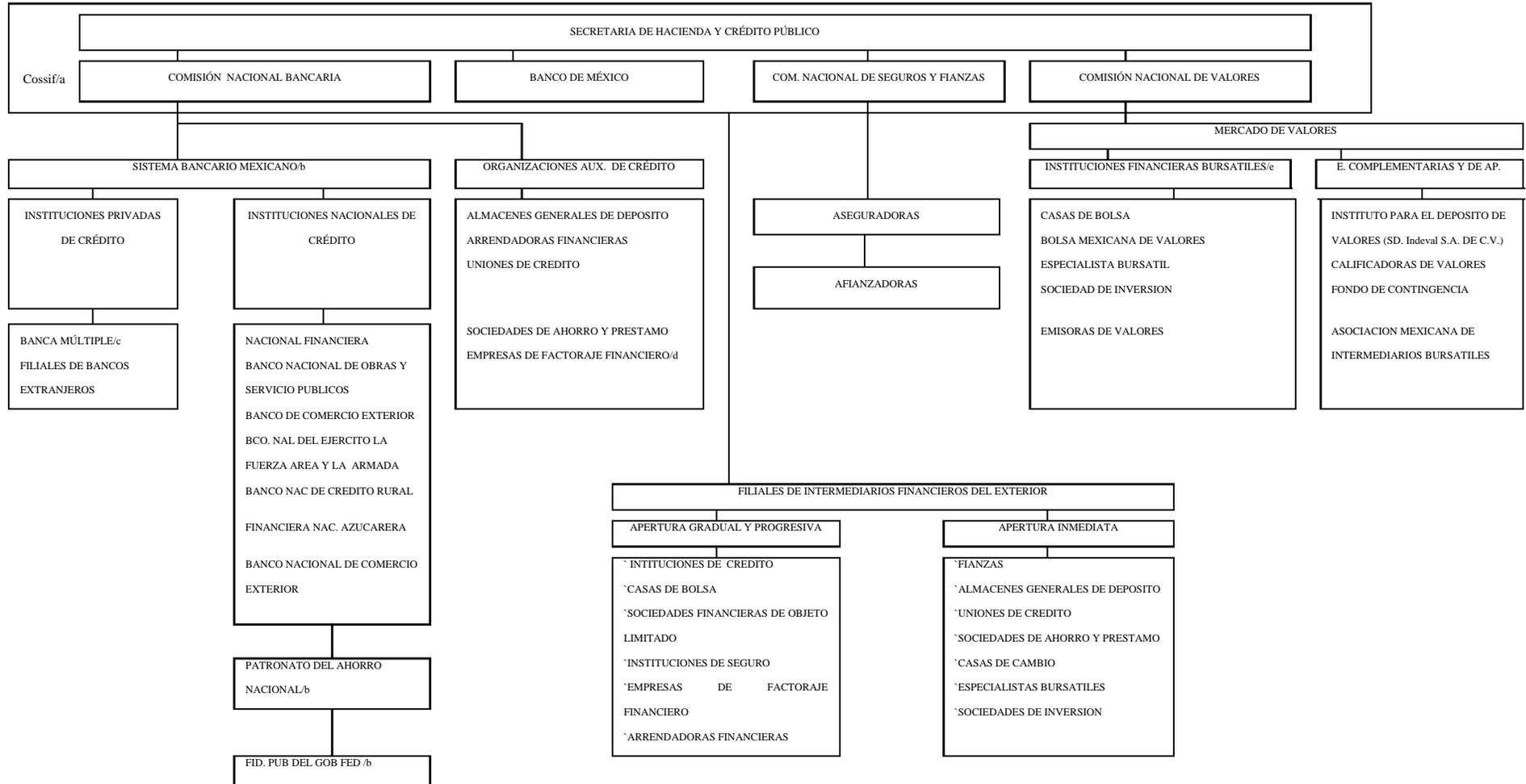
Hay que resaltar que en este esquema participan a partir de 1994 los intermediarios y grupos financieros extranjeros.

Del Sistema Financiero Mexicano, de acuerdo con la clasificación anterior, también puede decirse que está conformado de: 1) instituciones nacionales bancarias, 2) de instituciones no bancarias, 3) del mercado de valores, 4) por instituciones financieras bancarias, 5) y no bancarias

extranjeras. Debe recordarse que una de las características de las instituciones bancarias o de crédito es que son intermediarios financieros monetarios porque sus pasivos forman parte del circulante monetario de un país, por lo que se sujetan a la regulación de la banca central. Las no bancarias manejan pasivos de diferentes características, en tanto que el mercado de valores es una institución especializada en la oferta de títulos para el financiamiento privado y gubernamental y su compra y venta abierta por parte del público inversionista.

Mediante la política financiera y monetaria, estas instituciones y organismo conforman los intermediarios financieros del Sistema Financiero Mexicano, son sujetos a una regulación y vigilancia específica por parte de las autoridades financieras. Cabe destacar, que como se señaló al principio de este punto, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos, son parte de la Administración Pública Paraestatal.

Cuadro 1.4 EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO



/a Coordinación de Organismos Superiores del SFM se instituyó para unificar criterios de las Comisiones en relación a las agrupaciones financieras.

/b Integrantes del Sistema Bancario Mexicano.

/c De cobertura Nacional (18 bancas) y Regional (11 bancas)

/d Y las otras leyes consideren como tales.

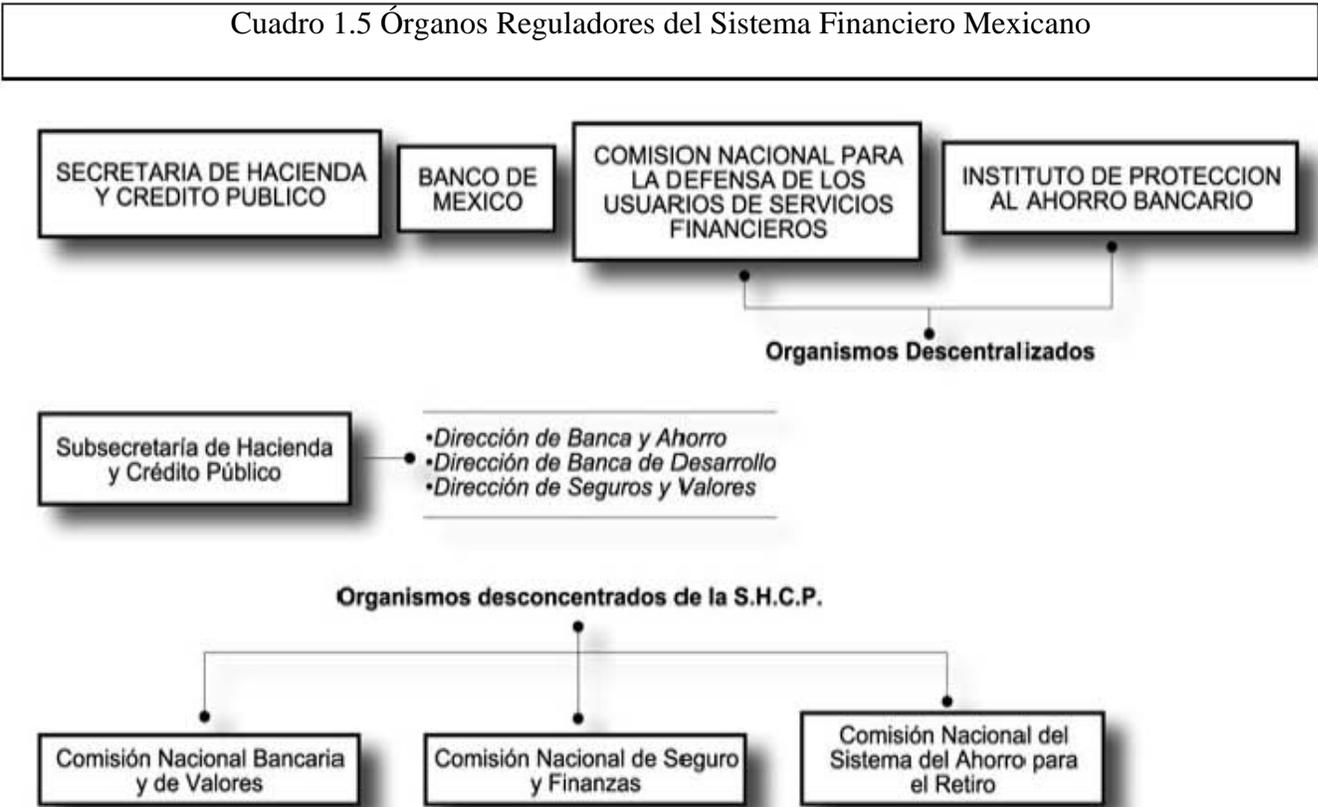
/e Los bancos indirectamente operan la intermediación de instrumentos negociables en Bolsa mediante fondos de inversión y cuentas maestras.

Nota: Las relaciones son sólo esquemáticas, sin que necesariamente se establezcan relaciones de jerarquía.

FUENTE: CABELLO ALEJANDRA. "GLOBALIZACIÓN Y LIBERACIÓN FINANCIERA Y LA BOLSA MEXICANA DE VALORES. DEL AUGE A LA CRISIS. Pag. 172

Es preciso señalar, que en el Cuadro 1.4 se tiene por separado a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. Antes de 1994, esta estructura era funcional, para enero de 1995 dichas comisiones se fusionaron debido, principalmente, a la presencia de los grupos financieros que incluían las casas de bolsa y bancos además de otros intermediarios. Esto implica que la responsabilidad a partir de 1995 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores creciera en una magnitud considerable, lo que origina que dicha Comisión juegue un papel importante en la regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano.

Los Órganos Reguladores del Sistema Financiero Mexicano se muestran en el cuadro 1.5.



FUENTE: Tomado de la página de Internet www.cbm.org.mx/Ser_sfestructura.htm

1.3.1.1 La regulación en el Sistema Financiero Mexicano

La actual coyuntura internacional de consolidación de actividades financieras en conglomerados liderados por una sociedad controladora, ha vuelto imperioso el establecimiento de medidas que ayuden a fortalecer los procesos de supervisión bancaria.

Eso con el afán de implementar un sistema moderno de supervisión integral y preventivo, que responda a las exigencias que impone el actual dinamismo de los negocios financieros y para garantizar la transparencia en el desarrollo y funcionamiento del sector bancario.

En ese marco, el Comité de Basilea estableció los principios bajo los cuales las naciones deben controlar y supervisar los sistemas bancarios. “El Comité de Basilea sobre el Control de Bancos, con la aprobación de los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de Diez países... establece un conjunto de veinticinco principios básicos que en consideración del Comité de Basilea deben ser adoptados para lograr un sistema de control eficaz”.¹⁸

Aunque el Comité de Basilea data de 1997, en los años subsecuentes las potencias y Organismos internacionales siguen estudiando, analizando y estableciendo los mecanismos de control y supervisión bancaria que a su juicio son los más aptos para tener sistemas bancarios sólidos.¹⁹

¹⁸ Véase “Principios Esenciales de Basilea para el control bancario eficaz” Página web: <http://unsifo.state.gov/journals/ites/0898/ijes/elfaf2.htm>

¹⁹ Cabe señalar que los Principios Esenciales de Basilea fueron redactados por el Comité de Basilea, en estrecha colaboración con las superintendencias bancarias en quince países de mercados emergentes y después de extensas consultas con muchas otras superintendencias bancarias en todas partes del mundo.

1.3.1.2 El Comité de Basilea control y regulación de los bancos.

El Comité de Basilea sobre el control de bancos es un comité de superintendencias bancarias, establecido en 1975 por los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de Diez países. Está integrado por altos representantes de las superintendencias y de los bancos centrales de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, el Reino Unido, Suecia y Suiza. En abril de 1997 el Comité dio a conocer dos documentos:

- a) Un amplio conjunto preliminar de Principios Esenciales para el Control Eficaz de los Bancos (los Principios esenciales de Basilea); y
- b) Un compendio (que es actualizado periódicamente) de las recomendaciones, directrices y normas actuales del Comité de Basilea, la mayoría de ellas con referencia cruzada en el documento de los Principios Esenciales.

Es importante señalar, que el Comité de Basilea trabajo en estrecha colaboración con las superintendencias bancarias fuera del G-10 en la preparación de los principios. Este documento fue redactado por un grupo compuesto de representantes del Comité de Basilea y de Chile, China, Hong Kong, México, la República Checa, Rusia y Tailandia. Otros nueve países (Argentina, Brasil, Hungría, India, Indonesia, Corea, Malasia, Polonia y Singapur) colaboraron estrechamente en la tarea. Durante este proceso se mantuvieron además amplias consultas con un grupo más amplio de superintendentes, individualmente, tanto directamente como por medio de grupos regionales de estas autoridades, y con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.²⁰

²⁰ Sin restarle importancia, el documento de Basilea insta a los organismos nacionales a aplicar los Principios para el control de todas las organizaciones bancarias dentro de sus jurisdicciones. Los principios son requisitos mínimos y en muchos casos será necesario complementarlos con otras medidas encaminadas a atender condiciones y riesgos propios del sistema financiero de cada país. Véase <http://unsifo.state.gov/journals/ites/0898/ijes/elfaf2.htm>

“Los principios Esenciales de Basilea tienen por objeto servir de referencia para los superintendentes y demás autoridades públicas dentro de los países e internacionalmente. Es cuestión de las superintendencias nacionales, muchas de las cuales buscan fortalecer su actual régimen de control, utilizar el documento adjunto para revisar los arreglos de control que estén en vigencia e iniciar un programa para remediar cualquier deficiencia tan rápidamente como sea práctico dentro de sus facultades legales”.²¹

Los Principios de Basilea surgen de la necesidad eminente para combatir las crisis bancarias que se presentaron en los años noventa principalmente en los países en vías de desarrollo. Estos principios han sido diseñados de manera que puedan ser verificados por los superintendentes, grupos de superintendentes y el mercado en general.

“...El Comité de Basilea, junto con otras organizaciones interesadas, participará en la vigilancia del progreso que logre los países individualmente en la puesta en la práctica de los Principios...Se sugiere que el FMI, el Banco Mundial y otras organizaciones interesadas se valgan de estos Principios para ayudar a los países individualmente a fortalecer los arreglos de control de los bancos, como parte de su tarea de fomentar la estabilidad general macroeconómica y financiera...”²²

Los Principios Esenciales del Comité de Basilea se pueden agrupar en siete grandes bloques y son los siguientes:

²¹ Naredo, José Manuel “Claves de la Globalización Financiera y de la Presente Crisis Internacional”. Pág. Web <http://www.attacmadrid.org/d/2/020611072825.php>

²² Ibid.

A. Condiciones previas para el control eficaz de bancos.

1. Un sistema eficaz de control bancario asignará responsabilidades y objetivos claros a cada uno de los organismos involucrados en el control de las organizaciones bancarias. Todos estos organismos deberán tener independencia para funcionar y los debidos recursos. El control bancario también requiere un marco jurídico apropiado, incluyendo disposiciones relativas a la autorización de organizaciones bancarias y su control en curso; facultades para atender al cumplimiento de las leyes, así como las cuestiones de seguridad y solidez, y protección jurídica para los superintendentes. Deberá contarse con arreglos para el intercambio de información entre los éstos y para la protección de la reserva de tal información.

B. Concesión de licencias y estructura.

2. Deberán definirse claramente las actividades que se permiten a las instituciones autorizadas para funcionar como bancos, sujetas a control. La utilización del nombre de “banco” deberá controlarse tanto como sea posible.
3. El organismo que expide la licencia deberá poder fijar criterios y rechazar las solicitudes de establecimientos que no satisfagan las normas fijadas. El proceso de la concesión de licencia deberá consistir, por lo menos, de una evaluación de la estructura de capital social de la organización bancaria, sus directores y personal directivo superior, su plan de operaciones y controles internos y de sus expectativas financieras, incluyendo su base de capital; cuando el propietario o la organización matriz propuesta sea un banco extranjero, deberá obtenerse de antemano el consentimiento de la superintendencia bancaria del país origen.

4. Las superintendencias bancarias deberán tener la facultad de examinar y rechazar cualquier propuesta para transferir a otras entidades una porción considerable de la propiedad o participación mayoritaria de los bancos ya establecidos.
5. Los supervisores bancarios deberán tener la facultad de establecer criterios para examinar las adquisiciones e inversiones importantes que haga un banco, con el objeto de asegurarse que las afiliaciones de la entidad o su estructura social no exponen al banco a riesgos indebidos o entorpecen el control eficaz.

C) Reglas y requisitos prudentes

6. Los requisitos deben considerar los riesgos que toman los bancos y deben definir los componentes de capital, teniendo en cuenta su capacidad para absorber pérdidas. Por lo menos en lo que se refiere a bancos con actividades internacionales.
7. Evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos del banco relacionados con la concesión de préstamos y sus inversiones y la administración corriente de las carteras de préstamos e inversiones.
8. Las superintendencias bancarias deberán asegurarse de que el banco establezca y observe políticas y procedimientos para evaluar la calidad de los haberes y la suficiencia de las reservas para pérdidas por préstamos.
9. Las superintendencias bancarias deberán cerciorarse de que el banco tenga un sistema de información para la administración que permita detectar concentraciones en la cartera y deberán fijar límites prudentes para restringir el monto de préstamos vigentes otorgados a un solo prestatario o grupos de prestatarios relacionados.
10. Con el fin de prevenir los abusos que pueden originarse de operaciones crediticias conexas, los superintendentes deberán establecer requisitos según los cuales los préstamos que los bancos otorguen a compañías o individuos relacionados tengan como

base la independencia mutua de las partes, que sean vigilados en forma eficaz y que se tomen otras medidas apropiadas para controlar o disminuir los riesgos de los mismos.

11. Las superintendencias bancarias deberán asegurarse de que los bancos tengan establecidas políticas y procedimientos apropiados para precisar, vigilar y controlar el riesgo representado por un país y el riesgo de transferencia en sus actividades internacionales crediticias y de inversión y para mantener las reservas apropiadas para tales riesgos.
12. Las superintendencias bancarias deberán cerciorarse de que los bancos establezcan sistemas que midan con exactitud, vigilen y controlen debidamente los riesgos de mercado. Las superintendencias deberán tener facultades para imponer límites específicos y/o un cargo específico de capital por exposición crediticia de mercado, si se justifica.
13. Las superintendencias bancarias deberán asegurarse de que los bancos establezcan un proceso general para la gestión de los riesgos (que incluya vigilancia por parte de la junta y el personal directivo superior) a fin de precisar, medir, observar y controlar todos los demás riesgos importantes y, si es el caso, retener capital para cubrir esos riesgos.
14. Las superintendencias bancarias deberán fijarse que los bancos tengan los controles internos adecuados a la naturaleza y alcance de sus actividades. Estos deben incluir arreglos claros para delegar autoridad y responsabilidad; separación de las funciones de contraer compromisos en nombre del banco, desembolsar su fondos y responder por sus haberes y obligaciones; así como la armonización de estos procesos; la salvaguardia de sus haberes y la debida auditoria independiente interna o externa y tareas que implican acatamiento con el fin de poner a prueba la observancia de estos controles y de las leyes y reglas aplicables.

15. Las superintendencias bancarias deben asegurarse de que los bancos establezcan las políticas, prácticas y procedimientos apropiados, incluso la regla “conozca a su cliente”, para fomentar normas éticas y profesionales en el sector financiero y evitar que los bancos sean utilizados, voluntariamente o involuntariamente, por elementos delincuentes.

D) Métodos para el control bancario.

16. Un sistema eficaz de superintendencia bancaria deberá constar de alguna forma de control tanto en el establecimiento como fuera de él.
17. Las superintendencias bancarias deberán tener contactos regulares con las gerencias de los bancos, así como una comprensión a fondo de las operaciones de éstos.
18. Las superintendencias bancarias deben tener los medios para recoger, recibir y analizar informes de prudencia e informes estadísticos de los bancos en forma individual y global.
19. Las superintendencias bancarias deberán contar con los medios para confirmar la veracidad de la información que reciban, bien sea mediante una revisión en la institución o por medio de auditores externos.
20. Un elemento esencial del control bancario es la capacidad de las superintendencias para supervisar el grupo bancario en forma global.

E) Requisitos de información.

21. Las superintendencias bancarias deberán asegurarse de que cada banco mantenga los registros debidos, llevados conforme a políticas y prácticas contables coherentes que permitan a la superintendencia obtener un cuadro real y justo de la situación financiera del banco y de la rentabilidad de sus actividades, y que publique periódicamente estados financieros que reflejen en buena forma su situación.

F) Facultades Reglamentarias de las Superintendencias.

22. Las superintendencias bancarias deberán tener a su alcance medidas de control apropiadas a fin de lograr en forma oportuna una intervención correctiva cuando los bancos no cumplan con requisitos de prudencia (como coeficientes legales de suficiencia de capital), cuando haya violaciones fiscales o cuando los depósitos corran algún otro riesgo. En circunstancias extremas, ello deberá incluir la posibilidad de revocar la licencia del banco o de recomendar su revocación.

G) Banco Transnacional.

23. Las superintendencias bancarias deberán realizar control mundial consolidado sobre sus organizaciones bancarias con actividades internacionales, vigilando y aplicando debidamente las normas de prudencia a todos los aspectos de las actividades que llevan a cabo estas organizaciones mundialmente, especialmente en sus sucursales extranjeras, empresas conjuntas y subsidiarias.

24. Un componente clave de la supervisión consolidada es establecer contactos e intercambio de información con las otras superintendencias involucradas, especialmente las de país anfitrión.

25. Las superintendencias bancarias deberán exigir que las operaciones locales de los bancos extranjeros se realicen acatando las mismas normas elevadas que se aplican a las instituciones nacionales y deberán tener la facultad de compartir con el país de origen de esos bancos la información que necesite su superintendencia para llevar a cabo un control consolidado.²³

²³ Véase las siguientes páginas Web, donde se puede obtener bastante información de los Principios Esenciales de Basilea: www.ssf.gob.sv/frm_publicaciones/pub_articulos_nuevo.htm
<http://www.attacmadrid.org/d/2/020611072825> <http://unsifo.state.gov/journals/ites/0898/ijes/elfaf2.htm>

Los Principios Esenciales del Comité de Basilea enmarcan la nueva forma de regular y controlar al sistema bancario hay por tanto: la medición de los riesgos internos (un enfoque para medir los riesgos crediticios, de mercado y operativo); el proceso de supervisión (donde hacen hincapié a los verbos de evaluar, calificar y decidir, considerando la administración del banco, los procesos sólidos, los requerimientos necesarios y el marco jurídico) y; disciplina de mercado (básicamente se refiere a la nueva estructura global).

1.3.1.3 Órganos reguladores del sistema financiero mexicano (Entidades normativas).

En la Administración Pública mexicana las autoridades financieras reguladoras y supervisoras de 1988 a 1994 del Sistema Financiero Mexicano liberalizado estuvo conformado de la siguiente manera: 1) La Secretaria de Hacienda y Crédito Público; 2) El Banco de México; 3) La Comisión Nacional Bancaria; 4) La Comisión Nacional de Valores y; 5) La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Como se ha venido señalando la Comisión Nacional Bancaria y la de Valores se fusionaron en enero de 1995; las comisiones son organismos desconcentrados de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en los que se apoya para la atención más eficaz en los asuntos que le competen. Son órganos jerárquicamente subordinados y con facultades específicas que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión. La creación, fusión y extinción de estos órganos está prevista en la Ley de Entidades Paraestatales. La SHCP está facultada para hacer concesiones y autorizaciones en diversas cuestiones de materia financiera, oyendo la opinión del Banco Central y en su caso de las distintas comisiones.

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su Artículo 31 le otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) el control del sistema financiero mexicano, de conformidad a las siguientes disposiciones:²⁴

Fracción VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

Fracción VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

Fracción VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito.

De esta forma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la máxima autoridad en la regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano, a pesar del proceso de desregulación que eliminó la facultad que esta Secretaría tenía para manejar la política monetaria; podemos decir que la Ley atribuye facultades expresas a esta Secretaría.

Asimismo, dicha Secretaría tiene la facultad de "Otorgar y revocar autorizaciones para la constitución, organización y operación de instituciones de banca múltiple, de seguros, de fianzas, de organizaciones auxiliares de crédito y para la operación de comisionistas que auxilien a las instituciones de banca múltiple"²⁵, por tal razón, ésta puede designar al "Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al

²⁴ Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 31. op. cit.

²⁵ Diario Oficial de la Federación. *Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* 16 de octubre de 2000. Art. 6°

de la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro y al de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros".²⁶

Además, la S.H.C.P. tiene injerencia en la aprobación de las políticas y los programas globales de la banca de desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento,²⁷ por ser éstos los encargados de las áreas estratégicas de desarrollo que especifica el Art. 28 de la CPEUM.

Cabe resaltar que toda relación con los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos financieros internacionales y fondos similares, la S.H.C.P. tiene la facultad de observarla y llevarla a cabo, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley.²⁸

“La SHCP está investida de atribuciones muy importantes dentro de la operación del SFM (Sistema Financiero Mexicano). Es el reflejo claro de la autoridad que aún mantiene fuertemente el gobierno sobre las distintas instituciones financieras públicas o privadas que conforman el SFM. Así como de su conducción hacia los objetivos de política pública financiera. Esto a pesar de que se abrogó la disposición legal de su competencia de manejar la política monetaria y crediticia. Y a pesar también de la pretendida autonomía de gestión de estas instituciones, dictadas especialmente en varios asuntos administrativos que anteriormente requerían la autorización previa de esta dependencia de la Administración Pública Federal.”²⁹

²⁶ Idem.

²⁷ Art. 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit.

²⁸ Ver Art. 17. Idem.

²⁹ Cabello, Alejandra. “Globalización y Liberación Financieras y la Bolsa..” Op. Cit. Pág. 177

B. Banco de México. (Banxico)

El Banco de México es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que realiza funciones de Banco Central de México. La política monetaria ha sido una de las principales funciones del Banco de México, el Artículo 28 de la CPEUM dispone que "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado...El banco central... regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación"³⁰.

El Banco de México influye y controla a las instituciones financieras "como ente regulador"³¹ y determina la actividad económica a realizar. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional, en cuya consecución tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Asimismo, el Banxico tendrá como finalidad promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y la protección de los intereses del público (Art. 2 de la Ley del Banco de México).

³⁰ Art. 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit

³¹ Ver a Osornio Corres Francisco Javier en su obra titulada "*Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*". Instituto de Investigaciones Jurídicas serie G. Estudios doctrinales. núm. 135. UNAM, México, 1992., donde realiza un análisis histórico de los órganos reguladores del sistema financiero.

Serán finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero a través de:

- Regular la emisión y circulación de la moneda;
- Regular los servicios financieros y;
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva.³²

El Banco normará al sistema financiero a través de las sanciones que señala la Ley Orgánica del Banco de México en su Capítulo V, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

- El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósitos la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, o bien la protección de los intereses del público.
- El Banco de México determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.
- Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.
- El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención como puede ser por incurrir en faltantes respecto de las inversiones donde el Banco de México determina la parte de los pasivos de las instituciones de crédito o bien porque las políticas de los intermediarios financieros afectan a la política monetaria.³³

³² Ley Orgánica del Banco de México. Art. 3°

³³ Ver Ley Orgánica del Banco de México en su Capítulo V "*De la expedición de normas y las sanciones*" Artículos que van del 24° al 37°.

El Banxico como autoridad monetaria cuenta con autonomía de su gestión, pero se le considera como una autoridad financiera que debe estar en posibilidad de constatar la observancia de las normas que regulan el Sistema Financiero Mexicano, y de sancionar su incumplimiento.³⁴

C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto quiere decir que depende directamente de la S.H.C.P., pero tiene autonomía técnica y facultades ejecutivas para la realización de sus funciones.³⁵

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, antes de 1995 se conformaba por dos comisiones la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, a partir de 1995 se fusiona en una sola Comisión.

Por si misma antes de 1995 y después de la fusión, la Comisión Nacional Bancaria, ha regulado las actividades de las instituciones bancarias de México (del sistema bancario, organizaciones y actividades auxiliares de crédito, los grupos financieros y otras entidades: Patronato del Ahorro Nacional, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Fideicomisos de Fomento Económico, etcétera).

³⁴ Acerca de la autonomía del Banco de México véase a Cabello Alejandra. Op. Cit.

³⁵ Ver Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en su Artículo 1°. Cuando se habla de autonomía Técnica, se hace referencia a la libertad de acción que de manera incuestionable la Ley le confiere a la Comisión para supervisar sin cuestionamiento ni interferencia; sin embargo por lo que se refiere a Facultades Ejecutivas, las facultades de este Organismo son ejecutivas en virtud de que no están sujetas a la aprobación de la SHCP, lo cual le permite una capacidad de respuesta dinámica y oportuna, sobre situaciones que pueden tener consecuencias negativas en el desenvolvimiento y estabilidad del sistema financiero.

El marco normativo de sus funciones está previsto principalmente en la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), y su reglamento, pero también está normado por una cantidad de ordenamientos en otras leyes tales como: Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; Ley para Regular las Actividades Financieras; Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros; Ley Orgánica del Banco de México; Leyes Orgánicas de Bancos de Desarrollo; Ley del Mercado de Valores, etcétera.

El marco normativo en el que se sustenta ha sufrido muchas reformas. “El 18 de noviembre de 1986 se expidió su nuevo reglamento interior, y el 24 de noviembre de 1988 su reglamento en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad. Especialmente desde... 1988 su reglamentación ha sufrido modificaciones importantes y relevantes. Destacan por ejemplo los decretos publicados en el Diario oficial de la Federación del 19 de enero de 1988 y del 27 de diciembre de 1989, donde se dieron a conocer reformas para modernizar el sistema bancario.”³⁶

En este marco destacan diversas disposiciones a la Comisión Nacional Bancaria para fortalecer su supervisión. Se dio por tanto un paso que facilitaría la privatización de la banca, es decir, la privatización bancaria realmente se planeó y comenzó en 1989.

Cabe destacar que en este marco de reformas se decretan diversas disposiciones a la Comisión Nacional Bancaria, que la separan de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y se le otorga la facultad de imponer sanciones administrativas a infractores de la ley, y también se le faculta para imponer sanciones a los servidores públicos de las Sociedades Nacionales de Crédito indicadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

³⁶ Cabello, Alejandra. Op. Cit. p-p 177 y 178.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV) fue creada en 1946.³⁷ Sus actividades regulatorias están estipuladas en la Ley del Mercado de Valores. Esta Ley expedida en 1975 ha tenido reformas importantes. Destacan las comprendidas entre 1989 y 1993. En lo que concierne a las reformas de diciembre de 1993 en lo referente a la Comisión Nacional de Valores, a ésta se le dota de amplias facultades para regular el mercado en lo tocante a emisores, agentes y bolsa de valores, mediante disposiciones y decretos de carácter general. El artículo 3.º de la Ley del Mercado de Valores, reformada en julio de 1993, le señala que “podrá establecer, mediante disposiciones de carácter general, las características a que se debe sujetar la emisión y operación de los valores y documentos sujetos al régimen de esta Ley, con miras a procurar certidumbre respecto a los derechos y obligaciones que corresponden a los tenedores de los títulos, seguridad y transparencia a las operaciones, así como la observancia de los sanos usos y prácticas del mercado.”³⁸ Sus funciones asignadas no son de mera vigilancia, sino también tienen carácter promocional, pues estimula y autoriza trámites que tienden a perfeccionar al mercado.

El 28 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que traería consigo la fusión de ambas Comisiones.

Los motivos para que se consolidaran en un solo Órgano desconcentrado, partiendo de las funciones que correspondían a las anteriores Comisiones, fueron principalmente, la necesidad de fortalecer la capacidad reguladora y supervisora del Gobierno Federal.

Es por ello que los tres grandes objetivos que persiguen la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sean:

³⁷ Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, Contexto Legal del Mercado de Valores, México, IMMEC, 1992.

³⁸ Comisión Nacional de Valores, Ley del Mercado de Valores, México, CNV, 1993. p. 59

1. Dotar a la entidad supervisora de un régimen que procure un apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regulación y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero.
2. Planeación y continuidad a largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que procuren mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de los sistemas financieros en protección de los intereses del público.
3. Que los países cuenten con personal altamente capacitado y con experiencia en las tareas de supervisión acumulada.

De esta manera el objeto de dicha Comisión es supervisar y regular a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.³⁹

Es de destacar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con Autonomía Técnica lo que le permite mayor libertad de acción en la toma de decisiones como por ejemplo, celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las propias y; Facultades Ejecutivas que se refiere a la autonomía de la Comisión lo que le permite mayor desenvolvimiento al momento de tomar una decisión.

La autonomía de los organismos de supervisión garantiza la correcta aplicación de la ley que norma las actividades de intermediación, permite canalizar los recursos internos de un país, ahorro interno, hacia la inversión productiva ya que la inversión interna es una condición necesaria y forzosa para sustentar genuinos procesos de desarrollo y crecimiento económico.

³⁹ Idem. Artículos 2° y 3°.

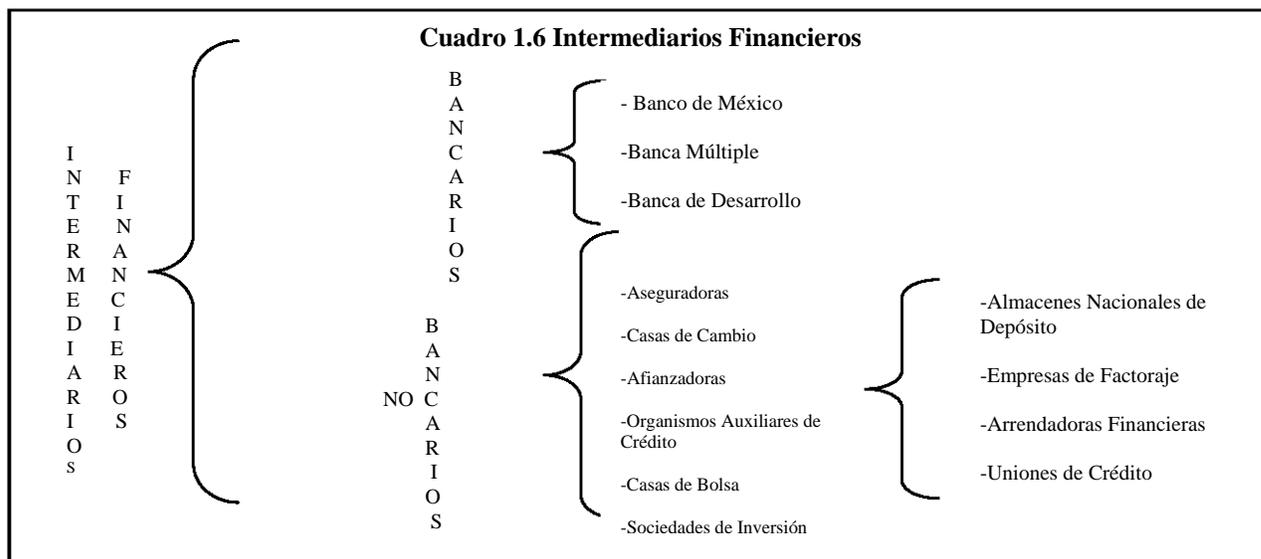
Las tres principales entidades reguladoras del sistema financiero mexicano son las expuestas en los puntos anteriores, sin embargo, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas funge como órgano de consulta de la S.H.C.P., tratándose del régimen asegurador y afianzador así como en el desarrollo de políticas adecuadas para la selección de riesgos técnicos y financieros.

1.3.1.4 Intermediarios Financieros.

Los intermediarios financieros se agrupan, de acuerdo a la naturaleza propia de su actividad, en Bancarios y no Bancarios. Los bancarios se engloban a tres sectores: el primero, ya mencionado, es el Banco Central ó Banco de México; el segundo, la Banca Múltiple y el tercero la Banca de Desarrollo.

En cuanto a los no Bancarios lo conforman organismos con actividades más específicas donde el objetivo es "incrementar la oferta de servicios y competir más eficientemente con el exterior aprovechando al máximo economías de escala".⁴⁰

El cuadro 1.6 nos muestra cuales son los organismos Bancarios y no Bancarios.



Fuente: Asociación Mexicana del mercado de Capitales. Material de Apoyo de la Facultad de Economía. UNAM

⁴⁰ Asociación Mexicana del Mercado de Capitales. Material de Apoyo de la Facultad de Economía. U.N.A.M". Op. Cit.

El Art. 8º de la Ley de Instituciones de Crédito señala que la operación de la banca múltiple debe ser autorizada por el Gobierno Federal, discrecionalmente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, autorización que será intransmisible.

La banca múltiple persigue, a diferencia de la banca pública, objetivos de rentabilidad y la maximación de la riqueza de sus propietarios. El crédito a sectores de alto riesgo pero prioritarios para el desarrollo es poco favorecido por este sector. Sin embargo, en México este es el sector financiero más fuerte en términos de activos y capital. Es por ello que Alejandra Cabello señala “...este es un sector que ha sido muy protegido y aun en términos del TLC se ha previsto que su apertura sea gradual...” y continua diciendo “...sus dueños aún solicitan una alta flexibilidad y concesiones por parte de las autoridades monetarias para operar en condiciones de bajo riesgo. Y siempre queda latente el rescate a cargo del gobierno en caso de insolvencias...”⁴¹

El ejemplo más claro, para demostrar la afirmación de la Dra. Cabello, es el rescate bancario a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado en 1995 para capitalizar a los bancos comprando su cartera vencida.

Por su parte, los bancos de desarrollo (o públicos) se refieren a los intermediarios financieros que tienen participación mayoritaria o parcial estatal en su capital. Estos bancos nacieron por necesidades de apoyo a proyectos arriesgados y a largo plazo en actividades no cubiertas por la iniciativa privada. En general, apoyan los proyectos gubernamentales de infraestructura y agrícola primordialmente y en menor medida a servicios y comercio. Sus apoyos crediticios a la micro, mediana y pequeña empresa han sido tenues y en general tienden a operar como banco de segundo piso, complementando a la banca comercial.

⁴¹ Cabello, Alejandra, “Globalización...” Op. Cit. Pág. 183

Por lo que respecta a las organizaciones auxiliares de crédito tienen una larga pero irregular participación en las finanzas de México. Su importancia radica más en su potencial para penetrar “nichos” especiales del mercado, particularmente en asociación con otras instituciones de crédito, al conformar con ellas un grupo financiero. Son igualmente una ventana de oportunidades para futuras actividades de los grupos financieros que generalmente usan a estas instituciones para iniciar operaciones que están restringidas para la banca comercial, pero abiertas o indefinidas para las instituciones auxiliares de crédito. Esto a tal punto que estas instituciones en otros países se han convertido en los “bancos no-bancos”.

Otra institución financiera no bancaria es el Mercado de Valores. En las actuales tendencias globalizadoras ha estado llamado a jugar un papel importante para proceder a dicha integración. Por mercado de valores en México se entiende el conjunto de mecanismos que permiten realizar la emisión, colocación y distribución de los valores, es decir, las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito que emitan en serie o en masa y que sean objeto de oferta pública o de intermediación, mismos que deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores, para su cotización en la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V., una vez que ésta permita la operación de registro.

De esta manera, las actividades del sistema financiero mexicano y los intermediarios financieros que son parte de esta estructura, determinan que el mayor peso de operación se encuentra en las instituciones de banca, siendo éstas las más importantes del sistema financiero.

1.3.2 El Sistema Bancario Mexicano

Como se ha venido señalando las instituciones bancarias son parte fundamental dentro del sistema financiero y se consideran el eje central de éste.

Se entiende por banca aquella actividad de custodiar depósitos y prestar dinero cobrando una tasa de interés. La organización y las funciones de la banca moderna dependen del crédito. Así, la banca proporciona a la economía el componente más importante de su oferta monetaria como es el circulante monetario, depósito a la vista, cheques, etc.⁴²

De ahí que "el objetivo primordial del sistema bancario es el desarrollo económico y el mejoramiento en los niveles de bienestar social",⁴³ de esta manera, a través del ahorro y la inversión a áreas estratégicas, el sistema bancario se ha consolidado como el pilar del sistema financiero.

El sistema bancario está integrado por el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo, y se considera que el "Servicio Público de banca y crédito estará a cargo de las Sociedades Nacionales de Crédito y de Organismos Auxiliares de Crédito".⁴⁴

Las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) son las que exclusivamente prestan el servicio de banca y crédito, es decir, las instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo son las prestadoras del servicio de banca y crédito.

El sistema bancario se regula por la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, entre las más importantes.

⁴² Ibid

⁴³ Ibid

⁴⁴ Osornio Corres, Francisco Javier *"Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas serie G. Estudios doctrinales. núm. 135. UNAM, México, 1992. Pág. 244. Op cit.

No obstante, la banca múltiple y la de desarrollo tienen marcadas diferencias, por tal motivo su participación en el sistema financiero depende de sus facultades y funciones que le confiere en cada uno su marco jurídico.

Los bancos que conforman la banca de desarrollo funcionan como "instituciones de intermediación financiera con el propósito de apoyar el desarrollo del sector de la economía nacional que le encomienda su propia Ley Orgánica"⁴⁵, es decir, son organismos descentralizados del Gobierno Federal que se especializan en áreas específicas para el desarrollo de los sectores que el gobierno considera estratégicos.

Estas empresas paraestatales, como Nacional Financiera, Banrural ó Banjército, tienen como finalidad apoyar los actos prioritarios para el Gobierno Federal, al contrario de la banca múltiple, este tipo de banca no busca lucrar debido principalmente a que el Estado es el principal accionista.

Por su parte, la banca múltiple tiene sus orígenes en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de mayo de 1941,⁴⁶ a partir de ésta norma se empieza a hablar de la banca especializada.

La banca múltiple tiene diversas operaciones que lo distinguen de la banca de desarrollo, comenzando porque no se enfoca a un área específica, como la banca de desarrollo y por la grandísima diferencia de que concesionan a particulares y no al Estado.

Con la banca múltiple se desarrollaron los sistemas financieros, por tal razón, la banca se hizo más integral, "se autorizó que un grupo bancario pudiera integrarse por varias instituciones

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Ver a Katz, Isaac *"El sistema financiero mexicano"*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. CIDAC. Edit. Diana, México. 1990.

de crédito con diferentes tipos de especialización... se permitió la fusión en una sola institución de crédito de distintos tipos de bancos".⁴⁷

La creación de la banca múltiple constituyó un gran avance en la liberalización de la intermediación financiera a la vez que permitió a las distintas instituciones alcanzar mejores niveles de capitalización.

Otro aspecto fue que se facilitó la oferta de nuevos servicios financieros con los que se pudieron satisfacer en mejor forma los requerimientos de los inversionistas, los sectores productivos y la sociedad en general. La función de los bancos dentro del sistema financiero, es de vital importancia para la economía, ya que juega un papel primordial para la inversión.

1.3.2.1 La importancia de las funciones de los bancos en el sistema financiero

En términos generales un banco puede definirse como un intermediario financiero, la definición legal del banco lo caracteriza por dos situaciones particularmente:

- a) emite pasivos líquidos valuados nominalmente y;
- b) adquiere activos ilíquidos, difíciles de valorar y de una madurez mayor a la de sus pasivos.

Los conceptos de pasivo y activo se pueden definir de la siguiente manera:

Pasivo. Es el importe total de débitos y gravámenes que tiene contra sí una persona ó una entidad; todo lo cual se considera como disminución de su activo. Representa todas las deudas y obligaciones a cargo del negocio. Comprende obligaciones presentes provenientes de operaciones o transacciones pasadas, como la adquisición de servicios, pérdidas ó gastos en que se han

⁴⁷ Idem

incurrido, o por la obtención de préstamos para el financiamiento de los bienes que constituyen el activo.⁴⁸

Las operaciones pasivas de los bancos podemos englobarlas en los siguientes puntos:

- Cuando el capital fluye hacia las instituciones de crédito, recibe créditos y capitales para disponer de ellos;
- Cuando recibe depósitos bancarios de dinero y;
- Cuando acepta préstamos y créditos.⁴⁹

Activo. Es el conjunto de recursos, bienes, derechos y valores que posee una persona o entidad que constituye su estructura económica y comprende propiedades, deudas a favor e inversiones necesarias para desarrollar el fin establecido por las mismas.⁵⁰

Las operaciones activas de los bancos podemos englobarlas en los siguientes puntos:

- Cuando el capital salen hacia empresas mercantiles, industriales y particulares, mediante el otorgamiento de créditos y;
- Operaciones de servicio (contratos de prestación de servicios, comisión, mandato ó mediación como por ejemplo las tarjetas de crédito, cartas de crédito ó servicios de caja entre otros).

Los bancos son una parte vital de cualquier economía, principalmente porque tienen a su cargo la administración del sistema de pagos, esencial en la reducción de costos para realizar transacciones; y la intermediación entre ahorradores e inversionistas, necesaria para la canalización eficiente de los recursos hacia proyectos de inversión.

Sin embargo, los bancos son particularmente vulnerables a problemas de confianza de los depositantes. En una investigación realizada por el Centro de Análisis y Difusión Económica

⁴⁸ Carrasco Irriarte, Hugo *"Diccionario de Derecho Fiscal"*. Oxford University Press México, S.A. de C.V.

⁴⁹ Ver. Op. Cit. Osornio Corres, Francisco Javier. *"Aspectos Jurídicos..."*

⁵⁰ Op. Cit. Carrasco Irriarte, Hugo *"Diccionario de Derecho Fiscal"*.

(CADE) a cargo de Gerardo Mendoza y Leonardo E. Torre, señalan que el problema de la desconfianza se deben particularmente a cuatro características de los bancos que hacen que sean las únicas empresas expuestas al denominado riesgo sistémico:⁵¹

- A su elevado nivel de apalancamiento (es decir, sus pasivos son muy superiores al monto de su capital);
- Al desfase entre la madurez de sus activos y de sus pasivos (esto es, los bancos prestan a plazos más largos que el vencimiento promedio de los depósitos de los ahorradores);
- A las dificultades de los depositantes para discernir si un banco, o el sistema bancario, está en problemas o no y:
- Al aspecto secuencial de sus servicios (esto es, se atiende “al primero en la fila” al momento de retirar depósitos).⁵²

Dado que los bancos operan con recursos superiores al monto de su capital (están apalancados) y prestan a plazos más largos que los plazos de sus obligaciones con los depositantes (desfase de madurez entre pasivos y activos), los problemas en un banco o en un grupo de bancos, pueden ocasionar un retiro masivo de depósitos, no importando si financieramente un banco es sano, pudiendo llevarlos a una situación de insolvencia. Esto ocurre porque, ante el retiro masivo de depósitos, los bancos se verían obligados a suspender la concesión de nuevos créditos, a no renovar los ya existentes, a hacer uso de sus reservas y, posiblemente, a rematar activos propios. Durante este proceso, la actividad económica puede

⁵¹ Ver a Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. “El programa de rescate y reestructuración bancaria en México, 1995-1998: ¿éxito o fracaso?”. Centro de Análisis y Difusión Económica. CADE. Documento de investigación No. 4, Enero de 1999. México, D.F.

⁵² Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo., agregan además de estas cuatro características que también contribuye al riesgo sistémico el hecho de que la cartera de los bancos esté vinculada a través de los mercados interbancarios, puesto que los retiros de un banco pueden afectar la liquidez de otros y llevar así a una crisis generalizada.

verse seriamente afectada, ya que una contracción del crédito resulta en menor inversión, menor consumo y, en consecuencia, menor producción. Esto a su vez exacerba los problemas de los bancos, puesto que los deudores en dificultades tienen menor probabilidad de pagar sus préstamos en una recesión, agravando aún más la viabilidad financiera de estas instituciones. Por lo tanto, si las corridas bancarias no son detenidas con prontitud, el proceso podría degenerar en quiebras generalizadas (pánico bancario) y en el eventual colapso del sistema de pagos.

1.3.2.2. El sistema de pagos.

Parte importante en el estudio del sistema bancario es definitivamente, el sistema de pagos. Se entiende por éste como el pago que se realiza a valor actual. “Cuando se opte por el sistema de pagos a valor presente, la institución crediticia deberá observar que los pagos mínimos o importe de referencia que deba cubrir la empresa, sea la cantidad que corresponda a la amortización para cada período...”⁵³

Cuando hay riesgo en el sistema de pagos, nos encontramos ante una eventualidad propia de la crisis bancaria. Este es un riesgo propio de títulos de endeudamiento, si un emisor, o en general un deudor, decide hacer pagos mayores a los programados, incluso cancelando su endeudamiento, la programación de los pagos se altera y se vuelve incierta. Consiguientemente, la incertidumbre en los flujos incrementa el riesgo del título financiero y afecta su valor. Concretamente, cuando el endeudamiento contempla el derecho de pago anticipado, una baja en las tasas de interés incentiva al deudor para que haga pagos por anticipado, e incluso cancele su endeudamiento para refinanciarse a tasas de interés más bajas. Esta situación es favorable por

⁵³ Cueva González, Marco I. “El Lenguaje de los Bancos”. Editorial PAC, S.A. de C.V., México 1990. pág. 240.

ejemplo para una empresa emisora de bonos, o para el tenedor de una deuda hipotecaria. Sin embargo, para el tenedor de títulos de endeudamiento (inversionista en bonos), la situación no le es favorable, porque su alternativa es simplemente reinvertir en títulos con menor rendimiento.

Los pagos anticipados no solamente tienen lugar cuando hay una baja en las tasas de interés. Los deudores se pueden sentir motivados a realizar pagos anticipados, y aún a cancelar su endeudamiento cuando se anticipa alzas en las tasas de interés, a fin de evitar pagos mayores de los programados.⁵⁴

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que el sistema de pagos se ve afectado también con la suspensión de los mismos, “...la suspensión de pagos es un beneficio que la ley otorga a los comerciantes; un estado jurídico que impide que los cobros y por el cual se suspenden procedimientos y ejecuciones individuales en contra del patrimonio del suspenso, haciendo inexigibles los primeros e improcedentes los segundos, a la vez que dejan de producir intereses los créditos insolutos...”⁵⁵

Así, el sistema de pagos ante una eminente crisis sufre grandes desajustes que a la larga se pueden convertir en una quiebra de bancos, materializados con los retiros masivos de depósitos.

1.3.2.3 Los bancos y el seguro de depósitos.

La posibilidad de que los sistemas bancarios puedan experimentar retiros masivos de depósitos, hace necesaria la instrumentación de mecanismos que minimicen la probabilidad de que esos retiros puedan darse. En respuesta a ello se establece el seguro sobre los depósitos. La función de un seguro de depósitos es proporcionar confianza a los depositantes, e impedir que estos retiren

⁵⁴ Véase a Ortiz, Edgar. “Productos Derivados: Contratos Adelantados Futuros Opciones Swaps.”

⁵⁵ Ochoa Olvera, Salvador. “Quiebras y Suspensión de Pagos. Notas sustantivas y Procesales” Monte Alto. México 1995.

sus fondos ante la primera sospecha de problemas en alguna institución, comportamiento que puede generar un pánico bancario y el colapso del sistema de pagos.

“Históricamente, los seguros de depósitos han sido efectivos en evitar quiebras generalizadas de bancos”,⁵⁶ sin embargo, el seguro ha dado lugar a la aparición de incentivos que afectan el desempeño eficiente de los bancos. Por un lado, propicia que los depositantes no se preocupen en averiguar si su banco es o no solvente puesto que, en caso de quiebra, el gobierno garantiza el pago de sus intereses y capital. Por otro lado, al saber que los depósitos de sus clientes están asegurados, los directivos de instituciones en problemas o insolventes, tienen incentivos a invertir proyectos riesgosos con el propósito de recuperarse de las pérdidas resultantes de sus malos proyectos. Al fin de cuentas, saben que están apostando con dinero ajeno en proyectos que, si reditúan, van para el banco y sus accionistas; en caso contrario, el banco termina en quiebra y la pérdida la asume el gobierno (estos es, los contribuyentes) gracias al seguro sobre los depósitos.

Este problema de incentivos negativos, conocido también como el problema de daño o riesgo moral de la actividad bancaria, surge de los seguros de depósitos que se diseñan para evitar el riesgo sistémico.⁵⁷ Para reducir la incidencia del mismo se hace necesaria la creación de instituciones supervisoras y reguladoras de los bancos. El papel de la supervisión y regulación consiste en minimizar este riesgo o daño moral, reduciendo así la probabilidad de que una turbulencia interna o externa que cause una crisis bancaria sistémica se traduzca en costos elevados para los contribuyentes.⁵⁸

⁵⁶ Ibid. Pág 3

⁵⁷ El “daño o riesgo moral” puede definirse como el riesgo que enfrenta todo intermediario financiero, una vez que ha concebido un préstamo, de que el sujeto de crédito incurra en actividades que no son deseables desde el punto de vista del primero, pues éstas reducen las probabilidades de que el préstamo sea pagado.

⁵⁸ En la práctica, no es sencillo definir cuando existe una crisis bancaria sistémica. Algunos autores la definen como una situación donde el capital de los bancos es menor al 5 por ciento del valor de los activos y donde el

En un estudio realizado por el Dr. Edgar Ortiz⁵⁹, se señala que la base de la explicación del riesgo moral y a quien se le debe sumar, por otra parte, a la selección adversa, está en la información. “Los mercados financieros operan primordialmente en base a la información. Las informaciones divulgadas en los mercados sobre los cambios en precios de los activos financieros, tasas de interés, inflación, tipo de cambio, variables macroeconómicas, etc. constituyen valiosas “señales” que el mercado rápidamente incorpora a los precios de los activos financieros.”⁶⁰

Esta información ayuda a las tomas de decisiones por parte del gobierno (política, económica y financiera) o a los agentes económicos en general (selección de activos financieros) son acciones que comunican claramente al mercado información sobre el comportamiento de los agentes económicos (se conoce como principio del señalamiento). La información coadyuva a reducir el riesgo pues permite identificar la situación financiera actual y la probabilidad de diferentes escenarios financieros futuros.

Sin embargo, la ausencia de información puede inhibir la toma de decisiones financieras por parte de los agentes económicos. A su vez, la presencia de información asimétrica entre dos partes puede afectar el precio y rendimiento de los activos financieros, es decir, cuando las dos partes de un contrato financiero no poseen la misma información sobre la operación a llevarse a cabo (préstamos entre un cliente y el banco), una de las partes cuenta con mayor información lo que la pone en ventaja en relación a la otra, lo que origina el “problema de selección” y el “problema de acción a escondidas.”

monto de la cartera vencida, neta de provisiones, se encuentra entre 5 y 10 por ciento del valor de los activos (Veáse a Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo, op. Cit.)

⁵⁹ Ortiz, Edgar. “Productos...” Op. Cit.

⁶⁰ Ibid. Pág. 56

El problema de la selección es un problema ex-ante, pues existe antes de que las partes lleguen a un acuerdo. Cuando una de las partes no cuenta con la información suficiente surge el problema de los “limones financieros.”⁶¹ Este problema se refiere a la presencia de malas alternativas de inversión que no pueden ser distinguidas de las buenas alternativas, menos riesgosas, de inversión. La consecuencia es que se tiene dificultad en seleccionar la inversión más idónea trayendo consigo los siguientes escenarios (los “limones financieros”): a) en los mercados de capital las empresas de alta calidad venden sus activos financieros a precios subvaluados, y el precio de los títulos de las empresas de baja calidad es sobrevaluado; b) en los mercados crediticios los prestatarios de alta calidad pagan por los créditos tasas de interés más altas de lo que deberían, y los prestatarios de baja calidad pagan tasas de interés más bajas de lo que deberían; y c) en los mercados de seguros, los individuos de menor riesgo pagan primas más altas de lo debido por sus seguros adquiridos, en tanto que los individuos de bajo riesgo pagan primas de seguro más bajas de lo que deberían.

Un resultado de esta situación es que se inhiben las inversiones de buena calidad afectando el desenvolvimiento de la economía., produciendo dos efectos contradictorios en el alza en el costo del financiamiento: 1) incrementa el rendimiento esperado de los proyectos de las empresas que continúan solicitando fondos, lo que es bueno para los bancos, pues incrementa la solvencia de sus clientes riesgosos y 2) el problema de la selección adversa, se seleccionan las alternativas más riesgosas pues sus partes están dispuestas a pagar el alto costo del financiamiento o del seguro.⁶²

⁶¹ Véase a Ortiz, Edgar. Op. Cit.

⁶² Es bueno señalar que incluso información positiva, señales positivas, enviadas al mercado, pueden conllevar a resultados desfavorables, pues se subestima el valor del proyecto o del activo financiero correspondiente de tal manera que se desalienta su presencia en el mercado, propiciándose la selección adversa.

El “problema de la acción a escondidas” es un problema ex-post, al contrario de el “problema de selección”, este es con posterioridad al acuerdo entre las partes, una de ellas toma una acción que no es observable por la otra parte y que afecta los beneficios a ser compartidos. En este respecto, la contraparte al problema de la selección adversa es el problema del riesgo moral. Este se refiere al hecho de que aprovechando información asimétrica en su favor un agente económico toma decisiones que le favorecen indebidamente y que son en detrimento de la otra parte. El problema del riesgo moral aparece porque los intermediarios financieros cuentan con la capacidad para analizar el crédito y así minimizar riesgos, pero debido a la incertidumbre sobre la capacidad de pago de sus clientes decide más bien hacer préstamos riesgosos porque son los que pagan más altos réditos. Por tanto, los ahorradores (prestamistas finales) desconocen el uso de sus depósitos; las autoridades regulatorias de la banca tampoco pueden observar ex-ante las acciones de los banqueros. Así, este problema está relacionado con una deficiente administración de los intermediarios financieros.

Por tal razón, en la actualidad, la mayoría de los países cuentan con entidades encargadas de regular y supervisar las actividades de los bancos. Algunas de ellas eficaces, actúan con oportunidad y tienen un carácter preventivo. En otros casos, la supervisión y regulación simplemente resultan inadecuadas e insuficientes.

Es importante señalar que las crisis se presentan tanto en un país desarrollado como en uno en vías del desarrollo, independientemente del modelo económico implementado.

2. Neoconservadurismo y crisis del sistema financiero mexicano

Uno de los cambios más importantes que ha tenido lugar durante las últimas décadas ha sido el resurgimiento del liberalismo económico como paradigma¹ predominante en el que se sustenta la política pública. A su vez, esto ha inducido en profundos cambios en la naturaleza del Estado. Se pasó del Estado de Bienestar al Estado neoliberal. En México, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, este cambio tomó características ideológicas muy propias a las que oficialmente se identificó como liberalismo social. Con su aplicación, la política de Estado perdió totalmente el ideario social revolucionario, pasando a constituirse como política de mercado. En el ámbito público el Estado se achicó, es decir, se perdió el espacio público heredado de la revolución mexicana y la administración pública perdió su papel de promotora del desarrollo pasando a ser promotora del mercado y aún más, en este achicamiento las reducidas decisiones públicas se llevaron a cabo usando modelos de mercado.

Este cambio radical en la naturaleza del Estado mexicano, su gobierno y su administración pública, necesariamente tuvo que ir acompañado con reformas legales e institucionales. La liberalización y desregulación financiera forman parte de dichas reformas, y los eventos de crisis financieras que se presentaron una vez que se implementó el modelo neoliberal son las preocupaciones centrales del presente capítulo. Este análisis sirve de marco conceptual general, fundamentado en los eventos de los noventa que se dieron en la historia de México.

¹ Por "paradigma" se entiende a un cuerpo de teorías, leyes y métodos que conforman todo un aparato ideológico y sobre todo científico para su aplicación. Tomas S. Kung en su obra titula *"Las revoluciones científicas"* analiza y explica en forma muy precisa el concepto de "paradigma", y no obstante consideramos indispensable para el entendimiento de las teorías en las ciencias sociales esta obra.

2.1 Neoconservadurismo

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se adoptó y practicó el modelo neoliberal (conservador) para la modernización y la reforma del Estado;² sin embargo, este término no fue reconocido y el cambio pretendió basarse en una ideología aparentemente progresista: el liberalismo social.

Independientemente del término utilizado, se entiende por “*neoconservadurismo*” a aquella "corriente del pensamiento económico que tiene como finalidad proponer una nueva alternativa teórica y práctica en materia de crecimiento económico, empleo y precios; bajo la lógica del libre juego de la oferta y demanda en el mercado."³

Pero el neoconservadurismo aparece en la escena mundial como una necesidad propia de los problemas del capitalismo, es una propuesta teórica que plantea una posible solución al problema secular de la recesión económica mundial surgida en los tiempos de postguerra.

El neoconservadurismo propone "nuevas políticas que deben tener un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer la democracia y favorecer la iniciativa privada."⁴

² En México y América Latina por neoliberalismo se entiende a un modelo de desarrollo político-económico conservador y en gran medida antisocial. Así, estrictamente, el modelo debería denominarse Neoconservadurismo, particularmente tomando en cuenta que en los países capitalistas desarrollados, el liberalismo representa a los progresistas, de “izquierda” de sus sistemas políticos. Sin embargo, el término neoliberal es aceptable pues el calificativo de neo debe entenderse como una desvirtuación del liberalismo. Por ello, en el presente trabajo se utilizará el término “Neoconservadurismo” para identificar a los modelos políticos-económicos adoptados en los últimos años en México y América Latina en general.

³ Jiménez Vázquez, Miguel Angel. "Análisis retrospectivo de la Economía Política de J.S. Mill y perspectiva de la economía mundial a fines de siglo". Tesis para el título de licenciatura en economía. Facultad de Economía. UNAM. 1994.

⁴ Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo "*Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*" Revista de la CEPAL No. 42, Dic. 90. Santiago de Chile. Vale la pena comentar que el neoconservadurismo efectivamente surge con la finalidad de solucionar los problemas de la crisis del Estado Benefactor, sin embargo en la nota antecitada hay tres elementos fundamentales en su contexto. 1.- mejorar los niveles de vida, los mismos acontecimientos han demostrado que el neoconservadurismo es un paradigma eficiente para los países altamente industrializados, pero todos aquellos países que no lo están sufren de las duras consecuencias de sus políticas alcanzando niveles de pauperización impresionantes, ésto se debe principalmente a que el neoconservadurismo exige

El neoconservadurismo surge por el declabe del Estado Benefactor, un Estado Obeso, que de acuerdo a la teoría de Keynes, establece diversos programas y políticas con inversiones públicas fuertes para los sectores económicos y sociales.

Derivado de la crítica al Estado Benefactor, el neoconservadurismo pone como principio básico al mercado, es decir, el mecanismo de funcionamiento perfecto y automático son los mercados, "es dejar a las fuerzas del mercado que... determinen los Precios de las Mercancías"⁵. Pero el mercado no solo determinará los precios, será a la vez el regulador de las actividades económicas donde el Estado no tiene porque tener injerencia en las cuestiones económicas.

Los principios neoliberales son esencialmente los mismos que los de la economía política clásica ya que persiguen los mismos objetivos, veamos algunos de ellos:

- Libre movilidad interna y externa de productos nacionales y productos extranjeros.
- Libre movilidad interna y externa de factores productivos: capital y trabajo.
- No intervención del Estado en las actividades exclusivas y naturales de la iniciativa privada.
- Presupuestos equilibrados para los Gobiernos.
- Garantía de la propiedad privada.

Es bueno determinar que el liberalismo económico del siglo XVIII y el nuevo neo liberalismo que propone el Neoconservadurismo se sustenta principalmente en la no intervención del Estado y en un régimen de apertura económica global, "los países se especializarán en

una competencia donde el más fuerte es el ganador, para dicha competencia se necesitan dos elementos trascendentales: tecnología y mano de obra calificada, cosas que no tienen los países periféricos; 2.- Fortalecer la democracia, no se puede negar que esta forma de gobierno "la democracia" ha sido quizás, uno de las únicas premisas del modelo neoliberal pero a costos muy grandes, no hay que olvidar que cualquier gobierno en el orbe mundial, debe ajustarse a las políticas neoliberales implementadas por el FMI y el Banco Mundial y; 3.- Favorecer la iniciativa privada, es el principal postulado contra el Estado, a este último se le considera un estorbo para los intereses de los particulares lo que trae como consecuencia el deterioro en el desarrollo económico, sin embargo ¿es el sector privado tan eficiente para que el Estado le otorgue varias de sus funciones?, nosotros creemos que no del todo, habrá funciones que sólo el Estado puede realizar y sostenemos a la vez que la importancia que tiene el Estado en su política económica determina, evidentemente, el desarrollo económico de una sociedad.

⁵ Jiménez Vázquez, Miguel Angel. Op. cit.

actividades para las cuales poseen Ventajas Comparativas... con ello será posible contrarrestar con éxito los problemas de crecimiento económico, estabilidad de precios y desempleo".⁶

Dicho de otra forma, la similitud entre el liberalismo clásico y el neoconservadurismo radica en que postulan la existencia de un orden natural y que supone una toma de posición anti-intervencionista y anti-proteccionista.⁷

La crisis de los 70's y su prolongación en los 80's puso a prueba al Neokeynesiano, en calidad de teoría dominante en el capitalismo industrial. Lo cual da surgimiento al movimiento teórico denominado la Contrarrevolución Monetarista.⁸ Dicho programa se basa en el Liberalismo clásico del Laissez-Faire, Laissez Passer y en el liberalismo político de la Escuela del Public Choice.⁹

Una vez que los países industrializados se dieron cuenta de que el modelo Keynesiano no representaba mayor crecimiento para sus intereses, se trabajó con mayor énfasis para implementar en toda nación y en cada esquina del orbe mundial el modelo globalizador.

El libre mercado implicaba la necesidad de contar con el menor número de barreras para la circulación de mercancías y capital, por ello, a través del esquema de la globalización, se

⁶ Idem.

⁷ La famosa mano invisible de Adam Smith, mantiene la idea de que el mercado puede solucionar, sin la intervención del Estado, los problemas económicos que puedan surgir, como es el caso de las crisis económicas, Ver obra titulada *"La Riqueza de las Naciones"* de Adam Smith.

⁸ Es preciso comentar que dicho movimiento se basa en la teoría monetarista de Friedman y en la práctica surge el Thatcherismo en Inglaterra y la Reaganosia en E.U. En América Latina se impone en Chile, Argentina, Uruguay, hasta cubrir la mayoría de los países del Continente Americano. Ver la Revista de Comercio Exterior, Vol. 32 Núm. 10, de octubre de 1982. donde se realiza un análisis más a detalle del surgimiento monetarista.

⁹ La no intervención del Estado supone la "libertad de dejar-hacer y dejar-pasar", principio que sustenta al libre mercado, en lo que respecta a lo político el Public Choice pone como principios fundamentales la primacía de los valores individuales, protección y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, principio de legalidad y división y equilibrio de poderes. Ramón García Cotarelo en un ensayo titulado *"Neoliberalismo: razones y sin razones"* realiza un análisis bastante completo del liberalismo económico y político. dicho ensayo apareció en el volumen Nuevos Horizontes Teóricos para el socialismo, de Alfonso Guerra y otros, que la Editorial Sistema público en Madrid en 1987.

implementan en los países industrializados, así como en los países en vías de desarrollo, políticas económicas de corte neoliberal.

En el esquema de la globalización se tiene un grupo gerencial conformado por las siete potencias mundiales, un grupo de institutos internacionales que atienden lo político, económico, social y militar, el Cuadro 2.1 nos muestra el modelo globalizador.

Cuadro 2.1 Esquema del modelo globalizador

Grupo de los 7

EU., Canadá, Inglaterra, Francia, Italia, Alemania y Japón

Institutos Económicos	Institutos Políticos	Institutos Sociales	Institutos Militares
-Fondo Monetario Internacional -Banco Mundial -Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -Organismo Mundial del Comercio	-Organismo de las Naciones Unidas	- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura)	- OTAN

Políticas Neoliberales

Países industrializados	Países periféricos
--------------------------------	---------------------------

Fuente: Elaborado en base a la información recopilada en esta investigación.

El cuadro 2.1 muestra la forma en que los países industrializados, a través de los diferentes institutos internacionales, imponen y llevan políticas de corte neoliberal. La forma en que se ha llevado esta imposición se deriva de los grandes préstamos de los organismos principalmente a los países periféricos.

Así, los "organismos han condicionado el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de una serie de reformas económicas, políticas e institucionales, de marcado corte neoliberal, en los países deudores y que por sus profundos alcances de corto y largo plazo se conocen como programas de ajuste estructural."¹⁰

2.1.1 La globalización económica.

La globalización económica debe entenderse como un proceso que comprende internacionalización e integración económicas, lo que se refleja en un mayor volumen de actividad económica en todo el mundo, y también en una mayor interdependencia económica y política entre todas las naciones. Esto tiene implicaciones macroeconómicas y microeconómicas, político-administrativas y sociales. En lo político y administrativo ha significado la transformación del Estado, de interventor a un Estado neoliberal. En lo social ha significado en muchos países la profundización de la pobreza y la desigualdad.

En lo macroeconómico se ha internacionalizado el comercio y las inversiones y el hecho de que hoy en día los países tienden a conformarse en bloques como son los casos del Tratado de Libre Comercio (TLC) conformado por Estados Unidos, Canadá y México; el bloque Europeo encabezado por Alemania e integrado por los 15 países de la Unión Europea y el bloque Asiático conformado por Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur).

¹⁰ Sunkel, Osvaldo y Zuleta, Gustavo. Op. Cit. Cabe destacar que en el caso mexicano los programas de ajuste estructural tiene sus inicios en el sexenio de López Portillo, derivado del préstamo que otorgo el FMI, a partir de esta fecha los gobiernos subsecuentes han tenido que ajustarse a las políticas impuestas por los organismos internacionales. Sería interesante analizar los programas de los gobiernos mexicanos como el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), el PAC (Programa de Aliento y Crecimiento), éstos dos durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el PECE (Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico), durante el sexenio de Salinas de Gortari, AUSE (Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica), PARAUSE (Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica), del sexenio de Zedillo y el programa del actual gobierno de Vicente Fox, donde se muestra claramente la política de corte neoliberal, asimismo, el Gobierno Mexicano, a través de las Cartas de intención, pone de manifiesto el tipo de política económica que se utilizará al corto, mediano y largo tiempos.

En lo microeconómico el significado es hacia la adopción de estrategias comerciales o mercadotecnias, administrativas y de financiamiento globales.

Sin embargo, la globalización financiera representa la generación de una estructura de mercado caracterizada por el comercio de capitales en el nivel mundial por parte de agentes que consideran las actividades financieras nacionales e internacionales como parte integral de su actividad y que han representado una mayor diversificación y expansión de las fuentes y usos globales financieros, es decir, se redefine la intermediación financiera, ésta deja de concretarse a un ámbito nacional únicamente y se extiende hacia el sistema financiero internacional. Este proceso se alienta en el mundo entero mediante disposiciones internas (en cada país) de reformas financieras profundas: revisión de la estructura y del marco regulatorio de los sistemas financieros, tomando como propósito la liberalización financiera.

Estos cambios teóricos y estructurales en la economía condujo ha grandes cambios en las finanzas mundiales, donde los intermediarios financieros bursátiles ofrecen servicios globales en respuesta a la creciente inversión internacional de cartera inducida por la liberalización y la desregulación financieras adoptadas por los gobiernos de muchos países.¹¹

Toda esta serie de reformas económicas de corte neoliberal, se plasmaron en un momento cumbre: 1990. En Washington DC, representantes de organismos internacionales, académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe, se reunieron en un foro auspiciado por el Instituto de Economía Internacional para evaluar el progreso económico de la región.

¹¹ Sobre el tema de liberalización y desregulación financiera véase a Cabello, Alejandra. "Globalización.." Op. Cit. y a Scout Pardee, "La Globalización de los Mercados de Capitales", El Mercado de Valores, México, Año 1, núm. 2, enero 15, 1990.

Los resultados de esa reunión orientaron programas de estabilización y reformas económicas estructurales más allá de América Latina. Aquí y allá, los efectos de su aplicación fueron inevitablemente duros: desempleo, reducción de salarios reales, cierre de empresas, disminución del consumo y la demanda. El “*Consenso de Washington*” –como fue denominada dicha reunión– determinó las políticas del neoconservadurismo y estableció a nivel mundial la globalización económica, dejando claro que este nuevo modelo teórico era la etapa más actual del capitalismo.

2.1.2 El Consenso de Washington y sus políticas. El paradigma económico del capitalismo actual.

A principios de 1990, tras la caída del muro de Berlín, hacia ya años que el socialismo real como sistema económico iba siendo progresivamente cuestionado. Pero es en aquel momento en que, en ciertos círculos económicos, se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituyeran un paradigma único para la economía capitalista. Este listado serviría especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

El conjunto de estas medidas estándar para una política económica basada en la teoría monetarista, se presentaron en la reunión promovida por John Williamson en la ciudad de Washington en 1990, de ahí que este economista promotor de esa reunión, la llamara “*Consenso de Washington*”.

Para los países desarrollados, y en especial para los Estados Unidos de América, la formulación de este consenso representaba también un reto: la concreción de medidas que

ayudaran a los países desarrollados a aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes de la emergencia de nuevos mercados.

Es indiscutible el grado de interés por parte de los organismos internacionales o del gobierno de los Estados Unidos de América respecto a la formulación del “Consenso de Washington”.¹² En todo caso, los conflictos que habían sacudido la teoría y la práctica económica, especialmente en la América Latina cuestionada por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, se daban por terminados. El estatismo excesivo era descartado; pero el FMI y el BM, también habían evolucionado e incorporado (en virtud de su carácter práctico) propuestas sociales en sus programas de ajuste. Ahora no se trataba ya de discusiones globales que contrapusieran planificación y mercado, políticas de demanda y políticas de oferta, sustitución de importaciones y apertura de las economías. Se habían terminado las ideologías.

Las formulaciones del “Consenso de Washington” concretan diez temas de política económica, en los cuales, según Williamson, “Washington” está de acuerdo.¹³ Los temas sobre los cuales existiría acuerdo son:

1. Disciplina fiscal (disciplina de las finanzas públicas para reducir el déficit).
2. Determinación de prioridades en los gastos públicos (utilización del gasto público para promover un alto crecimiento y una redistribución de los ingresos).

¹² Si uno se fija simplemente en los máximos responsables de esta política (la del FMI y la de los EUA), se da cuenta de dónde vienen sus intereses: El exsecretario de Tesoro norteamericano, Robert Rubin, proviene del Wall Street, al igual que sus antecesores, Roger C. Altman y Nicholas Brady. Todos trabajaron en sociedades de inversión. Ernest Stern, el antiguo presidente del Banco Mundial, fue director de J.P. Morgan, al igual que James Wolfensohn, trabaja en un banco de inversión. Bhagwati, J. “El FMI debe pagar sus errores en la crisis” El País. Negocios 11-10-98.

¹³ “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los Organismos Internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos expertos. Véase a Guitián, M. Muñiz, J. “la cultura de l’estabilitat i el consens de estabilitat i el consens de Washington”. Barcelona. 1999.

3. Reforma de la fiscalidad (reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles ampliadas y una reducción de los tipos marginales mínimos).
4. Liberalización financiera (liberalización de los tipos de interés).
5. Adopción de un tipo de cambio único (búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos).
6. Liberalización comercial.
7. Promoción de la inversión extranjera directa (apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas).
8. Privatización de las empresas públicas.
9. Desreglamentación, fundamentalmente para eliminar todo freno a la competencia.
10. Fortalecimiento de los derechos de propiedad (garantía de los derechos sobre los bienes)¹⁴

Los tres primeros temas están relacionados con el papel del Estado, los cuatro siguientes con la apertura al exterior, los tres últimos con el mercado y la libre competencia; y que, por ejemplo, encontramos exactamente estos principios en el esquema de todo programa de ajuste estructural.¹⁵

Sin embargo, Comeliau Christian en su artículo “*El postulado del crecimiento indefinido*”¹⁶, señala que estos principios de ajuste estructural han sustituido a las propias

¹⁴ Véase “El debate sobre el desarrollo. Más allá del Consenso de Washington”. Compendio de artículos que aparecen en la Revista internacional de ciencias sociales en su No. 166. Diciembre de 2000. Este compendio de artículos se pueden consultar en la Pág web: <http://www.unesco.org/issj.html>

¹⁵ Véase a Arroyo Villa, Griselda. En su trabajo de Tesis titulado “Globalización, Organismos Financieros Internacionales y Administración Pública: el caso de México 1982-2000”. UNAM. México, 2002. Donde se realiza un análisis del papel de los Organismo Internacionales y las medidas que imponen éstos al otorgamiento de los préstamos. “El Fondo Monetario Internacional interviene en las economías que se encuentran en dificultades presentándoles un programa de ajuste estructural con el fin de que se apeguen al modelo y el país que lo requiera... adecue la política económica a los propuestos por dicho organismo. Mediante el mecanismo de las *Cartas de Intención* el Fondo Monetario Internacional revisa y otorga los créditos con la condición de que se cumplan con los objetivos y lineamientos del programa...” En Arroyo Villa. Op. Cit. pág 140.

¹⁶ Artículo que apareció en el compendio de “El debate sobre el desarrollo. Más allá del Consenso de Washington”. Op. Cit.

políticas de desarrollo, por tal razón –continúa Comeliau- estas grandes líneas de políticas de desarrollo se agrupan en cinco puntos:

- a) “ ...el desarrollo a largo plazo es, fundamentalmente, asimilado al crecimiento indefinido de la producción y de los ingresos, a lo que se añaden las condiciones de infraestructura que posibilitan tal desarrollo...
- b) ..habida cuenta de este lugar central que se le otorga al crecimiento económico, el progreso social –o lo que las Naciones Unidas designan, desde la cumbre de Copenhague en 1995, con el termino de “desarrollo social”, con sus componentes de lucha contra la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la desintegración social- deja de ser un objetivo en sí mismo: será básicamente el resultado de las incidencias del crecimiento económico; añadiéndose a éstas, cuando sea indispensable, algunas acciones correctivas, pero sin que sea menester ocuparse de las raíces estructurales y sistémicas de esos problemas sociales;...
- c) ...la inserción máxima de todas las colectividades nacionales en los intercambios que supone la aplicación de la regla del libre intercambio generalizado, constituye una condición esencial y un medio primordial del crecimiento y, por ende, del desarrollo;...
- d) ...en regla general, la condición central del proceso de crecimiento y de desarrollo es el acatamiento de los principios y mecanismos de la economía de mercado;...
- e) ...de lo anterior podemos deducir el principio del Estado subordinado: las intervenciones de éste en la economía (o, por lo general, la de los poderes públicos) deben reducirse al mínimo y su lógica está necesariamente subordinada al mercado, lo que significa que dichas intervenciones deben orientarse fundamentalmente hacia el buen funcionamiento de éste; en cualquier hipótesis, esta intervención de los poderes públicos está sometida a

condiciones muy estrictas de equilibrio presupuestario, de “buen gobierno” y de respeto del derecho y de la democracia;...

- f) ...por último, hay que considerar que no existe sino un solo modelo de desarrollo racional y deseable: en sus grandes líneas, este modelo no es diferente del que siguieron los países que actualmente se consideran desarrollados; las estrategias de los países en desarrollo deben, pues, ser fundamentalmente estrategias destinadas a “alcanzar” el nivel de los países industrializados...”¹⁷

El “consenso de Washington” recibió muchos cuestionamientos; a nuestro juicio el principal problema de dicho consenso es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta.

El “Consenso de Washington” constituye un paradigma en el marco del cual vive la mayoría de nosotros. Para algunos críticos, sus criterios son fundamentalmente erróneos. Otros opinan que es menester equilibrarlos con otras consideraciones, como la sostenibilidad del desarrollo y la preocupación por el medio ambiente, el fortalecimiento de los procedimientos democráticos, el establecimiento de las instituciones racionales y la reducción de las disparidades extremas. Según otros, no se trata solamente de definir criterios y políticas, sino de determinar el modo de plasmarlos en la práctica.

Lo cierto es, que este recetario de políticas económicas manifestadas en los programas de ajuste estructural, pasó a aplicarse en la gran mayoría de los países con problemas económicos. No obstante, el debate sobre las medidas de política económica, resultado del “Consenso de Washington”, se centraron más en la privatización, desregulación y liberalización.

¹⁷ Ibid. Pág. 22

Esto se explica porque la privatización surge como prioridad para el funcionamiento del modelo neoliberal por dos sentidos: primero, para reducir los espacios del Estado, sobre todo en la competencia de la economía y segundo, para abrir y dejar esos espacios, que el Estado deja, a la iniciativa privada. La idea de que el sector privado es más eficiente que el público, radica, en gran medida, porque el Estado dejó de funcionar en áreas que se consideraron estratégicas como el sector bancario, por ejemplo.

La desregulación en todo caso, es una política que analiza y propone nuevos procedimientos administrativos, normas y marcos reglamentarios con la finalidad de obtener apertura comercial para la inversión extranjera en sectores como el bancario, telecomunicaciones u otros.

Es de destacar, que el área clave de las políticas desregulatorias es la financiera porque permite la liberalización de flujos internacionales de capital y la apertura de la participación extranjera en los mercados financieros.

Anteriormente se había mencionado la similitud del neoconservadurismo con el liberalismo clásico, y se concluía que uno de los postulados más comunes es dejar al mercado que se regule por si solo, es decir, un libre mercado.

Pero, el concepto de liberalización va más allá de lo que se ha señalado, con ella se buscó lo siguiente:

- a) Priorizar la competencia en los mercados externos y eliminar las barreras arancelarias de protección a los mercados internos;
- b) Garantizar la libre competencia dentro de los mercados de cada país;
- c) Liberalizar los sistemas financieros y el flujo internacional de capitales y;
- d) Disminuir la presión impositiva (cuantitativa) y la capacidad de regulación fiscal del Estado (cualitativa).

Los resultados del modelo neoliberal a través de la aplicación de las medidas señaladas en el “consenso de Washington” concluyeron en crisis sistémicas en la mayoría de los países del mundo que aplicaron estas políticas económicas, afectando principalmente al sistema financiero de cada país. Por tales razones, las crisis bancarias a las que se enfrentan tanto países desarrollados como en vías de desarrollo son fenómenos complejos, producto de la combinación de una diversidad de factores de orden tanto macroeconómicos como microeconómicos, mismos que se analizan a continuación.

2.2 Factores de las crisis bancarias

Las crisis bancarias no son eventos desconocidos para las sociedades modernas, esto se debe, primero, a la elevada frecuencia de dichos eventos a partir de los años 80, consecuencia de una serie de medidas de política económica que se explicaron en el punto anterior¹⁸; un segundo factor que llama la atención es que las crisis bancarias no están relacionadas al grado de desarrollo económico de un país. En efecto, las crisis se dan tanto en naciones industrializadas como en países en desarrollo y finalmente, y quizás el motivo por el cual llaman más la atención, es que estos eventos suelen imponer costos elevados a las economías que las experimentan. Los cuadros 2.2 y 2.3 nos pueden ilustrar más lo que se ha señalado.

¹⁸ A partir de la década de los 80, diferentes naciones se enfrentaron a crisis bancarias sistémicas no importando si son países desarrollados o en vías de desarrollo como por ejemplo la crisis de Estados Unidos en 1980, Noruega en 1987-89, Argentina 1980-85, 89-90,95 o el caso mexicano 1981-82, 1995, por mencionar algunos países.

Cuadro 2.2 Crisis bancarias sistémicas

<u>África</u>		<u>Latino América</u>	
Benin	1988-90	Argentina	1980-82, 89-90, 95
Burkina Faso	Fines de 1980's	Bolivia	1986-87
Camerún	1987-	Brasil	1990, 1994-95
Congo	1980's y 1991	Chile	1976, 1981-83
Costa de Marfil	1988-91	Colombia	1982-87
Chad	1980's y 1990's	Costa Rica	Varias ocasiones
Eritrea	1993	Ecuador	Principios de 1980's
Ghana	1982-89	México	1981-82, 1995
Guinea	1985, 1993-94	Paraguay	1995
Kenia	1985-89, 92, 93-95	Uruguay	1981-84
Madagascar	1988	Venezuela	1980, 1994-95
Mauritania	1983-93		
Mozambique	1987-	<u>Medio Oriente y Afr. Del</u>	
		<u>Norte</u>	
Nigeria	1990's	Egipto	Princ.. 1980's, 90-91
Rep. Cent. Africa	1980's y 1994	Israel	1977-83
Senegal	1988-91	Kuwait	1980's
Sudáfrica	1977	Marruecos	Principios de 1980's
Tanzania	1987, 1995		
Tongo	1993-	<u>Asia Central</u>	
Uganda	1994	Turquía	1982-85
Zaire	1991-92		
Zambia	1995	<u>Economías en transición</u>	
		Bulgaria	1990's
<u>Asia</u>		Eslovenia	1990's
Bangladesh	Fines 1980's	Estonia	1992-94
Corea del Sur	1997-¿	Hungría	1991-95
Filipinas	1981-87	Lituania	1995-96
Indonesia	1997-¿	Letonia	1995
India	1994-95	Polonia	1990's

Cuadro 2.2 Crisis bancarias sistémicas

Malasia	1985-86	Rumania	1990-93
Nepal	1988	Rusia	1995-¿
Sri Lanka	1983-94		
Tailandia	1983-87, 1997-¿		
Países Industrializados			
España	1977-85		
Estados Unidos	1980's		
Finlandia	1991-93		
Japón	1990's		
Noruega	1987-89		
Suecia	1991		

Fuente: Mendoza R. Gerardo y Torre C. Leonardo E. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE)

Como se puede observar en el cuadro 2.2, las crisis sistémicas afectan tanto a las grandes potencias como a países en vías de desarrollo. En el cuadro 2.3 se señalan los costos de algunos países que pasaron por alguna crisis sistémica, cuyos costos se comparan con el PIB.

Cuadro 2.3 Costos de algunas crisis bancarias

País	Periodo de crisis	Costo (% PIB)
Países Industrializados		
España	1977-85	15
Finlandia	1991-93	8
Japón	1990's	31
Noruega	1987-89	3-4
Suecia	1990-93	4-6
Estados Unidos	1984-91	2-5
Economías en transición		
Estonia	1992-94	1-2

Cuadro 2.3 Costos de algunas crisis bancarias

Hungría	1991-95	10-11
Kazakstan	1991-95	3-6
Polonia	1990's	6
Economías en Desarrollo		
<u>África</u>		
Benin	1988-90	17
Costa de Marfil	1988-91	25
Ghana	1983-89	6
Mauritania	1983-93	15
Senegal	1988-91	17
Tanzania	1987-1995	33
Zambia	1995	3
<u>Asia</u>		
Corea del Sur	1997-	37
Indonesia	1992-94, 1997-	2, 65
Kuwait	1980's	45
Malasia	1985-88	5
Filipinas	1981-87	13
Tailandia	1997-	45
<u>Latinoamérica</u>		
Argentina	1980-82	55
Chile	1981-83	32-41
Colombia	1982-87	5
Uruguay	1981-84	7
Venezuela	1994-95	13-17
México	1995-	14-7

Fuente: Mendoza R. Gerardo y Torre C. Leonardo E. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE)

Estos episodios de crisis sistémicas son, en general, el resultado de una combinación de factores tanto macroeconómicos como microeconómicos. Entre los factores microeconómicos se encuentran la administración deficiente de los bancos, falta de regulación y supervisión apropiada, intervención excesiva del gobierno, cartera relacionada, préstamos por motivos políticos, un seguro de cobertura total sobre los depósitos, y deficiencias en el marco legal y judicial. Los factores macroeconómicos comprenden caídas en los términos de intercambio, repuntes en la tasa de inflación, crecimiento acelerado en el crédito al sector privado, salidas inesperadas de capital y recesiones económicas.

Para Gerardo Mendoza R. y Leonardo E. Torre C.¹⁹ una crisis bancaria típica comienza con un entorno internacional favorable (bajas tasas de interés, mejoras en los términos de intercambio), y un incremento en la liquidez interna, producto de la apertura en la cuenta de capitales y de la reducción en el déficit público. La mayor disponibilidad de recursos contribuye a la expansión del crédito al sector privado, el sobrecalentamiento en la economía, y el surgimiento de burbujas especulativas en bienes raíces y el mercado bursátil. En ausencia de una supervisión y regulación adecuadas, el rápido crecimiento en el crédito se traduce en un deterioro de los bancos y en una mayor vulnerabilidad de estos a turbulencias externas o internas. Bajo estas condiciones, cuando se presenta un evento inesperado (por ejemplo, incremento en las tasas internacionales de interés), los bancos experimentan un deterioro adicional en su cartera y, eventualmente, problemas de solvencia.

Asimismo, las crisis bancarias se deben a una serie de acontecimientos relacionados con la ética, la honestidad y el interés público, en alusión a este tema Enrique V. Iglesias,

¹⁹ Op. Cit. Mendoza R. Gerardo y Torre C. Leonardo E. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE)

expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo²⁰ señala lo siguiente: “una secuencia inapropiada ha permitido a algunos agentes que poseen escasa experiencia técnica o profesional y que tienen bajas normas éticas introducirse a los mercados financieros, creando problemas como la asignación inapropiada de recursos bancarios para especulación y lucro personal”.

Esta afirmación es tan real que parte de las causas de las quiebras bancarias se debe a la mala administración de los bancos, fraudes, malos manejos y actos ilícitos por los funcionarios de los bancos.²¹

Algunos macroeconomistas consideran que las causas de las crisis bancarias son siempre de naturaleza macroeconómica y sólo interesa a la economía real. Este punto de vista es compartido por muchos banqueros, que nunca se consideran responsables de una administración deficiente. También es compartido por algunos políticos, a quienes les resulta fácil no adoptar medidas correctivas en el sector financiero o simplemente recurrir a medidas de rescate de carácter general, en vez de poner en práctica medidas impopulares de reestructuración.

Lo cierto es que la actividad bancaria se encuentra enlazada a cuestiones de ética y honestidad “...La industria bancaria es diferente de otras industrias por varias razones. La principal es que los bancos se hallan sujetos a un intenso riesgo moral. Invierten el dinero de otros, no como agentes, sino como principales...”²² Por tal razón los banqueros deben ser éticamente responsables y honestos derivado del interés público que conlleva las actividades bancarias.

²⁰ Véase a Iglesias, Enrique V. en la compilación de artículos que realizan Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. FCE, México. 1997.

²¹ Michael Gavin y Ricardo Hausmann, en su artículo “Las Raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico” hacen hincapié en que parte de la solución a los problemas bancarios está en los sistemas de regulación y supervisión ya que fortalece las funciones de prevención del sistema bancario. Este artículo forma parte del compendio de Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Op. Cit.

²² Folkerts-Landau, David. Comentarios al artículo “Las Raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico”, Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Op. Cit. Pág. 117.

Por estas razones, las crisis bancarias someten a graves presiones a las instituciones democráticas y afectan al sistema político. En consecuencia, es importante expresar del modo más claro posible el papel que debe desempeñar el sector público en este proceso, que consiste en preservar el bien público proveniente de una solidez financiera sistémica.²³

En el cuadro 2.4 se presenta una descripción esquemática de una crisis sistémica típica donde se marcan cuatro momentos:

t-1: Por lo general, las crisis bancarias se gestan en economías que aplican políticas domésticas encaminadas a promover un cambio estructural (desregulación financiera, apertura comercial, ajuste fiscal, etc.) dentro de un ambiente externo favorable (bajas tasas de interés internacionales, mejoras en los términos de intercambio).

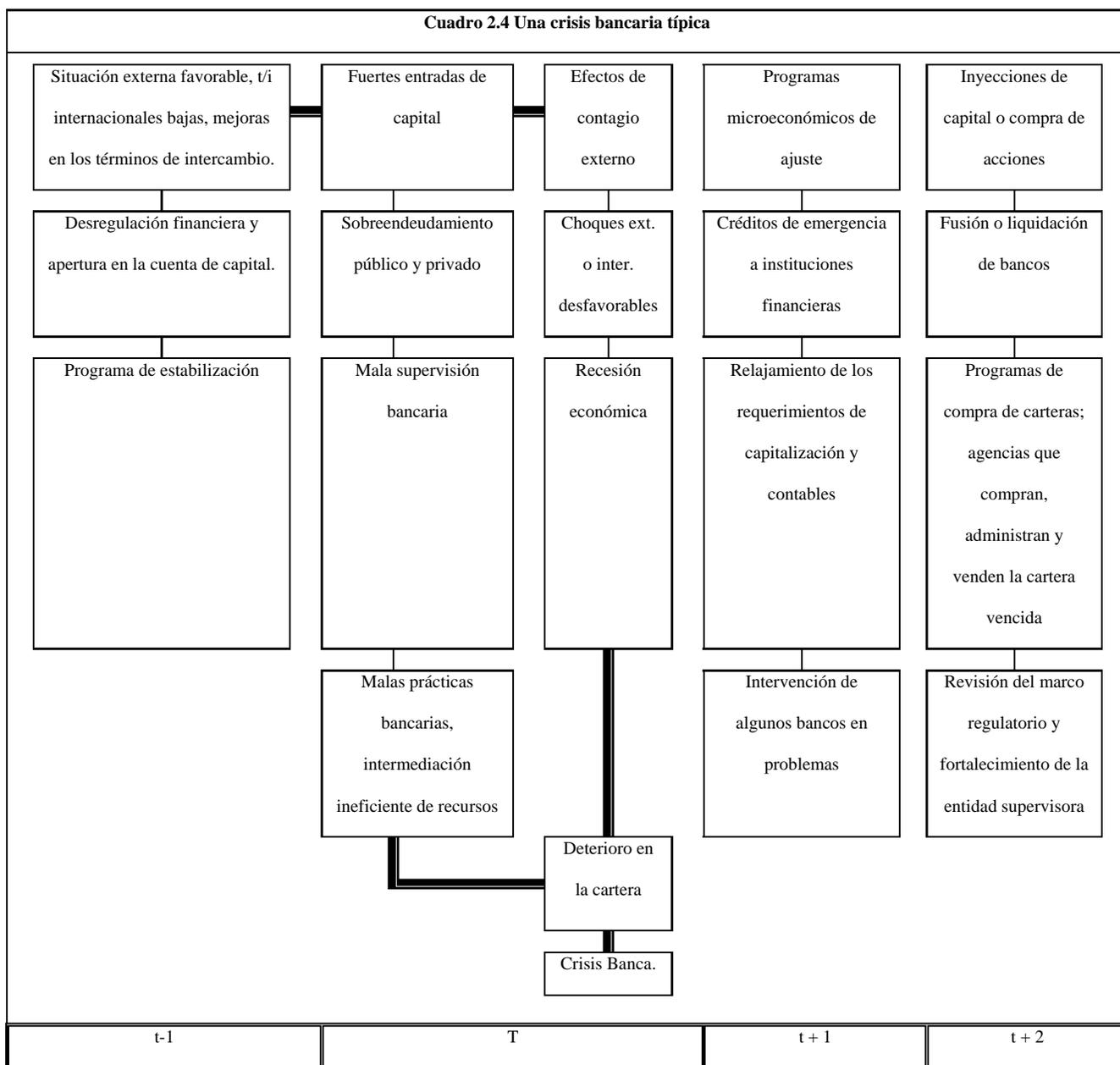
t: Los cambios estructurales y el optimismo sobre el desenvolvimiento futuro de la economía, facilitan la entrada de capital externo y permiten la expansión del crédito al sector privado. La expansión crediticia suele ir acompañada de una supervisión bancaria incapaz de detener prácticas bancarias imprudentes (concesión de préstamos sin la evaluación adecuada), lo que redundaría en un deterioro de la cartera de los bancos. Este deterioro puede verse forzado por turbulencias externas (aumentos en tasas de interés internacionales ó caídas en los términos de intercambio) o internas desfavorables que producen una recesión económica y reducen la capacidad de pago de los deudores bancarios. Cuando el deterioro en la cartera de los bancos es generalizado, el problema se convierte en una crisis bancaria.

²³ El Estado debe centrar su atención en establecer y aplicar un marco de supervisión adecuado para lograr la solidez del sector bancario en general; asimismo, los banqueros deben entender que la actividad bancaria es una concesión que otorga el Estado, de conformidad con el Artículo 27 Constitucional, con la finalidad de atraer ahorro y canalizarlo a áreas productivas. Desde esta perspectiva, la actividad pública legítima (obligación del sector público) es establecer un marco fundamental de supervisión centrado en los aspectos sustanciales de la evaluación y el manejo de los riesgos.

Véase el comentario de Guitián Manuel que hace al artículo “Cómo evitar la crisis” que aparece dentro del compendio de Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Op. Cit.

t+1: Ante el surgimiento de la crisis, las autoridades actúan inicialmente extendiendo créditos de emergencia, interviniendo instituciones bancarias en problemas, y/o relajando los requerimientos de capitalización y contables.

t+2: Una vez que se consigue contener los problemas de liquidez, las autoridades instrumentan medidas para fortalecer a los bancos a través de inyecciones de capital, compra de cartera, fusión o liquidación de bancos, y revisando el marco regulatorio y fortaleciendo la supervisión.



Fuente: Mendoza R. Gerardo y Torre C. Leonardo E. Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE)

Los factores macroeconómicos y microeconómicos de una crisis bancaria pueden ser los siguientes -éstos impactan negativamente la solvencia de los bancos-.

i) En cuanto a los factores macroeconómicos se pueden agrupar cinco variables:

- a) Volatilidad externa.- Nos referimos a las variables externas como lo son: primero los términos de intercambio (generalmente entre los deudores de los bancos se encuentran empresas que compiten en los mercados internacionales, las cuales pueden enfrentar situaciones inesperadas en los términos de intercambio, es decir, por ejemplo, en los precios de bienes exportables en relación al precio de los bienes importables, lo que puede llevar a estas empresas a tener problemas de solvencia); segundo, las tasas de interés externas (que afectan los flujos privados de capital y pueden lesionar la salud de los sistemas bancarios) y tercero, el tipo de cambio (la volatilidad en el tipo de cambio puede causar dificultades a los bancos en forma directa - cuando existe un desfase de monedas o de madurez entre los activos y los pasivos bancarios- y en forma indirecta -cuando crea pérdidas importantes a los deudores de los bancos-).
- b) Volatilidad interna.- Este factor macroeconómico se puede concentrar en el crecimiento del producto e inflación, es decir, la excesiva volatilidad en las tasas de inflación y crecimiento genera incertidumbre dentro del sistema económico; esta incertidumbre se traduce en una creciente dificultad para distinguir entre buenos y malos proyectos para los bancos, lo que origina que los bancos se vuelvan más conservadores y se reduzca la inversión.
- c) Flujos de capital, auge en el mercado de activos y expansión crediticia.- Una crisis bancaria también puede resultar de una creación excesiva de crédito durante una etapa de expansión económica y entradas importantes de capital, por el simple hecho de que se puede llegar a una concentración de préstamos bancarios en los diferentes mercados de inversión.
- d) Pasivos bancarios crecientes.- Un crecimiento rápido de estos indicadores puede ser síntoma de problemas; bajo un régimen de tipo de cambio fijo, una mayor cantidad de pasivos

bancarios, en relación a las reservas internacionales, se puede interpretar como una situación insostenibles. Esto porque la cantidad de reservas internacionales no sería suficiente para garantizar la convertibilidad de los pasivos bancarios denominados en moneda doméstica.²⁴

e) Régimen cambiario.- El tipo de régimen cambiario vigente al momento de un ataque especulativo puede hacer que un sistema bancario sea susceptible a problemas de solvencia.

Los shocks macroeconómicos pueden amenazar a los bancos desde uno de estos frentes: las fuentes de financiamiento bancario que pueden crear expectativas de inflación o devaluación que conducen a una considerable contracción de los depósitos bancarios, reduciendo la liquidez de las entidades y el impacto adverso sobre los valores de los activos, que pueden afectar la calidad de las carteras.²⁵

ii) Por lo que respecta a los factores microeconómicos se tienen cinco variables:

a) Preparación inadecuada para la liberación financiera.- Es una realidad que la liberalización financiera hace que los bancos corran nuevos riesgos que, en ausencia de medidas adecuadas, podrían incrementar la probabilidad de una crisis bancaria.²⁶

b) Intervención excesiva del gobierno en el sistema bancario.- Cuando existe una intervención excesiva del gobierno en el sistema bancario, los objetivos políticos o intereses personales de los directores de los bancos suelen anteponerse al funcionamiento normal de las operaciones de estas instituciones, afectando con ello su rentabilidad y eficiencia.

²⁴ Al respecto Gerardo Mendoza R. y Leonardo E. Torre C., señalan que a partir de 1994 las reservas internacionales del país cayeron abruptamente, lo que amplió significativamente la brecha entre los pasivos del sistema bancario y las reservas internacionales disponibles para enfrentar un acorrida, lo que percibió como una situación de vulnerabilidad. Ver. Op. Cit.

²⁵ Véase a Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. FCE, México. 1997. Op. Cit.

²⁶ Si ha la liberalización financiera se le agrega la entrada de nuevos bancos con administradores inexpertos, el resultado final podría ser un mayor número de préstamos malos y, por lo tanto, un sistema bancario vulnerable.

- c) Cartera relacionada.- La cartera relacionada se refiere a la concesión de préstamos a los accionistas de los bancos, a sus administradores, o a negocios relacionados con ellos, donde se carece de objetividad para la evaluación de los proyectos y se puede propiciar una concentración de riesgo crediticio.
- d) Débil estructura legal, contable y de información.- Las deficiencias en los sistemas contables, de información, y en las estructuras legales y judiciales, impiden que la disciplina del mercado y las instancias de supervisión funcionen adecuadamente, lo que afecta negativamente la rentabilidad y salud de los bancos.
- e) Incentivos distorsionados para administradores, depositantes, deudores, y supervisores bancarios.- El buen funcionamiento de un sistema bancario requiere que los accionistas, administradores, deudores y depositantes y supervisores de estas instituciones, enfrenten una estructura de incentivos que evite la toma excesiva de riesgo y permita la instrumentación temprana de medidas correctivas.

Los factores microeconómicos se deben principalmente a la mala administración. Aristóbulo Juan afirma que en la raíz de una crisis bancaria hay una deficiente regulación de prudencia y una supervisión débil, ya que sienta las bases de una mala administración²⁷

Los factores macroeconómicos y microeconómicos son parte pilar para el entendimiento de una crisis bancaria, sin embargo, la crisis bancaria de México, tiene sus orígenes en los años ochenta, producto de las políticas implementadas por los gobiernos en turno.

Es a partir de los años 80°, cuando la mayoría de los países Americanos comienzan ha implementar las políticas neoliberales, por tal razón, cuando se da la nacionalización de la banca en 1982 en México, se abre el camino para que los organismos internacionales volteen su mirada

²⁷ Aristóbulo, Juan. “Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación”. Artículo que forma parte del compendio de Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. “Las crisis bancarias de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. FCE, México. 1997. Op. Cit.

a nuestra nación, con la única finalidad de imponer al gobierno mexicano las políticas económicas neoliberales.

A partir de ese momento, el sistema financiero mexicano buscó las mejores alternativas para combatir los duros ciclos de las crisis que se derivaron, consideramos, por dos motivos principalmente: 1) por la imposición de políticas neoliberales de los organismos internacionales no aptas en su totalidad para una nación como la nuestra y 2) porque estas políticas tuvieron que aplicarse por dos situaciones, primero, porque nuestro gobierno se vio en la necesidad de solicitar prestamos al exterior lo que implicaba ajustarse a las condiciones de los organismos internacionales y segundo, porque al fin y al cabo, consideramos que todo aquel país que no este dentro del marco neoliberal sufre políticas restrictivas internacionales que con el tiempo afectan más a un país, no obstante, es necesario replantear las formas en que el sistema financiero mexicano engloba sus políticas tratando de buscar siempre, el cumplimiento de sus objetivos, atraer ahorro y canalizarlo hacia aquellas áreas que se consideran prioritarias para la sociedad mexicana.

2.3 Orígenes y crisis bancaria en México

Especificar cuando y como se presentan las crisis bancarias y bajo cual sistema económico se generan, es imposible de evaluar. Evidentemente, los eventos de crisis económica se han dado en la historia misma de la humanidad, de ahí, que cuando se presenta un evento de esta naturaleza, se busquen nuevas teorías y métodos para solucionar los eventos de crisis.

Naturalmente, se debe entender que todo sistema económico, bajo la teoría económica que se encuentre, sufre problemas de naturaleza económica –por las mismas condiciones del

mercado, los ciclos económicos, intereses públicos y privados y hasta por los actores políticos y/o económicos-. Por ello, debemos ser muy claros en señalar que la crisis son eventos que estuvieron presentes tanto en el modelo Keynesiano (Estado benefactor) como en el mismo neoconservadurismo (Estado reducido), así como en los diferentes modelos económicos que se han dado en la historia de la humanidad.

Efectivamente, las características de una crisis a otra varían, de tal manera que la forma en que se debe afrontar un evento de esta naturaleza se complica en la lógica que no se pueden establecer las mismas medidas que sirvieron para solucionar una crisis específica.

Tal es el caso, de la crisis financiera en el modelo neoliberal. La experiencia de este evento que tienen los países industrializados es muy distinta a la que se vive en América Latina, por ejemplo. Desde mediados de los años ochentas, las crisis financieras han sido cada vez más frecuentes, tanto en los países industrializados como en los de desarrollo. Como los bancos desempeñan un papel especial en la economía como emisores de pasivos monetarios y proveedores de servicios de compensación para los pagos que no se realizan en efectivo, esta crisis ha provocado seria preocupación entre los responsables de las políticas y los reguladores en todo el mundo.

De esta manera, la formulación de políticas efectivas destinadas a reducir la severidad de los problemas bancarios se ha convertido en una prioridad de los reguladores bancarios.

En América Latina, los problemas bancarios surgieron después de la crisis de la deuda externa de 1982. Cuando los responsables de la formulación de políticas no respondieron con medidas monetarias y fiscales restrictivas, y los reguladores bancarios no establecieron programas de reestructuración de bancos, los efectos de la crisis fueron prolongados, y en

algunos casos alcanzaron cerca de una década.²⁸ Además, incluso cuando las autoridades reaccionaron ante la crisis aplicando políticas apropiadas, la resolución de la crisis bancarias requirió cuatro o cinco años, y un importante ajuste en la economía real.

Sin embargo, las crisis bancarias en América Latina son más severas que en el mundo industrializado, y han tenido un mayor impacto sobre las economías locales, debido a que los sistemas financieros de la región son más frágiles. Esta fragilidad se deriva de los frecuentes períodos de políticas económicas desestabilizadoras y problemas estructurales en el mercado, que incluyen normas jurídicas y contables inexactas y una débil supervisión.

En contraste con lo que ocurre en los países industrializados, las condiciones necesarias para una supervisión efectiva no están plenamente desarrolladas en la mayor parte de los países latinoamericanos. En consecuencia, puede justificarse la aplicación temporaria de algún tipo de regulación, como los elevados encajes legales. No obstante, la meta a largo plazo debe ser construir estructuras jurídicas, reglamentarias y de política en las cuales puedan florecer los mercados financieros liberalizados.²⁹

Como resultado de los frecuentes cambios en la dirección de las políticas económicas, las autoridades latinoamericanas enfrentan el desafío de superar la falta de credibilidad en los anuncios de política, derivado, principalmente, de que la mayoría de los análisis sobre crisis bancarias empiezan examinando las características especiales de las instituciones financieras que han fracasado, donde a menudo encontramos que estas instituciones quebraron porque estaban mal administradas o porque se usaron para llevar a cabo todo tipo de fraudes.

Por esta razón en esta sección revisamos los orígenes de la crisis bancaria mexicana de 1995, gestada en los años ochentas, donde podremos apreciar que esta no fue un evento

²⁸ Véase a Rojas-Juárez, Liliana y Weisbrod r, Steven. “La Crisis bancarias en América Latina: Experiencias y Temas”. Las Crisis Bancarias en América Latina. Copilado. FCE, 1997

²⁹ Ibid.

repentino, sino el producto de una combinación de factores similares a los que se presentaron en los países latinoamericanos.

2.3.1 Nacionalización de la Banca Mexicana en 1982

La crisis del sistema financiero mexicano parece emparejarse con la crisis del Estado Benefactor implementado en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Sin embargo, son los años 80° cuando el capitalismo se ve en la necesidad de reestructurar la forma de los modelos económicos. A través de las dos potencias mundiales, los Estados Unidos e Inglaterra, el nuevo modelo capitalista planteaba la urgente necesidad de implementar nuevas estructuras económicas, políticas e ideologías distintas, a las ya desgastadas utilizadas por un Estado obeso.

Bajo este marco, el Estado mexicano decide ir en contra de las políticas de privatización y a través del decreto del 1 de septiembre de 1982 se toma la decisión de estatizar la banca privada mexicana.

Esta decisión del gobierno mexicano se debió a los siguientes factores:

1.- Debido a que la administración de López Portillo enfrentaba una situación poco favorable para el desarrollo y crecimiento económico, resultado éste, de la sensibilidad de crecimiento económico desigual provocado por el repunte de algunos sectores productivos como el sector financiero, el crecimiento medio acelerado de la industria y los servicios y el rezago del sector agropecuario;

- 2.- Porque a mediados de 1982, se acrecentaba la crisis interna y externa y la devaluación de la moneda representaba una desestabilización económica lo que originó que el 11 de mayo de 1982, México recibiera 1,200 millones de dólares de bancos sindicados;³⁰
- 3.- Además de lo anterior, el gobierno mexicano enfrentaba otra situación que no había podido controlar, dada la mala situación del peso mexicano, los inversionistas nacionales e internacionales se desbocaron a la compra de dólares, por lo que el gobierno buscaba los mecanismos para que los mexicanos no siguieran comprando éstos;
- 4.- Ante una latente crisis financiera, los banqueros internacionales hicieron un préstamo por 2,500 millones de dólares destinados al sector público y al sector financiero, el destino de este dinero era pagar créditos a intereses de otros créditos;
- 5.- El papel del Banco de México en la política monetaria y crediticia se manifestaba por una debilidad en la toma de decisiones, el Banco de México había dejado espacios muy importantes en las cuestiones monetarias y crediticias, se había dejado que los bancos privados fueran juez y parte en las decisiones de la autoridad monetaria, esta presencia representaba un obstáculo para el sano desarrollo económico y;
- 6.- A nivel internacional, el país tenía también problemas que enfrentar, la gestión giraba sobre la deuda externa como efecto de elevadas tasas de interés en el servicio, entre 1975-1981, los pagos al exterior por el servicio de un grupo de bancos y naciones entre las que estuvo el país, paso de 27 a 60 mil millones de dólares, se ha dicho que para esta fecha el país debía 8,500 millones de dólares y representaba, en ese momento, el 49% del PIB.

Estos factores trajeron como consecuencia que el gobierno considerará que el servicio público de banca y crédito, fuera concesionado temporalmente dado que la Administración

³⁰ Es evidente que uno de los principales motivos para que México incursionará al nuevo modelo económico- el neoconservadurismo- son las políticas impuestas por los institutos internacionales, derivada esta imposición por los préstamos realizados por éstos al Estado mexicano.

Pública contaba con los elementos y experiencia necesaria para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de banca y crédito.

La decisión del gobierno era expropiar, por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privada, su justificación radicaba en la crisis económica que había afectado a todo el sistema crediticio, lo que forzaba a la expropiación para el mantenimiento de la paz pública y para el desarrollo del país dentro de la planeación nacional, democrática y participativa, asimismo, el gobierno consideraba que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito general habían obtenido grandes ganancias en la explotación de este servicio, creando fenómenos monopólicos.

El 6 de septiembre de 1982 mediante el Decreto Publicado en el Diario Oficial, las instituciones que fueron expropiadas el 1 de septiembre de ese mismo año, operaban a partir de ese momento con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito y se constituyeron como Organismos Públicos Descentralizados.³¹

Las instituciones que se expropian son las que se muestran en el Cuadro 2.5:

³¹ Ver Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1982, donde se publica el decreto en el cual se dispone que las instituciones de crédito operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito.

Cuadro 2.5 Instituciones expropiadas en 1982

1. Actibanco Guadalajara, S.A.	28. Multibanco Comermex, S.A.
2. Banca Confía, S.A.	29. Multibanco Mercantil de México, S.A.
3. Banca Cremi, S.A.	30. Probanca Norte, S.A.:
4. Banca de Provincias, S.A.	31. Unibanco, S.A.
5. Banca Serfin, S.A.	32. Banco Azteca, S.A.
6. Bancam, S.A.	33. Banco Comercial del Norte
7. Banco Aboumrad, S.A.	34. Banco del Interior, S.A.
8. Banco B.C.H., S.A.	35. Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.
9. Banco del Atlántico, S.A.	36. Banco Panamericano, S.A.
10. Banco del Centro, S.A.	37. Banco de Comercio, S.A.
11. Banco Continental, S.A.	38. Banco Provincial del Norte, S.A.
12. Banco de Crédito y Servicio, S.A.	39. Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
13. Banco Ganadero, S.A.	40. Banco de Tuxpan, S.A.
14. Banco Latino, S.A.	41. Corporación Financiera, S.A.
15. Banco Longoria, S.A.	42. Financiera Crédito de Monterrey, S.A.
16. Banco Mercantil de Monterrey, S.A.	43. Financiera Industrial y Agrícola, S.A.
17. Banco Monterrey, S.A.	44. Promoción y Fomento, S.A.
18. Banco Nacional de México, S.A.	45. Financiera de Crédito Mercantil, S.A.
19. Banco del Noroeste, S.A.	46. Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.
20. Banco Occidental de México, S.A.	47. Financiera del Noroeste, S.A.
21. Banco de Oriente, S.A.	48. Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.
22. Banco Popular, S.A.	49. Banco Comercial Capitalizador, S.A.

Cuadro 2.5 Instituciones expropiadas en 1982	
23. Banco Regional del Norte, S.A.	50. Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.
24. Banco Sofimex, S.A.	51. Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.
25. Bancomer, S.A.	52. Banco General de Capitalización, S.A.
26. Banpaís, S.A.	53. Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A.
27. Crédito Mexicano, S.A.	54. Hipotecaria del Interior, S.A.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 1982, "Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones de Crédito operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito".

Con un total de 54 instituciones de Crédito expropiadas, la nacionalización de la banca privada en septiembre de 1982, manifiesta la necesidad de la intervención del Estado en la economía ante una situación de crisis pero, ante el modelo económico que se venía gestando a nivel mundial ¿era una política apropiada para ese año? De alguna forma es evidente que dicho acto iba en contra de las nuevas políticas implementadas por los organismos internacionales. Sin embargo, para algunos autores, la nacionalización de la banca era el único camino a seguir para salir de la dura situación económica por la que atravesaba la Nación.

Además, hay que considerar que con la nacionalización de la banca el Estado rompió sus vínculos con la gente de experiencia dentro del sistema bancario mexicano, lo que a la larga trajo como resultado que una vez que el gobierno tomó la decisión de privatizar la banca, se la concesionó a gente sin la experiencia suficiente y los resultados fueron la crisis de 1994.

2.3.2 La desregulación y liberación financiera en México

En México se adoptaron abiertamente los planteamientos teóricos de la liberalización financiera, principalmente a partir de 1988. Se adoptaron políticas de liberalización y desregulación

financiera encaminadas a privilegiar los mercados aduciendo una profunda decepción de la intervención estatal en las actividades financieras nacionales. Al sector financiero se le identifica como descapitalizado, técnicamente insolvente e ineficiente en la asignación de recursos. Es así que en la década de los ochentas, siguiendo las tendencias mundiales, en México también se comenzaron a plantear “las nuevas reglas del juego”, esto es, un proceso de reconfiguración regulatoria (cambios a toda la ley económica y financiera mexicana).

En este contexto, “...la desregulación financiera en México fue concebida como el *pro quid* de la eficiencia financiera, al eliminar la normatividad que distorsionaba a los mercados financieros...”³²

Sin embargo, las decisiones públicas de desregulación para modificar el Sistema Financiero Mexicano fueron aplicadas sin una adecuada planeación sobre los pasos y tiempos a seguirse. Inicialmente se obtuvieron resultados favorables pero que no pudieron ser sostenidos. De tal manera que la desregulación del Sistema Financiero Mexicano resultó ser una estrategia distorsionada, fragmentada y limitada en sus alcances sociales. Con resultados negativos hacia el propio sistema y hacia las conquistas institucionales del pasado. En esta problemática el espacio público del financiamiento del desarrollo y por tanto el papel de la Administración Pública se desvirtuaron porque su refuncionalización, como mecanismo de apoyo al mercado, simplemente se justificó como consecuencia “natural” de la reforma financiera del Estado.

El proceso de desregulación financiera planteado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, desde 1988 tuvo como propósito final la transformación del sistema financiero mexicano en un sistema pleno de mercado, como parte de una política económica de una fracción política que aparentemente propugnaba la búsqueda y conformación de una economía más eficiente y competitiva y bien integrada a los mercados financieros internacionales. Inicialmente se externó

³² Cabello, Alejandra. “Globalización...” Op. Cit. pág. 214

la preocupación oficial principal consistente en frenar un fuerte mercado informal que amenazaba cada vez más la capacidad regulatoria del banco central.³³ Los esfuerzos iniciales se dirigieron a recuperar esta capacidad reguladora y devolver a la banca su composición competitiva. Así, se asegura que en 1988 gracias a una serie de aceleradas medidas mediante nuevas disposiciones legales, la banca logró recuperar la intermediación del crédito al sector privado, misma que se había desviado al sector informal.

Una vez atendidos los propósitos iniciales de la desregulación financiera mexicana, en 1989 se llevó a cabo un fuerte proceso de reforma al marco institucional del sistema financiero. La meta era alentar un mejor funcionamiento de los mercados de dinero y capital, induciendo un aumento de su competitividad y eficiencia, así como promover su integración a los mercados internacionales. El proceso de desregulación se centró en eliminar el cuerpo legal que “atentaba” contra estos objetivos. Este proceso se manifiesta inicialmente con la eliminación gradual de los controles de crédito y de las restricciones impuestas al sector financiero, la desregulación del mercado de valores, creando nuevos intermediarios financieros y promoviendo la innovación financiera y la apertura a la inversión externa de portafolios.

Bajo esta perspectiva los objetivos de la desregulación se centraron en promover una nueva forma de financiamiento del desarrollo público y empresarial en México, otrora fuertemente dependientes del endeudamiento externo. Asimismo, mediante la desregulación se inhibe la exclusividad del Estado en los servicios de banca y crédito, proceso que termina con la reprivatización de la banca en 1991-1992. Es decir, se privilegia a las fuerzas del mercado por considerar que ésta es la mejor estrategia a seguir para alentar el proceso ahorro-inversión. En el aspecto de supervisión y control, las autoridades monetarias y los organismos descentralizados respectivos de la Administración Pública recibieron nuevas capacidades de regulación y sanción

³³ Ibid. Pág. 215

y se crearon nuevos sistemas de calificación para el otorgamiento del crédito bajo el esquema de supervisión prudencial.

En este sentido cabe resaltar que el proceso de la desregulación y las estrategias de articulación financiera con el resto del mundo implicaron no sólo la eliminación de los supuestos excesos de control estatal sobre la intermediación financiera, sino también su re-regulación con el fin de asegurar su sujeción a los mecanismos de mercado; papel para el que también se transformó a las instancias reguladoras del Sistema Financiero Mexicano, y en este caso de la supervisión para atraer la inversión extranjera. Los procesos de desregulación financiera conllevan igualmente simplificaciones administrativas de procedimientos y, ante todo, el ofrecimiento de un escenario de garantías y protección para el inversionista extranjero.

Bajo este escenario, el Sistema Financiero Mexicano, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, fue objeto de profundas transformaciones que resultaron de la implantación desordenada de múltiples políticas de liberalización y desregulación dirigidas a adaptarlo a las nuevas pautas emergentes de comercio, finanzas e inversión internacionales.

Los componentes de la liberalización financiera llevados a cabo en México durante el período de Salinas de Gortari fueron:³⁴ 1) reorientar el papel de las instituciones financieras, 2) promover la formación del ahorro; y 3) subrayar la inversión y la eficiente asignación de los recursos. Según lo plantearon las autoridades, los cambios en el sector financiero pueden afectar los niveles de la intermediación financiera y sobre todo el volumen del ahorro, el cual, en niveles adecuados, puede alentar la inversión y el crecimiento.

³⁴ Ver a Pedro Aspe (1993), "El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Cap. II "Reforma Financiera y Fiscal." Revista Comercio Exterior, vol. 44, número 12, México, diciembre de 1994.

Sin embargo, se pueden identificar cuatro etapas en los cambios implementados en el sistema financiero mexicano que han significado una adaptación constante a los mercados mundiales y su progresiva globalización:

- Reformas limitadas a la represión financiera. Referido a la participación estatal en la operación del sector financiero mexicano a través de la revisión del marco institucional y regulatorio del sistema financiero, que se han realizado en las últimas tres décadas.
- Respuestas a la crisis de la deuda. La liberalización financiera comenzó como una respuesta a la crisis de la deuda y corresponde al período de 1983 a 1988. El gobierno mexicano instauró un drástico proceso de ajuste. Se iniciaron profundas medidas para combatir la inflación, eliminar el déficit público, ajustar el tipo de cambio y renegociar la deuda externa. A estas medidas financieras deben aunarse las políticas de apertura comercial, apertura a la inversión extranjera directa, racionalización y desincorporación de las empresas paraestatales.
- Fin de la represión financiera. Esta etapa comenzó en 1988 y terminó en 1989. Se refiere a la eliminación gradual de los controles cuantitativos (1988 se eliminaron los cajones de crédito, por ejemplo).
- Aceleración de la liberalización y desregulación. La transición de un régimen reprimido a uno más libre fue centralmente sustentado con profundas reformas a las principales leyes financieras y monetarias. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició un fuerte proceso desregulatorio para dar paso a la liberalización financiera. Las Reforma Legal de 1989-1990 que regula a la mayoría de los intermediarios financieros (el paquete financiero); las reformas financieras de 1991-1994 que representa la privatización y saneamiento del sector bancario; Ajustes a la Ley Financiera en los primeros meses de

1995 que precisa los límites para la adquisición de acciones; y la Reforma para dotar de autonomía al Banco Central el 17 de mayo de 1993.

La desregulación y liberación financiera en México se consolida con la reprivatización de la banca, tema que a continuación exponemos.

2.3.3 Reprivatización.

La privatización de los bancos comienza después de 8 años de su expropiación, en realidad el corto período representa un ajuste inmediato en las políticas del Gobierno Mexicano que a principios de los noventa ve la necesidad de reducir el aparato estatal. El gobierno proclamó, en ese entonces, que el Estado padecía obesidad lo que impedía prestar "atención a los problemas nacionales"³⁵

Asimismo, se le criticaba al gobierno la posesión de tantas empresas públicas, las que -se postulaba- deberían de estar en manos de quienes las administraran adecuadamente, esto es, la iniciativa privada.

Por ello, el 22 de septiembre de 1982, el gobierno otorga rango constitucional al servicio de banca y crédito al Estado, el objetivo era detener la fuga de capital, la devaluación e inflación y preparar, así, el camino para la privatización de los bancos.³⁶

Sin embargo, la nacionalización de la banca de 1982 trae un elemento básico en el entendimiento de la crisis posterior, una de las consecuencias más importantes que acarreó la

³⁵ Ver a Calderón Ortiz , Gilberto *"Privatización de la Banca en México"*.

³⁶ Osornio Corres, Francisco Javier. Op. Cit.

expropiación de los bancos fue la pérdida del capital humano con experiencia en la actividad bancaria y el rezago tecnológico frente a competidores internacionales.³⁷

No obstante, las consecuencias de la expropiación bancaria de tipo estructural se puede definir en dos situaciones, primero el deterioro de la cultura y de la experiencia bancaria y segundo el rezago modernizador, cuando las tendencias hacia la globalización hacían imposible mantenerse en el margen de los cambios y la competencia mundial.

El 1° de mayo de 1990, el presidente de la República anuncia la privatización de la banca, situación que justificaba el exsecretario de Hacienda, Pedro Aspe, en su señalamiento del 17 de mayo del mismo año, donde afirmaba que el gobierno se desprendía de la banca porque no se justificaba que el Estado poseyera esos cuantiosos recursos "mientras existía la incuestionable e impostergable obligación de dar respuesta positiva a las enormes necesidades sociales."³⁸

Posteriormente, el subsecretario de esa misma dependencia, Guillermo Ortíz, declaró que la privatización no obedecía a presiones de ninguna índole y que seguiría siendo controlada por mexicanos,³⁹ declaración que sería desmentida por otro funcionario público, el director de SOMEX, quien dijo que la privatización era un proceso íntimamente ligado a la firma del Tratado de Libre Comercio.⁴⁰

Se reconoció que la privatización "no se debió a ineficiencia durante la administración estatal...[pues] de 1986 a 1990 las utilidades aumentaron en 16.4%, según un estudio de la Bolsa Mexicana de Valores."⁴¹ Así, se pondrían a la venta el 70% de las acciones de la serie B, propiedad del Estado (pues recuérdese que con Miguel de la Madrid se vendió, en serie B, un

³⁷ Muchos autores afirman que una vez que empezó el proceso de privatización bancaria, los antiguos bancarios no tuvieron la posibilidad de adquirir las instituciones de la banca que se enajenaban, lo que originó una nueva élite de funcionarios en la cabeza de los bancos. Ver a Henio Millán Valenzuela "*Las causas de la crisis financiera en México*" Revista. Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 5, 1999, p-p 25-66.

³⁸ Becerril, Andrea. "*Diversificación accionaria*". La Jornada, México 17 de julio de 1990.

³⁹ Zuñiga, J. Antonio. "*Guillermo Ortíz...*", La Jornada, México 18 de mayo de 1990.

⁴⁰ Acevedo P, Luis. "*Privatización Bancaria...*", El Financiero, México 5 de julio de 1991.

⁴¹ Zuñiga, J. Antonio. "*Necesario elevar...*", La Jornada, México 23 de julio de 1991.

30% a la iniciativa privada). Para poder llevar a cabo la privatización de los bancos, el Ejecutivo Federal envió al Constituyente la iniciativa para modificar el Artículo 28 constitucional, que otorgaba al Estado el monopolio en la prestación de los servicios bancarios.

La finalidad era preparar el terreno jurídico para la privatización de la banca múltiple, que sería iniciada el año siguiente y culminada en 1992. La venta de las 18 instituciones de crédito a particulares fue un proceso que acarreo tres consecuencias: primero, fueron asignadas de forma privilegiada a personas o grupos con escasa o nula experiencia y conocimiento del negocio bancario; segundo, el proceso de privatización bancaria fue guiado de forma exclusiva por un criterio mercantil y recaudatorio y; tercero, el alto precio al que fueron cedidos los bancos trajo consigo importantes deterioros en el sistema bancario.

De la primera consecuencia, la nueva élite de funcionarios de la banca, los grandes beneficiarios, provenían de las casas de bolsa, que habían cobrado un auge inusitado durante el período de la Banca estatizada. Desde la perspectiva de Henio Millán Valenzuela, el Gobierno perdió la oportunidad de restituir el capital humano que se había dilapidado en ese lapso.⁴²

Sin embargo, la preferencia hacia los funcionarios de las casas de bolsa fue posible por las modificaciones legales que precedieron a la privatización. Por una parte, la Ley de Instituciones de Crédito, hizo posible que los bancos pudieran formar parte de las agrupaciones no bancarias. Pero fue la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en 1990, la que perfiló a las casas de bolsa como las beneficiarias más probables del proceso de venta. "Privilegiar jurídicamente a las casas de bolsa... los conducía a la propiedad bancaria."⁴³

⁴² Henio Millán Valenzuela miembro del Colegio Mexiquense en su artículo "*Las causas de la crisis financiera en México*", publicado en la Revista Economía, Sociedad y territorio, vol. II, núm.5, 1999, realiza un excelente análisis acerca de las consecuencias que propiciaron la crisis de 1994, donde, evidentemente, se analiza en un apartado especial, la privatización bancaria.

⁴³ Henio Millán Valenzuela. Op. Cit.

En junio de 1992, un nuevo cambio legal posibilitaría que las agrupaciones financieras pudieran endeudarse con el propósito de capitalizar a sus sociedades o de integrar nuevas instituciones financieras a su grupo, esto traería como consecuencia, la posibilidad de que los nuevos propietarios liquidaran con otros pasivos los adeudos que eventualmente pudieran emerger de la compra bancaria. De esta forma, la capacidad de recapitalizar a los bancos en caso de quebrantos se reducía sustancialmente.

Por lo que respecta a la segunda consecuencia, el proceso de privatización bancaria a través de un criterio mercantil y recaudatorio, nos referimos principalmente al mecanismo de subasta que privilegió el precio como norma de asignación. En ningún caso ganó una postura que fuera rebasada en este rubro. Con ello las autoridades, arrastradas por el éxito de la convocatoria, olvidaron el carácter estratégico de la banca en la economía nacional.⁴⁴ Más importante que la cotización era la capacidad para fortalecer las instituciones de crédito, y por ello, para presentar proyectos de desarrollo de mediano y largo plazos, que incluyeran programas de capitalización, de penetración de mercados y de asignación de recursos hacia los sectores productivos, así como de adaptación a las nuevas circunstancias que había configurado un mundo más competitivo. Los nuevos banqueros creyeron que esas circunstancias eran similares a las que habían prevalecido mientras la economía se mantuvo cerrada, y por eso previeron un negocio altamente rentable y, al mismo tiempo, seguro.

"Al fincar la venta en el precio mayor -y a todas luces excesivo-, el Gobierno no sólo confirmó sus ilusiones, sino que además actuó de la misma forma como muy poco tiempo después lo harían los beneficiarios: considerando a la banca un negocio como cualquier otro."⁴⁵

⁴⁴ Es preciso señalar que el objetivo de la banca, como parte de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias del Estado, es obtener ahorros y canalizarlos a las áreas que el Estado considera estratégicas, a partir de los noventa, el sistema bancario se enfocó a la búsqueda del beneficio particular, lo que rompía con el objetivos primordial de la banca.

⁴⁵ Ibid.

Por último, el alto precio al que fueron cedidos los bancos trajo consigo dos consecuencias: por un lado, representó un aliciente para la expansión indiscriminada del crédito, que respondía a un afán por recuperar las grandes inversiones involucradas; y por el otro, dejó a sus propietarios sin recursos para la capitalización. Los dos elementos tejieron un círculo vicioso entre la necesidad de contar con mayores recursos para las provisiones y el crecimiento de préstamos cada vez más riesgosos, que sólo acabaría por romperse con las crisis bancarias y de los deudores.

Es importante señalar, que la privatización bancaria se realizó en un espacio-tiempo donde los paradigmas a escala mundial, exigían cambios en las políticas implementadas por los Estados.

Como se puede observar en el cuadro 2.6 el importe total derivado de la venta de las 18 instituciones de crédito, corresponde a la cantidad de \$37'856, 452 en miles de nuevos pesos, de los cuales el 59.79% del importe total de la venta, ingresaron en el año de 1991 y el 40.21% en el año de 1992.

Cabe señalar, que los importes de las ventas de las instituciones Bancomer, S.A. y Banco Nacional de México, S.A., representan por los dos el 48.36% del total de las ventas de los bancos, lo que hiciera que Banamex se convirtiera en el banco más caro con el 25.74% del total de las ventas y Bancomer con el 22.62%.

Cuadro 2.6 Instituciones Bancarias Privatizadas Durante 1991 Y 1992

No.	NOMBRE DE LA EMPRESA	FECHA DE LA 1a. CONVOCATORIA PÚBLICA	FECHA DE COMPRA-VENTA	ADQUIRENTE	PRECIO NOMINAL EN MILES DE NUEVOS PESOS
211	MULTIBANCO MERCANTIL DE MÉXICO, S.A.	12-Abr-91	14-Jun-91	GRUPO FINANCIERO PROBURSA, S.A. DE C.V.	611,200.0
212	BANPAÍS, S.A.	19-Abr-91	21-Jun-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR LOS SRES. JULIO CESAR VILLAREAL GUAJARDO, POLICARPO ELIZONDO GUTIÉRREZ Y FERNANDO P. DEL REAL IBAÑEZ Y ASOCIADOS CON EL GRUPO FINANCIERO MEXIVAL, S.A. DE C.V.	544,989.8
213	BANCA CREMI, S.A.	26-Abr-91	28-Jun-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR LOS SRES. HUGO SALVADOR VILLA MANZO, JUAN ANTONIO COBARRUBIAS VALENZUELA Y OMAR RAYMUNDO GÓMEZ FLORES	748,291.2
214	BANCA CONFIA, S.A.	07-Jun-91	09-Ago-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR EL SR. JORGE LANKENAU ROCHA	892,260.1
215	BANCO DE ORIENTE, S.A.	14-Jun-91	16-Ago-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR EL SR. MARCELO MARGAIN BERLANGA	223,221.2
216	BANCO DE CRÉDITO Y SERVICIO, S.A.	21-Jun-91	23-Ago-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR LOS SRES. ROBERTO ALCANTARA ROJAS, LIBRADO PADILLA PADILLA Y CARLOS MENDOZA GUADARRAMA	425,131.2
217	BANCO NACIONAL DE MÉXICO, S.A.	03-Jul-91	30-Ago-91	GRUPO FINANCIERO BANAMEX-ACCIVAL, S.A. DE C.V.; REPRESENTADO POR SRES. ROBERTO HERNÁNDEZ RAMÍREZ, ALFREDO HARP HELU Y JOSÉ G. AGUILERA MEDRANO "GRUPO REGIONAL"	9'744,982.3
218	BANCOMER, S.A.	23-Ago-91	08-Nov-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR LOS SRES. EUGENIO GARZA LAGUERA, EDUARDO A. ELIZONDO LOZANO Y RICARDO GUAJARDO TOUCHE "GRUPO REGIONAL"	8'564,213.9
219	BANCO BCH, S.A.	10-Sep-91	18-Nov-91	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO	878,360.2

Cuadro 2.6 Instituciones Bancarias Privatizadas Durante 1991 Y 1992

No.	NOMBRE DE LA EMPRESA	FECHA DE LA 1a. CONVOCATORIA PÚBLICA	FECHA DE COMPRA-VENTA	ADQUIRENTE	PRECIO NOMINAL EN MILES DE NUEVOS PESOS
				POR LOS SRES. CARLOS CABAL PENICHE Y MANUEL CANTAREL MÉNDEZ	
220	BANCA SERFIN, S.A.	19-Nov-91	03-Feb-92	GRUPO FINANCIERO OBSA, S.A. DE C.V. REPRESENTADO POR LOS SRES. GASTON LUKEN AGUILAR Y OCTAVIO IGARTUA ARAIZA	2'827,740.7
221	MULTIBANCO COMERMEX, S.A.	03-Dic-91	17-Feb-92	GRUPO FINANCIERO INVERLAT, S.A. DE C.V. REPRESENTADO POR EL SR. AGUSTÍN F. LEGORRETA CHAUVET	2'706,014.0
222	BANCO MEXICANO SOMEX, S.A	11-Dic-91	11-Mar-92	GRUPO FINANCIERO INVERMÉXICO, S.A. DE C.V., REPRESENTADO POR EL SR. CARLOS GÓMEZ Y GÓMEZ	1'876,525.5
223	BANCO DEL ATLÁNTICO, S.A.	31-Ene-92	06-Abr-92	GRUPO FINANCIERO GBM-ATLÁNTICO, S.A. DE C.V., REPRESENTADO POR LOS SRES. ALONSO DE GARAY GUTIÉRREZ Y JORGE ROJAS MOTA VELASCO	1'469,160.0
224	BANCA PROMEX, S.A.	07-Feb-92	13-Abr-92	GRUPO DE PERSONAS REPRESENTADO POR LOS SRES. EDUARDO A. CARRILLO DÍAZ, MAURICIO LÓPEZ VELASCO, JOSÉ MENDEZ FABRE Y JOSÉ GUARNEROS TOVAR	1'074,473.7
225	BANORO, S.A.	14-Feb-92	28-Abr-92	GRUPO GANADOR REPRESENTADO POR LOS SRES. RODOLFO ESQUER LUGO, FERNANDO OBREGÓN GONZÁLEZ Y JUAN ANTONIO BELTRÁN LÓPEZ	1'137,810.9
226	BANCO MERCANTIL DEL NORTE, S.A.	24-Abr-92	22-Jun-92	GRUPO REPRESENTADO POR LOS SRES. ROBERTO GONZÁLEZ BERRERA, RODOLFO BARRERA VILLAREAL Y ALBERTO SANTOS DE HOYOS	1'775,779.1
227	BANCO INTERNACIONAL, S.A.	07-May-92	06-Jul-92	GRUPO FINANCIERO PRIVADO MEXICANO, S.A. DE C.V., REPRESENTADO POR LOS SRES. ANTONIO DEL VALLE RUÍZ, EDUARDO BERRONDO AVALOS Y BLANCA DEL VALLE PEROCHENA	1'486,916.8

Cuadro 2.6 Instituciones Bancarias Privatizadas Durante 1991 Y 1992					
No.	NOMBRE DE LA EMPRESA	FECHA DE LA 1a. CONVOCATORIA PÚBLICA	FECHA DE COMPRA-VENTA	ADQUIRENTE	PRECIO NOMINAL EN MILES DE NUEVOS PESOS
228	BANCO DEL CENTRO, S.A.	15-May-92	13-Jul-92	MULTIVA GRUPO FINANCIERO, S.A. DE C.V., REPRESENTADO POR LOS SRES. HUGO S. VILLA MANZO Y LUIS FELIPE CERVANTES COSTE	869,381.4
TOTAL					37'856,452.0

El monto de cada operación, corresponde al precio de la subasta. No incluye intereses

Fuente: S.H.C.P. "El proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales". Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mayo 1993.

2.3.3.1 Proceso de Desincorporación

El 27 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual el Constituyente Permanente derogó el párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional, que reservaba al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito.

Con este hecho se daba inicio al proceso de desincorporación bancaria, para poder llevar a cabo la privatización de las 18 instituciones de crédito, el 18 de julio de 1990 se publicó la Ley de Instituciones de Crédito que a través de los "Artículos Séptimo y Octavo Transitorios se establecieron las bases para la transformación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas, previéndose la posibilidad de que las mismas dejaran de tener el carácter de entidades de la Administración Pública Federal."⁴⁶

Asimismo, en la misma fecha se publicó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Con dichos ordenamientos se establecieron las bases normativas de la organización y

⁴⁶ S.H.C.P. "Desincorporación de entidades paraestatales". Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993". Secretaría de Hacienda Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. FCE, México 1994.

funcionamiento de la nueva banca mexicana, así como el marco regulatorio para la formación y operación de grupos financieros en los que participarían instituciones de crédito.

En virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio bancario, se requirió instrumentar un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple cuyos principios rectores, según el Gobierno Federal, deberían orientarse a los siguientes principios: "conformar un sistema más eficiente y competitivo; garantizar una participación diversificada y plural en el capital social de los bancos, vincular aptitud y calidad moral en su administración con un adecuado nivel de capitalización; asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos; buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones; obtener un precio justo por ellas; lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias."⁴⁷

Con estos principios, el Gobierno Federal, establecía la nueva forma de operación en el sistema bancario. No obstante a lo anterior, por Acuerdo Presidencial expedido el 4 de septiembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, se establecieron tanto los expresados principios como las bases del proceso de desincorporación a que se ha hecho referencia, dentro de las cuales destaca la creación del Comité Intersecretarial de Desincorporación Bancaria, que tendría por objeto establecer las bases y criterios generales a que se ajustarían las diversas fases del proceso y efectuaría recomendaciones y propuestas a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Cabe señalar que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, "adoptó el Acuerdo 91-IV-E-1, en el sentido de que tanto los integrantes de esa Comisión como los del Comité de Desincorporación Bancaria, así como cualquier otro servidor público que por razones

⁴⁷ Ibid. Estos principios fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1990, establecidos en las Bases Generales del proceso de desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal.

de su encargo participe en el expresado proceso de desincorporación, están obligados a excusarse de intervenir en cualquier forma, en atención, tramitación o resolución del proceso respectivo, cuando tengan un interés personal, familiar o de negocios vinculado con el mismo y en otras circunstancias análogas"⁴⁸

Resulta interesante la postura oficial en el proceso de desincorporación, sin embargo, es tema de análisis establecer si se cumplieron con los principios establecidos en el Acuerdo Presidencial del 4 de septiembre o si en realidad la privatización de los bancos se llevó a todas luces imparcial al momento de adquirirlas.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que la mayoría de los adquirentes de los bancos, fueron en gran medida protegidos por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, donde importantes empresarios y funcionario de Casas de bolsa destacarían para la compra de las 18 instituciones financieras. Por otra parte, al Comité de Desincorporación Bancaria le correspondieron, entre otras las siguientes facultades:

- Establecer las bases y criterios generales que habrían de regir las diversas fases del proceso.
- Dictar los criterios generales de valuación de las instituciones de crédito a ser desincorporadas.
- Llevar el registro de interesados en adquirir títulos representativos de las instituciones de banca múltiple.
- Autorizar la participación de los interesados en las subastas.
- Proponer a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento las resoluciones que se estimaran pertinentes.

⁴⁸ Ibid.

En ejercicio de sus atribuciones, el Comité en comento expidió el 25 de septiembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación, las Bases Generales del proceso de desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal, dentro de éstas se señalaba el procedimiento relativo al registro y autorización de interesados en participar en el proceso.

El proceso de desincorporación bancaria constó de tres etapas:

- Registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos de capital social de las instituciones de banca múltiple.
- Valuación de las instituciones de crédito.
- Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones, a través de subastas.⁴⁹

La primera etapa, registro y autorización de interesados, se refería a los requisitos de carácter general para todos aquellos interesados en la adquisición de las 18 instituciones de crédito, sin embargo, para poder participar en las subastas de los títulos representativos del capital social de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Gobierno Federal, se necesitaba la obtención de autorización expresa por parte del Comité de Desincorporación Bancaria.

El mencionado registro se formó en dos secciones: una en la que se inscribió a las controladoras de grupos financieros y grupos de personas; y otra, en la que se efectuó la inscripción de personas en lo individual.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación. "*Bases Generales del proceso de desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal*". 25 de septiembre de 1990. México.

Por lo que se refiere a la segunda etapa, valuación de las instituciones de crédito, comprendió dos actividades: una relativa a la valuación contable y otra a la valuación económica de las instituciones.

La valuación contable se orientó a determinar el patrimonio total de cada uno de los bancos y en la valuación económica se determinó los activos intangibles, el valor presente en flujos netos esperados de la institución y su potencial para generar utilidades.

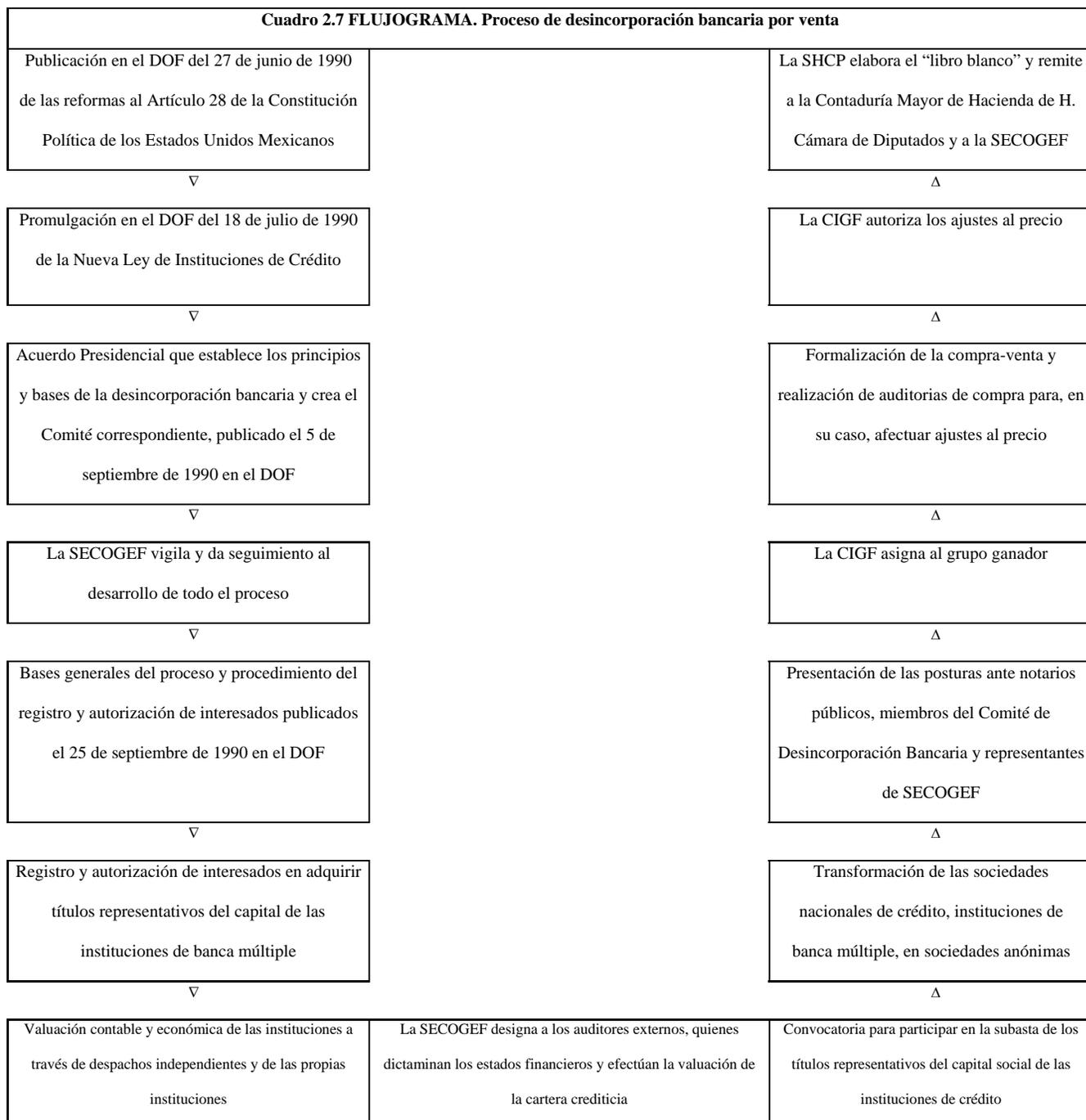
En cuanto a la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones, el Gobierno Federal llevó la venta de las mismas a través del procedimiento de subasta pública, dicho procedimiento implicaba la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de la convocatoria. En dicha convocatoria se fijaba el porcentaje de acciones que sería objeto de la subasta, se establecían determinados requisitos que debían cubrir todos los interesados para estar en condiciones de ser aceptados como postores, asimismo, se precisaba que la asignación del paquete accionario objeto de la subasta se efectuaría a favor del postor que hubiera ofrecido el precio más alto, salvo que entre dos o más posturas existiera una diferencia que no excediera del 5% o del 3%, dependiendo del banco de que se tratara.

Cabe señalar que el Gobierno Federal conservó una participación accionaria en el capital social de las instituciones que enseguida se mencionan: BANCOMER con el 22.53%; Banca Serfin con el 15.98% y Banco Internacional con el 21.04%.⁵⁰

El Cuadro 2.7 muestra el flujograma del proceso de desincorporación bancaria para la venta de las 18 instituciones de crédito, dicho documento se tomó de una publicación oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:⁵¹

⁵⁰ S.H.C.P. "*Desincorporación de entidades paraestatales*". Op. Cit.

⁵¹ Idem



Fuente: S.H.C.P. "El proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales". Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Mayo 1993.

Es de destacar que el proceso de desincorporación bancaria lleva consigo varias situaciones que habrá que preguntarse:

Primero.- El tiempo en que se nacionaliza la banca en el año de 1982 a la privatización de la misma en los años de 1991 y 1992, representa en verdad un período sumamente corto, no se

puede negar que la falta de experiencia del Estado en aspectos de políticas, procedimientos e incluso objetivos de la banca representaban un dique para el desarrollo del sistema bancario, pero, si uno de los principios rectores del proceso de desincorporación era conformar un sistema más eficiente y competitivo, ¿no se debió enajenar las 18 instituciones a gente con experiencia?. El gobierno, a través de la venta de los bancos por el procedimiento de adjudicación directa, exigía la aprobación del Comité de Desincorporación Bancaria, para ser parte de los postores de la compra-venta. Es bien sabido que una de las causas de la crisis de 1994, se debió en gran parte a la falta de experiencia de los funcionarios bancarios en los años noventa.

Segundo.- Otro de los principios rectores señalaba que era necesario vincular aptitud y calidad moral en su administración con un adecuado nivel de capitalización. Los compradores de las 18 instituciones provenían en su mayoría de Casas de Bolsa; ¿ésto era suficiente para calificarlos como los funcionarios idóneos para otorgarles la importantísima tarea de llevar las riendas del sistema bancario? Evidentemente – aun declarándonos unos inexpertos en el área financiera- consideramos que las funciones de una casa de bolsa son totalmente distintas a la de banca.

Tercero.- No cabe duda que el procedimiento de desincorporación bancaria representa una política del gobierno que abría las puertas al neoliberalismo, la venta de las 18 instituciones dio la oportunidad al gobierno mexicano de obtener resultados favorables a corto plazo, sin embargo, a mediano plazo se empezó a manifestar una serie de irregularidades que acabaría con una de las peores crisis de México.

El proceso de desincorporación bancaria, su proceso de venta y la privatización que se analizó en el punto anterior del presente trabajo, necesitaba forzosamente la desregularización del marco legal que la regía. La reforma financiera incluía una serie de modificaciones a la Ley que permitiera la privatización bancaria.

2.3.3.2 Reforma Financiera

Las reformas de la ley Bancaria han sido las más efímeras en la historia del derecho mexicano. Entre 1989 y 1993 se llevaron a cabo múltiples modificaciones a la legislación financiera, además de lo restablecido por el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. En 1989 se sometieron a consideración del Congreso modificaciones a las siguientes leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, General de Instituciones de Finanzas, General de Instituciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores, y en General de Sociedades de Inversión. Además, diversas reformas del paquete financiero de 1989 incluían disposiciones para la integración de grupos financieros.

Los objetivos de este paquete eran disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión; reconocer y regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios; aprovechar la economía de escala y promover mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre los intermediarios.⁵² En efecto, a partir de la aprobación de este paquete entraron en escena del sistema financiero, nuevos intermediarios al reconocer jurídicamente a las empresas de factoraje como organizaciones auxiliares de crédito y al incluir en la legislación mexicana el concepto de intermediarios financieros no bancarios.

La opinión de los funcionarios del gobierno mexicano se enfocaba a la necesidad de contar con nuevas leyes y la reforma de otras⁵³, por ello, consideraban necesario expedir una ley que sustituyera a la Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito para regular a las agrupaciones financieras. Con esta utilidad se estableció un sistema de intermediación universal

⁵² Clavijo, Fernando (copilador) *"Reformas Económicas en México 1982-1999"*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. El trimestre Económico. FCE. 2000. México, D.F.

⁵³ Uno de los funcionarios del gobierno de Salinas de Gortari, Pedro Aspe exsecretario de hacienda, señalaba en el año de 1993 que era una prioridad la reforma a las leyes que regulaban al sistema financiero. Véase a Clavijo Fernando. Op. Cit.

con la creación de las sociedades controladoras, y entidades financieras que prestaban toda gama de servicios financieros en una misma administración. Ello permitió el nacimiento de grupos financieros. Es de destacar que en lo que se refiere a inversión extranjera, se abrió la posibilidad de participación externa en el capital social de los intermediarios financieros.

La reforma financiera, el proceso de desincorporación bancaria y la privatización de las 18 instituciones de crédito conforman en su conjunto uno de los factores que contribuyeron al estallido de la crisis bancaria de 1994-1995.

Mientras algunos autores argumentan que, debido al alto precio que pagaron por las instituciones de crédito, los nuevos banqueros tuvieron un afán desmedido por obtener rentas extranormales en el corto plazo, otros señalan su falta de experiencia para operar en un ambiente desregulado. Aunque el primer argumento resulta difícil de comprobar, es evidente que la mera asignación de las instituciones de banca múltiple con base en el monto ofrecido por éstas afectó el desarrollo del proceso, pues la valuación de una institución no se da en abstracto sino que resulta del entorno de regulación en el que el banco va a operar. De ahí que otros autores sostienen que el método de asignación de las instituciones llevó al establecimiento de un marco de regulación laxo y a una supervisión cuyas deficiencias no se empezaron a detectar sino hasta 1993, y de manera más violenta hasta el desencadenamiento de la crisis bancaria a principios de 1995.

En cuanto al segundo argumento, éste es muy cierto; en muchos países inmersos en un rápido proceso de desregulación, la falta de experiencia de los banqueros se consideraba un común denominador. En los bancos reprivatizados el número promedio de directores que ya había trabajado en el sistema financiero contra los directores que había ejercido su principal

ocupación fuera del sistema financiero era de tres contra veinticinco.⁵⁴ Este hecho fue uno de los principales motivos para el desencadenamiento de la crisis bancaria a principios de 1995, tema que se analizará más adelante.

2.3.3.3 La privatización bancaria ¿eficientización de la banca?

La privatización bancaria de los noventa se presentó como un ajuste inmediato en las políticas del Gobierno Federal, manifestando que la reducción del aparato estatal era una decisión donde deberían enfrentarse los costos y beneficios que de ella emanaran.

Es una realidad que en el proceso histórico del sistema bancario mexicano existe una dualidad indiscutible; por una parte, con la nacionalización de la banca se pierde a la gente de experiencia dentro del sistema bancario, dado que el Estado rompe vínculos con éstos y representa un dique para el desarrollo y modernización de la banca y por otra parte; con la decisión del gobierno de Salinas de Gortari de privatizar los 18 bancos, donde los grandes beneficiarios provenían de las Casas de Bolsa y donde las amistades era la personalidad del sistema bancario, no cumple con las expectativas de modernización, desarrollo y por tanto de eficientización del sistema bancario. Además hay que agregar que uno de los grandes problemas de la privatización bancaria es que se deja de lado el carácter de interés público que se le confiere a la misma.

Esta situación de la privatización bancaria es sumamente delicada, dado que el servicio de banca es una concesión que el Estado otorga con la finalidad de que se cumpla con el objetivo

⁵⁴ Véase López de Salinas y Guillermo Zamarripa (1995), "*Desregulación and Privatization of Commercial Banking*" *Análisis Económico*, número 10, Santiago.

principal de los bancos; atraer ahorro y canalizarlo a las áreas estratégicas de desarrollo; por ello, el servicio de banca tiene un carácter de interés público.

Sin embargo, la privatización se edificó bajo ciertos principios -que se analizaron en el desarrollo del presente trabajo en puntos anteriores- buscando la eficientización del sistema bancario; dentro de los más importantes encontramos los siguientes:

- 1.- Conformar un sistema más eficiente y competitivo.
- 2.- Vincular aptitud y calidad moral en su administración con un adecuado nivel de capitalización.
- 3.- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- 4.- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- 5.- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

Los acontecimientos que se dieron posteriores a la privatización bancaria demuestran que ninguno de estos principios se cumplieron.

El primero ellos, conformar un sistema bancario más eficiente y competitivo no se logró, consideramos, por varias situaciones. Primero, porque la banca no se modernizó derivado de que no se contaba con la tecnología adecuada; segundo, porque el servicio de banca se le concesionó a gente con poca ó nula experiencia dentro del sistema bancario y tercero, porque un banco mexicano que quisiera competir con bancos extranjeros, dado la apertura del mercado, se encontraba en una gran desventaja si no contaba con tecnología desarrollada y personal con la experiencia suficiente para determinar políticas y estructuras de desarrollo y competencia.

El segundo punto determina que la privatización vinculará aptitud y calidad moral en su administración con un adecuado nivel de capitalización. Resulta muy especulativo el sólo hecho de pensar que con la privatización se cumplió con una administración del sistema bancario con aptitud y calidad moral. La historia nos demuestra que efectivamente el sistema bancario careció

de estos principios. Si se analizará caso por caso el otorgamiento de las concesiones bancarias y de los procesos posteriores a la crisis financiera de 1994, nos podríamos dar cuenta de la magnitud de carencia de aptitud y calidad moral por parte de las administraciones bancarias. Por citar algunos ejemplos: Carlos Cabal Peniche, el empresario consentido de Carlos Salinas de Gortari y accionista mayoritario y presidente del Consejo de Administración del que fuera Banco Unión era buscado para responder a 17 procesos penales en México, en donde las autoridades dicen que cometió delitos con los que defraudó a civiles y empresarios por más de 600 millones de dólares; el ex propietario de Banpaís, Angel Isidoro Rodríguez “el Divino”, fue perseguido desde el primero de junio de 1998. Se le acusaba de ser autor de varios delitos bancarios, cuyo saldo al erario rondaba los 100 millones de pesos; Jorge Lankenau Rocha inventó empresas y dispuso del dinero de inversionistas del Banco Confía, en cuatro años provocó un quebranto por 170 millones de dólares, bajo una serie de empresas en paraísos fiscales, Lankenau hizo de las empresas fantasmas gran parte de su capital.

Estos acontecimientos nos demuestran que la privatización careció enormemente de visión, por parte del Estado, una vez que se decidió concesionar el servicio de banca. Anteriormente señalamos que uno de los grandes problemas de la privatización fue dejar de lado el interés público del servicio bancario y lo comentamos, porque una de los resultados posteriores a la privatización bancaria fueron los enormes grados de descapitalización de los bancos situación que se manifestó en la crisis financiera de 1994.

El tercer punto dispone que la privatización fue orientada para que la banca mexicana sea controlada por mexicanos. Es una desgracia que la banca mexicana necesitó, por sus resultados, fusionarse ó venderse con la banca extranjera, con el transcurso del tiempo los bancos en manos de mexicanos representa una minoría ante los grandes bancos internacionales.

Por último, los puntos cuatro y cinco, lograr la conformación de un sistema financiero balanceado y propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias no se cumplieron por lo que se acaba de explicar.

El resultado de la privatización, en parte, quedó manifiesto una vez que estalla la crisis financiera a finales de 1994 y principios de 1995, dejando muy en claro que los principios bajo los cuales se edificó la privatización bancaria quedó en papel más no en la práctica.

2.3.4 Crisis financiera de 1994

Durante el desarrollo del presente trabajo se han presentado las diferentes etapas de uno de los tantos acontecimientos de la sociedad mexicana. Sin embargo, los años ochenta marcaron a nivel mundial el curso de los Estados-Nación. El neoconservadurismo representó, sin duda, para los países desarrollados la oportunidad de conseguir que sus economías crecieran de manera incesante, mientras que para los países en vías de desarrollo formo un dique rotundo para su crecimiento económico.

Así, a mediados de los años noventa se dan los resultados que se obtuvieron del mentado neoconservadurismo. Es precisamente a finales de 1994, cuando la sociedad mexicana recibe el impacto de las políticas utilizadas por el gobierno mexicano.

Considerada como una crisis financiera, la situación económica de México a principios de 1995 deja ver que una consecuencia inmediata de la reforma financiera de los noventas, fue el rápido crecimiento de la actividad bancaria, el cual se reflejo en una remonetización y una mayor profundización financiera, pero sobre todo en un crítico crecimiento del financiamiento bancario

al sector privado en un entorno de altas tasas reales de interés que desembocó en la crisis bancaria de 1994-1995.

Cabe señalar, que por lo general las crisis bancarias inician con un entorno internacional favorable y un incremento en la liquidez interna, producto de la apertura de la cuenta de capitales y de la reducción del déficit público. La mayor disponibilidad de recursos contribuye a la expansión del crédito al sector privado, al sobrecalentamiento de la economía y el surgimiento de burbujas especulativas en bienes y raíces y el mercado bursátil. En ausencia de supervisión y regulación adecuadas, el rápido crecimiento del crédito se traduce en un deterioro de la cartera bancaria. En estas condiciones cuando sucede un hecho inesperado (por ejemplo, incrementos en las tasas internacionales de interés), los bancos experimentan un deterioro adicional de sus activos y, posiblemente, problemas de solvencia. En México la crisis no fue repentina sino producto de una combinación de factores similares a los presentes en otras crisis bancarias, los cuales se describen a continuación:

2.3.4.1 Devaluación del tipo de cambio

La crisis del tipo de cambio se puede ubicar a principios de los años 70°, a partir de la muerte del sistema de Bretton Woods⁵⁵ en 1971 -un Convenio que planteaba entre los países afiliados al FMI promover la cooperación monetaria internacional, facilitar el crecimiento del comercio, promover la estabilidad de los tipos de cambio, establecer un sistema multilateral de pagos y crear una base de reserva- la economía mundial entró en un sistema de tipo de cambio y tasas de

⁵⁵ El sistema establecido como Bretton Woods es conocido como el patrón oro de cambio. Según este régimen, cada país fija el valor de su moneda en términos del oro (o dólares) y mantiene su tipo de cambio dentro de un rango de variación de 1% de su paridad en oro. Véase los artículos publicados en las páginas Web:
<http://www.afexco.com/espanol/fxHistory.asp>
<http://www.granma.cubaweb.cu/2002/03/12/interna/articulo01.html>

interés flexibles, de alta movilidad de capitales, lo que trajo como consecuencia que el dinero se rentara por días, horas o minutos en los nuevos mercados financieros, a través de los medios electrónicos.⁵⁶

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari a través del Pacto de Solidaridad Económica en 1988, empleó el tipo de cambio nominal como ancla del programa de estabilización, era así, un instrumento que eliminaría la inflación inercial (o inactiva) y garantizaría que la política fiscal mantuviera la disciplina necesaria para sostener la regla cambiaria.

Sin embargo, el déficit de la cuenta corriente se debió al resultado entre el ahorro y la inversión interna, esto quiere decir que la inversión interna total creció a la vez que el ahorro bajó, debido principalmente a la expansión de inversión privada. De este modo, el aumento de los flujos de capital y la liberalización financiera dieron lugar a un incremento excesivo de crédito al consumo y a la caída del ahorro interno.

Sumado a lo anterior, la disponibilidad de crédito sin marco regulatorio adecuado y débil capacidad de supervisión, se tradujo en un creciente aumento de cartera vencida, lo que a la larga sería una de las principales causas de la crisis bancaria de 1994.

Para muchos analistas económicos, los factores de la crisis de 1994 se debió a la vulnerabilidad del sistema financiero, producto de un marco regulatorio incapaz de otorgar la seguridad derivada de los prestamos bancarios.

Asimismo, consideramos que el episodio en la historia de México en 1994 y la dura crisis a finales del mismo año, tiene sus lazos con tres acontecimientos: primero, la dependencia de los flujos de capital del exterior; segundo, el efecto negativo del aumento de las tasas de interés de Estados Unidos y tercero, la serie de acontecimientos políticos nacionales que cuestionaron la

⁵⁶ Este suceso en la economía mundial marca el inicio de un mundo más globalizado donde el dinero puede tener un tránsito más rápido en los mercados mundiales. Véase a Villarreal René, *"La incorporación de México a los*

estabilidad del sistema (como lo fue el levantamiento armado en Chiapas, los asesinatos del candidato a la presidencia en 1994 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Luis Donaldo Colosio y la del Secretario del mismo Partido José Francisco Ruíz Massieu).

Estos acontecimientos trajeron consigo la baja en las reservas internacionales; el gobierno mexicano tenía dos salidas en contra de la crisis: modificar la política cambiaria de manera que la depreciación posible fuese mayor que la permitida por la banda vigente y mantener la política cambiaria, aplicando una estrategia que combinara movimientos de las tasas de interés y de cambio dentro de la banda establecida así como, emplear las reservas internacionales, emitir Tesobonos y esperar que las expectativas se revirtieran.⁵⁷

La decisión del gobierno mexicano se enfocó en la segunda opción, permitiendo que el dólar se cotizara más alto de la banda y emitiendo en demasía los Tesobonos para que los inversionistas pudieran cubrirse del riesgo cambiario y evitar mayores salidas de capital.

Para el transcurso de 1994, la composición de la deuda interna pública en manos de extranjeros cambió de manera radical, a finales de 1994 la relación entre Cetes y Tesobonos eran de 10 y 87%.⁵⁸ Los Tesobonos en manos del público manifestaban la falta de credibilidad de la política cambiaria y del riesgo que implicó para el gobierno asumir las obligaciones de corto plazo indezadas al dólar.

A la devaluación del tipo de cambio de 1994, se le suma, la fuga de capitales que fue aumentando durante el transcurso del mismo año; el temor de que México no pudiera cubrir sus obligaciones en 1995 al vencimiento de los Tesobonos y sobre todo a la poca capacidad que

procesos económicos de Globalización", ponencia del seminario La globalización y las opciones nacionales, impartida en el Fondo de Cultura Económica y pública en la página del FCE.

⁵⁷ Véase el artículo de Lustig Nora publicado en la Revista de Comercio Exterior "*México y la Crisis del peso: lo previsible y la sorpresa*", México, Mayo 1995, pág.-376, donde realiza un análisis muy completo de la decisión del gobierno mexicano en la crisis de 1994. Es preciso señalar que gran parte de la deuda del gobierno se dio con los llamados Tesobonos, instrumentos que utilizó el mismo redimibles en pesos pero indezados al dólar.

⁵⁸ J. Mariscal, "*The Mexican Peso Crisis: In Search for Value in Latin America Equities*". 14 de marzo de 1995

veían los inversionistas para que el gobierno mexicano pudiera rectificar el rumbo económico, el resultado fue la crisis de 1994.

"...la crisis de 1994 fue producto de una elevada devaluación del tipo de cambio real de casi 40% al utilizar el tipo de cambio como ancla inflacionaria, que llevó a un déficit externo del 8% del PIB. Pero adicionalmente fue financiado con capital volátil de corto plazo más de dos terceras partes y al final con los Tesobonos...Esto originó que mientras México pudo disponer de capitales y tener altas tasas de interés que cubrieran el riesgo cambiario, entraron capitales. En el momento en que se dieron las expectativas de crisis cambiarias y la propia devaluación, hubo que pagar los Tesobonos para lo cual se solicitó un crédito puente al gobierno norteamericano, que desembocó en la crisis de 1994-1995..."⁵⁹

2.3.4.2 Ajuste macroeconómico

La crisis de 1994 estalló bajo la forma de una macrodevaluación, que respondía a la imposibilidad de mantener los niveles deseados de tipo de cambio y a una profunda caída del nivel de reservas internacionales. Por ello, la primera tarea del gobierno de Ernesto Zedillo era la estabilización del tipo de cambio y la restitución de esos activos internacionales. Ello implicaba un profundo ajuste de la demanda, cuyos efectos serían devastadores para el sistema bancario.

Para Henio Millán Valenzuela⁶⁰ la crisis del 94 se manifestaba principalmente como un problema de balanza de pagos, ocasionado por el exceso del gasto privado, de alguna forma dicha afirmación tenía razón por el hecho de que las finanzas públicas habían mostrado un relativo equilibrio durante los años anteriores. Sin embargo, el repunte de la inflación, provocado por la

⁵⁹ René Villarreal, Op. Cit. Pág.-24

⁶⁰ Veáse a Henio Millán, "Las causas de la crisis financiera en México", Op Cit.

devaluación, representaba un fenómeno que debía enfrentarse para volver a la estabilidad económica.

Las medidas que tomo el gobierno mexicano para combatir la crisis fueron las siguientes:

- alza en las tasas de interés, mediante una política monetaria restrictiva que redujo el nivel de la economía;
- el incremento de tasas impositivas que gravaban el gasto (impuesto al valor agregado) y;
- la reducción del gasto público, en términos reales.

Con tales acciones se buscó reducir el gasto en consumo y en la inversión para aumentar los niveles de ahorro privado, por un lado; y por el otro, convertir en superávit, déficit público, es decir, aumentar el ahorro interno de tal forma que se reflejara en una disminución del externo, representado por el saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Estas medidas propiciaron una enorme caída en la demanda agregada, que se tradujo en una disminución del PIB de más del 6%.⁶¹ De esta forma, numerosas personas perdieron su empleo; las empresas vieron cómo sus ventas disminuían, mientras el ingreso personal disponible real caía estrepitosamente por el aumento en los impuestos y en los precios y, en muchos casos, por la disminución de los ingresos nominales.

Por otro lado, la corrección en el exceso de gasto privado y la necesidad de evitar más la fuga de capitales, ameritaron un alza tan intensa en los tipos de interés, que las tasas pasivas pasaron de 18 a 49 por ciento de 1994 a 1995.⁶² Con ello, el servicio de las deudas que se mantenían con los bancos alcanzó niveles insostenibles. Los deudores se vieron entonces imposibilitados para continuar cumpliendo con sus obligaciones: por un lado debían pagar más;

⁶¹ Idem

⁶² Idem

por el otro, sus ingresos habían disminuido significativamente. Estos dos elementos conformaron la tenaza que precipitó la crisis financiera de los bancos como una crisis de deudores.

2.3.4.3 Crecimiento del financiamiento bancario

Como sucedió entre 1988 y 1994, la composición del financiamiento bancario entre sector público y privado cambió drásticamente al haber tenido el segundo un crecimiento real anual de más del 30%, en 1988 se alcanzaron tasas del 54% y todavía en 1994 se manejaban tasas de 17.5%.

Además de la desregulación operativa de la banca comercial, diversos factores contribuyeron al gran crecimiento del crédito como el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública interna, junto con el financiamiento externo. A partir de 1991 la deuda pública interna total se redujo significativamente, debido a la disminución del monto de intereses pagados al reducirse la inflación inicialmente y a la amortización de los propios pasivos con recursos obtenidos de las privatizaciones.

Por su parte, las renegociaciones de la deuda externa⁶³ condujeron a que México restableciera con éxito sus vínculos con los mercados voluntarios de capital, interrumpidos desde la crisis de 1982. Con ello se logró el acceso a montos extraordinarios de fondos en los mercados internacionales, entre 1989 y 1993 ingresaron a México 90 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de cartera, colocación de bonos públicos y privados y repatriación de capitales.

⁶³ A partir de 1989 se da formalmente la apertura a la inversión extranjera de cartera y a finales de 1990 se elimina las restricciones a la compra de valores de renta fija, de los que resultaron importantes entradas de capital extranjero. Véase a Clavijo y Valdiviesa *"Reformas Económicas en México 1982-1999"*. Op. Cit.

Debido a que la entrada masiva de inversiones de cartera de corto plazo, en régimen cambiario semifijo, es expansiva en términos monetarios, el Banco de México se vio en la necesidad de instrumentar políticas de esterilización para anular las presiones inflacionarias de dichas inversiones⁶⁴ Para ello utilizó como variable de ajuste su crédito interno que, hasta 1993 tenía una tendencia claramente decreciente, lo que fue facilitado por la destrucción de deuda pública interna.⁶⁵

El alto crecimiento del financiamiento al sector privado, a pesar del elevado costo del crédito, se explica principalmente por la conjunción de tres factores:

1. Ante los nuevos desafíos de la apertura comercial las empresas requirieron montos crecientes de financiamiento (algunas como paliativos a los embates de la competencia y otras para su modernización). Es preciso destacar que a diferencia de las empresas grandes, que pudieron emitir acciones o bonos directamente en los mercados de capital o recurrir al crédito externo, fueron las empresas pequeñas y medianas las que se financiaron con la banca comercial interna. Lo anterior pone de manifiesto una de las características fundamentales del sistema financiero resultante de la reforma que se explico en puntos anteriores, es decir, la continuidad de la segmentación de los agentes económicos en su acceso a los mercados financieros internos y externos.

⁶⁴ Cabe señalar que de acuerdo con la teoría económica neoclásica la inflación es esencialmente un fenómeno monetario causado por la excesiva expansión del crédito, que sólo puede corregirse mediante una política monetaria restrictiva aunque otras teorías menos ortodoxas consideran que la inflación tiene otros componentes estructurales, en el caso de México la política monetaria aplicada se basó en el supuesto de que la inercia inflacionaria estaba controlada por el ancla del tipo de cambio. Véase a Clavijo, Fernando *"Reformas Económicas en México 1982-1999"*. Op. Cit.

⁶⁵ Clavijo, Fernando. Op. Cit.

2. Conforme cedía la inflación se anticipaba un descenso paralelo de las tasas de interés. Contrario a lo esperado, la disminución de las tasas de interés reales no fue un fenómeno permanente, y su aumento desde 1992 aceleró los problemas de cartera vencida de la banca.
3. La disponibilidad de financiamiento bancario después de varios años de represión financiera, rompió la restricción presupuestaria de los agentes, mientras que la apertura comercial aumentó la canasta de bienes disponibles para el consumo.

En este contexto, las familias desempeñaron un papel importante en el auge del financiamiento al sector privado. Con el influjo del ambiente de optimismo respecto a la buena evolución de la economía y el aumento en las remuneraciones reales, éstas contrataron montos crecientes de créditos tanto para la vivienda y para el consumo (tarjetas de crédito y adquisición de bienes duraderos). Además la sobrevaluación del peso y la mejora de las perspectivas de los agentes generaron un consumo ascendente por encima de la capacidad productiva del país y un incremento de las importaciones de bienes de consumo. De esta manera aunque el auge crediticio del periodo no estuvo acompañado por un crecimiento económico sostenido, sí desembocó en una importante expansión del consumo privado, donde la inversión presentó un importante crecimiento.

El crecimiento del consumo privado se reflejó en una marcada disminución del ahorro privado que pasó de 20.7% del PIB en 1988 a 11% en 1994.⁶⁶ Así aunque el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y la apertura a la inversión extranjera tuvieron un efecto positivo en el comportamiento del ahorro público y el ahorro externo, ello no se reflejó en el aumento importante del ahorro total de la economía.

Se puede concluir que la crisis del sistema financiero mexicano en los años 90° fue detonada por factores de naturaleza macroeconómica, asociados a la crisis de 1994 y a la política

⁶⁶ Idem

de estabilización que le siguió. Ambas condujeron a alzas impresionantes en las tasas de interés y a caídas drásticas del nivel de actividad, del ingreso personal disponible y del empleo, que deterioraron la calidad de los activos bancarios, depreciaron el valor de las garantías vinculadas a los préstamos y expandieron las carteras vencidas.

La crisis se gestó con el abuso de la política cambiaria, que sirvió de eje a la estrategia contra la inflación iniciada con los Pactos. Tal abuso condujo a una expansión del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que arrojó una proporción del PIB similar a la que precedió a la crisis de 1982. Su financiamiento reposó en los flujos de capitales externos, que sirvieron para financiar la inversión y el consumo, y por esta vía, para generar un auge crediticio, que operó como el antecedente macroeconómico de la crisis bancaria.

Por otro lado, la devaluación afectó a los bancos que, incentivados por la aparente firmeza del tipo de cambio, suministraron créditos en moneda extranjera. Asimismo, la resistencia de las autoridades a modificar a tiempo la política cambiaria desembocó en una devaluación obligada, ya no por la necesidad de mantener el poder de compra de la paridad, sino por la insolvencia en materia de reservas internacionales. De esta forma, se hizo ineludible recurrir a una política económica restrictiva, cuyos efectos sobre las tasas de interés, el ingreso personal y el nivel de la actividad, fueron devastadores para la salud de las instituciones financieras.

La revisión de las causas macro y microeconómicas revela que tanto la crisis de la economía mexicana iniciada en 1994, como la financiera que le siguió, fueron productos de errores en el manejo de la política económica y en la financiera. En la primera, la principal responsabilidad reposó en la obstinación del Gobierno de proseguir combatiendo la inflación con un tipo de cambio sobrevaluado, a pesar del peligro que representaban los desequilibrios externos y la fragilidad de los flujos externos de capital. A ella se aunó la impericia mostrada en diciembre

de 1994 en el manejo del tipo de cambio, misma que posibilitó que en unos cuantos días las reservas internacionales cayeran drásticamente.

En el ámbito financiero, los errores fueron la forma como se liberó el sistema financiero, el proceso de privatización y, sobre todo, las fallas en el marco regulatorio y en ejercicio de la supervisión, que dieron pie a una expansión desmedida del crédito y de las carteras vencidas, en un marco en que el alto precio pagado por los bancos había dejado a sus accionistas sin márgenes suficientemente amplios para su capitalización. Cuando los peores efectos de ambos procesos - el macro y el micro- desembocaron en un mismo punto, la crisis financiera no se hizo esperar.

Punto a parte se merecen los factores microeconómicos de la crisis de 1994, donde tres destacan por su importancia

1. Problemas de supervisión y regulación.- Entre 1989 y 1990, se instrumentaron una serie de reformas –que se analizaron en el presente Capítulo- principalmente a la Ley de Instituciones de Crédito en México. Estos cambios buscaban fortalecer el sector bancario mediante diversas acciones. Destacan, entre ellas, el establecimiento de límites a la concentración del riesgo crediticio y la inversión en acciones por los bancos; evitar el otorgamiento de préstamos a los propios administradores y socios de los bancos; asegurar que sus ejecutivos y miembros del consejo de administración fueran personas técnicamente calificadas; y que los bancos operaran de acuerdo con prácticas bancarias sanas.

Las nuevas disposiciones, sin embargo, no fueron suficientes para evitar el deterioro en el balance de los bancos en los primeros años de los noventas. “Si bien se contaba con una reglamentación orientada a evitar acciones imprudentes por parte de los administradores bancarios, aparentemente no hubo recursos, capacidad y experiencia suficientes para mantener la toma de riesgo de los bancos en niveles adecuados. La abundancia de recursos prestables y la mayor competencia en la colocación de fondos, simplemente rebasaron la

capacidad de la entidad supervisora, que para entonces era ya la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).”⁶⁷ Además de esto, los bancos no contaron con burós de crédito formales para monitorear a familias y pequeñas empresas que les permitieran asegurarse que los deudores no estuvieran tomando demasiados riesgos.

Las deficiencias en la regulación y supervisión prudencial prevalecientes en México en el período previo a la crisis se aprecian mejor al ver las reformas que introdujo la CNBV a partir de 1995. Estas reformas tuvieron como objetivo proporcionar a los mercados información más completa, oportuna y confiable, fortalecer el papel de los agentes que proporcionan y validan información (auditores externos, agencias calificadoras de riesgo, burós crediticios); la introducción de un nuevo régimen de capitalización para los bancos que tome en cuenta no sólo el riesgo crediticio sino también los riesgos de mercado; la introducción de criterios contables más cercanos a los estándares internacionales; la consolidación de las hojas de balance de los grupos financieros; y más reciente la introducción de requerimientos mínimos para la concesión de préstamos.⁶⁸

2. Deficiencias de los marcos legal y judicial.- La crisis bancaria de 1995 puso en evidencia la necesidad de contar con un marco legal y judicial eficiente para no afectar, innecesariamente, la solvencia de los bancos.

En 1993, por ejemplo, el entonces Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, Roberto Hernández, insistió sobre la necesidad de mejorar las instancias judiciales: “En algunos aspectos de la cartera vencida precisamos de la ayuda de las autoridades (porque en el país) el problema de la impartición de justicia no siempre es ágil y eficiente. Falta uniformidad en las leyes y códigos en algunos Estados de la República, no hay suficientes

⁶⁷ Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. Pág. 26

⁶⁸ CNBV: “Considerations about the Mexican Banking System”. The Economist Conference, mayo 1998.

tribunales, escasean los empleados y funcionarios competentes, se da entrada a todo tipo de subterfugios para dilatar los juicios. Los procesos duran con frecuencia años y, cuando se resuelven, las garantías han sufrido deméritos importantes.”⁶⁹ Este comentario muestra que las deficiencias legales y judiciales estaban afectando negativamente el desempeño eficiente de los bancos y contribuyendo aun crecimiento de la cartera vencida.

3. El papel del seguro sobre los depósitos.- El seguro de depósitos busca eliminar el incentivo para una corrida bancaria y, por ende, reduce la probabilidad de una crisis bancaria sistémica, crea incentivos (entre depositantes, banqueros y deudores) potencialmente perjudiciales para la salud del sistema bancario si no se acompaña de instituciones de supervisión y regulación adecuadas.

El seguro sobre los depósitos tiene ya un largo trecho dentro del sistema bancario mexicano, sin embargo, esta protección bancaria se hizo explícita a partir de los años 80^a. El primer mecanismo de este tipo fue el Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias, creado en 1981, pero que nunca operó en virtud de la nacionalización de la banca en 1982. El siguiente intento en ese sentido fue el Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), creado en 1986 y que fue el predecesor del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) creado en 1990.

Los antecedentes descritos sobre rescates bancarios y seguros implícitos de depósitos crearon incentivos negativos para ahorradores, banqueros y deudores. En particular, el seguro hizo que los ahorradores se preocuparan, no tanto por la salud financiera de su banco, sino por ver cuál pagaba los mayores rendimientos o proporcionaba los mejores servicios. Para los bancos en general, pero ante todo para aquéllos con problemas de solvencia, el seguro permitió asignar recursos a proyectos de alto riesgo que, de ser exitosos, proporcionaban beneficios elevados, pero

⁶⁹ En Banamext: “Evaluación de la Situación Económica de México, octubre de 1993, pág. 462

que también podían generar pérdidas importantes. Los deudores, por su parte, tenían incentivos para destinar los recursos a actividades de alto riesgo ante la sospecha de que las ganancias eran para ellos y las pérdidas, de ocurrir, serían cubiertas por terceras personas.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) juega un papel básico para el entendimiento de la crisis del 95, el tema del FOBAPROA, el rescate bancario y las ilegalidades que se presentaron entorno al mismo, así como la final legalización del rescate con la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), son los temas que se presentan en el siguiente capítulo.

3. La Administración Pública y el Sistema Financiero en México. Análisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), implementación de programas de rescate bancario y legalización del rescate: creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

En el primer capítulo se analizó la intervención que tiene el Estado en la economía, así como el papel de la Administración Pública en su intervención deliberada en este sector; durante el desarrollo de este capítulo se manifestó que el Estado juega un papel primordial en las economías principalmente en su intervención normativa de la formación y organización del mercado (función reguladora), en la producción de bienes y servicios (función asignativa), en la distribución de la riqueza (función redistributiva) y en el crecimiento y desarrollo equilibrado de la economía (función estabilizadora).

Para la consecución de los objetivos del Estado, se explicó el papel que tiene la Administración Pública como órgano ejecutor del Estado donde se destacó, por su importancia, a la política económica, como el medio mediante el cual se proponen las políticas a seguir en materia económica.

De tal manera, se explicó que la intervención del Estado en la economía se fundamenta en la norma jurídica y en las políticas implementadas por el gobierno.

En razón del estudio que nos ocupa, se analizó al sistema financiero mexicano y se destacó como un sistema complejo y moderno, es decir, con una estructura donde existe un conjunto de instituciones financieras bancarias, no bancarias y bursátiles, por ello, señalamos que es un sistema complejo moderno, pero en el que continuamente se ha puesto en duda su contribución al desarrollo.

Parte de esta visión del Sistema Financiero Mexicano, se debe al papel que juegan los Órganos Reguladores de dicho sistema, por ello, se expuso el rol de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la de los dos organismos descentralizados que tienen el peso de

estructurar y planear la regulación financiera. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, son actualmente parte fundamental en la consecución de los objetivos que persigue el Sistema Financiero Mexicano. Definitivamente, La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a partir de la fusión en 1995 entre la Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores, juega un papel trascendental en el sistema financiero. Cabe señalar, que tanto la SHCP como el Banxico y la CNBV fueron parte fundamental para que en la economía mexicana se aplicaran políticas de corte neoliberal.

En el capítulo dos, se describieron las políticas neoliberales y la crisis del sistema financiero mexicano, se hizo hincapié en que el fundamento de las políticas neoliberales se estructuran por las naciones con mayor desarrollo económico, a través de las instituciones internacionales y que en la mayoría de los países se aplicaron políticas de corte neoliberal, donde las naciones con menor desarrollo económico sufrieron consecuencias económicas que se convirtieron en crisis sistémicas.

Se analizaron, por lo anterior, los factores micro y macro económicos de las crisis bancarias, se subrayó la falta de regulación al sistema financiero que impacta negativamente en la función de la banca.

En el mismo capítulo se señaló que las crisis bancarias no son eventos que se presentaron con el nacimiento del modelo neoliberal, sino son ciclos que se han presentado durante el transcurso de la historia en la mayoría de los modelos económicos. En el caso mexicano partimos con la nacionalización de la banca como el antecedente que abrió la brecha para la crisis de 1994-1995.

Para finales de los ochentas y principios de los noventa, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se aplicó la desregulación y liberación financiera que se combinó con factores

políticos que agudizaron la crisis de 1994-1995, donde se destacó la privatización de los bancos, el proceso de desincorporación bancaria y la reforma financiera.

Durante este período, el gobierno mexicano constituyó un fondo de prevención para el sistema financiero mexicano como mecanismo preventivo para cualquier crisis que se pudiera presentar.

Dicho fondo fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) un medio preventivo de crisis que fue rebasado jurídicamente, financieramente y funcionalmente, con ello se implementaron los Programas de Rescate Bancario para combatir la crisis de 1994-1995. Definitivamente la crisis financiera de los años noventa representa una de las pruebas más duras a las que se ha enfrentado el gobierno mexicano, así, la crisis de 1994 no sólo abarco el aspecto económico hay, sin embargo, dentro de todo este panorama, un resultado sumamente político y social.

Efectivamente el escándalo del FOBAPROA rebasó todas las expectativas que pudiera uno imaginarse, en lo que a nosotros nos corresponde a través de este trabajo, el objetivo no es politizar un tema que en su momento se desgastó hasta lo imposible, razones de sobra tiene los analistas, los partidos políticos y grupos de oposición, para criticar duramente el caso FOBAPROA. Sin embargo, la finalidad de este capítulo es analizar el papel que tuvo el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y los Programas de Rescate Bancario en la crisis financiera de 1994-1995, porque son los mecanismos que utilizó el Gobierno Federal para prevención y combate de la crisis de los noventa, la poca efectividad que se tuvo en el rescate bancario se materializa con la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), tema que se aborda en el presente capítulo; en otras palabras, el FOBAPROA fue creado como parte de las medidas que antecedieron la reprivatización del Sistema Bancario Mexicano, las ilegalidades cometidas alrededor del rescate bancario representan un costo que todos los

contribuyentes debemos pagar, su final legalización del rescate se da con la propuesta de Ley de 1998, donde se propone la creación de un Instituto que sustituya al FOBAPROA, el IPAB.

La hipótesis central de esta investigación que dio origen al presente trabajo fue la siguiente:

La fragilidad legal y financiera del FOBAPROA se hizo evidente cuando estalla la crisis de 1994-1995, las ilegalidades realizadas por los actores del sistema financiero y permitidas por las autoridades responsables de la regulación financiera, superaron el margen de operación del FOBAPROA. La implementación de los Programas de Rescate Bancario por el Gobierno Federal, fueron los mecanismos mediante los cuales se saneo parte de la crisis financiera pero las ilegalidades cometidas, que dieron pauta a la crisis, se “legalizaron” con la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el resultado es una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente.

Podemos adelantar que el FOBAPROA tiene en la historia de México, un apartado muy importante por el papel que jugó dentro de la crisis de los 90°, asimismo, la crisis financiera, consideramos, es resultado de una serie de factores macroeconómicos y microeconómicos donde el escándalo más pronunciado fue el FOBAPROA.

3.1 Fragilidad legal y financiera del FOBAPROA, ante el panorama de las ilegalidades y el papel de los órganos reguladores.

El FOBAPROA fue creado en 1990 como parte de las medidas que antecedieron la privatización del Sistema Bancario Mexicano, el FOBAPROA es heredero de otro fondo similar constituido para los bancos nacionalizados: el FONAPRE. En ambos fondos el gobierno asumía

implícitamente la responsabilidad de cubrir los pasivos de los bancos en caso de una crisis individual o sistémica.

3.1.1 Antecedentes del FOBAPROA.

Como antecedente inmediato del FOBAPROA tenemos el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE). Sin embargo, este fideicomiso no es el primero ni el único mediante el cual el Gobierno Federal otorga apoyo a las instituciones de banca múltiple.

Antes del FONAPRE se tienen los apoyos otorgados por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a bancos en problemas, en un informe de la Asociación de Banqueros de México (ABM) de 1995, planteaban la problemática del sistema financiero a mitades de los años 80°, de tal manera que argumentaban que "a partir de 1983 se intensifican los problemas al presentarse en el sistema notables síntomas de ineficiencia, así como fusiones mal planeadas, agregados con presiones de su entorno, tales como la inflación creciente, falta de liquidez en el mercado crediticio y contracción en el mercado captador."¹

Estos problemas, señalan la ABM, provocaron que el Banco de México estableciera apoyos para la indemnización y para compensar a los bancos los grandes volúmenes de recursos improductivos (cartera crediticia vencida o problemática, así como crecientes saldos de bienes adjudicados en pago).

Esta situación persistió hasta diciembre de 1986, fecha en la cual el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México, con la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, decidieron crear un fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE).

¹ Véase informe. Asociación de Banqueros de México. "Anuario Financiero de la Banca en México. Ejercicio 1995". Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV. México. 1995. pp-207-205.

La finalidad de dicho fondo era apoyar la estabilidad financiera de los bancos y evitar que los problemas que enfrentasen resultaran en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.²

Para tal efecto, con base en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, concurren en calidad de: Fideicomitente: el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; Fiduciario: el Banco de México y Fideicomisarios: Los bancos del sistema que presentaban inestabilidad financiera, evitando que los problemas que enfrentan resultaran en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Las reglas de operación establecían lo siguiente:

- a) Otorgar financiamientos a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos;
- b) Adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones;
- c) Adquirir créditos, valores y otros activos de las instituciones;
- d) Realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario.³

Es importante destacar que el FONAPRE apoyo a las instituciones de banca en tres ramos principalmente:

El primero fue el denominado Apoyo sobre activos improductivos que abarcaba los adeudos susceptibles de ser castigados, provenientes básicamente de cartera vencida; bienes adjudicados y adeudos susceptibles de convertirse en bienes adjudicados. Estos apoyos tenían la ventaja de que al aprobar la Comisión Nacional Bancaria los castigos, el FONAPRE entregaba el importe total al banco, otra ventaja adicional era que toda recuperación de los adeudos castigados

² Véase a Huerta González, Arturo. "El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del rescate bancario". Editorial Diana. México. 1998. pp 33 y 34.

³ Véase Ley Reglamentaría del Servicio Público de Banca y Crédito de 1986. Artículo 77. Op. Cit.

quedaba a favor de las instituciones;⁴ el segundo fue el denominado Apoyo sobre diferenciales en vivienda de interés social y el tercero el llamado Apoyo para indemnizaciones al personal.

Se puede afirmar que el FONAPRE respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el Estado; sin embargo al darse la reprivatización de la banca en 1990, dicho fondo fue insuficiente para las nuevas necesidades del sistema financiero mexicano, razón por la cual a partir de dicho año se modificó la Ley de Instituciones de Crédito para la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

3.1.2 Origen y creación del FOBAPROA como ayuda al sistema financiero mexicano.

La Ley de Instituciones de Crédito que entró en vigor en julio de 1990 y que regula el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada, recogió, en su artículo 122, la obligatoriedad de un instrumento con fines equivalentes al FONAPRE pero con modalidades operativas diferentes, cuya denominación fue Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

De esta manera el artículo 122 de la Ley señalada dispone que las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento⁵ fue la siguiente:

Como fideicomitente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) en representación del Gobierno Federal, es la autoridad administrativa competente de la Administración Pública Centralizada.⁶

⁴ Es preciso señalar que este tipo de apoyo que otorgaba el FONAPRE representaba en realidad una inmejorable oportunidad para que los bancos recuperaran parte de sus activos perdidos, lo primero por destacar de este apoyo es que la recuperación de cartera que realizaba dicho fondo pasaba directamente al banco y las gestiones que realizaba para enajenar los bienes adjudicados, el importe total pasaba a manos de los mismos. Véase Asociación de Banqueros de México. "Anuario Financiero de la Banca en México. Ejercicio 1995". Op. Cit.

⁵ Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito 18 de julio de 1990.

⁶ Artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Op. Cit.

El Banco de México administrará dicho fondo por lo que se le da el carácter jurídico de fiduciario (la institución legalmente autorizada que tiene la titularidad de los bienes y se encarga de su administración).⁷

Por lo que respecta a los fideicomisarios, éstos estarán integrados por todas aquellas instituciones de banca múltiple que participen en el FOBAPROA; el artículo 112 de la ley en comento, en su cláusula segunda, dispone que para que “las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberán garantizar el pago puntual y oportuno... que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.”⁸

Asimismo, dicha ley expresa que la finalidad del FOBAPROA será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.

Es de destacar que el patrimonio del FOBAPROA se integra con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las entidades financieras y con los recursos provenientes de financiamientos obtenidos, lo que modificó el financiamiento que se venía utilizando en el FONAPRE.

El 28 de noviembre de 1994, el Gobierno Federal, a través de la S.H.C.P. y el Banco de México, suscribieron el instrumento que contempla las estipulaciones relativas al acuerdo por el que opera el FOBAPROA. En la cláusula tercera se especifican las operaciones a realizar por el FOBAPROA y son las siguientes:

⁷ Véase a Huerta González, Arturo. "El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del rescate bancario". Editorial Diana. México. 1998. pág. 34. Op. Cit.

⁸ Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito. Op. Cit.

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

Estas atribuciones dadas al FOBAPROA, de otorgar financiamiento y suscribir títulos de crédito, respondían a los problemas de financiamiento que enfrentaban y enfrentarían la banca, como se pudo constatar en la devaluación a finales de 1994 y principios de 1995.

Dichos problemas de la banca se verían acompañados con la crisis económica a principios del sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, lo que dio como resultado el gran escándalo conocido por todos, el caso FOBAPROA.

No obstante a lo anterior, al FOBAPROA la Ley no le da el carácter de entidad pública tal como lo estipula la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que en su párrafo segundo del artículo 122 dispone:

“ 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”⁹

⁹ Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito. Op. Cit.

Para Arturo Huerta González esta disposición legal le da al FOBAPROA el carácter de institución privada para no ser sujeta de fiscalización por parte del Congreso de la Unión y así actué como ente autónomo donde su Consejo Técnico tiene amplias atribuciones en las operaciones de dicho fondo.¹⁰

El FOBAPROA surge así, como un medio creado por el Gobierno Federal con la finalidad de prevenir los problemas en el sistema bancario, es importante señalar que dentro de los problemas posteriores que se presentaron en las instituciones de crédito, hay varias dependencias que se pueden señalar como responsables, sin darles ningún nivel de cargo, podemos enunciar que la S.H.C.P., el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las instituciones de banca múltiple son las más importantes, debido a que fungen como Órganos Reguladores del Sistema Financiero, los cuales deben establecer las medidas y políticas necesarias en la supervisión y control de los bancos.

Asimismo, es definitivo que el FOBAPROA, desde sus orígenes, nace con fragilidades legales y financieras que a la postre se convertirían en los dos grandes muros que impedirían la eficiente intervención del fondo, tendríamos que agregar, que estos muros se volvieron más sólidos una vez que se hiciera público las ilegalidades cometidas en el otorgamiento y manejo de los préstamos bancarios, por lo que el FOBAPROA se convirtió en un fondo insuficiente para enfrentar los problemas de los bancos, razón por la cual el gobierno federal decidió que los problemas del sistema bancarios, sus pasivos, pasaran a formar parte de la deuda pública.

¹⁰ Véase a Huerta González, Arturo. "El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del rescate bancario". Editorial Diana. México. 1998. pp. 36-52 Op. Cit.

3.1.3 La fragilidad legal y financiera del FOBAPROA se evidencia una vez que estalla la crisis de 1994-1995.

Hemos señalado que las obligaciones del FOBAPROA, de conformidad con su objetivo, fueron: “la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo”.¹¹

Lo curioso es que no se explica qué operaciones preventivas podía hacer, con que recursos legales contaba para llevar a cabo esta función y qué tipo de sanciones podía aplicar en caso de que sus recomendaciones no se llevaran a efecto, lo que sí menciona la Ley son los tipos de apoyos que eventualmente podrían solicitar los bancos.¹²

Las funciones específicas de apoyo del FOBAPROA eran las siguientes: a) proporcionar financiamiento de las instituciones bancarias a través del uso de depósitos, créditos o préstamos, b) adquirir instrumentos de deuda subordinados emitidos por las instituciones, c) adquirir acciones serie B conforme a la ley, d) adquirir créditos, valores y otros activos de instituciones bancarias, e) proporcionar aportaciones no recuperables cuando fuese estrictamente necesario para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones y f) otras actividades similares relacionadas establecidas por el Comité Técnico,¹³ de acuerdo el apoyo requerido.

¹¹ Véase artículo 122, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990.

¹² Cuando estalla la crisis, se dio la necesidad por parte de los bancos de utilizar los servicios del Fobaproa. Michael Mackey escribe en su informe: “desde el comienzo de la crisis del peso quedó muy claro que el Fobaproa no podía enfrentar la crisis ni financiera ni operativamente. Esta tarea fue emprendida por las autoridades financieras, la CNBV, la SHCP y el Banco de México, cada uno de los cuales estaba representado en el Comité Técnico del Fobaproa”. Más adelante agrega: “La dirección del Fobaproa operó como un vehículo para llevar a cabo las decisiones del Comité Técnico y no tuvo suficiente autoridad legal para cumplir con su propio mandato”. Informe, pp. 189 y 195, respectivamente.

¹³ En los comienzos del Fobaproa, es decir en 1990, el Comité Técnico del Fobaproa tenía como funciones: a) Definir los términos y condiciones bajo los cuales se debía otorgar el apoyo del Fobaproa, b) emitir las reglas operativas de este fondo, c) determinar los depósitos, créditos y otras obligaciones, así como las cantidades que deben protegerse o apoyarse: aprobar los presupuestos y programas anuales, sus modificaciones y el balance general proporcionado por el Fiduciario. Dicho Comité Técnico estaba integrado por los representantes de la SHCP, el

El 3 de mayo de 1996, en pleno rescate bancario, se hicieron algunas modificaciones al acuerdo de fideicomiso del FOBAPROA, con el objetivo de ampliar sus funciones éstas fueron:

- a) Proporcionar financiamiento a las instituciones bancarias o a su compañías controladoras, a través de crédito, líneas de crédito u otras operaciones establecidas en la legislación de mercados,
- b) adquirir acciones, instrumentos de deuda subordinados u otros instrumentos de deuda emitidos por la institución o su compañía controladora, c) adquirir y vender activos y títulos de propiedad para proporcionar mejoras financieras a las instituciones, d) suscribir instrumentos de deuda, otorgar garantías y asumir pasivos a nombre de las instituciones, e) participar en la propiedad de capital social de aquellas entidades, lo cual asiste el FOBAPROA a alcanzar sus objetivos, incluyendo las compañías que proporcionen servicios complementarios y secundarios. Además el fondo puede crear fideicomisos y establecer alianzas, que proporcionarán asistencia al fondo,
- f) obtener financiamiento y g) tener servicios complementarios o secundarios para llevar a cabo las operaciones del fondo.¹⁴

Las obligaciones a proteger con este fondo, debían ser fijadas anualmente por el Banco de México, con base en los acuerdos adoptados por el Comité Técnico. En los hechos, las obligaciones garantizadas eran la casi totalidad de los pasivos asumidos por los bancos, con independencia del monto acumulado en el fondo.

En efecto, por lo que se refiere a los años 1993 y 1994 se publicó lo siguiente:

Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria (CNB). El director del Fobaproa llevaba a cabo las resoluciones del Comité Técnico. Para auxiliar al Comité Técnico, se creó un Subcomité operativo, formado por ocho miembros, tres de la SHCP, tres del Banco de México y dos de la CNB. Es importante aclarar que el financiamiento del Fobaproa no necesitaba la aprobación del Congreso. Sin embargo, en la medida en que a partir de 1995 suscribió pagarés con aval del Gobierno Federal a cambio de las carteras compradas o de los activos recibidos de los bancos intervenidos, debió haberse solicitado la autorización del Congreso, conforme lo establece la Constitución y la Ley de Deuda Pública.

¹⁴ Véase a Solís Rosales, Ricardo. “DEL FOBAPROA AL IPAB” Testimonios, análisis y propuestas. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-I), Plaza Valdés, S.A. de C.V. México 2000, pp. 7 a la 57. donde se realiza un análisis detallado de la operación y funcionalidad del Fobaproa.

Con fundamento en la fracción IV del Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, y considerando que ha sido tradición de las autoridades financieras mexicanas procurar que los inversionistas no sufran quebranto en caso de resultar insolventes las instituciones de crédito, el Comité Técnico del Fobaproa ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que el Fobaproa, con sus recursos, procure el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las instituciones financieras que participen en el fondo, siempre y cuando se deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas; así como los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.¹⁵

La decisión del gobierno mexicano de garantizar en forma casi ilimitada los depósitos ha sido motivo de algunas controversias, sobre todo porque: 1) mientras el fondo resulte insuficiente para apoyar a los bancos en dificultades será imprescindible acudir a los recursos fiscales para asegurar la estabilidad del sistema bancario y 2) la señal que manda al mercado financiero es que todas las instituciones son iguales en el sentido de que sus pasivos serán siempre cubiertos a sus tenedores, con independencia de si son grandes o pequeñas, eficientes o ineficientes. Si el seguro de depósitos tuviera límites, como ocurre en la mayoría de los países industrializados, los ahorradores se ven obligados a comparar la calidad de la gestión de los bancos con el propósito de colocar sus recursos en los más seguros y eficientes.

En este sentido, la existencia de un seguro de depósitos ilimitado como el que se comenta, propició comportamientos inadecuados por parte de los banqueros, ya que desde el momento en que el gobierno asume la responsabilidad de ayudarlos en caso de dificultades (porque no puede dejar que un banco quiebre), los accionistas de los bancos toman mayores riesgos a los que tomarían si fueran ellos mismos los que tuvieran que pagar, con recursos propios, cualquier quebranto registrado por sus bancos.

¹⁵ Publicaciones del Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1993 y 28 de diciembre de 1994.

Michael Mackey, el tercero de la Cámara de Diputados que realizó la auditoría al FOBAPROA, señala que los bancos buscaron incrementar su participación de mercado de manera más agresiva y en muchos casos imprudente. La expansión de créditos “se dio en paralelo con la política del Banco de México que en 1993 y 1994 trajo como resultado la expansión de créditos al sistema bancario a una tasa creciente. Los préstamos interbancarios a través de líneas de crédito con bancos extranjeros o grandes bancos nacionales financiaron el crecimiento de la cartera crediticia; la mayoría de los préstamos interbancarios estaban denominados en moneda extranjera.”¹⁶

Se ha señalado que la protección de los ahorros es casi ilimitada pues existen pasivos que no cubre el gobierno: los quebrantos provenientes de las operaciones ilegales, irregulares y de mala fe.

Ahora bien, últimamente se han hecho públicas una serie de operaciones en donde, con la documentación necesaria, quedan demostradas las violaciones a la ley incurridas por algunos banqueros para financiar al PRI en 1994. Se trata de fondos que se escondían bajo el manto de créditos a empresas muchas veces inexistentes, que muy pronto dejaron de pagar, pasando a la cartera vencida de esos bancos y de ahí, cuando esos bancos fueron intervenidos por la CNBV, al FOBAPROA.

Por esta razón, conviene hacer algunas observaciones a estas operaciones irregulares que Mackey encontró en el FOBAPROA. Es muy probable que la explicación resida en los siguientes factores: a) La Ley bancaria mexicana es mucho más laxa en restricciones y sanciones en comparación de la existente en otros países, es decir, operaciones que aquí están permitidas por la ley en otros países serían motivo de cárcel para quienes la realizan y b) no ha existido la oportunidad de realizar una auditoría a los bancos apoyados por el FOBAPROA. El estudio de

¹⁶ Informa, p. 100. Esto explica la importancia que tienen los créditos denominados en moneda extranjera que cayeron en manos del Fobaproa.

Mackey debía ser muy cercano a una auditoría, pero, como él mismo señala, no tuvo acceso a la información necesaria para ello, de modo que su estudio se limita al análisis de la información de las autoridades y los funcionarios bancarios aceptaron poner en sus manos.

No obstante las evidencias disponibles sobre algunas operaciones irregulares e ilegales, los activos en cuestión permanecen a la contabilidad del FOBAPROA, ahora en manos del IPAB. Eso significa que no se respetó la normatividad al respecto. De hecho, como lo dice Mackey, la cobertura de obligaciones por parte del FOBAPROA fue muy amplia y, esencialmente, cubrió todas las obligaciones bancarias a excepción de la deuda subordinada. Una de las consecuencias de esta política fue el aumento del costo fiscal del rescate bancario.

Conforme pasa el tiempo y las cosas se van aclarando, queda demostrado que muchos banqueros fallaron a la confianza que se depositó en ellos, al realizar operaciones cruzadas, al concentrar muchos créditos en empresas relacionadas con sus accionistas, en algunos casos a tasas de interés menores a las que habrían obligado sus costos de captación (es decir en condiciones privilegiadas, con poco o ningún margen financiero para el banco), y al conceder créditos a empresas y personas físicas sin los estudios y las garantías correspondientes, violando en algunos casos la ley o al menos las normas prudenciales más elementales de la práctica bancaria.

Además se tendría que agregar que el pequeño número de querellas que se dieron y la ineffectividad con la que el poder judicial ha perseguido a quienes cometieron violaciones graves a la ley, son un indicador de: a) La dificultad que ha tenido la CNBV para armar los expedientes respectivos, b) la vulnerabilidad de la Ley y los reglamentos relacionados con el negocio bancario y c) las fallas estructurales de las instituciones que tenían la responsabilidad de vigilar su cumplimiento. Un hecho que sobresale en todos estos procesos es que, gracias a las reformas penales hechas durante la administración del presidente Carlos Salinas, los delitos de fraude

fueron reclasificados como no graves. Eso implica que aún cuando el monto del ilícito y el número de personas afectadas sean enormes, el inculpado tiene derecho a seguir el proceso en libertad bajo fianza. Este tipo de situaciones está lejos de incitar al cumplimiento de la ley y en cambio son parte del descrédito que rodea todo lo que tiene relación con el FOBAPROA.

Todo parece indicar que fallaron las instituciones, los instrumentos y el tiempo que se calculó para que todas las piezas funcionaran armónicamente. Se suprimieron los controles del viejo sistema sin adecuar a la nueva situación el marco legal de la actividad bancaria¹⁷ y sin actualizar los sistemas y los mecanismos de trabajo de las instituciones supervisoras. Las nuevas normas prudenciales y la supervisión efectiva se introdujeron después de estallada la crisis, es decir a partir de 1995.

Cabe señalar que hubo campos en los que se hicieron simples cambios de forma y en otros se mantuvo la inercia que se venía arrastrando de la época anterior. La constitución y ley de instituciones de crédito se modificaron para permitir el cambio en la propiedad de los bancos, dejando de lado la revisión rigurosa de las normas tendientes a acotar los riesgos que podrían tomar los bancos recién privatizados y las medidas aplicables en caso de incumplimiento, sobre todo relacionado con el fortalecimiento de capital.

Por su parte, la supervisión bancaria se mantuvo también estancada en lo que se refiere al perfil de sus funcionarios, a su marco legal y a sus métodos y procedimientos, acumulando un rezago estructural que le impidió cumplir con su función fundamental preventiva.

Por lo que se refiere al fondo de protección de los bancos, se procedió básicamente a un cambio de nombre (de FONAPRE a FOBAPROA), pero con las mismas funciones y recursos.

¹⁷ Los cambios legales necesarios eran muy diversos. En la ley bancaria, destacan los cambios necesarios para reducir los riesgos y para adecuar el capital y las reservas de dichos riesgos. Tal y como se hizo en las modificaciones propuestas por la SHCP de fecha 21 de septiembre de 1999. La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos debería reducir las trabas a las que se enfrentan los bancos para ejercer las garantías, pero conciliando esta necesidad con los mecanismos adecuados para que los deudores pueda tener un período de gracia, que permita a las empresas viables salvar la fuente de empleo y a las familias regularizar su situación con los bancos.

Las aportaciones de los bancos siguieron fijadas en función del tamaño de los depósitos y no de los riesgos incurridos. Las leyes relacionadas con el ejercicio de las garantías siguieron protegiendo más a los deudores que a los acreedores, ofreciéndoles una gama de alternativas para protegerse de los bancos en caso de que éstos quisieran ejercer sus garantías. El sistema judicial permaneció insuficientemente equipado para enfrentar las demandas de tipo financiero. Finalmente en las reformas del presidente Carlos Salinas a las leyes penales, se clasificó el fraude dentro de los delitos no graves.

Como dice el auditor canadiense Michael Mackey,

...una combinación de algunos o de todos los factores señalados podrían claramente haber causado problemas importantes en el sector bancario mexicano. Sin embargo, cuando se agregan supervisión e imposición de disposiciones bancarias inadecuadas, y procedimientos y lineamientos de vigilancia débiles, las condiciones para que ocurra una crisis bancaria en México estaban latentes (...) La crisis del peso ocurrió en un momento en que el sistema bancario ya era débil...¹⁸

3.1.4 Los Órganos Reguladores y la Supervisión Bancaria.

Otro elemento que incitó a los banqueros a tomar riesgos mayores fue la supervisión bancaria débil que acompañó a los bancos recién privatizados. En efecto, la falta de una contabilidad tan rigurosa como la que se aplica en otros países y la ausencia de un sistema efectivo de inspección, supervisión y seguimiento, crearon un ambiente favorable para la toma de riesgos elevados por parte de los banqueros. A lo anterior debe sumarse la garantía de que el gobierno cubriría todos los pasivos.

¹⁸ Informe, p. 144

Mackey identifica una serie de factores que, por sus efectos en la estructura financiera de los bancos, debieron haber sido de atención prioritaria por parte de las autoridades supervisoras: a) La concentración de la propiedad de los bancos en unas cuantas manos, b) la participación de grupos financieros en la estructura accionaria de los bancos, c) el uso de dichos bancos para llevar a cabo operaciones con partes relacionadas, d) la realización de transacciones no celebradas en términos de mercado y e) la falta de controles internos de los bancos recién privatizados.¹⁹

Entre las explicaciones de la débil y algunas veces mal enfocada supervisión, podrían señalarse las siguientes: a) La herencia de la banca nacionalizada, que hacía la CNB una entidad pública que supervisaba a otras entidades públicas y del presidente de ésta, un funcionario que supervisaba el trabajo de otros funcionarios públicos cuyo poder político era con frecuencia mayor al del presidente de la CNB y b) un ambiente de optimismo inmediatamente después de la privatización de 1991-1992, que empañó la necesidad de una mejor supervisión y control que llevó a algunos nuevos banqueros a sostener la idea según la cual los bancos mexicanos podían ser instituciones autorreguladas.

Según Mackey,

...a las autoridades reguladoras no se les proporcionó la autoridad o autonomía suficiente para realizar una supervisión adecuada e imponer medidas correctivas, tampoco contaba con la experiencia ni los recursos para regular los bancos recién privatizados. El proceso de recolección de información realizado por la CNB era obsoleto e implicaba un período de demora que muchas veces hizo que la información fuera redundante al momento en el que se recibía. La falta de consistencia en la información proporcionada al público ocasionó que existiera incertidumbre en cuanto a los resultados financieros de los bancos. Debido a que no existía la capacidad de hacer

¹⁹ Informe, p 99

comparaciones de la información proporcionada por cada una de las instituciones reportantes, los usuarios de los informes los interpretaban de manera diferente...²⁰

Mackey continúa:

...debido a la combinación de una pobre supervisión por parte de la autoridad regulatoria, la concentración accionaria, la falta de ética de algunos accionistas y la falta de controles internos en los bancos recién privatizados, se llevaron a cabo algunas transacciones irregulares. De hecho, ésta fue la situación con respecto a los bancos Unión y Cremi, en donde se presentaron cargos en contra de ciertos accionistas...²¹

Como puede observarse, hubo muchas fallas en los sistemas de supervisión que dificultaron la detección oportuna de los problemas que aparecieron con las nuevas administraciones de los bancos. Estas fallas se agregaron a la falta de un marco legal adecuado a las circunstancias y al nuevo esquema de regulación. Todo ello significa que hubo eslabones no planeados en la transición entre el esquema de regulación administrativa y el que descansa sobre normas prudenciales. Esas fallas y las reformas al marco legal se han ido corrigiendo después de la crisis bancaria. Los cambios mencionados son condición necesaria, aunque no suficiente, para inducir un sistema bancario, al servicio del crecimiento, la inversión productiva y el empleo. La reflexión sobre los faltantes de la transición y sobre el rescate bancario nos permite generar lecciones importantes para evitar la repetición de este tipo de experiencias.

²⁰ Informe, p. 100

²¹ Ibid.

3.2 Implementación de los Programas de Rescate Bancario, mecanismos del gobierno para sanear parte de la crisis financiera.

Por cuestiones irreversibles en toda crisis económica la intervención gubernamental es inevitablemente necesaria. En capítulos anteriores se analizó la intervención del Estado en la economía; conocida como política económica, a través de diversas decisiones, y con una estructura jurídica plasmada en las leyes del Estado mexicano, el Gobierno interviene directa e indirectamente en la economía.

Derivado de esta premisa, el Gobierno ha tenido que actuar ante la crisis del sistema financiero para evitar su profundización.²² En algunos casos tales intervenciones obtienen resultados positivos en corto tiempo, y en otros, los problemas financieros se prolongan y los rescates resultan muy costosos.

El caso del FOBAPROA es un claro ejemplo de la intervención del Estado en un problema que paso de lo financiero, se llevó de la mano a lo social y se convirtió en un tema político.

Para muchos autores de libros, periodistas, analistas y demás, la intervención que tuvo el Gobierno en el caso FOBAPROA no fue la más adecuada y efectiva para superar los problemas de insolvencia que desestabilizaron el sistema bancario nacional.

Los efectos de la crisis sobre el sector bancario, el cual por sus altos niveles de endeudamiento externo e interno, así como los problemas de cartera vencida y los que se

²² Es necesario señalar que en las crisis del sistema financiero diferentes variables juegan un papel básico, el gobierno es copartcipe de las mismas por el hecho de que las políticas gubernamentales implementadas pasan por el seno del mismo, asimismo, la organización del sistema financiero hace que empresarios, banqueros, accionistas intervengan en el desarrollo de las crisis. Por otra parte, no se puede dejar a un lado que la globalización ha incentivado a que con mayor medida las decisiones internacionales afecten a toda nación del orbe terrestre, evidentemente, los gobiernos juegan un papel trascendente en el desarrollo y saneamiento de las crisis financieras, por ello, nosotros consideramos que el papel del gobierno mexicano en las crisis financieras han sido pilares para rescatar el sistema financiero.

derivaron de los malos manejos administrativos era vulnerable, comprometían el funcionamiento del sector y el reembolso de los depósitos bancarios.²³

El Gobierno tuvo que canalizar rápidamente recursos a la banca, para encarar los retiros que se presentaron, como para generar confianza en torno a la garantía de protección de los depósitos para frenar la estampida de capitales y evitar la quiebra generalizada de los bancos.

Derivado de lo anterior, se requería un programa de apoyo amplio, dirigido a mejorar los niveles de capitalización para enfrentar los estragos que la cartera vencida estaba causando en la solvencia de estas instituciones, debido a que ello comprometía el sistema de pagos de la economía. “Desde el primer mes de 1995 las autoridades tomaron medidas para hacer frente a los problemas que desestabilizaban a la banca.”²⁴

El paquete de rescate que tuvo que instrumentar el Gobierno para evitar la profundización de la quiebra bancaria, demuestra la incapacidad de la liberalización y desregulación del sector financiero- afirma Arturo Huerta González -. Es un hecho que después de la nacionalización de la banca y la decisión de otorgar los bancos a privados no resultó como se había planeado, el sector privado no tuvo la capacidad para hacer del sistema bancario un pilar de la economía ni mucho menos la hizo más eficiente ante las necesidades de financiamiento que el crecimiento sostenido demandaba. Cosa contraria, resultó más ineficiente y corrupto en relación con las prácticas seguidas por el sector público, cuándo éste lo controlaba.

Por más que el proceso de liberalización y desregulación financiera aleja al Estado del control y regulación de la banca, y deja a las libres fuerzas del mercado la conducción del sistema financiero, éstas, al llevarlo a la crisis, demandan la intervención gubernamental para que

²³ Véase a Huerta González, Arturo. Op. Cit.

²⁴ Idem. Pág. 24

transfiriera recursos públicos y cubra las pérdidas de la banca, para impedir una quiebra de pagos y una vaporización de los ahorros ahí depositados.

El Gobierno ha tenido que salvar a la banca de las prácticas especulativas realizadas por ésta, y ante la incapacidad para encarar los problemas de pago de su deuda externa e interna, el Gobierno tuvo que solicitar créditos al exterior para que la banca hiciera frente al pago de su deuda externa. Esto sucedió en un momento en que ya se habían agotado las reservas internacionales. Como se verá más adelante en los programas implementados por el Gobierno a través del FOBAPROA, las autoridades procedieron a emitir pagarés para capitalizar y sanear a la banca frente a los problemas de insolvencia, como aquellos que se derivaron de las prácticas de funcionamiento predominantes, muchas de las cuales son permitidas por el proceso de liberalización y desregulación económica.

Los programas de apoyo se establecieron bajo el principio de evitar la quiebra generalizada de los bancos, de minimizar el impacto fiscal y monetario de tales programas, de promover la cultura de pago, la confianza y credibilidad pública, así como fortalecer a los bancos para que cumplan con su función de financiar la dinámica económica.

Uno de los principios que han orientado la intervención gubernamental en el rescate a la banca, es que las medidas y políticas dirigidas a apoyarla y salvarla no impliquen recurrir a mayor emisión monetaria debido a que podría desestabilizar más la moneda, y que, además, no se interferiría en el funcionamiento de los mercados.

Sin embargo, pocos son los logros que se alcanzaron con estas políticas, por una parte, las políticas de apoyo a deudores y a los bancos no tenían mucho que ofrecer, derivado de que los recursos transferidos por el Gobierno, a través del FOBAPROA a la banca, fueron pagarés a 10 años, no negociables, donde la tasa de interés correspondiente a la inflación se capitaliza cada tres meses y sólo se paga a los poseedores de los pagarés la tasa real. Esta decisión del Gobierno se

hizo con el fin de evitar una mayor liquidez al sistema bancario que se tradujese en mayor disponibilidad crediticia y en presiones inflacionarias que pudieran desestabilizar el tipo de cambio, y con ello provocar salida de capitales que originase mayor inestabilidad del sistema financiero nacional.

No hay que olvidar que la crisis financiera y el caso FOBAPROA se debió en mayor medida a que los ingresos de los deudores crecieron en menor proporción que el costo de la deuda, de tal manera que el Banco Central actuó como garante de última instancia, lo que implicaba la expansión de la oferta monetaria y del crédito para bajar la tasa de interés y reactivar la economía, para que los ingresos crezcan y se genera capacidad de pago para encarar los problemas de insolvencia y de inestabilidad bancaria.

Es importante señalar que en el contexto de la globalización, la liberalización y desregulación financiera no dan márgenes de expandir el gasto público y el crédito, ni mucho menos para bajar las tasas de interés y manejar la política cambiaria que ajuste el déficit comercial externo, debido a que ello sería inflacionario, generaría salida de capitales y una crisis de mayor proporción.

El problema de la baja capacidad de pago de las deudas por parte de las empresas e individuos, genero un peligro latente, debido a que se generalizó la cultura de no pago por parte de los deudores. Esta situación llevo a las autoridades gubernamentales a instrumentar programas de apoyo a los deudores para que reestructuraran sus deudas y ofrecer quitas al monto de la deuda y descuentos en las tasas de interés; todo ello para mantener la cultura del pago.

3.2.1 Las opciones del gobierno ante la crisis.

La crisis de 1994 tiene dentro de sus peculiaridades, más allá de los factores macroeconómicos y microeconómicos que se han venido explicando a través del desarrollo del presente trabajo, situaciones de corte político que afectaron inevitablemente a la economía mexicana.

La aparición de grupos armados en la región de Chiapas, el asesinato del candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donald Colosio, un elevado déficit en la cuenta corriente y un repunte en las tasas de interés internacionales, elevaron la incertidumbre y redujeron el atractivo de invertir en la economía mexicana.

Esta combinación de eventos se reflejó en la reducción en el flujo de capital, reducción en las reservas internacionales y repunte en las tasas de interés. En consecuencia, el gobierno mexicano decidió colocar a partir del mes de mayo de 1994 una fuerte cantidad de bonos denominados en dólares (Tesobonos), estrategia a la que los inversionistas, mexicanos y extranjeros, respondieron vendiendo sus posiciones en Cetes.²⁵

La colocación de Tesobonos no dio el resultado esperado por el gobierno mexicano y a finales de 1994, la situación se tradujo en un problema de liquidez en dólares lo que obligó al Gobierno a otorgar préstamos de emergencia a las instituciones que tenían amortizaciones pendientes en dicha moneda.

Durante los primeros meses de 1995, la depreciación del peso, la contracción económica, mayor inflación y el repunte en las tasas de interés reales y nominales, provocaron un incremento

²⁵ La emisión de Tesobonos detuvo temporalmente la salida de capitales y la tendencia ascendente en las tasas de interés. Sin embargo, a finales de 1994, se conjugaron una serie de eventos políticos y errores económicos que afectaron negativamente la capacidad del gobierno para hacer frente a sus compromisos de corto plazo en Tesobonos. En este contexto, los problemas de algunos bancos para fondear y recuperar sus créditos en dólares, complicaron la renovación de líneas de crédito y la colocación de certificados de depósito denominados en moneda extranjera. Véase a Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit.

en la cartera vencida de los bancos. Para 1995 “el índice de morosidad pasó de 7.3 por ciento en diciembre de 1994, a 9.5 por ciento en marzo de 1995.”²⁶

El incremento del valor en pesos de los pasivos denominados en dólares de los bancos (producto de la devaluación), el aumento de la cartera vencida y las pérdidas en las carteras activas, obligaron a los bancos a incrementar el capital y las provisiones preventivas para lo cual las instituciones requerían recursos adicionales.

Ante este panorama, muchos bancos no pudieron cumplir con los requerimientos de capitalización lo que ocasionó un serio problema de solvencia en el sistema bancario.²⁷

Las opciones del Gobierno para combatir la problemática de las instituciones bancarias se agruparon en cuatro principalmente: primero, dejar quebrar los bancos en problemas; segundo, nacionalizarlos; tercero, licuar la deuda ó; cuarto, instrumentar un programa de rescate bancario.²⁸

El Gobierno se decidió por la opción número cuatro debido a que las otras tres las consideraba inapropiadas y con costos superiores. En consecuencia, la única alternativa abierta a las autoridades fue apoyar al sistema bancario, como ha sucedido en prácticamente todas las crisis bancarias de las últimas dos décadas, a través de la instrumentación de un programa de rescate bancario.

²⁶ Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. Pág. 31

²⁷ En un estudio realizado por la correduría Merrill-Lynch en 1998, se concluyó que para el mes de febrero de 1995 más de la mitad de las instituciones bancarias no fueron capaces de cumplir con el requerimiento de capitalización. Véase a Merrill-Lynch, “Mexican Banks. In-depth Report”. 1998. pág. 28

²⁸ La primera opción “dejar quebrar a los bancos” se descartó ya que, de acuerdo a las autoridades, hubiese provocado un pánico bancario, la ruina del sistema de pagos y una recesión todavía más profunda; la segunda opción de “nacionalizarlos” tampoco se consideró apropiada debido a que el gobierno consideró que las intervenciones masivas son más costosas para la sociedad; la tercera opción “licuar la deuda” también se desechó. Licuar la deuda consiste en generar una tasa de inflación muy superior a la tasa de interés nominal pagada a los ahorradores, lo cual se traduce en tasas de interés real negativas que alivian la carga sobre los deudores y reducen el valor real de los pasivos del sistema bancario. De haberse optado por licuar la deuda, se hubiese expropiado el ahorro, afectando a la población más desprotegida, retardando la recuperación y reduciendo el crecimiento de largo plazo de la economía. Véase a Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. p.p-32-33.

Dicha instrumentación se diseñó en medio de la crisis y con la información disponible de la época, el programa de rescate bancario atacaría tres campos principalmente:

1. Falta de Liquidez.
2. Baja capitalización.
3. Deterioro en la calidad de los activos.

3.2.1.1 Los Programas de Rescate Bancario.

Los programas subsecuentes que se derivaron entre 1995 y 1997, fueron diseñados para combatir la falta de liquidez, la baja capitalización y el deterioro en la calidad de los activos. El cuadro 3.1 presenta una síntesis de los apoyos al sistema bancario.

Cuadro 3.1 Medidas de apoyo al sistema bancario en México 1995-98		
Problema	Medidas Adoptadas	Objetivos
<i>Falta de Liquidez</i>	Ventanilla en Dólares Ene-Sept 1995	Proveer la liquidez a los bancos para sus obligaciones de corto plazo en moneda extranjera. El apoyo alcanzó su punto máximo en Abril de 1995, con 3,900 millones de dólares que se repagaron en su totalidad en Septiembre del mismo año.
<i>Baja Capitalización</i>	Requerimientos de Aprovisionamiento de cartera Marzo 1995	Se obliga la constitución mensual de provisiones adicionales cumpliendo con la mayor de las siguientes condiciones: el 60 por ciento de la cartera vencida o el 4 por ciento de la cartera total.
	Procapte Mar-Jul 1995	Dar a los bancos un plazo para captar capital, manteniendo una capitalización mínima del 8% respecto de sus activos sujetos a riesgo. A través del Procapte, el Fobaproa adquirió obligaciones subordinadas de conversión obligada a capital a 5 años de los bancos comerciales. Para Julio de 1995 todos los bancos habían recomprado estas obligaciones.
	Propiedad Extranjera Marzo 1995	Se reforma el marco legal para permitir una mayor participación extranjera en los bancos nacionales, facilitando así la capitalización del sistema bancario. A nivel

Cuadro 3.1 Medidas de apoyo al sistema bancario en México 1995-98

Problema	Medidas Adoptadas	Objetivos
		sistema, la participación aumenta hasta un 25%, a nivel bancario a un 49% y a nivel de accionista individual 6%.
	Esquema de Capitalización Mayo 1995	Fobaproa adquirió cartera vencida de los bancos bajo la premisa de que por cada peso de capitalización de los accionistas, el Fobaproa adquiriría hasta 2 veces el monto de la aportación. La selección de la cartera a traspasar la hacen los bancos, quienes reciben del Fobaproa un pagaré a 10 años que devenga intereses a una tasa cercana a la de Cetes a 91 días.
<i>Deterioro en la Calidad de los Activos</i>	Reestructuración en UDI's: abarca el programa de reestructuración de créditos original (Abril 1995), Hipotecario I (mayo 1996), Finape (Jul 1996) y Fopyme (Ago. 1996)	En Abril de 1995 se instrumentó el programa de reestructuración de cartera, por medio de las UDI's, unidades de cuenta cuyo valor permanece constante en términos reales. Para establecer el programa, los bancos comerciales constituyeron un fideicomiso que compró la cartera reestructurada mediante la emisión de un bono que paga una tasa real constante. El gobierno adquirió una cantidad determinada de estos bonos y emitió otros que pagan una tasa variable igual al CPP bancario. Estos bonos sustituyeron la cartera reestructurada en el activo de los bancos. Para mediados de 1996 se incluyeron descuentos a los pagos mensuales de los créditos ya reestructurados en UDI's.
	Subsidio a tasas de interés: ADE (Ago. 1995-Ago 1996)	En agosto de 1995 se estableció el ADE, que se enfocó a reducir las tasas activas nominales aplicables a tarjetas de crédito, crédito al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda, así como de la reestructura de los créditos a plazos mayores. Este programa concluyó en agosto de 1996.
	Condonación de préstamos: Hipotecario II, FINAPE Y FOPYME (Julio 1997)	Estos acuerdos comprenden esquemas de descuentos aplicables a los pagos. Los descuentos tendrán vigencia durante el plazo que se convenga en la reestructuración respectiva (para el FOPYME, el plazo es de 10 años), o bien por el que reste del originalmente pactado en el contrato del crédito.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Del Villar (1997)

Sin embargo, es preciso señalar que el FOBAPROA y los programas de rescate bancario se instrumentaron también con la finalidad de generar mayor confianza de los inversionistas en que los activos financieros redituaran un rendimiento positivo a largo plazo.²⁹

Asimismo, dado los altos grados de inestabilidad, el FOBAPROA y los programas de rescate bancario fueron el medio de control bajo el cual el gobierno “saneó” aquellos créditos que se orientaron hacia proyectos no económicos y que en la luz pública poco fueron conocidos.

Efectivamente, esta situación de los créditos hacia proyectos no económicos impidió que los mercados actuaran como estabilizadores automáticos impidiendo la canalización de recursos a las instituciones débiles.

Bajo un esquema lógico el FOBAPROA y los programas de rescate bancario se diseñaron para resolver la difícil situación del sistema financiero, desde esta perspectiva uno de los principales problemas que enfrentó el gobierno fue crear la credibilidad y establecer la responsabilidad de todos los actores. Ruth de Krivoy señala que el elemento crítico para la consecución de esta tarea gubernamental es la voluntad política para encarar las fuentes de la fragilidad.³⁰

Por estas razones, creemos que el FOBAPROA y los programas de rescate bancario no sólo fueron diseñados para combatir la liquidez, la capitalización y el deterioro en la calidad de los activos, consideramos, que en el trasfondo del diseño gubernamental se consintieron problemas de fines personales, es decir, ilícitos, apoyos políticos, abusos del crédito entre otros.

²⁹ Véase a Rojas-Suárez Liliana y Weisbrod Steven R. “Las crisis bancarias en América Latina: experiencia y temas” Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Al respecto señalan que en América Latina, los depositantes se muestran mucho más dispuestos a retirarse del sistema bancario cuando se ve afectada adversamente la capacidad de los prestatarios para pagar. La marcada disminución de la confianza en los sistemas financieros latinoamericanos después de las primeras señales de perturbaciones es común en los inversionistas nacionales y extranjeros.

³⁰ De Krivoy, Ruth. “Comentarios al artículo Las crisis bancarias en América Latina: experiencia y temas”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Asimismo, comenta que la credibilidad se consigue cuando un programa de rescate bancario implementado por el gobierno, contempla la responsabilidad de los bancos, así como se debe dar claridad a las políticas implementadas.

No obstante, el diseño técnico de los programas de rescate bancario si nos ayudan a comprender los campos de acción que atacó el Gobierno Federal; razón por la cual se analizan a continuación.

A) Falta de Liquidez.

El programa de rescate se puso en marcha en enero de 1995 con el establecimiento de la ventanilla de dólares, que proporcionó liquidez a bancos nacionales con amortizaciones pendientes en dicha moneda.

Programa de Financiamiento de Liquidez en Dólares.

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

El gobierno diseñó “una línea de crédito en dólares, cuya meta era detener y eventualmente revertir el pánico con respecto a las obligaciones externas de los bancos comerciales”³¹ la ayuda a los bancos comerciales fueron canalizados a través del FOBAPROA.

³¹ Mancera, Miguel. “Comentarios al artículo Experiencias de los países”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Pág. 255.

El objetivo del Programa de Financiamiento de Liquidez en Dólares era proveer de dólares a los bancos para sus obligaciones de corto plazo en moneda extranjera. El apoyo alcanzó su punto máximo en Abril de 1995, “con 3,900 millones de dólares que se repagaron en su totalidad en Septiembre del mismo año”.³²

Creado en enero de 1995, dicho programa perseguía, entre otros propósitos, detener y revertir la corrida bancaria que se suscitó contra las obligaciones externas de la banca comercial, puesto que los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos, asimismo, se buscó a través de este programa generar confianza y solvencia para frenar la salida de capitales, que se había generado a raíz de la crisis; “El Gobierno entraba al rescate de aquellos bancos que habían especulado con dólares para prestar internamente a mayores tasas de interés.”³³ Con un total de 17 bancos comerciales intervenidos, dicho programa trató de proporcionar liquidez a bancos nacionales con amortizaciones pendientes en moneda extranjera.

B) Baja Capitalización.

Al problema de liquidez le siguió el empeoramiento de la cartera crediticia, puesto que la crisis deterioró sensiblemente la capacidad de pago de los deudores. Este deterioro de la cartera llevó a las autoridades a emitir, en marzo de 1995, una nueva regulación que exigía mayores requerimientos de provisiones, equivalentes al 60 por ciento de la cartera.

La constitución de estas provisiones adicionales complicó a los bancos el cumplimiento de los requerimientos de capitalización vigentes, por lo que la nueva regulación se acompañó por un Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).

³² Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. pág. 34

³³ Huerta González, Arturo. Op. Cit. pág. 37

Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).

Este programa, iniciado en marzo de 1995, permitió a los bancos mantener un nivel de capitalización de 9 por ciento (superior en un punto porcentual al mínimo establecido por la CNBV), en tanto conseguían reunir capital fresco. Dado que el capital requerido difícilmente podía obtenerse de fuentes domésticas, en marzo de 1995 se realizaron cambios a la Ley de Inversiones Extranjeras. Estas reformas legales elevaron el límite de participación de mercado para bancos controlados por extranjeros de 1.5 a 6 por ciento en lo individual, y del 6 al 25 por ciento en el agregado, para aquellas filiales de instituciones financieras que adquirieran un intermediario mexicano en operación.

El objetivo del PROCAPTE era elevar el capital de los bancos, “se trataba de una estrategia financiera que permitió a los bancos fortalecer su capital, en tanto las condiciones de mercado eran propicias para atraer inversionistas con capital fresco.”³⁴

Asimismo, con dicho programa se buscó dar a los bancos un plazo para captar capital, manteniendo una capitalización mínima del 8% respecto de sus activos sujetos a riesgo. A través del PROCAPTE, el FOBAPROA adquirió obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital en 5 años de los bancos comerciales. En otras palabras, “los bancos cuyo capital se veía afectado, podían seguir funcionando, pero se les aplicó un plazo específico para que recuperen la rentabilidad.”³⁵ Para julio de 1995 todos los bancos habían recomprado estas obligaciones.

Dentro de las características relevantes del programa de referencia destaca que el programa se operó con financiamiento que otorgó el Banco de México al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, quien además de adquirir obligaciones, se encargó de la administración del PROCAPTE de manera independiente de los programas tradicionales.

³⁴ Véase el documento “Factores detonantes de la Crisis bancaria en México”, mismo que se puede consultar en la Internet con la dirección: <http://200.15.46.216/inveyana/ecoycom/crisis/crisis1.htm>.

³⁵ Rojas-Suárez Liliana y Weisbrod Steve R. “Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y no debe hacerse”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Pág. 161.

El PROCAPTE tuvo una vigencia de 5 años a partir del 31 de marzo de 1995, tiempo durante el cual las instituciones que se incorporaron debieron mantener un coeficiente de capital de cuando menos el 9%.

Cabe señalar que el FOBAPROA adquirió cartera vencida de los bancos bajo la premisa de que por cada peso de capitalización de los accionistas, el FOBAPROA adquiriría hasta dos veces el monto de la aportación. La selección de la cartera traspasada ha dicho fondo, la hicieron los bancos, quienes recibieron del FOBAPROA un pagaré a 10 años que devenga intereses a una tasa cercana a la de Cetes a 91 días.

C) Deterioro en la calidad de los activos.

En abril de 1995 se puso en marcha el primer programa de reestructuración crediticia en Unidades de Inversión (UDI's), cuyo objetivo fue evitar la amortización anticipada de las deudas que ocasiona un repunte repentino de la inflación, y con ello detener el crecimiento de la cartera vencida.

En agosto de 1995 aparecieron nuevos apoyos a deudores en la forma de reducciones en tasas de interés y reestructuración de plazos (Programa de Apoyo a Deudores, o ADE). Estos apoyos se ampliaron durante 1996 con la instrumentación de nuevos programas de reestructuración en UDI's y más quitas de deuda (Programa Complementario de Apoyo para Créditos Hipotecarios; Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero FINAPE; y Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa FOPYME).

Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión UDI's.

Instrumentado a partir de abril de 1995 y ante el temor de los banqueros y acreedores de que el crédito que se otorga se desvalorice con la inflación, el Gobierno diseñó un programa de Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión UDI's, para evitar que la inflación afecte a la banca.

El valor diario de la UDI refleja el crecimiento de precios, por ello el valor de los créditos denominados en UDI's permanece constante en términos reales, debido a que la inflación no le resta valor al crédito otorgado.³⁶

Como mecanismo de protección para los banqueros y los inversionistas, los créditos denominados en UDI's ha sido un medio muy eficaz para combatir la inflación, en cambio, la deuda para el deudor crece en forma exponencial al estar indizada a la inflación más una tasa de interés positiva, por lo que tiene que alargar los plazos de pago de la deuda, la cual pasa a ser incobrable debido a que el ingreso de la mayoría de los deudores crece en menor proporción que el costo de la deuda.

“El Gobierno dice que mediante la denominación de los créditos en unidades de cuenta de valor real constante, las UDIs eliminan la amortización acelerada de los créditos causada por la

³⁶ Uno de los mayores problemas ocasionados por la inflación es que los precios asciendan a una velocidad difícil de prever, en tales circunstancias, se produce incertidumbre con respecto al rendimiento de ciertas inversiones en depósitos bancarios o en valores gubernamentales. En estas condiciones, los inversionistas dudan de colocar sus recursos en los instrumentos financieros requeridos. La inflación contribuye a incrementar las tasas de interés, toda vez que éstas tienen que incorporar lo que podría considerarse como una prima por riesgo; con la inflación, las tasas de interés contienen dos componentes: uno, el llamado real, y otro, el inflacionario. Este último es el que el acreedor espera recibir para verse compensado de la pérdida que la inflación causa en el valor, en términos reales, del principal del crédito que ha otorgado.

Ante esta situación, los problemas que acarrea la inflación pueden ser atacados mediante la utilización de una unidad de cuenta llamada Unidad de Inversión UDI. La UDI es una unidad de cuenta de valor real constante, en la que se pueden denominar créditos, depósitos y otras operaciones financieras, el valor de la UDI evoluciona a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Al ser una unidad de cuenta y al constituirse una inversión en UDI's, el inversionista entregará la cantidad en pesos equivalentes, según el valor de la UDI al día en que se realice la operación. Es importante destacar que los pagos al inversionista de los vencimientos de capital e intereses, también se efectúan en moneda de curso legal, calculando el importe correspondiente según el valor de la UDI en la fecha respectiva, por lo que el capital e intereses no se ven expuestos a la pérdida del valor real. Véase el artículo “Las Unidades de Inversión (UDIs), Mecanismos Antiflacionarios”. Ponencia presentada en la sede del banco central

inflación, aliviando la carga del servicio de la deuda.”³⁷ La carga del servicio de la deuda se alivia, simplemente porque se alargó el plazo, pero el valor real del monto de la deuda y la suma del valor real del pago de intereses son mayores, debido a que se indizan a la inflación más una tasa positiva.

Los créditos reestructurados en UDI’s tienen vencimientos de largo plazo, por lo que el costo fiscal de dicho programa se extiende a lo largo de un período de hasta 30 años.

Si bien las UDI’s son una valiosa herramienta para promover el ahorro, debido a que protegen el valor real frente a la inflación, a los recursos invertidos en depósitos bancarios, bonos u otros instrumentos denominados en estas unidades, el problema es que llevan a la deuda a un crecimiento exponencial, en mayor proporción que los ingresos y la capacidad de pago, por lo que aumentan el problema de insolvencia e inestabilidad bancaria.

El FOBAPROA concedió créditos en dólares a bancos que por su situación no lograron la renovación o sustitución de operaciones de captación en moneda extranjera, la finalidad fue que éstos continuaran pagando puntualmente sus obligaciones. Para 1997, “el monto total reestructurado de los créditos en UDI’s fue de 173 mil 507 millones de pesos.”³⁸

Programa de Apoyo a Deudores (ADE).

En agosto de 1995 se estableció el Programa de Acuerdo a Deudores (ADE), que se enfocó a reducir las tasas activas nominales aplicables a tarjetas de crédito, crédito al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda, así como de la reestructura de los créditos a plazos mayores.

el 28 de febrero de 1995 por el entonces gobernador del Banco Central Miguel Mancera Aguayo. Revista Mercado de Valores Núm. 5, Mayo de 1995. p-p 18-21.

³⁷ 2°. Informe de Gobierno Presidencial 1996. pág. 129.

³⁸ “Factores detonantes de la Crisis bancaria en México”. Op. Cit. Pág. 2.

El objetivo de dicho programa fue “favorecer a personas físicas y morales, en el cumplimiento de sus obligaciones a través de los apoyos directos de carácter excepcional por su aplicación única. Para lograrlo, el programa establece esquemas de pago acordes con las expectativas de la dinámica económica del país y con la capacidad de pago que... tengan los contribuyentes...”³⁹

El Acuerdo se enfocó al beneficio de todos los deudores de la banca por los adeudos denominados en moneda nacional o en UDI's, dicho Acuerdo descansó sobre dos principios básicos -según palabras de Guillermo Ortiz Martínez Exsecretario de Hacienda y Crédito Público- por un lado, el deber de custodiar, salvaguardar y fortalecer el régimen de derecho, como única vía para lograr la certidumbre y garantizar las condiciones mínimas de convivencia entre los mexicanos y por otro, la necesidad de que existan condiciones económicas apropiadas para el cumplimiento de las obligaciones de los deudores, reconociendo el importante deterioro que ha sufrido la economía y la afectación que ello ha ocasionado a las finanzas de la familia y empresas.⁴⁰

El mismo Exsecretario de Hacienda y Crédito Público señalaba que son cuatro beneficios principales que se contemplan con el ADE. Primero, el otorgamiento de una tregua judicial por parte de la banca, la cual se comprometía a suspender y a no iniciar actos o promociones de cobro en juicios civiles o mercantiles, salvo las estrictamente necesarios para conservar sus derechos.

Segundo, la aplicación hasta por un año de interés preferenciales, que en ningún caso son superiores al promedio de las que prevalecían antes de 1994; el costo de estas reducciones será compartido por el Gobierno Federal y la banca, buscando que el impacto pudiera absorberse

³⁹ Presentación del “Programa Único de Apoyo a deudores del Fisco”. Gobierno Federal. S.H.C.P. Palabras del Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Guillermo Ortiz Martínez. México, D.F. 3 de julio de 1996.

⁴⁰ Discurso del Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Guillermo Ortiz Martínez ante la Cámara de Diputados. México, D.F. 23 de agosto de 1995. Ver la página de Internet: http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d950823.html.

mediante los ajustes que sean necesarios en el ingreso corriente y en el gasto público, sin recurrir a endeudamiento.

Tercero, al llegar a un acuerdo de reestructuración, la banca condonará la totalidad de los intereses moratorios y cuarto, el beneficio consiste en que no se podrán solicitar garantías adicionales para las reestructuraciones, salvo tratándose de empresas cuyos adeudos sean mayores de 400 mil nuevos pesos.⁴¹

Dichas afirmaciones del Gobierno Federal dejaban de manifiesto que las intenciones por rescatar la banca quedaban solamente en eso, es decir, el ADE surgió con el fin de aligerar el impacto que el alza de la tasa de interés tenía sobre la carga del servicio de la deuda, comprendía reducciones de las tasas activas nominales aplicables a las deudas de tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y a la vivienda, se contemplaron, además, esquemas de reestructuración de la cartera, así como condonación de intereses morosos, sin embargo, los supuestos beneficios en el corto plazo al deudor, en el sentido de que se aligeraba la carga financiera, para no disminuir drásticamente su consumo o el capital de trabajo en las empresas, condenaba por muchos años a seguir pagando, igual que aquellos que entraban como aval en la reestructuración del adeudo como corresponsables del pago.

A principios de 1999, “el valor de los adeudos reestructurados al amparo del ADE ascendían a 250,214 millones de pesos.”⁴² Si bien el nivel de la cartera vencida se estabilizó como resultado de las reestructuraciones realizadas en 1995 y 1996, el problema de nuevo creció en 1997, ante el no crecimiento de los ingresos y la capacidad de pago; lo que puso en evidencia lo limitado de dichos programas, por no encarar el problema de raíz: la incapacidad de las

⁴¹ Ibid.

⁴² Huerta González, Arturo. Op. Cit. Pág. 41

políticas predominantes de frenar el crecimiento de la tasa de interés y de generar condiciones de pago.

Para Arturo Huerta González el poco impacto que tuvo el ADE, como programa de reestructuración, es que considera que el Gobierno planteo una problemática de cartera vencida sustentada en la cultura de no pago lo que obligó a establecer programas de quitas y reestructuraciones de la deuda para que los deudores paguen; este problema, señala Arturo Huerta, no es porque los deudores no quieran pagar sino se debe a que no hay circulante, no hay liquidez, no hay ingresos suficientes para poder cumplir con el pago de adeudos.

La cartera vencida no se solucionó con el establecimiento del ADE, este programa se concluyó en agosto de 1996, dejando un enorme crecimiento de la cartera vencida. Para dar continuidad a los programas de reestructuración en UDI's y más quitas de deuda y continuidad a la vez con el ADE, se instrumentaron a partir de 1996 los siguientes programas: Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para la Vivienda; Programa al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y; Programa de Apoyo para la pequeña y mediana empresa (FOPYME).

Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para la Vivienda.

En mayo de 1996 se puso en marcha el Programa de Beneficios Adicionales para la Vivienda, debido a la carga creciente que representaba el pago mensual de la hipoteca en relación con los ingresos de los deudores, y también por el hecho de que la crisis había desvalorizado el precio de las casas, por lo que el valor de las hipotecas estaba por debajo del valor del monto de la deuda, debido a que la misma estaba denominada en UDI's.

Este programa estaba dirigido a los casi 900,000 deudores que habían contraído créditos para vivienda.⁴³ El Gobierno contemplaba incrementar de 57,000 a 100,000 millones de UDI's el monto comprometido para reestructurar créditos hipotecarios, asimismo, se estableció un esquema de descuentos en los pagos mensuales de los deudores que hayan reestructurado en UDI's.

El programa beneficiaría a los deudores de los créditos para vivienda que: a) hayan sido otorgados con anterioridad al 30 de abril de 1996 y b) los que se reestructuraron en UDI's a más tardar el 30 de septiembre de 1996.

Es importante destacar que el esquema de descuentos en los pagos, mismos que fueron durante 10 años una vez que el programa entro en vigencia, fueron de manera descendente. Para el año de 1996 el porcentaje fue de 30% y se planeaba que para el 2005 fuese de 5%.

El diferencial entre el pago a efectuar por el acreditado de conformidad con el contrato de crédito respectivo, y el que resulte una vez hecho el descuento lo cubriría el Gobierno Federal por cuenta del deudor a la banca.⁴⁴

Los componentes del esquema del programa se realizaron en cuatro campos: primero, Vivienda Media y Residencial, donde los bancos absorberían el 50% de los gastos notariales y financiarían el 50% restante; segundo, Esquemas de Pagos Mínimos equivalentes a rentas, diseñado para deudores que no contaran con liquidez para solventar sus créditos, aun cuando hayan sido reestructurados en UDI's, donde cada banco instrumentaba su propio programa de acuerdo con los lineamientos generales por la Comisión Nacional Bancaria así como, se afectó a

⁴³ Presentación del "Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para la Vivienda". Gobierno Federal. S.H.C.P. Palabras del Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Guillermo Ortiz Martínez. México, D.F. 16 de mayo de 1996.

Ver página de Internet: http://www.shcp.gob.mx/estruc/discurso/s_d960516.html

⁴⁴ Dicha postura fue ratificada por el Expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, durante el acto de Alianza para la Vivienda, que se llevó a cabo en la residencia oficial de Los Pinos y donde se presentó el "Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda". Véase la Revista Mercado de Valores Núm. 6, de fecha 6 de junio de 1996.

un fideicomiso donde en un plazo máximo de 6 años el cliente pudiera recomprar la vivienda y bien pedir un crédito bancario.

Tercero, Créditos tipo Fovi, los créditos al corriente reestructurados dentro del ADE/Fovi recibieron un descuento del 30% a partir de junio, se pensó, también, que los descuentos fueran disminuyendo hasta llegar al 6% en el año 2000; y cuarto, individualización de créditos, programa que se destinó al desarrollo de vivienda tanto media y residencial como tipo fovi.

Los descuentos contemplados por el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda partían del supuesto de que después de 10 años, los deudores habrían mejorado su nivel de ingreso y de pago para cubrir el resto de las mensualidades por los 20 años siguientes.

Llama la atención que dentro del programa en comento se incluye un esquema de arrendamiento con opción de recompra para aquellos deudores que no puedan dar servicio a sus créditos hipotecarios. Es decir, aquel que no pueda cubrir su pago una vez reestructurado, da la casa o renta al banco y la recompra hasta que tenga capacidad para ello; y si no, pierde lo invertido. Dicha postura en vez de ser un programa de apoyo a los deudores, se convirtió en un barrera para los deudores, dado que aquel que no tuviera capacidad de recompra después del período establecido perdía la propiedad.

“Hay bancos que tienen miles de casas que les han sido devueltas por los deudores ante la incapacidad de pago, y la Banca no las puede ni rentar, ni vender, sino al contrario, están enfrentando problemas de invasiones, de deterioro y desvalorización...Es preferible que se llegue a acuerdos entre el deudor y la Banca...que adoptar posiciones en donde finalmente las dos partes pierden.”⁴⁵

⁴⁵ Huerta González, Arturo. Op. Cit. Pág. 46

Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).

En este programa se establecieron descuentos a los adeudos agropecuarios y pesqueros, que van desde el 40 por ciento para adeudos de hasta 500,000 pesos, y de 16 por ciento para adeudos que oscilan entre dos y cuatro millones de pesos. Implementado en julio de 1996, el FINAPE tiene una vigencia de 10 años y los beneficiarios serán aquellos que estén al corriente de sus pagos.

Este programa beneficia a deudores de créditos denominados en moneda nacional, en dólares y en UDI's otorgados hasta el 30 de junio de 1996. Para llevar adelante las reestructuraciones de adeudos, se implementó un programa en UDI's, con lo que la cartera agropecuaria y pesquera pudo ser "recomendada a 5, 8 y 10 años, con tasas del 7%, 7.25% y 7.5% real anual."⁴⁶

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el informe en el que el Exsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez, presentó dicho programa, señala que el FINAPE persigue tres objetivos principales: en primer lugar, aliviar las presiones que enfrentan los deudores de créditos agropecuarios para hacer frente a sus compromisos con la banca. En segundo término, promover la cultura de pago entre los deudores, reconociendo que todos debemos asumir responsablemente nuestras obligaciones. Y en tercer lugar, impulsar la reactivación del campo a través de nuevo financiamiento.⁴⁷

El anterior señalamiento responde a que la cartera vencida en el año de 1996, promedio del sector agropecuario, era de 17.6 por ciento. Sin embargo, el promedio de cartera vencida de aquellos productos con créditos menores a 500,000 pesos, que representaban casi el 90 por ciento

⁴⁶ Véase la página de Internet: http://www.cbm.org.mx/Ser_AyCfinape.htm, donde se realiza una descripción en forma sencilla del Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero FINAPE.

⁴⁷ Presentación del "Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero". Gobierno Federal. S.H.C.P. Palabras del Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Guillermo Ortiz Martínez. México, D.F. 23 de julio de 1996.

Ver página de Internet: http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d960723.html.

del total de los productores, ascendían al 25.6 por ciento.⁴⁸ Esta situación refleja la precariedad del sector financiero, donde los más afectados eran los pequeños productores del campo.

Cabe señalar, que en el caso de créditos otorgados a personas morales, los beneficios se aplicaron por socio activo, conforme a las disposiciones del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería, Avicultura y Fideicomisos Agrícola y Pesquero (FIRA). El FIRA cubría el 100 por ciento del riesgo de los créditos de los productores cuyos ingresos anuales netos sean hasta de 3,000 veces el salario mínimo diario por zona, y cuyos créditos de habilitación o avía no excedan los 65,000 por año y por socio activo.

El Gobierno señalaba que el programa estaba dirigido prácticamente al 100 por ciento de los deudores de créditos agropecuarios y contemplaba diferentes beneficios para ellos, según fuera el monto de su crédito.

Por su parte la banca se comprometía a otorgar nuevos financiamientos a los sujetos de crédito de ese sector hasta por un monto cercano a los 12 mil millones de pesos. Los créditos susceptibles de recibir tales beneficios fueron los de avío, refaccionarios, prendarios, y anteriores consolidaciones de adeudos.

La distribución de los costos de los descuentos que prevé el FINAPE entre la banca y el Gobierno Federal, dependió del flujo neto de recursos que esta última inyectara al sector agropecuario

El Expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León señalaba el 23 de julio de 1996 que el programa tendría un costo fiscal de 15,000 millones de pesos que fuera absorbido, a lo largo de varios años, por el Gobierno Federal y la banca.⁴⁹

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Véase la página de Internet: www.pa.gob.mx/publica/pa070415.htm, donde se resume la presentación del Programa del FINAPE.

En este programa, como en otros, el Gobierno asumió la mayor proporción del costo del descuento, bajo la condición de que la banca otorgue nuevos créditos al sector agropecuario y pesquero. El problema radicó en el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos, pues los créditos bancarios siguieron cayendo en términos reales.

Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME).

El Programa de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME) entró en vigor el 1^a de octubre de 1996. Con este Acuerdo, “el Gobierno Federal y la Banca se comprometen a participar en la reactivación económica del país, mediante nuevas alternativas para el pago de las deudas y el otorgamiento de nuevos recursos para impulsar las actividades productivas.”⁵⁰

El Gobierno Federal señalaba, a través del entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, en septiembre de 1996, que con este Acuerdo se daba respuesta a uno de los principales problemas que enfrentaba el aparato productivo de nuestro país: el alto nivel de endeudamiento de las empresas y el reducido nivel de financiamiento a este sector.⁵¹

Asimismo, en el Acto de presentación del FOPYME, el Gobierno informó que con este Acuerdo se beneficiarían al 97.8% de las empresas con créditos otorgados antes del 31 de julio de 1996, cuya suma ascendía hasta 6 millones de pesos.

⁵⁰ Véase la página de Internet: http://www.cbm.org.mx/ser_AyCfopyme.htm, donde se resume el papel del FOPYME dentro el sistema financiero, así como se presentan objetivos, beneficios y estructura del Acuerdo.

⁵¹ “Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME)”, palabras de Guillermo Ortiz Martínez Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Revista El Mercado de Valores, Septiembre de 1996.

Evidentemente, el sector empresarial había experimentado fuertes dificultades para cumplir con sus obligaciones crediticias, ello como resultado del aumento de las tasas de interés, de la contracción del mercado interno y la pérdida del poder de compra de la población. También había influido el alto nivel de endeudamiento de las empresas.

De esta manera, la falta de capacidad de pago de las empresas, aunada a las dificultades para acceder a nuevos recursos para ser invertidos en proyectos productivos, generaron un ciclo de estancamiento que impedía impulsar el crecimiento de este sector.

Derivado de esta situación, el Gobierno, la Banca y las organizaciones empresariales establecieron el FOPYME, un Acuerdo para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa, con el propósito de que se cuenten con alternativas para el pago y reestructuración de sus adeudos, así como para obtener nuevos créditos para sus actividades productivas.

Se establecieron dos diferentes esquemas de apoyo, por una parte, se otorgaron descuentos en los pagos mensuales de los deudores de créditos de hasta seis millones de pesos, provenientes de líneas no revolventes, que se encontraran o se pusieran al corriente en sus pagos.

El período fue determinado en un plazo de 10 años y los beneficios se otorgaron por acreditado y por el saldo de los créditos en cada institución.

Para el caso de aquellos deudores con créditos revolventes, se instrumentó un esquema de reducción en la tasa de interés, por un período máximo de dos años. La reducción en la tasa de interés otorgaba beneficios equiparables a una bonificación directa sobre los pagos realizados.

Por otra parte, en cuanto el segundo esquema de apoyo, a fin de impulsar la reactivación de la micro, pequeña y median empresa, la Banca se comprometió a otorgar nuevos financiamientos a los sujetos de crédito de este sector hasta por un monto cercano a los 13 mil millones de pesos y adicionalmente se mantenían los programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa elaborados por la banca de desarrollo.

El esquema de beneficios del Acuerdo quedaba de la siguiente manera:

- Descuentos de hasta 30% en los pagos de créditos no revolventes, otorgados antes del 31 de julio de 1996.
- En el caso de pagos anticipados, se aplicará el descuento ponderado que les corresponda, de acuerdo con el saldo total del adeudo.
- Subsidio en la tasa de interés, si el crédito fuese a través de una línea revolvente.
- Canalización de nuevos recursos para asegurar la continuidad de las actividades en las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Acuerdo tenía tres características –según el Gobierno Federal- primero, contemplar créditos empresariales denominados en pesos, en dólares de los Estados Unidos o en UDI's, cuyos saldos sean de hasta seis millones de pesos y que hayan sido otorgados antes del 31 de julio de 1996; segundo, el beneficio se aplicaría a los primeros 2 millones de pesos de adeudo y; tercero, se condonaría la sobretasa moratoria a clientes que reestructuren o se pongan al corriente.⁵²

Estos beneficios aplicarían a todos los créditos otorgados directamente por la banca comercial y de desarrollo, así como los otorgados por la banca comercial con recursos descontados por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento y a créditos otorgados por intermediarios financieros no bancarios con recursos descontados con la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento.

Desde esta lógica, los apoyos se otorgaban a adeudos empresariales que se tengan con la banca múltiple, con la banca de desarrollo, con los fideicomisos de fomento económico, con las uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero.

⁵² Ibid.

Si bien los descuentos al capital y las disminuciones de las tasas de interés contempladas en los programas de apoyo son muy importantes, por desgracia sólo son paliativos que no solucionaron el problema de raíz. Si hay deudores que están al corriente de sus pagos, es porque tienen mejor capacidad productiva y competitiva que el resto que no puede mantener su producción y su generación de ingresos. De ahí que los programas deban ser integrales, en el sentido de asegurar el crecimiento del mercado, para mejorar así el poder de pago de los deudores.

También en este programa los costos que implicaba son absorbidos por la Banca y el Gobierno Federal, bajo el compromiso de que la primera otorgue créditos adicionales hasta por 13,000 millones de pesos a fin de impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas, “lo que evidencia una vez más que ha sido la Banca la más favorecida del programa de rescate, a costa de incrementar la deuda pública.”⁵³

El costo de este programa ascendió alrededor de 7 mil 400 millones de pesos, absorbiendo los bancos otro tanto, es decir, según datos oficiales el costo total es cercano a los 15 mil millones de pesos.⁵⁴

Acuerdo de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios.

En mayo de 1995 se puso en marcha el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios (PACEM), en adición a este programa en el año de 1997 se echo a andar el Acuerdo de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios, con el que se pretendía que estas entidades federativas contaran con plazos de hasta 18 años, para liquidar los adeudos contraídos con la banca comercial.

⁵³ Huerta González, Arturo. Op. Cit. Pág. 50.

⁵⁴ “Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME)”, palabras de Guillermo Ortiz Martínez Exsecretario de Hacienda y Crédito Público. Revista El Mercado de Valores, Septiembre de 1996. Op. Cit.

La finalidad de este Acuerdo era mejorar el perfil, así como las condiciones y la capacidad de pago, en montos que sean acordes con sus necesidades de pago de deudas públicas con la banca comercial de los Estados y Municipios de la Federación.

Mediante este programa, establecido en forma coordinada con la banca comercial, estados y municipios que no contaran con el beneficio de la tasa más baja ofrecida por el PACEM, tendrían acceso con una tasa del 7.5% real anual si realizan un prepago de entre 10 y 20% de su adeudo.

Adicionalmente, otros beneficios que se brindan con el Acuerdo consiste en el establecimiento de un esquema de pagos iguales, en UDI's, trimestrales o mensuales, según la elección del acreditado, así como la conservación para el acreditado de las mismas y tasas de interés convenidas en las reestructuras originalmente pactadas.

Las características del Acuerdo son:

1. Se adicionará, a elección del acreditado, en 12 años de plazo remanente de todos los créditos. De esta manera, los créditos reestructurados originalmente en un plazo de 8 años contarían, dentro del Acuerdo, con un plazo remanente de 18 años, mientras que los créditos reestructurados inicialmente bajo la opción de 5 años, se les otorgará un plazo de 15 años.
2. Se estableció un esquema de pagos iguales en UDI's, trimestrales o mensuales, a elección del acreditado.
3. Se conservaron para el acreditado las mismas tasas de interés convenidas en las reestructuras originales.
4. Los estados y municipios que se adhieran a este nuevo esquema y que tengan una tasa de interés del 9.5 y 8.5% y opten para ampliar el plazo de su reestructura, podrán acceder a una tasa de 7.5% si efectúan un prepago del 20 y 10% de sus obligaciones insolutas, respectivamente.

Ante los permanentes problemas de incapacidad de pago, la lógica de postergar los problemas comenzó a operar con la deuda de estados y municipios. Para que su deuda no origine crisis fiscales en los estados y municipios, el Gobierno Federal les alarga los plazos de pago, y mientras tanto él asume el costo correspondiente de dicho proceso, y traslada pagarés a la banca acreedora. Es por tanto la deuda pública la que aligera los problemas de pago de la deuda de estados y municipios. Se encaran los problemas de deuda estatal y municipal, para aligerar la gestión de tales entidades, a costa de trasladar el problema a mayor deuda pública, la cual terminará con recortes presupuestales que se revertirán contra los mismos estados y municipios.

A lo largo de los programas de rescate bancario, la CNBV intervino a 12 instituciones en las que se detectaron malos manejos o enfrentaron dificultades para cumplir con los requerimientos de capital.⁵⁵ El Cuadro 3.2 nos indica los bancos intervenidos o en los que se transfirió el control.

Cuadro 3.2 Bancos Intervenidos o en los que se transfirió el control

Banco	Fecha de Intervención	
Cremita	1-septiembre-1994	BBV adquirió sucursales
Unión	1-septiembre-1994	BBV adquirió sucursales
Banpaís	3-marzo-1995	Adquirido por Banorte
Interestatal	21-septiembre-1995	Atlántico adquirió sucursales
Sureste	17-mayo-1996	Adquirido por Bital
Oriente	8-agosto-1995	BBV adquirió sucursales
Obrero	7-septiembre-1995	Afirme adquirió sucursales
Confía	27-agosto-1997	Adquirido por Citibank
Capital	17-mayo-1996	
Anáhuac	29-noviembre-1996	
Prom. del Norte	3-septiembre-1997	
Industrial	20-febrero-1998	

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1998)

⁵⁵ Dos bancos fueron intervenidos en el periodo previo a la crisis cambiaria de diciembre de 1994: Cremita y Unión.

Los bancos intervenidos que no pudieron cumplir con los requerimientos de capitalización impuestos por las autoridades, quedaron bajo el control del FOBAPROA. El fondo saneó y posteriormente vendió algunas de estas instituciones (Banpaís, Sureste y Confía); en otros casos, simplemente vendió las sucursales (Cremi, Unión, Interestatal, Oriente, Obrero).

Para 1999, el programa de rescate bancario había comprometido recursos por un monto superior al 14 por ciento del PIB, siendo los rubros de compra de cartera e intervención y reestructuras a cargo del FOBAPROA, los que han absorbido la mayoría de los recursos (más de 11 puntos del PIB, Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3 Paquete de rescate bancario, 1995-1998*

	%	% del PIB
<i>Apoyo a Deudores</i>	20.8	3.0
UDI	12.5	1.8
FINAPE	2.9	0.4
FOPYME	1.4	0.2
Estados y Municipios	3.0	0.4
ADE	0.9	0.1
<i>Capitalización e Intervención</i>	75.7	10.9
Compra de Cartera	18.1	2.6
Intervenciones y Reestructuras**	57.6	8.3
<i>Rescate Carretero</i>	3.5	0.5
Total	100	14.4

* Las cifras corresponden a los pasivos de FOBAPROA, FAMEVAL e instituciones intervenidas, a febrero de 1998

** Algunos de los bancos intervenidos fueron inicialmente beneficiarios del programa de capitalización, por lo que los costos de estas acciones se contabilizan como parte de las operaciones de intervención y saneamiento

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Considerando que en México no se había presentado una crisis bancaria de la magnitud registrada en 1995, y que por lo tanto, las autoridades, los banqueros y los responsables del sistema financiero carecían de la experiencia para lidiar con eventos de esa naturaleza, las medidas y acciones de emergencia fueron similares a las instrumentadas en episodios parecidos en otros países y se tomaron con la velocidad y oportunidad necesarias. Esto es particularmente cierto al considerar el entorno externo y doméstico en el cual se tuvieron que tomar dichas decisiones.

Pero, entonces cuál fue el error por el que el rescate bancario fue tan costoso, trataremos de explicarlo a continuación.

3.2.2 Resultados del FOBAPROA y de los Programas de Rescate Bancario (un rescate parcial de la crisis)

“En México, ningún ahorrador perdió sus recursos y ningún pago de las instituciones dejó de cumplirse a raíz de la crisis de 1995. Este resultado permitiría de calificar al programa de rescate y reestructuración bancaria en México como exitoso. Sin embargo, evitar quiebras bancarias y mantener vigente el sistema de pagos representa tan sólo una etapa en el proceso de superar una crisis bancaria sistémica. El éxito definitivo de un programa de rescate de reestructuración requiere, además, que el sistema bancario recupere su viabilidad financiera (solvencia y rentabilidad) y su capacidad de intermediación, pues sólo así se supera por completo el riesgo sistémico y los daños de la crisis.”⁵⁶

⁵⁶ Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. pág. 38

Con estas afirmaciones de Gerardo Mendoza R. y Leonardo E. Torre C., investigadores del Centro de Análisis y difusión Económica (CADE), dan por entendido que las medidas implementadas por el Gobierno Federal para el rescate bancario, no pudieron abarcar la totalidad del tamaño de la crisis bancaria de 1995. Evidentemente, los resultados obtenidos por el FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario se deben medir de acuerdo a los objetivos que perseguían.

En esta sección se presentará los resultados del rescate bancario implementado por el Gobierno.

A) En cuanto a la intervención y saneamiento de bancos.

En 1994, antes de la crisis de diciembre, Banca Cremi y Banca Unión habían sido intervenidos por los problemas que enfrentaron a partir de los malos manejos de sus administraciones. Banpaís y Banco de Oriente enfrentaban problemas y se encontraban bajo programas de supervisión.

En 1995 seis instituciones: Banpaís, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del Centro, Banco Interestatal y Banco Inverlat; fueron intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y/o recibieron apoyo de FOBAPROA. Asimismo, en dicho año recibieron créditos del FOBAPROA Banca Unión y Banca Cremi.

“Banca Cremi, Banca Unión, Banpaís y Banca Confía, en conjunto, otorgaron 263 de los 604 mega créditos superiores a 50 millones de pesos concebidos por la banca mexicana. Dichos

créditos representan el 40 por ciento del monto de los mega créditos que fueron a parar al FOBAPROA, lo cual es superior a los 15,000 millones de dólares.”⁵⁷

Al quebrar algunos bancos, tanto por los ilícitos cometidos, como por los problemas de insolvencia, tales créditos pasaron al FOBAPROA, a cambio de pagarés gubernamentales que serían pagados como deuda pública. Las instituciones bancarias que no tenían viabilidad de proseguir fueron liquidadas y otras se sanearon y reestructuraron para ser fusionadas con bancos con una mejor posición financiera.

Todos los bancos tuvieron que recurrir al FOBAPROA, pero en diferente modalidad. Hasta el primer semestre de 1998, el Gobierno había intervenido y asumido el control y transferido a otros inversionistas un total de 17 instituciones de crédito, que incluían a más de la mitad de las que habían sido privatizadas en 1991 y 1992, para sortear los problemas financieros en que cayeron. Estos bancos fueron los siguientes: Inverlat, Unión, Confía, Cremi, Oriente, Obrero, Capital, Industrial, Interestatal, Anáhuac, Sureste, Pronorte, Banpaís, Serfín, Banco Mexicano, Bancentro y Atlántico.

De los 18 bancos privatizados, ocho desaparecieron: Banpaís, Unión, Promex, Bancen, Banorie, Cremi, Banoro y Atlántico; cinco fueron rescatados sin tener que ser intervenidos en su administración, y cuatro de ellos pasaron a control del capital extranjero: Mercantil-Probursa, Mexicano, Inverlat y Confía. Otros cinco siguieron bajo el control de sus dueños: Banamex, Banorte, Bancomer, Serfín, Bital y Bancrecer, no obstante, éstos vendieron créditos al FOBAPROA por 170,000 millones de pesos. Banamex y Bancomer enviaron juntos cartera al FOBAPROA por un valor de 70,000 millones de pesos, pero no aparecen como bancos intervenidos, debido a que ello hubiera aumentado más la incertidumbre con relación a la banca

⁵⁷ Huerta González, Arturo. Op. Cit. Pág. 54.

nacional, al evidenciarse que sus dos principales bancos no podían mantenerse por sí mismos y de que también requerían de la intervención gubernamental.

Serfín, por su parte, no fue intervenido pero recibió recursos por parte del Gobierno Federal y de FOBAPROA, tanto para su capitalización, como para compra de cartera, acciones, valores de renta fija, deuda externa y compromisos de pago por 45,912 millones de pesos y 1,085 millones de dólares. Esto pone en evidencia la gravedad de la crisis bancaria de 1995 y la incapacidad de la gran mayoría de los dueños para mantenerse en el mercado. Algunos perdieron y otros prefirieron vender y/o recibir el rescate del Gobierno, y con tales recursos comprar o especular en otros sectores.

Los bancos intervenidos que no tenían posibilidad de continuar fueron liquidados donde el Gobierno adquirió la cartera de éstos, lo que trajo como consecuencia que los pasivos del fideicomiso aumentaran. El cuadro 3.4 nos muestra la situación de los bancos hasta 1998.

Cuadro 3.4 Los Bancos y el Fobaproa

Los que cerraron	Los que fueron vendidos	Los que permanecieron hasta 1998 en Fobaproa
Cremi	Bancen- Banpaís a Banorte	Cremi
Interestatal	Confía a City Bank	Oriente
Obrero	Inverlat a Bank of Nova Scotia	Interestatal
Sureste	Serfín a Hong Kong Shanghai Bank	Unión
Unión	Capital a General Electric	Obrero
Capital	Mexicano a Santander	
Oriente		

Fuente: Huerta González Arturo. "El Debate del Fobaproa", Edit. Diana. México 1998.

Como se puede observar en el cuadro 3.4 de los bancos que cerraron Cremi, Oriente, Interestatal, Unión y Obrero, siguieron en administración del FOBAPROA, y de los que fueron vendidos sólo uno de ellos Bancen-Banpaís, fue adquirido por un banco mexicano Banorte, todos los demás fueron enajenados a instituciones extranjeras.

Es importante señalar algunos aspectos por los cuales el Estado decide intervenir y sanear a los bancos que destacan por su importancia. Principalmente, la intervención y saneamiento de las instituciones bancarias se deben a los problemas de regulación (donde va implícita la supervisión), los malos manejos de la administración de los bancos (derivados de los fraudes, los ilícitos cometidos y los malos manejos) y que nos llevan a los problemas de insolvencia y rentabilidad de los bancos.

Bajo este contexto Michael Gavin y Ricardo Hausmann señalan lo siguiente: “La mayoría de los análisis sobre las crisis bancarias empiezan examinando las características especiales de las instituciones financieras que han fracasado... encontramos que estas instituciones quebraron porque estaban mal administradas o porque se usaron para llevar a cabo todo tipo de fraudes... puede señalarse que las causas de las quiebras recientes han sido fallas específicas del sistema de reglamentación que permitieron esos malos manejos y actos ilícitos...”

...muchos casos de insolvencia bancaria se deben en gran medida a las malas decisiones de los banqueros, las que pueden entenderse solamente una vez que han ocurrido los hechos...”⁵⁸

Efectivamente, la intervención y saneamiento de los bancos, evitarla, requiere de medidas indirectas donde el personaje principal son los reguladores, éstos deben establecer y hacer respetar las reglas básicas para la selección de la cartera de un banco (del grado permisible de concentración de préstamos en diferentes actividades, restricciones sobre los tipos de instrumentos que los bancos pueden mantener como inversiones y restricciones en las actividades

⁵⁸ Gavin, Michael y Hausmann, Ricardo. “Las raíces de las crisis bancarias: el contexto macroeconómico.” Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Pág. 33.

internacionales), así como deben establecer los estándares mínimos de capitalización y liquidez, hacer el seguimiento de los bancos y cuidar que se respete el cumplimiento de los estándares.

Asimismo, una buena administración de los bancos puede ayudar a capear perturbaciones macroeconómicas, y una administración deficiente puede conducir a los bancos a la insolvencia en una economía próspera.⁵⁹

“una deficiente reglamentación de prudencia y una supervisión poco estricta figuran entre las principales causas de las quiebras de los bancos, ya que sientan las bases de una deficiente administración, es decir la falta de controles y de medidas correctivas adecuadas.”⁶⁰

El costo de la intervención y saneamiento de bancos podrían disminuir cuando todos los actores se hagan responsables de sus acciones, el gobierno a través de los órganos reguladores del sistema financiero deberá diseñar las políticas encaminadas a la prevención de crisis y supervisión del sistema bancario y los bancos tendrán la obligación de una administración eficiente y transparente, sólo así el costo, para el contribuyente, será en menor grado cuando se decida intervenir y sanear un banco.

B) En cuanto a la capitalización y compra de cartera.

En 1995 doce bancos se acogieron al Programa de Fortalecimiento de Capitalización y Compra de Cartera y se efectuaron ventas de cartera neta por 67,122 millones de pesos al Gobierno.⁶¹ Al cierre de 1996 el valor de la cartera adquirida por dicho fideicomiso se duplicó respecto al año

⁵⁹ Véase a Aristóbulo, Juan. “Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

⁶⁰ Ibid. Pág. 95

⁶¹ Véase a Huerta González, Arturo. Op. Cit. en su apartado que realiza del Programa de Fortalecimiento de Capitalización y Compra de Cartera.

anterior, pues pasó a ser de 141.9 mil millones de pesos, y llevó a que el capital de la banca se incrementara en cerca de 158 por ciento con respecto a su nivel de diciembre de 1994.

Para diciembre de 1997, el valor de las obligaciones de FOBAPROA que se entregaron como contraprestación de la cartera, por el programa de capitalización permanente como por otras compras especiales, casi se duplicó respecto al año anterior, y ascendió a 272.4 mil millones de pesos, lo que refleja por un lado, la gran necesidad de capitalización requerida por los bancos, como la gran oferta que ofrecía el FOBAPROA en comprar cartera vencida, a dos veces el valor de lo que invertían los accionistas.⁶²

En las instituciones que tenían coeficiente de capitalización (capital/activos) por debajo de los establecidos como normales, el FOBAPROA apoyó su capitalización y saneamiento a cambio de adquirir, en algunos bancos, instrumentos representativos de deuda subordinada emitidos por los bancos comerciales, así como participación accionaria. Aquellos bancos que no pagaron, o no tenían perspectivas de hacerlo, perdieron su inversión, lo que llevó a FOBAPROA a buscar nuevos accionistas.

El Gobierno intervino aquellos bancos (el caso de banca Unión y Banca Cremi), donde sus accionistas mostraron incapacidad de capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones.

De diciembre de 1994 a fines de junio de 1996 el nivel de capitalización de los 12 bancos privados no intervenidos, o cuyo capital mayoritario fue transferido al FOBAPROA, pasó de 8 al 13.8 por ciento, lo que muestra un aumento en su capitalización.

Sin embargo, ciertos banqueros aprovecharon el apoyo del FOBAPROA para transferir a cambio de los pagarés, la deuda interbancaria vencida en que ellos habían incurrido para comprar la banca, lo que significó para ellos un gran negocio

⁶² Esta situación representaba una gran oportunidad para los banqueros dado que por cada peso que diera la banca el Gobierno a cambio le pasaba dos y el gobierno, además, recibía la cartera mala.

El Gobierno a través de estas políticas ayudó, por una parte, a que los bancos con problemas de capitalización mejoraran su situación, el costo fue el incremento exorbitante de los pasivos del FOBAPROA.

C) En cuanto a las operaciones de rescate, fusiones y adquisiciones.

El resumen Ejecutivo de las operaciones del FOBAPROA presenta el proceso de rescate, de intervenciones, fusiones y adquisiciones realizadas a través de dicho fondo.

Para encarar la crisis bancaria el Gobierno tuvo que intervenir y comprar 12 bancos quebrados y asumir las carteras que tales bancos habían concedido, la mayoría de las cuales habían caído en insolvencia, y eran resultado de actos ilícitos cometidos en gran medida por sus dueños.

La intervención del FOBAPROA en los bancos fue tanto mediante apoyos directos, donde la banca los garantizaba, otorgando al Gobierno sus acciones, así como a través de la adquisición por parte de FOBAPROA de los créditos vendidos que la banca no podía cobrar, a cambio de otorgarles efectivo y pagarés a 10 años.

Del proceso de rescate tenemos las siguientes operaciones:⁶³

- Banca Cremi. En febrero de 1995 se suscribió un contrato de apertura de línea de crédito entre dicha institución y el FOBAPROA por 4,800 millones de pesos, a cambio de recibir como garantía el 100 por ciento de los títulos representativos del capital social que pertenecían en gran medida a Carlos Cabal Peniche.

⁶³ Dichos datos fueron tomados del Libro de Huerta González, Arturo. Op. Cit.

El 6 de agosto de 1996 se vendieron las 160 sucursales por 160 millones de pesos a Banco Bilbao Vizcaya, que pasó a ser propietario de una cartera depurada de 7,985 millones de pesos y 115.8 millones de dólares, lo cual representó un gran negocio para este banco.

- Banco Unión. El FOBAPROA le abrió en enero de 1995 una línea de crédito por 9,200 millones de pesos. El 26 de noviembre de 1996 se vendieron sus 160 sucursales a Banca Promex, que pagó 299.6 millones de pesos por una cartera limpia por 5,253 millones de pesos y 470 millones de dólares, situación que le disminuía el riesgo de la inversión a tal banco.
- Banpaís. En 1995 el FOBAPROA se adueñó del banco del Grupo Financiero (arrendadora, factoraje, fianzas, casas de cambio, Servicios Corporativos Mexival Banpaís, Multiarrendadora Financiera y Multifac), a cambio de un crédito por 8 mil millones de pesos. Tal banco recibió pagarés del FOBAPROA por 21.2 mil millones de pesos para su saneamiento y capitalización, y afines de 1997 le vendió a Banorte el 81 por ciento de las acciones por 678 millones de pesos, donde el FOBAPROA además de otorgar el financiamiento para la liquidación de los trabajadores de Banpaís, se comprometió a garantizar cartera hasta por 14,615 millones de pesos y 625 millones de dólares.
- Grupo Financiero Inverlat. FOBAPROA asume el control del banco el 22 de diciembre de 1995, con un crédito por 6,500 millones de pesos. A mediados de 1996, FOBAPROA inyectó además 11,358 millones de pesos. El 26 de julio de 1996, Bank of Nova Scotia compra el 10 por ciento de las acciones de Inverlat por 18,750,000 dólares y un paquete de obligaciones subordinadas convertibles al 31 de marzo del año 2000, en un precio de 125 millones de dólares adicionales (39 por ciento del capital del banco), a cambio de que el FOBAPROA se hiciera cargo de la cartera vencida, comprometiéndose a cubrir los requerimientos de liquidez del banco y a mantener índices de capitalización razonables hasta el 31 de marzo del año

2000 por lo que el FOBAPROA adquirió obligaciones subordinadas por un monto de 23,981 millones de pesos.

- Banco del Atlántico. El FOBAPROA asumió el control de este banco por 6,600 millones de pesos, para fusionarlo posteriormente con Banco Bital. El fondo aportó adicionalmente cifras preliminares de 1,500 millones de pesos en efectivo, más una prima de 300 millones.
- Banco Mexicano. En 1996 FOBAPROA compró cartera por 10,911 millones de pesos y 660.5 millones de dólares, a cambio de otorgarles pagarés por 9,372 millones de pesos y 627.5 millones de dólares.
- Banca Confía. El 28 de enero de 1998 el FOBAPROA y Banca Confía establecieron un contrato por 600 millones de pesos, en el que se estipulaba que el primero recibía a cambio como garantía el 100 por ciento de los títulos representativos del capital social del banco. Para encarar las pérdidas voluminosas del banco, el FOBAPROA aportó 26,534 millones de pesos. City Bank compró Confía, ya saneado de cartera mala, por 1,635 millones de pesos.
- Banco Obrero. El FOBAPROA suscribió la mayoría de los títulos representativos del capital social de la institución, pagando 70 millones 459,000 pesos y, posteriormente, adquirió obligaciones subordinadas convertibles en acciones de banco por 229 millones 540,000 pesos. A fines de diciembre de 1995 FOBAPROA realizó otra aportación de capital por 750 millones de pesos y el último día del año adquirió cartera por un monto de 2,500 millones de pesos. El 26 de marzo de 1997 Banco Obrero se vendió a Banca Afirme por 77.9 millones de pesos.
- Banco del Centro. El FOBAPROA asumió obligaciones de pago hasta por 1,130.2 millones de pesos y 23.8 millones de dólares; a cambio del compromiso del Banco del Centro de administrar, recuperar y cobrar diversos créditos seleccionados, el FOBAPROA asumió obligaciones de pago por 705.5 millones de pesos y por 7.7 millones de dólares. El 30 de

junio de 1997 se vendió dicho banco a Banorte por 730 millones de pesos, y se obligó al FOBAPROA a responder por pasivos contingentes existentes en el Banco del Centro, así como por las controversias existentes que hayan motivado procedimientos administrativos o judiciales en contra de dicho banco.

- Banco del Sureste. El 30 de septiembre de 1997, el FOBAPROA extendió una línea de crédito a este banco por 520 millones de pesos, recibiendo a cambio como garantía el 100 por ciento de las acciones del mismo. Banco del Sureste fue absorbido por Bital, por lo que pagó al FOBAPROA 122 millones de pesos, más una prima de 10 millones.
- Banca Serfín. El saneamiento de Serfín implicó diversos mecanismos y medidas de apoyo y financiamiento, tanto del FOBAPROA, como de instituciones financieras extranjeras.

El 30 de junio de 1995 el FOBAPROA adquirió cartera por 4,940 millones de pesos. Para su capitalización, el 30 de abril de 1996, el FOBAPROA adquirió cartera por 19,968 millones de pesos. El 20 de junio del mismo año, intervino para su capitalización ING Bank con un monto de 360 millones de dólares.

En marzo de 1997 la CNBV, el FOBAPROA y Banca Serfín realizaron acuerdos con relación a la fase final de la capitalización del banco. El FOBAPROA asumió obligaciones de pago por 10,300 millones de pesos, pagando en efectivo 5,100 millones de pesos y el resto pagadero en intereses en el año 2007.

Hong Kong Shanghai Bank (HSBC) Latin America adquirió del FOBAPROA el 19.9 por ciento del capital social del Grupo Financiero Serfín. A cambio, el FOBAPROA otorgó a HSBC una protección respecto del valor de mercado de su inversión. Asimismo, el FOBAPROA se comprometió a proteger el capital contable del Grupo Financiero Serfín, en el supuesto de que el capital contable a fines del año 2000 sea inferior a 10 mil millones de pesos. El Fondo suscribiría

y pagaría las acciones que emitiera dicho Grupo Financiero por el monto necesario para reestablecer su capital contable.

El 17 de diciembre de 1997, El FOBAPROA suscribió y pagó acciones emitidas por Grupo Financiero Serfín, por un monto de 152 millones de pesos, y adquirió obligaciones por 1,475.5 millones de pesos.

En total, lo invertido por el FOBAPROA en el Grupo Financiero y Banca Serfín suma 58,064 millones de pesos, una de las inversiones más costosas del fondo.

De las operaciones de fusión y adquisición se tienen las siguientes:

- En el proceso de fusiones y adquisiciones bancarias realizadas de 1995 a la fecha, cabe destacar: Inverlat con Nova Scotia Bank; Unión le vendió sus sucursales a Promex, quien después fue comprada por Bancomer; Confía se fusionó con City Bank; Cremi vendió sucursales a BBV; Banco Obrero hizo lo mismo con Afirme; Santander Mexicano adquirió Banco Mexicano; se fusionaron Bital-Atlántico- y Sureste.

El Cuadro 3.5 nos muestra el total de pasivos asumidos por el FOBAPROA del Programa de Enajenación de Sucursales de Bancos Capitalizados por Fobaproa.

Cuadro 3.5 Programa de Enajenación de Sucursales de Bancos Capitalizados por Fobaproa

(en millones de pesos)

<i>Venta de sucursales el banco</i>	<i>Banco comprador</i>	<i>Monto pagado</i>	<i>Pasivos asumidos por Fobaproa</i>
Cremit-Oriente	BBV	160.0	10,902.6
Unión	Promex	299.6	8,961.8
Obrero	Afirme	77.9	1,387.7
Interestatal	Atlántico	17.3	1,241.4
Total		554.8	22,493.5

Fuente: Huerta González Arturo. "El Debate del Fobaproa", Edit. Diana. México 1998.

Como se puede observar en el cuadro 3.5, el salvamento y la capitalización de los bancos descritos en dicho cuadro, implicó que el FOBAPROA asumiera pasivos por 22,493.5 millones de pesos, y recibiera por la venta de éstos 554.8 millones.⁶⁴

En los procesos de fusiones y adquisiciones se puede ver que los bancos que recibieron apoyo del FOBAPROA, algunos contaron con capacidad de compra para adquirir otros bancos. Tales son los casos de Banorte que recibió 5,500 millones de pesos y compró Banpaís y Banco del Centro; Bancomer que recibió 35,132 millones de pesos y compró Promex, quien a su vez había adquirido a Banca Unión. Bital recibió 12,885 millones de pesos y compró Banco del Sureste y Banco del Atlántico, en el que a su vez había adquirido Banco Interestatal.

El proceso de fusiones, absorciones y adquisiciones de bancos es el resultado de los problemas que enfrentó la banca después de la crisis de 1995, por lo que, a través de estas prácticas, el Gobierno intervino para que el sistema bancario alcanzara su fortaleza.

Sobre este asunto, Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod⁶⁵, nos comentan que los reguladores disponen de una amplia gama de métodos para resolver los problemas bancarios. Los mismos comprenden tres amplias categorías: fusión o venta al sector privado; absorción y administración por las autoridades reguladoras y, como último recurso, rescate financiero de una institución existente, manteniéndose en gran medida sin variantes la propiedad.

Cuando una institución se vende o se fusiona con otra, el precio que un comprador está dispuesto a pagar puede no bastar para capitalizar adecuadamente la institución. Por lo tanto,

⁶⁴ Esta comparación que se hace en el cuadro 3.5 pone de manifiesto que el Fobaproa por la venta de esos bancos recibió sólo el 2.5% del total de los recursos que tuvo que aportar dicho fondo para rescatarlos y sanearlos. Muchos autores piensan que no se hubiera perdido mucho si se hubieran dejado quebrar éstos bancos donde sus propietarios hubieran asumido las pérdidas de los riesgos tomados en su administración.

⁶⁵ Rojas-Suárez, Liliana y Weisbrod, Steve R. "Manejo de las Crisis Bancarias: lo que debe y no debe hacerse". Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

“suelen utilizarse dineros públicos para cancelar el excedente del pasivo u otorgar crédito al sector privado para financiar las adquisiciones.”⁶⁶

Cuando un banco es absorbido o administrado por las autoridades reguladores se debe a que las instituciones afectadas no pueden ser vendidas y los reguladores poseen suficientes conocimientos técnicos como para hacerlos funcionar.⁶⁷ En general esta alternativa requiere más recursos públicos que la primera, porque los reguladores no reciben un pago inicial por el valor intangible de los clientes y de la red de distribución; “el éxito de esta alternativa depende de que se asegure que los bancos vuelvan al dominio privado tan pronto como las condiciones del mercado lo permitan.”⁶⁸

La tercera alternativa, una operación de rescate financiero, debe utilizarse cuando los fondos que pueden comprometerse rápidamente son escasos, los mercados son subdesarrollados o ilíquidos en el momento de la crisis, y los reguladores no poseen conocimientos técnicos como para administrar los bancos. “Este método de resolución es el más complejo, porque deja a las instituciones insolventes en manos de sus actuales propietarios, a quienes se dan fondos público para mantener la viabilidad de sus instituciones.”⁶⁹

Las operaciones de rescate, fusiones y adquisiciones tienen un costo muy alto para la sociedad, derivado que implican la utilización de recursos públicos, el costo, como se señaló anteriormente, debe ser menor cuando se señalen las diversas responsabilidades de todos aquellos involucrados dentro de una crisis bancaria.

⁶⁶ Ibid. Pág. 139

⁶⁷ Liliana Rojas-Suaréz y Steven R. Weisbrod, señalan que la venta de las instituciones se ven detenidas porque el mercado es subdesarrollado o porque las crisis ha hecho que las propiedades de los bancos dejen de ser atractivas.

⁶⁸ Ibid. Pa'g. 139

⁶⁹ Ibid. Pág. 140

3.2.3 Evaluación de la participación del FOBAPROA y los programas de rescate bancario para la solución de la crisis.

En la presente sección se presentará la evaluación del FOBAPROA y los programas de rescate bancario para la crisis bancaria que se originó a finales de 1994 y principios de 1995. Se ha dividido en dos secciones, la primera en la experiencia de los programas de rescate y reestructuración bancaria, realizando un comparativo con otros países que han atravesado últimamente por períodos de crisis y, la segunda sección se evaluará el resultado de las políticas implementadas por el gobierno mexicano para solucionar la crisis bancaria de 1995, siguiendo los indicadores que dan el Fondo Monetario Internacional para saber si el resultado de las políticas implementadas para la solución de la crisis se pueden catalogar como progreso sustancial, moderado o lento, dependiendo del resultado.

A) Experiencia de los programas de rescate y reestructuración.

Una crisis bancaria representa un reto mayúsculo para las autoridades financieras de cualquier país. Las múltiples dimensiones inherentes a un evento de esta naturaleza (problemas de liquidez, de capitalización, de cartera vencida) hacen de la tarea de combatirlas un asunto extremadamente complicado. Esta complejidad es lo que a su vez obliga a la aplicación –simultánea o gradual- de diversas acciones o instrumentos para atenuar sus efectos. Por tal razón Gerardo Mendoza R. y Leonardo E. Torre C. señalan que no existen recetas universales para enfrentar una crisis bancaria, esto es, “no existe un solo tipo de solución que se pueda aplicar independientemente de las circunstancias específicas, y cada país en cada ocasión tiene que diseñar soluciones que tomen

en cuenta sus propias circunstancias”⁷⁰ Un estudio del FMI, presentado por el Centro de Análisis y Difusión Económica (CADE), sobre las medidas adoptadas en 24 programas de rescate y reestructuración bancaria en el período 1980-1996, apoya estas afirmaciones.

El Cuadro 3.6, tomado de dicho estudio, muestra que el número de herramientas empleadas en los programas de rescate y reestructuración han fluctuado desde un mínimo de 3, hasta un máximo de 12. La diversidad se presenta tanto en economías desarrolladas, donde el número de instrumentos aplicados va desde un mínimo de 5 (Suecia) hasta un máximo de 11 (Finlandia); como en economías emergentes y en transición, donde el número de instrumentos fluctúa entre 3 (Indonesia) y 12 (Hungría). En el caso mexicano se utilizaron 10 instrumentos.⁷¹

⁷⁰ Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit pág. 38

⁷¹ También existen diferencias importantes en términos de los costos incurridos. En las crisis de Estados Unidos (1980's), Finlandia (1991-1993), Suecia (1991) y Noruega (1987-1989), los costos no rebasaron el 8 por ciento del PIB, en Argentina (1980-1982), Chile (1981-1983), Kuwait (1980's) y Japón (1990's), superaron el 20 por ciento. México representa, un caso intermedio de 14.4 por ciento del PIB.

Cuadro 3.6 Instrumentos de reestructuración bancaria

	Argentina	Kuwait	Chile	Corea del Sur	Tanzania	Japón	Costa de Marfil	Venezuela	España	Mauritania	México	Hungría	Finlandia	Polonia	Ghana	Suecia	Kazakstán	Zambia	Filipinas	Indonesia	Perú	Letonia	Moldova	Egipto	Suma
1. Apoyos liquidez	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	20
2. Reestructuración de préstamos	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	18
3. Fusión de bancos	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	14
4. Inter..Bonos por Cart. Ven	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	19
5. Compra de Acciones	0	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	12
6. Préstamos del BC	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	17
7. Reestructura	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	11
8. Instr. Depósito	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	13
9. Liderazgo BC	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	16
10. Cierres	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	15
11. Reconfiguración	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
12. Privatización	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	15
13. Asesoramiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	5
14. Cambio Dueños	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	18

Cuadro 3.6 Instrumentos de reestructuración bancaria

	Argentina	Kuwait	Chile	Corea del Sur	Tanzania	Japón	Costa de Marfil	Venezuela	España	Mauritania	México	Hungría	Finlandia	Polonia	Ghana	Suecia	Kasakstán	Zambia	Filipinas	Indonesia	Perú	Letonia	Moldova	Egipto	Suma	
Suma	7	6	11	7	5	8	10	9	6	10	10	12	10	11	9	5	12	5	11	3	8	10	6	5		
Costos de la crisis, % PIB	55	45	40	37	33	31	25	17	15	15	15	11	8	6	6	4-6	3	3	2	.5						
1.- Préstamos de Emergencia del Banco Central para asegurar el pago de los pasivos bancarios de muy corto plazo.																										
2.- Unidades de trabajo conjuntas (regulador y bancos) para resolver el problema de la cartera vencida.																										
3.- Compra de una situación en problemas por otro intermediario.																										
4.- Intercambio de cartera vencida de bancos en problemas por bonos (pagarés) garantizados por el gobierno.																										
5.- Compra de acciones bancarias por parte del gobierno para acrecentar la capitalización de instituciones en problemas.																										
6.- Préstamos del Banco Central a los bancos comerciales para acrecentar sus niveles de capitalización.																										
7.- Cambios en los términos de un crédito bancario; busca disminuir la cartera vencida ofreciendo mejores condiciones de pago a los deudores.																										
8.- Medidas que trasladan parte del costo del rescate a los ahorradores; por ejemplo racionamiento de pagos, conversión de instrumentos de corto a largo plazo, etc.																										
9.- Aprovechamiento de los recursos humanos del banco Central para complementarse con la asesoría de consultorías especializadas.																										
10.- Liquidación de instituciones no rentables como negocio.																										
11.- Reconfiguración del núcleo de negocios.																										
12.- venta de títulos bancarios en poder de la autoridad luego de que la institución ha sido saneada.																										
13.- Uso de los servicios de consultoría de firmas especializadas en la eficientización del negocio.																										
14.- Intermediación para que otra sociedad controladora asuma la administración del banco.																										

Fuente: Cuadro elaborado por el CADE en base a Dziobek y Pazarbasioglu (1997), Dziobek (1998)

No obstante el número de medidas de rescate, es posible identificar un conjunto básico de medidas que generalmente van asociadas a la resolución definitiva de una crisis bancaria. Estas son:

1. Apoyos de liquidez en moneda extranjera.
 2. Fusión de instituciones en problemas.
 3. Intercambio de bonos del Gobierno por cartera vencida de los bancos.
 4. Esquemas de reestructuración de deuda.
 5. Liquidación de bancos insolventes.
1. Privatización de bancos.⁷²

El estudio del FMI muestra que el nivel de éxito en la resolución definitiva de una crisis bancaria depende también de la rapidez con la que se aplican y tienen efecto dichas medidas. En particular, la evidencia sugiere que los países que han actuado con mayor celeridad ante una crisis (estos es, que han aplicado la mayoría de las acciones de rescate dentro de un lapso inferior a un año de iniciada la crisis), son también los que han conseguido recuperar la solidez de sus sistemas bancarios con mayor rapidez.

Si analizamos el programa de rescate y reestructuración del sistema bancario en México en términos de: a) las medidas adoptadas; y b) la rapidez en la aplicación de las mismas, encontramos que el programa mexicano no difiere de lo que se presentó en episodios similares en otros países. En primer lugar, en el programa mexicano se instrumentaron 5 de las 6 acciones consideradas como indispensables para el éxito de un programa de rescate y reestructuración: ventanilla de liquidez, esquemas de compra de cartera (FOBAPROA), esquemas de reestructuración de deuda (FOPYME, FINAPE, ADE), liquidación de bancos insolventes, y la

⁷² En el Cuadro 3.6, estas medidas corresponden a las identificadas con los números 1, 3, 4, 7, 10 y 12.

intervención y fusión de instituciones en problemas.⁷³ En segundo lugar, y tomando a enero de 1995 como el inicio de la crisis bancaria, las acciones de rescate se instrumentaron con una rapidez similar a la de los países considerados como exitosos en la resolución definitiva de sus problemas bancarios.

Estos hechos sugieren que para 1999, el programa de rescate bancario en México debió mostrar resultados alentadores en cuanto a la recuperación de la viabilidad financiera y capacidad de intermediación del sistema bancario. ¿Entonces por qué la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)?; y ¿por qué el costo del rescate bancario fue tan alto para la sociedad, dado que el costo del rescate se pasaron a deuda pública que pagaremos los contribuyentes por un largo lapso?

Para algunos analistas, las crisis bancarias y sus efectos definitivamente, varían en los países de desarrollo y en los menos desarrollados⁷⁴. Algunas de las características que determinan el impacto de las crisis son las siguientes.⁷⁵

En América Latina, las instituciones de depósito –bancos e instituciones de ahorros que emiten pasivos similares a los depósitos- son los únicos vehículos importantes para los ahorradores. En contraste, las instituciones de ahorro de los principales países industrializados emiten sustanciales montos de pasivos distintos de los depósitos que son a largo plazo, aun cuando estas instituciones se clasifican como bancos.

Otra característica es la que señala Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod: “los pasivos por depósitos del sector privado de todas las instituciones bancarias representan un menor

⁷³ La única medida que quedó fuera es la privatización de bancos. En 1994, sin embargo, lo único susceptible de privatización era la banca de desarrollo.

⁷⁴ Véase a Rojas-Suárez Liliana y Weisbrod Steven R.. “Las crisis bancarias en América Latina: experiencias y temas”; De Krivoy Ruth “Comentarios al artículo Las crisis bancarias en América Latina; Gavin Michel “Las raíces de las Crisis Bancarias: el contexto macroeconómico”; Calvo Guillermo. “Comentarios al artículo Las raíces de las Crisis Bancarias: el contexto macroeconómico.” Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

⁷⁵ Dichas características están enfocadas en los países de América Latina contra los países industrializados.

porcentaje del PIB en América Latina que en los principales países industrializados... es decir, un volumen relativamente reducido de recursos se halla en poder de intermediarios financieros.”⁷⁶

La mayor desconfianza de los inversionistas en que los activos financieros redituaran un rendimiento a largo plazo, es otra característica de los países latinoamericanos.⁷⁷ Esta falta de confianza de los inversionistas ocasiona una alta volatilidad en la razón entre depósitos y PIB en la región.

Estas características podrían explicarnos el por qué aún llevando a cabo las políticas y programas que señala el FMI como básicos para la solución de una crisis bancaria en el caso mexicano, no tuvieron el mismo impacto que un país desarrollado. Evidentemente, las características de una sociedad industrializada a una sociedad como la mexicana tienen marcadas diferencias que hacen que el afrontar un ciclo de crisis, por parte de los actores, sea totalmente distinto.

B) Evaluación del FOBAPROA y de los programas de rescate bancario.

Evidentemente dar una evaluación del programa de rescate bancario implementado por el gobierno mexicano, implica tener los elementos mínimos necesarios para que el juicio sea objetivo.

⁷⁶ Rojas-Suárez Liliana y Weisbrod Steven R. “Las crisis bancarias en América Latina: experiencias y temas.” Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Pág. 5

⁷⁷ Véase a Camdessus, Michel. “Experiencia de los países. Perspectiva regional”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

Siguiendo los criterios del estudio del FMI para determinar el éxito del programa de rescate y reestructuración bancaria en México, se tratará en esta sección de evaluar al FOBAPROA y a los programas de rescate bancario descritos en el presente trabajo.⁷⁸

Para tal efecto se construyen 9 indicadores que permiten evaluar el impacto de las medidas instrumentas sobre: (i) *la viabilidad financiera*, y (ii) *la capacidad de intermediación* del sistema bancario. De acuerdo al número de indicadores que muestren mejoría, el programa será catalogado como de progreso *sustancial, moderado o lento*. Dependiendo del indicador, una mejora o señal positiva puede estar asociada a una caída del índice (una mejor morosidad); o bien a un aumento del mismo (una mayor capitalización). En este estudio, más de 6 indicadores con señal positiva catalogarían al programa como de *progreso sustancial*; de 4 a 6 como de *progreso moderado*; y 3 ó menos mejoras como de *progreso lento*.

Para determinar si la señal que nos da el índice respectivo es positiva o negativa, se compara el valor promedio del indicador en cuestión durante los cuatro años previos al surgimiento de la crisis, con el valor promedio para los cuatro años posteriores. Para efectos del presente ejercicio los valores son del período 1991-1994, y del 1995-1998.

a) Indicadores de viabilidad financiera.

La viabilidad financiera de un sistema bancario involucra los aspectos de solvencia y rentabilidad. Para capturar los efectos del programa de reestructuración sobre la viabilidad financiera del sistema bancario en México, se examinan 3 indicadores de solvencia (morosidad, capitalización y provisiones preventivas) y 3 de rentabilidad (gastos operativos, margen de intermediación y utilidades).

⁷⁸ “Éxito” debe definirse como la recuperación de la capacidad de intermediación y la viabilidad financiera del sistema bancario, y no sólo como la efectividad del programa para evitar quiebras y el colapso del sistema de pagos, renglón en el cual el programa mexicano tuvo éxito total.

En términos generales, un sistema bancario es más solvente cuando la morosidad de sus deudores disminuye (menor índice de morosidad); cuando las provisiones para créditos incobrables caen (menor índice de provisiones preventivas); y cuando se tiene una capitalización elevada (mayor índice de capitalización). Por otro lado, el sistema es más rentable, y por lo tanto con mayor viabilidad para continuar operando, cuando sus gastos operativos son menores (menor índice de gastos operativos/activos); cuando sus ingresos por intereses aumentan (mayor margen por intermediación); y cuando sus utilidades como porcentaje de activos suben (mayor índice de utilidades).

i) Indicadores de solvencia.

El cuadro 3.7 muestra los diversos indicadores de solvencia. Por ejemplo, el valor promedio del índice de morosidad pasó de 5.8 por ciento en el período 1991-1994, a 8.9 por ciento en el período 1995-1998, reflejando, a primera vista, un deterioro en la solvencia. Sin embargo, “debe recordarse que en 1997 se introdujeron cambios contables que obligaron a los bancos a incluir como cartera vencida no sólo los pagos parciales vencidos, sino también el capital de los préstamos.”⁷⁹ Este hecho explica el incremento en morosidad observado entre 1996 y 1997. Debido a este cambio contable, no es posible hacer una comparación directa de los promedios de cada período para este indicador. Algo que sin embargo sí puede sostenerse en cuanto a la morosidad en el sistema bancario en México, es que la tendencia ascendente que mostró la cartera hasta antes de la crisis de 1994, se revirtió a partir de 1995. En particular, el índice de morosidad pasó de 7.1 a 6.4 por ciento entre 1995 y 1996 (antes del cambio contable); y del 11.3 a 10.9 en el período 1997-1998 (después del cambio contable).

⁷⁹ Mendoza R. Gerardo y Torre C. Leobardo. Op. Cit. Pág. 42

Cuadro 3.7 Índices de viabilidad financiera*

Año	Solvencia			Rentabilidad		
	Morosidad 1	Provisiones preventivas 2	Capital 3	Gastos operativos 4	Ingresos por intereses 5	Utilidades 6
1991	4.0	1.1	5.4	4.6	4.5	1.0
1992	4.9	2.7	6.2	4.9	5.4	1.3
1993	7.0	3.1	6.3	4.5	5.6	1.4
1994	7.3	3.5	5.3	3.5	4.2	0.4
1995	7.1	5.1	6.8	3.4	4.6	0.3
1996	6.4	7.3	6.0	3.3	3.0	-0.6
1997	11.3	7.2	8.5	4.7	4.0	0.3
1998**	10.9	7.2	8.3	2.3	2.2	-0.1
1991-94	5.8	2.6	5.8	4.4	4.9	1.02
1995-98	8.9	6.7	7.4	3.4	3.5	-0.02
Evaluación	↓	Negativa	Positiva	Positiva	Negativa	Negativa

1 Cartera Vencida bruta/cartera total. 2 Provisiones preventivas como % de la cartera total en el sistema bancario. 3 Capital como % de los activos en el sistema bancario. 4 Gastos operativos como % de los activos en el sistema bancario. 5 Margen de intermediación como % de los activos en el sistema bancario. 6 Utilidades antes de impuestos como % de los activos en el sistema bancario. * Se excluye a las instituciones intervenidas o en situación especial. **Cifras anualizadas hasta el segundo trimestre del año.

Fuente: Banco de México y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1998)

En cuanto a capitalización, este índice pasó de un promedio de 5.8 por ciento para el período 1991-1994, a 7.4 por ciento para el segundo período, lo que refleja incremento en la solvencia del sistema. Esta mejoría se explica por los programas de capitalización emprendidas por las autoridades a partir de 1995 (PROCAPTE y compra de cartera al dos por uno).

El índice de provisiones preventivas, por otro lado, pasó de un promedio de 2.6 por ciento para el primer período, a 6.7 por ciento en el segundo, indicando un deterioro en la solvencia del sistema. Este incremento se explica, sin embargo, por el cambio regulatorio de marzo de 1995, que “impuso requerimientos de provisiones equivalentes al 60 por ciento de la cartera vencida”.⁸⁰

Los cambios en los criterios contables para la cartera vencida introducidos en 1997, no se tradujeron en un incremento en el índice de provisiones en ese año. Esto se explica porque a lo largo de 1996, y ante el conocimiento de que en 1997 entrarían en vigor nuevos criterios contables para la cartera vencida (lo cual elevaría el monto que debía ser provisionado), los bancos fueron creando provisiones para cumplir con el requisito del 60 por ciento. De esta forma, cuando el monto de la cartera vencida se elevó a consecuencia del cambio contable en 1997, los bancos contaban ya con las reservas suficientes para provisionar el 60 por ciento de los préstamos vencidos.

ii) Indicadores de rentabilidad.

En cuanto a los indicadores de rentabilidad que aparecen el Cuadro 3.7, dos de ellos muestran un deterioro: los ingresos por intereses como porcentaje de los activos totales del sistema, cuyo promedio anual para el período 1995-1998 fue inferior en 1.5 puntos porcentuales al registrado en el período 1991-1994; y las utilidades como porcentaje de los activos, que pasaron de un promedio anual de 1.02 por ciento para el primer período, a una pérdida promedio de -0.02 por ciento para el período 1995-1998. Solamente la reducción en los gastos operativos de 4.4 a 3.4 por ciento, representa una señal positiva.

⁸⁰ Ibid. Pág. 43

b) Indicadores de la capacidad de intermediación bancaria.

En relación a la capacidad de intermediación del sistema, el Cuadro 3.8 muestra tres indicadores: dos del grado de intermediación (crédito de la balanza comercial al sector privado no bancario como porcentaje del PIB, y profundización financiera), y uno de riesgo del sector (tasa real de interés).

En términos generales, estos indicadores pretenden capturar el hecho que un sistema bancario exitosamente reestructurado es, nuevamente, capaz de captar fondos de las entidades en superávit financiero (mayor profundización financiera) y canalizarlos al financiamiento del consumo y la inversión productiva (mayor crédito bancario al sector privado en relación al PIB). De la misma forma, un sistema bancario reestructurado exitosamente implica menos riesgos, por lo que se deben observar menores tasas de interés reales. La idea aquí es que cuando se pagan tasas de interés reales elevadas, generalmente las ofrecen bancos en problemas que buscan captar recursos para cubrir sus gastos de operación, reflejando una situación frágil en el ámbito económico. En ocasiones, sin embargo, la política anti-flacionaria del Banco Central puede traducirse también en altas tasas de interés real.

i) Indicadores del grado de intermediación.

Los indicadores del grado de intermediación no mostraron signos alentadores. En primer término, el valor promedio del cociente del crédito de la banca comercial al sector privado no bancario a PIB, pasó de 30.7 por ciento en el primer período, a 29.6 en el segundo período, lo cual representa una señal negativa. Aunque esta caída es apenas superior a un punto porcentual, lo relevante aquí es que la tendencia fue prácticamente a la baja para 1998. En particular, el

financiamiento al sector privado no bancario cayó cerca de 9 puntos porcentuales, al pasar de un nivel de 35.3 por ciento del PIB en 1994, a 26.6 en 1998.⁸¹

Cuadro 3.8 Índices de capacidad en la intermediación bancaria*

Año	Escala intermediación (%)		Riesgo del sector (%)
	Cred.priv./PIB 1	Profundización 2	Riesgo del sector (%)
1991	24.1	28.1	1.9
1992	30.8	29.2	4.3
1993	32.5	27.6	7.5
1994	35.3	29.6	7.5
1995	35.8	30.5	5.7
1996	30.1	27.9	6.7
1997	25.9	25.9	5.2
1998**	26.6	23.6	6.4
1991-94	30.7	28.7	5.3
1995-98	29.6	26.9	6.0
Evaluación	Negativa	Negativa	Negativa

1 Crédito Bancario al Sector Privado No Bancario/ PIB: 2 M2 como % del PIB. 3 Rendimiento real de invertir un peso en Cetes a 28 días, con capitalización mensual. ** Cifras al segundo trimestre del año.

Fuente: Banco de México, INEGI

El nivel promedio de profundización financiera, por otro lado, cayó de 28.7 por ciento en promedio para 1991-1994, a 26.9 por ciento para 1995-1998. Si bien esta disminución de casi dos puntos porcentuales puede parecer pequeña, sigue siendo un reflejo de que México no converge

⁸¹ Cabe señalar que se incluyen cifras de financiamiento de la banca comercial al sector privado no bancario de la cartera cedida por la banca al FOBAPROA, es decir, la cartera cedida a fideicomisos de los cuales dicho fondo es fideicomisario, asimismo, se toman en cuenta cifras traspasadas a los fideicomisos creados al amparo del programa de reestructuración de créditos en UDI's.

todavía hacia niveles de profundización mostrados por economías con sistemas financieros desarrollados y saludables, donde el nivel de este indicador por lo general supera el 40 por ciento.

ii) Riesgo del sector.

Finalmente, la tasa de interés real pasó de 5.3 por ciento en promedio para el período 1991-1994, a 6 por ciento para 1995-1998, lo que representa una señal negativa.⁸² Las mejoras en la supervisión y regulación bancarias, así como las intervenciones de diversas instituciones para 1998, permiten descartar que dicho incremento sea consecuencia de un intento de bancos con problemas por captar recursos para cubrir sus gastos de operación. Más bien, dicho comportamiento se explica por la incertidumbre que envolvió al sector bancario hasta 1998, así como por una política monetaria que ha estado encaminada a atenuar las presiones inflacionarias derivadas de la depreciación del peso y de las alzas de precios administrados.

c) Diagnóstico de la situación de la banca.

De los 9 indicadores presentados, 2 muestran señales positivas: capitalización (aumentó) y gastos operativos (disminuyeron); en 1 de ellos, para 1998, no era posible determinar si ha habido o no una mejoría (morosidad); y en los 6 restantes, la señal es negativa. Por lo tanto, el progreso en la resolución de la crisis bancaria en México hasta 1998 debe catalogarse, siguiendo los criterios del estudio del FMI, como lento.

“...A raíz del programa de rescate y reestructuración, el sistema bancario ha conseguido alcanzar niveles de capitalización sustancialmente mayores al mínimo requerido...esta mayor capacidad para enfrentar problemas de solvencia se ve empañada por un nivel de

⁸² Mendoza R., Gerardo y Torre C., Leonardo. Op. Cit. señalan que las tasas de interés activas y pasivas en México fueron en aumento. Este hecho afectó la situación de los deudores, quienes debieron pagar más intereses por sus deudas, y de los bancos, que debieron acreditar mayores intereses a sus depositantes al tiempo que se elevó la morosidad de los deudores.

morosidad...elevado y con expectativas de deterioro ante una política monetaria restrictiva y una reaceleración económica...”⁸³

Esta evaluación del rescate bancario nos da una perspectiva de que el FOBAPROA y los programas implementados a su alrededor no tuvieron el éxito que el Gobierno Federal esperaba, para muchos expertos dichos resultados se deben a que la legislación vigente desalienta el otorgamiento del crédito, por lo que el sistema bancario mexicano tiene problemas para cumplir adecuadamente su función de intermediación.

Asimismo, dichos resultados ponen de manifiesto que el sistema bancario mexicano es frágil y susceptible cada vez que la economía presenta problemas de crisis; podemos concluir que si bien el FOBAPROA y los programas de rescate bancario evitaron un pánico mayor y el colapso del sistema de pagos, la banca en México, con la implementación de estas políticas en los años 90s, no pudo recuperar su viabilidad y su capacidad de intermediación. Esta es una conclusión contundente pero, ante todo, lamentable, dado que una economía no puede funcionar eficientemente si no cuenta con un sistema bancario sólido.

C) Elementos que explican la ineffectividad relativa al FOBAPROA y a los programas de rescate bancario.

El caso FOBAPROA, inevitablemente, es un suceso en la historia de México que se recordará por mucho tiempo. Distintas cuestiones surgen cuando se analiza un evento como el que en el presente trabajo se presentó, a primera vista nosotros nos preguntamos ¿por qué a pesar de que el Gobierno Federal implementó un programa de rescate bancario donde hubo inyección de recursos para respaldar los depósitos de los ahorradores por más de 14 por ciento del PIB, el sistema

⁸³ Ibid. Pág. 46

bancario no fue capaz de recuperarse?; además de lo anterior, este cuestionamiento esta vinculado con una de las confusiones más generalizadas en los medios de comunicación, los personajes políticos y la sociedad misma ¿por qué los pasivos del FOBAPROA son tan altos que para 1998 sumaban 552.3 millones de pesos y los activos solamente 218.7 millones de pesos?

El programa de rescate y reestructuración bancaria en México resguardó los depósitos de los ahorradores y evitó el colapso del sistema de pagos; sin embargo, los costos del rescate (que para 1998 rebasaban el 14 por ciento del PIB) han resultado muy superiores a los estimados inicialmente por el Gobierno Federal, que eran de alrededor de 5 a 6 por ciento del PIB, sin que esto haya consolidado la salud del sistema bancario en México.

En esta sección se tratará de explicar, a través de diversos elementos, el por qué el costo del rescate bancario fue tan alto mismos que nos explican la ineffectividad de las políticas implementadas por el Gobierno.

1. Criterios contables y compras de cartera.

La CNBV aclara que ciertos criterios estrictamente contables, aplicados sobre la cartera vencida en México, explican en gran parte por qué los costos del rescate han venido en aumento.⁸⁴

Un primer criterio establece que el valor contable de la cartera vencida se mantendrá constante (dejará de acumular intereses) al tercer mes que ésta deje de servirse. Este criterio impacta sobre el monto del quebranto del FOBAPROA, dado que el fondo adquirió activos que contablemente no generan intereses (la cartera vencida de los bancos intervenidos y la adquirida

⁸⁴ Los criterios a los que se hace referencia se encuentran señalados en “Criterios Contables para las Instituciones de Crédito”. Circular No. 1343, del 10 de enero de 1997 emitidos por la CNBV.

de los otros bancos), a cambio de pasivos que sí devengan intereses (los pagarés avalados por el Gobierno Federal, que respaldan el dinero de los ahorradores).⁸⁵

Un segundo criterio contable que eleva el monto del quebranto de FOBAPROA, es el que señala que cuando un deudor paga su adeudo mediante una dación o adjudicación de valores financieros o bienes muebles e inmuebles, el valor contable de los activos deja de incrementarse para el acreedor, puesto que, ya no acumula intereses.⁸⁶

Las normas contables –señalan Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod- no están suficientemente desarrolladas como para permitir a los depositantes evaluar la calidad de los bancos, y a los bancos les resulta difícil evaluar los estados de ingresos de los prestatarios.⁸⁷ Esta situación conlleva a problemas estructurales en el mercado que hacen que el sistema bancario sea más frágil.

Por tal razón, es preciso contar con adecuados sistemas contables. “La contabilidad no es simplemente una formalidad. Es un procedimiento que sirve para demostrar adecuadamente la

⁸⁵ Pongamos como ejemplo que el FOBAPROA recibe, a cambio de sus pagarés, los derechos de cobro sobre un préstamo que el Banco “X” otorgó a “Y” persona. Estos derechos de cobro, es decir, los documentos que firmó el deudor del banco, constituyen los activos de FOBAPROA. Supongamos que este deudor deja de servir su deuda. De acuerdo a los criterios contables en México, por tres meses del activo del FOBAPROA aumentará en valor contable como resultado de los intereses sobre la deuda pendiente; a partir del tercer mes, cuando pasa a cartera vencida, el valor del activo del FOBAPROA deja de incrementarse. Dado que el activo de FOBAPROA acumula intereses solamente por tres meses y por su parte sus pasivos sigue capitalizándose y generando intereses hasta la fecha de vencimiento de los pagarés, la diferencia entre el valor de los activos y pasivos del fondo crece, es decir, aumenta el monto del quebranto.

⁸⁶ Supongamos que el acreditado “Y” garantiza su deuda con el banco “X” con un auto valuado en \$15 mil pesos. El banco decide participar en FOBAPROA e intercambia la deuda por pagarés del fondo. Esta transacción significa que FOBAPROA tiene ahora como pasivos \$15 mil pesos y como activos, el derecho a los flujos de una cuenta por cobrar con valor contable de \$15 mil pesos. Ahora bien, si se acepta la dación en pago y se recibe el auto se congela el valor del activo y se espera la liquidación del mismo. Si se vende el auto en \$10 mil pesos, los activos de FOBAPROA son inferiores a sus pasivos, que siguen siendo el valor de amortización de su pagaré, más los intereses devengados (capitalizados trimestralmente).

⁸⁷ Véase a Rojas-Suárez Liliana y Weisbrod Steven R. “Las crisis bancarias en América Latina: experiencia y temas.” Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

situación de una empresa e identificar problemas...Un adecuado sistema contable debe incluir...estrictas normas de clasificación y valorización de activos...”⁸⁸

Efectivamente un adecuado sistema contable permitirá que el sistema bancario sea un sistema general y eficiente en las medidas de control, para la consecución de este objetivo se necesita:

- Contar con normas de contabilidad bancaria uniforme.
- La población debe tener acceso oportuno a la información pertinente.
- Las normas contables deben establecer mecanismos de revelación de datos financieros de los bancos.
- La meta debe ser igual a una mejor información; una información objetiva, precisa, completa, pertinente y oportuna.⁸⁹

Los criterios contables y compras de cartera llevados a cabo a través del FOBPAROA y los programas de rescate bancario, creemos, hubiesen tenido un impacto más positivo si se hubieran implementado las medidas de control de contabilidad adecuadas, solo así se podrá contar con un sistema contable adecuado.

2. El fondeo de las pérdidas de las instituciones intervenidas.

El monto del quebranto obedece también al fondeo de pérdidas de los bancos intervenidos. En particular, una vez que se decreta la intervención de una institución en problemas (lo que implica que los accionistas originales pierden el control del banco y su capital), el FOBAPROA debió

⁸⁸ Aristóbulo, Juan. “Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit. Pág. 109

⁸⁹ Véase a De Krivoy Ruth. “Cómo evitar las crisis bancarias”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

proporcionar los fondos necesarios para garantizar el funcionamiento de la institución hasta que se decidiera sobre su fusión, venta o liquidación.

Esto es, si durante el tiempo que dura una intervención la institución es incapaz de generar flujos suficientes para hacer frente a sus obligaciones (pago de intereses de los depositantes, gastos de operación –salarios, sueldos, material, renta de edificios, mantenimiento-, así como las pérdidas por cartera no recuperada), el FOBAPROA debía proporcionar los recursos necesarios para cubrir dichos faltantes.

Dado que el número de bancos intervenidos fueron en aumento a lo largo del período de 1994-1998, el costo de las acciones de intervención y saneamiento para respaldar a los depositantes (pasivos del FOBAPROA) también aumentaron. Véase el Cuadro 3.3 donde se muestra que de los 14.4 puntos del PIB del costo del rescate, 8.3 corresponden a estas acciones de intervención y saneamiento.

3. Selección adversa y compras de cartera

Las compras de cartera por el FOBAPROA se aplicaron con la intención de descargar a los bancos de cartera mala, incentivar su recapitalización y, con ello, fortalecer la solvencia de las instituciones y la confianza del público. El programa tuvo éxito en aumentar la capitalización del sistema, lo cual redujo el riesgo sistémico; sin embargo, se cuestiona si efectivamente este esquema minimizó costos.

Parte de la explicación puede atribuirse a problemas de selección adversa que las autoridades no anticiparon, o bien que no pudieron evitar, al diseñar los esquemas de compra de

cartera.⁹⁰ En el programa de intercambio de cartera, la necesidad de actuar con rapidez orilló a las autoridades financieras a aceptar que fueran los mismos bancos, o entidades designadas por estos, los encargados de hacer la evaluación inicial de la cartera. Bajo estas condiciones, las instituciones bancarias tuvieron la oportunidad de tomar ventaja de su conocimiento sobre la calidad de su cartera (combinado también con fallas regulatorias y de supervisión) para intercambiar al FOBAPROA cartera que pudo estar sobrevaluada al momento de la transacción. Esto es, los bancos tuvieron la oportunidad de vender cartera con una valuación por encima de su valor de recuperación, no obstante las auditorias y revisiones hechas por el personal del FOBAPROA y los despachos profesionales contratados por ello. Esta hipótesis es prácticamente imposible de comprobar mediante auditorias a varios años de realizada la operación. Los expedientes de la cartera intercambiada, están, por lo general, bien armados, lo que dificulta en extremo demostrar que las valuaciones que aparecen en ellos eran incorrectas al momento de realizar la operación. Si este tipo de actividades fueron realizadas y propiciaron un quebranto mayor al FOBAPROA, corresponde a las autoridades, detectarlas y castigarlas.

Evidentemente, el papel de los supervisores y la función de la regulación bancaria son pilares indispensables para un sano desarrollo del sistema bancario. La supervisión permite una adecuada divulgación de información, adopción de medidas correctivas tempranas, permite identificar y corregir problemas de insolvencia y tomar las medidas correctivas correspondientes.

⁹⁰ Un problema de selección adversa se presenta cuando en el período previo a la realización de una transacción, una de las partes contratantes cuenta con mayor información sobre un aspecto en particular de la transacción y la utiliza a su favor, en detrimento de la otra parte.

Por tal razón, los supervisores “deben tener claras atribuciones para adoptar medidas correctivas cuando los banqueros no cumplen las reglamentaciones o se encuentran en graves dificultades.”⁹¹

La supervisión de la actividad bancaria debe cumplir con tres funciones básicas: a) establecer un marco normativo de una actividad bancaria sólida y segura; b) supervisar, para hacer posible un adecuado cumplimiento de las normas y c) controlar, para lograr los mejores resultados posibles.⁹²

Además, la supervisión bancaria requiere de una sólida autoridad en materia de supervisión bancaria, misma que deberá contar con respaldo político para cumplir con su función fuera de la acción de los intereses especiales, debe ser responsable ante el Poder Ejecutivo y Legislativo y debe existir un marco institucional dotada de adecuados frenos y contrapesos. Sólo así el sistema bancario mexicano evitará la selección adversa y compras de cartera mala.

4. El porcentaje de participación de pérdidas en cartera no recuperada.

La elección de responsabilizar a los bancos por solamente el 20-30 por ciento del pasivo de FOBAPROA correspondiente a la cartera no recuperada debe evaluarse, por un lado, como un incentivo para la capitalización del banco, y por el otro, como un factor que pudo elevar los costos del rescate y por lo tanto el monto del quebranto. Es cierto que una mayor participación en las pérdidas podría haber incentivado a los bancos a un mayor esfuerzo de cobro y, en consecuencia, a abatir el monto del quebranto, pero quizá no se habría materializado el compromiso de capitalización. En realidad no es posible, a posteriori, dar una respuesta técnica

⁹¹ Aristóbulo, Juan. “Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos y supervisión y reglamentación”. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

⁹² Véase a De Krivoy, Ruth. “Como evitar las crisis.” Donde se desarrolla el papel y las funciones que deben cumplir los reguladores del sistema bancario. Las crisis bancarias en América Latina. Op. Cit.

precisa a esta disyuntiva. Lo único que puede argumentarse a favor de los criterios adoptados en México fue la intención, en un período de inestabilidad y de carencia de información sobre la situación particular de cada banco, de incentivar la capitalización del sistema y disminuir con ello el riesgo de una crisis sistémica.

5. Marcos legal y judicial inadecuados.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, en combinación con la lentitud en la resolución de los procesos judiciales, contribuyeron también al quebranto registrado por el FOBAPROA.

Esta ley señala que desde el momento de la declaración de suspensión de pagos, las deudas del suspenso dejarán de devengar intereses.⁹³ La suspensión de pagos no representaría mayores problemas si los procesos fueran resueltos con prontitud. Desafortunadamente, en México los tribunales se han caracterizado por la lentitud en la resolución de las disputas entre deudores y acreedores. Esta lentitud en la resolución de los casos es lo que incentiva a empresas insolventes a acogerse a la suspensión, pues durante el tiempo que toma la resolución del proceso, los activos en garantía pueden ser depreciados

Lo anterior permite entender parte del quebranto del FOBAPROA. La razón es la siguiente: en la medida en que el FOBAPROA se queda con cartera vencida que está en litigio o que eventualmente se declara en suspensión de pagos, el valor de recuperación de estos préstamos es menor a causa de la depreciación de los activos y, por tanto, el quebranto del fondo aumenta.

⁹³ El Artículo 423 de la Ley de Quiebras y Suspensiones de Pagos señala que “la aprobación del convenio en la suspensión de pagos, produce los mismos efectos que los del convenio de quiebra. En este sentido, el Título Tercero de los efectos de la declaración de quiebra, señala en su artículo 128, Párrafo II, que “las deudas del quebrado dejarán de devengar intereses frente a la masa.” Por lo tanto, una vez declarada la suspensión de pagos, las deudas del suspenso dejarán de devengar intereses.

6. Sobre las empresas quebradas y los empresarios ricos.

Un punto que con frecuencia se critica en relación al programa de rescate es que a través de éste, el FOBAPROA ha asumido los costos de los quebrantos de empresas cuyos dueños cuentan con la capacidad o recursos económicos para cubrir los adeudos bancarios de sus empresas.

Dada esta posibilidad, el Congreso propuso que en aquellos casos en los cuales los deudores cuenten con recursos suficientes para enfrentar sus adeudos, estos no sean asumidos por el fondo, sino que se obligue a los deudores ricos a responder por ellos. Aunque estas son buenas intenciones, la realidad es que el marco legal es el responsable de que existan situaciones donde los quebrados, teniendo recursos para responder, no lo hagan.

Para entender lo anterior, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, en su Artículo 115, establece que “el quebrado conservará la disposición y la administración de los siguientes bienes:

I. Los derechos estrictamente relacionados con la persona, como son los relativos al estado civil o político, aunque indirectamente tengan un contenido patrimonial.

II. Los bienes que legalmente constituyan el patrimonio familiar.

III. Los derechos sobre bienes ajenos que no sean transmisibles por su naturaleza o para cuya transmisión sea necesario el consentimiento del dueño.

IV. Las ganancias que el quebrado obtenga, después de la declaración de la quiebra, por el ejercicio de actividades personales...”⁹⁴

De acuerdo a lo estipulado en este artículo, si un empresario se declara en quiebra, solamente los activos de la empresa pueden utilizarse para responder por sus pasivos. En otras palabras, el empresario quebrado no puede ser afectado en el patrimonio ajeno a su empresa. Bajo estas condiciones, si el FOBAPROA adquirió cartera de los bancos, el fondo pudo terminar

⁹⁴ Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Art. 115

asumiendo deudas de algunos empresarios ricos cuyas empresas fueron declaradas en quiebra. Si este ha sido el caso, el FOBAPROA, a través de los bancos administradores de su cartera, no pudo, por ley, requerir al deudor rico que utilice fondos ajenos a la empresa quebrada para saldar sus adeudos.

D) Las salidas políticas, económicas, técnicas y administrativas al problema de la crisis.

Durante el desarrollo de este trabajo se analizó la problemática de la crisis financiera de finales de 1994 y principios de 1995; asimismo, se presentaron las medidas utilizadas por el gobierno para la solución de la misma.

Sin embargo, consideramos necesario plantear las salidas políticas, económicas, técnicas y administrativas -utilizadas por los principales responsables que hacen que funcione o deje de funcionar el sistema financiero- al problema de la crisis financiera de 1994.

El cuadro 3.9 muestra lo que a juicio de nosotros son las principales medidas tomadas para enfrentar la crisis financiera de 1994.

Cuadro 3.9 las salidas políticas, económicas, técnicas, administrativas y de publicidad a la crisis de 1994						
Salidas						
Medidas	Polít	Econ	Técnc	Admvas	Pub	Resultado/Costos
SALIDAS VISIBLES						
Reformas económicas		✓	✓	✓	✓	Establecimiento de programas de estabilización y ajuste estructurales que llevó el Estado.
Privatización bancaria 1990-1992		✓	✓	✓	✓	El Estado se apegó a las políticas implementadas por los institutos internacionales como el FMI y/o Banco Mundial
Seguro sobre los depósitos			✓	✓	✓	Se evitó la quiebra generalizada de los bancos.

Cuadro 3.9 las salidas políticas, económicas, técnicas, administrativas y de publicidad a la crisis de 1994						
Salidas						
Medidas	Polít	Econ	Técnc	Admvas	Pub	Resultado/Costos
Colocación de bonos en Dlls. (Tesobonos)		✓	✓		✓	Objetivo aumentar las reservas internacionales y repunte en las tasas de interés.
Creación del Fobaproa			✓	✓	✓	Objetivo, realizar operaciones preventivas tendientes a evitar los problemas financieros
Establecimiento de Programas de Rescate Bancario		✓	✓	✓	✓	Se establecieron bajo el principio de evitar la quiebra generalizada de los bancos, minimizar el impacto fiscal y monetario, promover la cultura de pago, la confianza y credibilidad pública así como fortalecer a los bancos.
Intervención y saneamiento de bancos		✓	✓	✓	✓	Objetivo, sanear las instituciones bancarias insolventes, apoyar aquellas con problemas financieros y estabilizar la economía.
Capitalización y compra de cartera		✓	✓	✓	✓	Objetivo, sanear las instituciones bancarias insolventes, apoyar aquellas con problemas financieros y estabilizar la economía.
Operaciones de rescate, fusiones y adquisiciones		✓	✓	✓	✓	Objetivo, sanear las instituciones bancarias insolventes, apoyar aquellas con problemas financieros y estabilizar la economía.
Investigación a asesinatos políticos	✓				✓	Sólo se utilizaron como bandera política más no para esclarecer los asesinatos.
Respuesta a movimientos sociales y políticos	✓				✓	El gobierno trató de negociar de diferentes maneras acontecimientos sociales y políticos (movimiento armado en el estado de Chiapas, movimientos como el Barzon, etc.). Se plantearon modificaciones legales (como la Ley indígena), se pusieron en la tela de juicio los derechos humanos.

Cuadro 3.9 las salidas políticas, económicas, técnicas, administrativas y de publicidad a la crisis de 1994						
Salidas						
Medidas	Polít	Econ	Téc	Admvas	Pub	Resultado/Costos
Procesos judiciales de ilícitos bancarios	✓				✓	Sólo en años posteriores se abrieron los casos de fraudes al sistema bancario; fue utilizado como bandera política por los diversos partidos políticos.
El debate de la crisis bancaria de 1994 y su relación con el Fobaproa en el Congreso de la Unión.	✓				✓	Diversas posiciones políticas manifestaron su inconformidad ante el problema de la crisis financiera de 1994 y su relación con el Fobaproa. Surgen diversos planteamientos para la solución de la crisis; se exige una auditoria de las operaciones de rescate bancario.
Creación del IPAB			✓	✓	✓	El objetivo fue proporcionar a las instituciones bancarias un sistema para la protección al ahorro bancario y salvaguardar el sistema nacional de pagos.
SALIDAS NO VISIBLES						
Reformas económicas		✓	✓	✓		Aumento del desempleo, reducción de salarios reales, cierre de empresas y disminución del consumo y la demanda.
Privatización bancaria 1990-1992		✓	✓	✓		Se concesionó a personas con nula experiencia en el sistema bancario lo que ocasionó importantes deterioros en el sistema bancario.
Seguro sobre los depósitos			✓	✓		El resultado fue la quiebra de los bancos y el gobierno asumió las pérdidas.
Colocación de bonos en Dlls. (Tesobonos)		✓	✓			Los problemas de liquidez en dlls. Obligó al gobierno a otorgar préstamos de emergencia a las instituciones financieras.
Creación del Fobaproa	✓	✓		✓		Crisis financiera, fusiones y adquisiciones bancaria, compra de cartera y desestabilización del sistema económico y político.

Cuadro 3.9 las salidas políticas, económicas, técnicas, administrativas y de publicidad a la crisis de 1994						
Salidas						
Medidas	Polít	Econ	Técnc	Admvas	Pub	Resultado/Costos
Establecimiento de Programas de Rescate Bancario	✓	✓		✓		El gobierno adquirió cartera morosa; hay un costo económico y financiero manifestado en la deuda pública y existe un costo político que llevó al PRI a perder parte del poder político.
Intervención y saneamiento de bancos		✓	✓	✓		Pone entre dicho la eficiencia de la regulación bancaria (se subrayan las fallas de la regulación), así como la mala administración de los bancos. El costo fue la adquisición de deuda pública por el gobierno federal.
Capitalización y compra de cartera		✓	✓	✓		El gobierno adquiere cartera mala poco negociable; se implementan programas de condonación de deuda para recuperar lo posible. El costo es el aumento de la deuda pública del gobierno federal.
Operaciones de rescate, fusiones y adquisiciones		✓	✓	✓		Implicó la utilización de recursos públicos, lo que aumento el tamaño de la deuda pública del gobierno federal.
Investigación a asesinatos políticos	✓	✓				Afectó gravemente la estabilidad del sistema político y económico.
Respuesta a movimientos sociales y políticos	✓	✓				El costo que obtuvo el gobierno por la no resolución a los problemas sociales y políticos fue: económicamente desestabilización, fuga de capitales, etc; y políticamente ingobernabilidad, críticas internas y externas de los principales organismos políticos. El PRI perdió el control del poder político.

Cuadro 3.9 las salidas políticas, económicas, técnicas, administrativas y de publicidad a la crisis de 1994						
Salidas						
Medidas	Polít	Econ	Téc	Admvas	Pub	Resultado/Costos
Procesos judiciales de ilícitos bancarios	✓					Quedan muchas dudas de los fraudes cometidos en el sistema bancario ¿se dieron a conocer todos?; asimismo hubo ocultamiento de información para la buena consecución de los procesos judiciales, existe una pérdida de credibilidad de los órganos reguladores del sistema financiero y del poder judicial de la federación.
El debate de la crisis bancaria de 1994 y su relación con el Fobaproa en el Congreso de la Unión.	✓					El Congreso de la Unión contrata al despacho Canadiense de Michael Mackey como coordinador general de las auditorias al Fobaproa; los resultados son parciales y existe el ocultamiento por parte de las autoridades de información importante. Hay un quebranto en las posiciones políticas de los partidos y se debate el costo señalándose que hay varios involucrados en los ilícitos cometidos por parte de las fracciones políticas.
Creación del IPAB			✓	✓		No cumple con las expectativas de solidificar el sistema bancario. Se habla de un vida corta del IPAB.

Fuente: Elaborado en base a la información recopilada en esta investigación.

El cuadro 3.9 está dividido en dos partes en las medidas visibles y conocidas en la opinión pública y en las mismas medidas pero en su parte no visible que por cuestiones políticas o por el ocultamiento de información, no fueron conocidas ante la opinión pública.

Diversas medidas para la solución del problema financiero de finales de 1994 se llevaron a cabo, ya hemos señalado que las políticas y procedimientos implementados fueron de acuerdo con las medidas estipuladas por los organismos internacionales. Asimismo, hemos señalado, sin

embargo, que cada país cuenta con acontecimientos políticos y económicos distintos que los demás, por lo que las estructuras de las instituciones que conforman a una nación se enfrentan a situaciones distintas dependiendo del espacio-tiempo en que se encuentren.

Por tal razón, la solución a una crisis financiera depende del estudio social, político y económico que desarrollen las autoridades y los involucrados en la solución de la misma.

Si se analiza la información del Cuadro 3.9, podemos ver que se tomaron medidas políticas, económicas, técnicas y administrativas para la solución de la crisis financiera y que parte de estas medidas fueron presentadas a la opinión pública a través de la publicidad; sin embargo, también dejamos claro que los resultados y los costos obtenidos por la implementación de las mismas no fueron lanzados a la opinión pública porque el costo económico y político hubiera alcanzado otros grados.

Dentro de las medidas económicas, técnicas y administrativas se tienen las reformas económicas establecidas a través de los programas de estabilización y ajustes estructurales que llevó el Estado, muchas de las cuales fueron por indicación de los organismos internacionales. El costo de esta medida fue el aumento del desempleo, reducción de salarios reales, cierre de empresas y disminución del consumo y la demanda.

La privatización bancaria fue otra medida establecida por el gobierno, aunque evidentemente se da dentro de un panorama de crecimiento económico –dado que a principio de los años noventa el gobierno mexicano utilizó y vendió la idea de modernización, crecimiento y desarrollo-, sin embargo, el costo por dicha política representa uno de los grandes errores del gobierno federal. El concesionar los bancos a personas con poca experiencia dentro del sistema bancario representó un enorme deterioro para el sistema financiero; los ilícitos, los préstamos, el olvido del interés común, son sólo algunos de los casos que trajo consigo la privatización bancaria.

Asimismo, medidas como la implementación de seguros sobre los depósitos y la colocación de bonos en dólares fueron medidas que no pudieron evitar la quiebra de los bancos, donde el gobierno tuvo que asumir las pérdidas y obligó al mismo a otorgar préstamos de emergencia a las instituciones financieras que tenían problemas.

La creación del FOBAPROA y la implementación de programas de rescate bancario tuvieron el objetivo de evitar la quiebra de los bancos así como generar la confianza y la credibilidad pública. Lo cierto es, que el resultado de estas medidas fueron las fusiones bancarias, la intervención y saneamiento de bancos y la capitalización y compra de cartera, lo que representó la utilización de recursos públicos y el aumento de la deuda pública del gobierno federal.

Además, existe un costo político por la implementación de estas medidas, se habla entonces de la inestabilidad del sistema político, de la ingobernabilidad, de la pérdida del poder político, del costo político para las instituciones públicas y de poder.

Desde esta óptica, inevitablemente la crisis financiera de 1994 surge bajo un contexto sumamente político, la investigación a asesinatos políticos (de Luis Donaldo Colosio, Ruíz Massieu y el Cardenal Posadas), la respuesta a movimientos sociales y políticos (el levantamiento armado en el Estado de Chiapas, movimientos como el Barzón) y los procesos judiciales a los ilícitos cometidos (Lankenau, Cabal Peniche, etc), conforman un aparato político que desestabilizó al sistema.

El costo político se dio en las esferas de poder, pérdida de credibilidad en el sistema; crítica a la instituciones públicas y; costo político de los partidos (principalmente del PRI). Económicamente se da la fuga de capitales y se desestabiliza el sistema financiero.

Por otra parte, las medidas originaron un debate en el Congreso de la Unión, en los partidos políticos y en los organismos sociales; se criticó duramente las decisiones del gobierno,

se plantearon políticas encontradas para la solución de la crisis y se dejó entredicho que se investigaría a fondo los ilícitos cometidos.

La decisión fue la adquisición de una deuda pública que pagaremos los contribuyentes; ¿acaso este debió ser el resultado? o ¿hay costos políticos que los partidos y el gobierno mismo no quisieron asumir?

Las causas del lento proceso de recuperación del sistema bancario, y que está costando a los contribuyentes una cantidad muy superior a la inicialmente estimada, son variadas. Si bien es posible que diversos agentes pudieron haber incurrido en fraudes o actividades ilícitas que han elevado el costo del rescate, también es cierto que este costo, y por ende el monto del quebranto, ha sido exacerbado por factores relacionados estrictamente al marco legal y jurídico.

Los resultados de las medidas implementadas para la solución de la crisis financiera de 1994 muestran que estos instrumentos fueron insuficientes para solucionar la misma, derivado de una responsabilidad bipartita: los banqueros y el Gobierno Federal. La solución fue la creación de un instituto que diera continuidad a lo que en su momento se pensó: consolidar al sistema bancario y contar con un instrumento que permita contrarrestar las contingencias económicas, este organismo es: El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

3.3 La legalización del Rescate Bancario creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Derivado de la crisis del sistema bancario y ante la ineficiencia para solucionar la misma a través de los mecanismo implementados por el Gobierno Federal (FOBAPROA y programas de rescate bancario), el 19 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección al Ahorro Bancario, lo que trajo como consecuencia la sustitución del Fondo Bancario

de Protección al Ahorro y la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Son diversas consecuencias por las que el Gobierno Federal decidió –mismas que se han planteado en el desarrollo de este trabajo- sustituir al FOBAPROA para crear el IPAB:

En agosto de 1998 el Comité Técnico de Contrataciones de la Cámara de Diputados contrató al despacho canadiense de Michael Mackey como coordinador general de las auditorias al FOBAPROA, una investigación que abarcaría de enero de 1995 (año en que estalla la crisis bancaria) a junio de 1998 y tendría un costo inicial de 3 millones de dólares.

El 19 de julio de 1999 –fecha para la cual el IPAB ya operaba- el auditor canadiense entregó a la Cámara de Diputados los resultados de las auditorias que se practicaron al FOBAPROA, en los que se destacó que hasta junio de 1998 el costo fiscal del rescate a las instituciones de crédito fue de 659 mil millones de pesos, con intereses trimestrales de 24 mil millones de pesos, con lo que la deuda superaba el gasto anual del Gobierno Federal.

Según las investigaciones, se rescató cartera vencida por 72 mil millones de pesos mediante operaciones reportables –que se realizaron de forma irregular-, de las cuales 6 mil millones son ilícitas al no encontrarse documentación que las avale, por lo que ahora correspondería al IPAB sancionar civil, administrativamente y penalmente a quienes incurrieron en dichas acciones.

Se determinó que alrededor de 60 mil millones de pesos son recuperables y se precisó que durante el proceso de investigación hubo negativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para acceder a toda la información que requerían, principalmente en lo relacionado al Banco Unión; sólo proporcionaron la de los bancos que fueron intervenidos de facto por el FOBAPROA.

Asimismo, en los resultados de la auditoria se agregó que la parte donde las autoridades financieras impusieron mayores restricciones para proporcionar la información requerida fue la de los bancos intervenidos (que representan la parte más importante en el programa de rescate tal y como se mencionó anteriormente el 8.3% del PIB) y que dieron pie a que se realizará la auditoria.

Dentro de los resultados del trabajo de revisión hecha por el despacho mencionado, se detectaron tres tipos de operaciones irregulares en las transacciones financieras que formaron parte del FOBAPROA:

1. La auditoria identificó en el grupo “A(a)” mil 973 casos (aunque la lista nominativa, que se guarda en secreto, comprende 18 mil 468 nombres) cuyo monto en pesos asciende a 24 mil millones de pesos, y en el grupo “A(b)” 64 casos, cuyo monto total ascendió a 700 millones de pesos.
2. En el grupo “B” se encuentran 422 créditos por 42.2 mil millones de pesos y dada la importancia que este grupo representa, tanto por el monto total como por el valor promedio de los créditos, la junta de gobierno del IPAB determinó la contratación de despachos legales y contables.

Con esta medida se dio pauta a la evaluación de cada una de las 395 operaciones sobre las que no había procesos penales en curso y, en su caso, determinar si existían elementos para acusar de actos contrarios a la legislación aplicable.

El IPAB señaló que estos casos corresponden a créditos originados por 10 bancos intervenidos: tres que fueron saneados o vendidos y dos que están en proceso de saneamiento, por lo que estos créditos pasaron al IPAB como consecuencia de la intervención, es decir, no consistieron en compras de cartera.

3. En cuanto al grupo “C”, la auditoria detectó 5.5 mil millones de pesos en créditos ilegales identificando 62 casos, de los cuales el IPAB precisó que al 15 de noviembre de 1999 comunicó a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados que 21 correspondían a averiguaciones previas, 40 a procesos penales y uno en trámite.

Como se puede observar los resultados de la auditoria realizada por la empresa Michael Mackey, daban por hecho que el programa de rescate bancario para enfrentar la crisis de 1995, habían sido insuficientes para una salida positiva de la misma.

En base a estos resultados la Ley de Protección al Ahorro Bancario señala en su artículo primero que el objeto de esta ley es “establecer un sistema de protección al ahorro bancario...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...”⁹⁵

El artículo segundo de la Ley en comento señala que el sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.⁹⁶

El IPAB tiene por objeto: i) Proporcionar a las instituciones un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del instituto, en forma subsidiaria y limitada; ii) Administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuario de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.⁹⁷

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación “DECRETO por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario”. 19 de enero de 1999.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid. Título Cuarto. Capítulo I. Artículo 67.

Asimismo, el IPAB podrá otorgar apoyos financieros tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una institución. De esta forma, el IPAB forma parte de la red de seguridad del sistema financiero mexicano y es responsable, en coordinación con otras autoridades financieras, de dar seguimiento y de definir la situación de los bancos con problemas de insolvencia, en dado caso, liquidando sus activos y pagando sus obligaciones garantizadas.

Es preciso señalar que el FOBAPROA permaneció en operación, aún con la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario en enero de 1999, dado que el Artículo Quinto transitorio de la Ley mencionada, dispuso que este fideicomiso permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de “capitalización y compra de cartera” y concluir con las auditorias ordenadas por la Cámara de Diputados.⁹⁸

“En la medida que las operaciones del fondo sean auditadas, se procederá conforme a lo siguiente:

- I. En caso de que la auditoria reporte irregularidades, se procederá inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirán su plena responsabilidad legal y económica.
- II. Una vez concluidas las auditorias, las instituciones correspondientes podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelara las operaciones que mantenían con el Fondo, para lo cual deberán regresar al mismo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, el Fondo les deberá devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.”⁹⁹

“La experiencia de 1995 instó al gobierno mexicano a replantear sus políticas públicas en materia de protección al ahorro, mediante el giro hacia la instauración gradual de un sistema de

⁹⁸ Ibid. Transitorios. Artículo Quinto.

⁹⁹ Ibid.

cobertura explícita y limitada. Con la sanción de la Ley de Protección al Ahorro Bancario en 1999, el IPAB inició el proceso de asunción de los derechos y obligaciones del FOBAPROA y del FAMEVAL (Fondo de Apoyo al Mercado de Valores), originados con motivo de la crisis de 1995, bajo un nuevo ordenamiento legal sustancialmente diferente al anterior.”¹⁰⁰

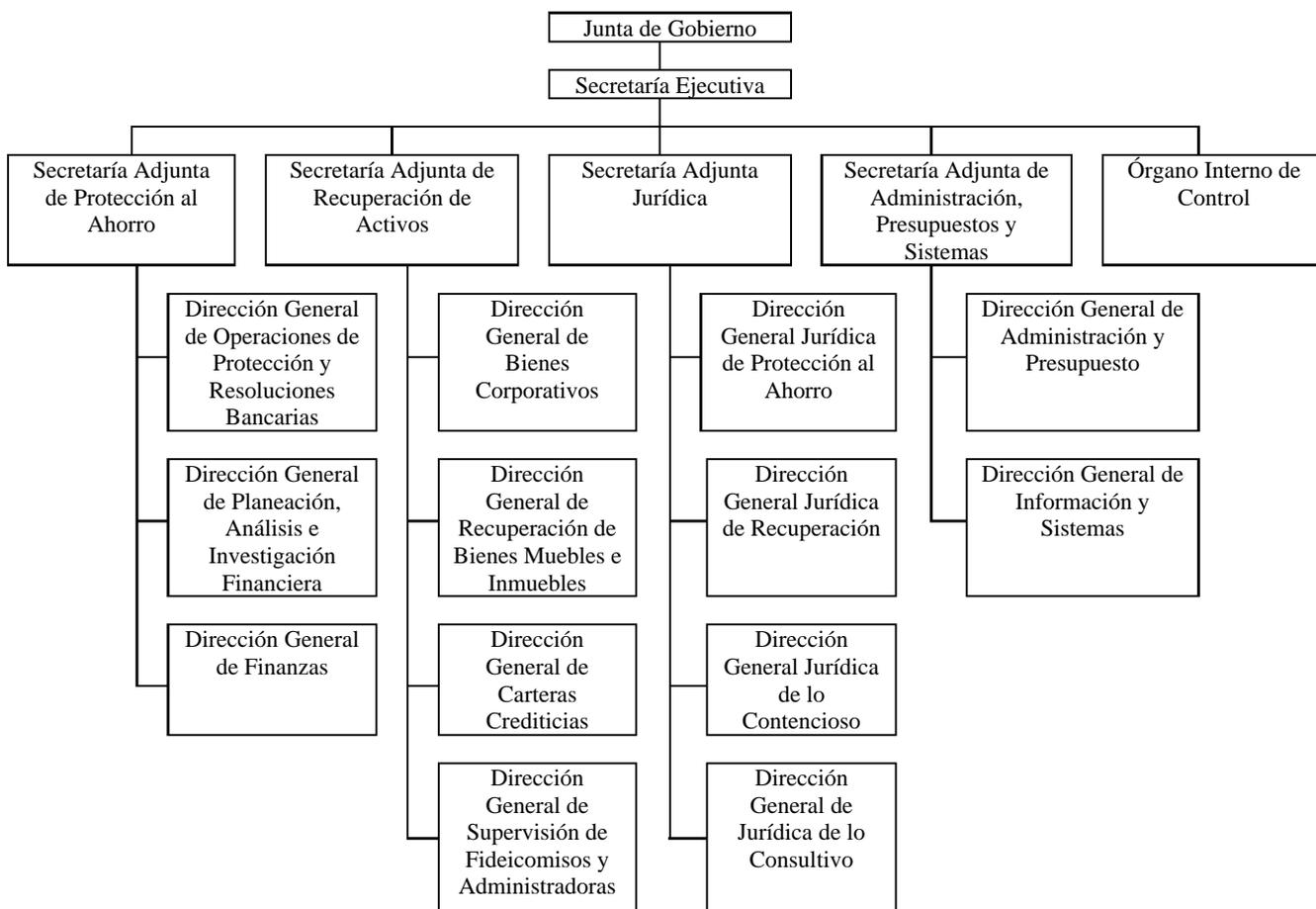
Evidentemente esta postura oficial que hace el IPAB ante la creación del mismo nos da un parámetro de lo que busca el Gobierno Federal con la creación de este instituto, es decir, por una parte, no pretende hacer el borrón y cuenta nueva dado que el volumen del problema trascendió a niveles que sobrepasaron los márgenes del Estado, de ahí que se dejó en operación al FOBAPROA y por otra parte, inevitablemente las políticas oficiales deberán de ser llevadas con mucho mayor cuidado que las anteriores, dado que la estructura del poder se ha diversificado, lo que ocasionaría una inestabilidad política y económica.

El IPAB tiene, a través de bancos y fideicomisos, un gran número y variedad de activos que se dividen en tres principales categorías: carteras de crédito, bienes muebles e inmuebles y participaciones en sociedades. Los pasivos del IPAB están clasificados según el programa de apoyo o de saneamiento financiero a ahorradores y deudores de los cuales son objeto.

Para la consecución de los objetivos que tiene el IPAB, se diseñó la estructura como lo muestra el Cuadro 3.10:

¹⁰⁰ Véase la página de Internet: <http://www.ipab.org.mx/leyes.html>

Cuadro 3.10 Organigrama del Instituto de Protección al Ahorro (IPAB)



Fuente: www.ipab.org.mx

La Junta de Gobierno está integrada por: El Secretario de Hacienda; el Gobernador del Banco de México; el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Cuatro vocales independientes designados por el Ejecutivo y aprobados por las dos terceras partes de los miembros del Senado.

La máxima autoridad administrativa del Instituto es el Secretario Ejecutivo y es nombrado por la Junta de Gobierno. Como tal, le corresponde la representación, trámite y resolución de los

asuntos que competen directamente al IPAB, para lo cual se apoya en las Secretarías Adjuntas y Direcciones Generales que se muestran en el organigrama presentado.¹⁰¹

Desde del punto de vista del Gobierno, el IPAB contribuye en varias formas a consolidar la confianza en el sistema financiero mexicano. Al proteger el ahorro de los depositantes, se elimina el riesgo de corridas bancarias ya que los depositantes tienen garantizado el pago de cuando menos una parte de sus recursos por el gobierno mexicano, limitando así la probabilidad de una falla general en el sistema de pagos.¹⁰²

Asimismo, señala el Gobierno, el IPAB también promueve confianza al ser una agencia con poderes y cursos de acción definidos y explícitos para la resolución de bancos en peligro de quiebra, reduciendo la incertidumbre. “Otra forma en la que el IPAB contribuye a la estabilidad del sistema financiero es a través de su cultura de prevención. El IPAB conjuntamente con autoridades del sistema financiero, posee los recursos humanos con la capacidad técnica y práctica para detectar riesgos de quiebra en las instituciones en una fase razonablemente temprana, así como para dar seguimiento a la evolución financiera del sistema bancario para advertir la presencia de posibles riesgos emergentes de naturaleza macroeconómica...

...Mediante el seguimiento de riesgos y de los mecanismos de resolución de bancos en problemas al menor costo posible, el IPAB está en una mejor posición para garantizar el pago de las obligaciones garantizadas y contribuye, en coordinación con otros participantes de la red de seguridad financiera, a la existencia de una banca comercial sana y competitiva...”¹⁰³

¹⁰¹ En la página de Internet del IPAB, se desglosa el Manual de Organización del IPAB, mismo que enuncia los objetivos y funciones por cada área. www.ipab.org.mx o bien en la página: <http://www.ipab.org.mx/cominvest.html>

¹⁰² Actualmente a través de la Internet se pueden consultar diferentes páginas oficiales que dan acceso a determinada información, algunas de ellas son: <http://www.ipab.org.mx/leyes.html> ; <http://ipab.org.mx/compras.html> ; y las señaladas anteriormente.

¹⁰³ <http://www.ipab.org.mx/leyes.html> Op. Cit.

Es interesante observar – a través de las páginas de Internet- la preocupación que tiene el Gobierno Federal por generar confianza en el sistema bancario, en casi todas las páginas gubernamentales que tengan injerencia en el sistema financiero y que haya una relación con el sistema bancario, en la mayoría se incluye un apartado que habla de la “red de seguridad financiera”; se hace referencia a este punto en el sentido de generar confianza en los inversionistas, se señala así, que la “red de seguridad financiera” generalmente incluye entidades a cargo de las siguientes funciones: regulación y supervisión prudenciales; prestamistas de última instancia y seguro de depósitos (protección al ahorro), y los encargados de generarla y resguardarla son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (regulación); Comisión Nacional Bancaria y de Valores (supervisión); Instituto para la Protección del Ahorro (protección al ahorro) y Banco de México (prestamista de última instancia).

Esto no es otra cosa que los órganos reguladores del sistema financiero. Sin embargo, nos parece que el temor del Gobierno Federal por tener una crisis bancaria de la magnitud de 1995, en realidad los sigue preocupando, sobre todo porque los alcances obtenidos con el programa de rescate bancario demostraron que nuestro sistema bancario en realidad presenta una fragilidad ante las contingencias económicas.

No obstante, así como las páginas oficiales realizan a través de la Internet diferentes desplegados, a través del mismo medio se han generado infinidad de artículos que manifiestan su inconformidad ante la creación del IPAB.

Luis Javier Valero Flores, señala, por ejemplo, que “al aprobarse la Ley para la Protección del Ahorro Bancario y la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), el

régimen y el PAN pretenden legitimar la ilegalidad del Fobaproa. Además, sentaron las bases para que los capitales extranjeros puedan apropiarse de toda la banca nacional.”¹⁰⁴

En este sentido –continúa Luis Javier Valero Flores- los partidos políticos del PRI y el PAN aprobaron lo siguiente:

“...1.- Los pagarés que extendió Fobaproa a los bancos serán cambiados por un instrumento financiero llamado garantías u obligaciones...

2.- Esas garantías generan intereses sobre intereses, cobrables cada tres meses. Una verdadera usura, pues se calculan en 12 mil millones de pesos los intereses generados mensualmente...

3.- Para pagar los intereses, y algún día el capital, se convirtió en ley la obligación, para la Cámara de Diputados, destinar cuantiosos recursos económicos, cada año, al IPAB...

4.- Se ordena realizar las auditorias correspondientes a los créditos que están en Fobaproa. En tanto, el Instituto seguirá pagando los intereses...

5.- Si después de las auditorias se encuentran anomalías, la Junta de Gobierno podrá desconocer las garantías u obligaciones. Es decir que podrá no pagar las garantías. Pero dice la ley que PODRÄ, no dice que la Junta de Gobierno desconocerÄ las garantías. Los mismos que actuaron como cómplices en el Fobaproa serán los mismos que decidirÄn si los créditos son legales...

6.- Para dirigir el Instituto se nombra a una Junta de Gobierno integrada básicamente por los mismos funcionarios que reprivatizaron la banca, entregaron el dinero para el rescate bancario y otorgaron los pagarés a los bancos...”¹⁰⁵

Argumentos como éste dejan en claro que la sociedad mexicana no está muy conforme con las políticas seguidas por el Gobierno Federal. En cierta medida se debe a que el IPAB asume la obligación de culminar los programas de saneamiento de los bancos en problemas; responder

¹⁰⁴ Valero Flores, Luis Javier. “El FOBAPROA-IPAB: doble atraco del siglo”. Colección Araval. Enero 1999.

¹⁰⁵ Ibid.

por los créditos otorgados por el Banco de México al FOBAPROA y aportar los recursos necesarios para ello, procedentes del Presupuesto Federal, aprobado por la Cámara de Diputados. Consideramos, también, que parte de estas críticas se deben a que la mayoría de los bancos pasaron a manos extranjeras.

El 15 de diciembre de 1998, antes de la entrada en vigor de la Ley para la Protección del Ahorro Bancario, se anunció un nuevo programa de la banca en apoyo a los deudores. Este implicaría un gasto del Gobierno Federal de 31 mil millones de pesos.

El programa Punto Final incluye tres nuevos planes que abarcarán a 800 mil deudores agropecuarios, 212 mil pequeños y medianos empresarios, y 456 mil deudores hipotecarios, éstos incluyen una cartera de crédito de 340 mil millones de pesos, cantidad que representa una tercera parte de la cartera de crédito total del sistema bancario, indicó Carlos Gómez Gómez, Presidente de la Asociación de Banqueros de México.

Estos son los rasgos del programa denominado Punto Final:

- Abarca solo a un millón y medio de deudores y deja fuera a cerca de 5 millones y medio de deudores caídos en cartera vencida, pues de acuerdo a cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ascienden a poco más de 12 millones 700 mil los créditos otorgados por la banca, y de ellos, el 53% cayeron en cartera vencida. Es decir, que cerca de 5 millones 200 mil deudores quedarán fuera del programa.
- Como sus precedentes, no toma en cuenta la opinión de los pequeños y medianos deudores, el sector más afectado del grave problema de la cartera vencida.
- Se deja fuera del programa a los deudores de tarjetas de crédito.
- Al resolver que en el programa para los deudores de crédito para la vivienda, el saldo de la deuda se deba transformas en UDI's, en la práctica se les obliga a aceptar una tasa de interés variable que, por la inestabilidad financiera existente, rebasó el 30% para 1999. Las

autoridades bancarias argumentan que la reestructuración se pactará a una tasa fija del 8.75% anual. Sin embargo, a esta tasa debemos sumarle la inflación y la devaluación del peso, si es que se da.

- En el caso de los programas para los deudores de créditos agropecuarios y empresariales, al persistir las tasas de interés variable, harán inviable la liquidación de los adeudos. Los descuentos serán solo en las mensualidades, no al saldo de la deuda.
- Además, como casi todos los adeudos agropecuarios y empresariales rebasan el límite de 400 mil pesos deberán, para participar en el programa, entregar más garantías hipotecarias, por encima de las que se encuentran hipotecadas por la bola de nieve en que se convirtió la deuda. Esta decisión, de exigir más garantías hipotecarias, raya en la usura y en el claro intento de apropiarse de un número infinito de propiedades de los deudores.
- Por otro lado, el programa Punto Final impulsa la firma de Convenios Judiciales, con lo que se dejará en la indefensión a los deudores.
- Los beneficios del programa se pierden si se deja de pagar una sola mensualidad.
- Punto Final no es una ley aprobada en la Cámara de Diputados, es un acuerdo entre el Gobierno Federal y los banqueros. Es absolutamente discrecional, es decir, serán los funcionarios bancarios quienes decidirán a quien otorgarle los llamados beneficios del programa.
- Los programas de los créditos agropecuarios y empresariales tienen otra limitante. Solo abarcan dos años.
- Para los deudores, aceptar el programa contiene una amenaza peor: al firmar la reestructuración, aceptarán el monto de la deuda que el banco reclama como verdadero. Al hacerlo, los deudores perderán numerosas defensas jurídicas.

- El programa tiene un alto contenido financista, esto es, que sólo toma en cuenta números financieros, sin evaluar la situación real de los deudores, su capacidad de pago, ni las condiciones económicas del país. No resolverá el problema de la cartera vencida; se emplearán 31 mil millones de pesos, que se sumarán a los más de 200 mil millones gastados en los anteriores programas.
- Finalmente, y no menos importante, es el asunto de la creación de la Procuraduría de la Defensa del Deudor. Según la ley aprobada, paradójicamente, ahora serán los funcionarios gubernamentales, autores del desastre económico y financiero del país, los responsables de defender a los usuarios de la banca.

3.3.1 Del FOBAPROA al IPAB

Lo que se ha señalado en el punto anterior, a grosso modo que a partir de 1998 una vez que se había tomado la decisión de auditar al Fobaproa y los nuevos proyectos que el gobierno implementaba para encontrar las soluciones a la crisis, nos conlleva a realizar un análisis de cómo sucedió la transición del Fobaproa al IPAB. Para finales de marzo de 1998, un mes antes de finalizar el primer período ordinario de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo envió a dicha Cámara un paquete de 19 iniciativas de ley en materia económica donde el gobierno pretendía que estas iniciativas fueran aprobadas de inmediato.

Los diputados opositores, del PRD principalmente, en la Comisión de Hacienda votaron por mayoría con diferencia de un voto (16 contra 15) en contra de acelerar la aprobación de esas leyes sin analizarlas previamente de manera cuidadosa. Gracias a esa resistencia que se dio en el seno de esta Comisión, se frenaron las iniciativas del Ejecutivo.

“...Los diputados se sorprendieron al encontrar prácticamente escondidos en el paquete de leyes dentro de la Ley de a Comisión para la Recuperación de Bienes, dos artículos transitorios, el segundo y el cuarto...”¹⁰⁶

Efectivamente, como lo señala Juan Auping Birch los dos artículos transitorios de la propuesta de ley del Ejecutivo sorprendían a los diputados porque señalaban lo siguiente:

Segundo. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevará acabo las acciones necesarias para que la Comisión para la Recuperación de Bienes se constituya y la designación del Director General de la Comisión, así como la de los integrantes de la Junta de Gobierno se concentren con anterioridad al 30 de septiembre de 1998, a fin de que dicha Comisión entre en operación a partir del 1 de enero de 1999...

Cuarto. Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval), que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el Fobaproa y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y apoyadas por el propio fondo, pasarían a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de estos pasivos será por un monto de \$552,300,000,000.00 (Quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos), fecha valor 28 de febrero de 1998 y debe formalizarse, juntos con sus accesorios a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

Definitivamente el Poder Ejecutivo, creemos, pretendía aplicarle un “madrugete” a la Cámara de Diputados que, tal vez pensando que iba a ganar de nuevo la mayoría en el Congreso en las elecciones federales de 1997, no presentó esta iniciativa en la Legislatura anterior.

¹⁰⁶ Auping Birch, Juan “Del Fobaproa al Ipab, de marzo a diciembre de 1998”. Del FOBAPROA al IPAB

A) La canasta perversa.

En el Fobaproa, el gobierno revolvió, en una sola canasta, los créditos cobrables con los incobrables, los regulares con los irregulares, los justos con los injustos, los créditos buenos con los créditos malos, tanto de la banca privada intervenida (Confía, Unión, Cremi, Banpaís, Anáhuac, Centro, Oriente, Obrero, Interestatal, Sureste, Capital, Industrial, Pronorte, Inverlat) como de la banca no intervenida (Banamex, Bancomer, Bital, Serfin, Santander, Mexicano, Probursa) y, junto con el rescate carretero (ICA, Bufete Industrial, Tribasa, G.M.D.), todo esto llegó al monto reconocido por el gobierno en ese entonces de 552,300 millones de pesos; esta cifra para diciembre de 1999 había ascendido a unos 900,000 millones de pesos.

Además de lo anterior, en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito (Fideliq) revolviéron, además, la cartera vencida, tanto de origen fraudulento, ilegal, como de origen regular de la Banca de Desarrollo (Banco Nacional de Comercio Exterior, Banpesca, Banobras, Banrural, Nacional Financiera, Bancomex).

En esa misma “canasta perversa” metieron los pasivos por concepto del apoyo a cientos de miles de pequeños deudores y deudores familiares de buena voluntad (programas ADE, FOPYME, FINAPE y Vivienda) que no pudieron pagar sus créditos por los altos intereses.

“...En ese momento había aproximadamente 1,325 grandes y medianos deudores cuyo crédito originalmente rebasaba los 20 millones de pesos (muchos de ellos que sí tenían con que pagar) entre los cuales se encontraban empresas como Aeroméxico, Mexicana, Grupo Lomelí, Estrella Blanca, el club de fútbol Monterrey, Taesa, Syncro, SIDEC, Hoteles Camino Real, entre otras muchas y, además, miles de pequeños deudores y deudores familiares...”¹⁰⁷ La mayoría de

Testimonios, análisis y propuestas, op. Cit pag. 57.

¹⁰⁷ Ibid. Pág 57

estas empresas definitivamente, habían sido de los beneficiados del rescate bancario, su capital podía responder a los problemas financieros que presentaban.

B) El debate en la Cámara de Diputados por la creación del IPAB

Hemos señalado que el debate en la Cámara de Diputados para la creación del IPAB, se centró específicamente en el paquete de 19 iniciativas de ley en materia económica, de marzo de 1998, y particularmente en los dos artículos transitorios, específicamente en la propuesta de consolidar como deuda pública los pasivos del Fobaproa hasta por 552,300 millones de pesos.

Uno personaje que participó activamente en las discusiones de las iniciativas de Ley del Ejecutivo en ese tiempo, fue el ex diputado independiente Marcelo Ebrard, en el ensayo “Fobaproa: Crónica de un Desastre sin Responsables”¹⁰⁸, desde su punto de vista nos comenta como fueron las discusiones para la transición del Fobaproa al IPAB, que consideramos es un buen argumento para el análisis del estudio que se presenta, donde señala lo siguiente:

El inicio de la historia se da con la discusión en la Cámara que se centraba en aceptar o no aceptar como deuda pública los pasivos del Fobaproa hasta por 552, 300 millones de pesos y culmina la historia con el golpe al Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías, de la Cámara de Diputados, el 6 de julio de 1999,¹⁰⁹ fecha de presentación a los diputados del informe final de Mackey, y el cierre de la auditoría sin resolver las limitaciones de información que impidieron su debida conclusión, así como el finiquito al auditor sin que obre en poder de los diputados la

¹⁰⁸ Del Fobaproa al IPAB. Testimonios, análisis y propuestas. Fobaproa: crónica de un desastre sin responsables. Plaza y Valdes Editores. Marzo de 2002. p-p 85-107

¹⁰⁹ El Comité de Contrataciones de Auditorías, que posteriormente se transformó en Comité Técnico de seguimiento quedó integrado el 28 de septiembre de 1998, con la aprobación del pleno de la Cámara, por cinco miembros, uno por cada grupo parlamentario. Este Comité se conformó inicialmente por los diputados Jorge Esteban Chidiac (PRI), Jorge Silva Morales (PRD), Fauzi Hamdán Amad (PAN), Ricardo Cantú Garza (PT), Marcelo Ebrard Casaubon (Independiente que ocupó el lugar del PVEM). Posteriormente Santiago Pedro Cortés reemplazó a Ricardo Cantú y Gloria Lavara Mejía a Marcelo Ebrard.

información detallada –con nombre y montos- de las operaciones reportadas en el informe por Mackey hasta por 72, 700 millones de pesos.

El debate pasa por tres momentos. El primero, de definiciones comunes que inician con la negativa de aceptar la legalización de la deuda del Fobaproa en abril de 1998, continua con el acuerdo de romper el secreto en torno a las operaciones e imponer al gobierno una auditoría a fondo del rescate bancario, pasan por la integración de una mesa de negociaciones conjunta con el gobierno y culmina en los días previos a la presentación de la iniciativa del PAN para la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el 19 de noviembre.

El segundo momento es de disolución del encuentro opositor a partir de la decisión del PRD de no participar en nuevos intentos de negociación con el PAN debido a la sospecha de que existía ya un acuerdo con el gobierno, mismo que se materializaría el 12 de diciembre de 1998 con la aprobación conjunta de Acción Nacional y del PRI del dictamen de Ley del IPAB, en el que se da marcha atrás en puntos estratégicos a las propuestas del 19 de noviembre del propio grupo parlamentario del PAN y rompe cualquier posibilidad de un frente opositor exitoso en la materia.

El tercer momento se caracteriza por una franca alianza entre PRI y PAN en el tema de las auditorías al Fobaproa abriéndose el paso para la severa limitación de la auditoría Mackey y por ende, de la inexistencia de la rendición de cuentas por el rescate bancario mexicano, incluyendo por supuesto la entrega de resultados incompletos de la auditoría en lo referente a Banca Unión y el acreditado financiamiento al entonces candidato presidencial Ernesto Zedillo en 1994.

Así bien, el 17 de septiembre de 1998, después de una invitación internacional a 12 despachos, el Comité Técnico de la Cámara de Diputados seleccionó a Michael Mackey. De manera inmediata el despacho encontró trabas en la información para la realización de la

auditoría, el Gobierno Federal, a través de la CNBV, puso un interlocutor (despacho Barent's), el equipo anti-Mackey para la información banco por banco.

De manera paralela a la contienda por la auditoría, se efectuaron encuentros diversos para tratar de encontrar una salida común PAN-PRD al desastre bancario. Las posiciones publicadas por ambos partidos parecían apuntar a un posible acuerdo. El 19 de noviembre de 1998, el PAN publicaría su iniciativa de Ley del IPAB.

Sin embargo, para estas fechas los acuerdos entre el PAN-PRD se habían deteriorado y la Coordinación del PAN permitió que, en el plazo del 19 de noviembre al 7 de diciembre, el gobierno cambiara la iniciativa del 19 de noviembre, y en el dictamen que fue presentado el 12 de diciembre se daba marcha atrás incluso a las decisiones más importantes del grupo parlamentario del PAN.

“...Se modificó el Artículo 82 con lo que se restituyó al gobierno el control sobre las decisiones del IPAB. Se suprimieron las reglas de cobranza como facultad del Congreso de la Unión y se le asignaron a la junta del IPAB...en el quinto transitorio se desarmó la posibilidad de reducir el costo fiscal como resultado de las auditorías al incluir la sustitución de activos por parte de los bancos dando lugar al intercambio de cartera “irregular” por cartera “sana”... se limitó la devolución de créditos y por tanto de reducción del monto de los pagarés emitidos por el Fobaproa a los casos de operaciones “ilegales” excluyendo aquellas irregulares o de mala fe, a sabiendas de que la legislación vigente al momento de contratación de créditos era aún más laxa e imperfecta que la vigente...”¹¹⁰

El 12 de diciembre de 1998 se aprobó el dictamen con el voto del PRI y del PAN. El resto de la Cámara votó en contra, incluidos 12 diputados del PAN y siete diputados del PRI.

¹¹⁰ Ebrard Casaubón, Marcelo “FOBAPROA. Crónica de un desastre sin responsables”. Del FOBAPROA al IPAB testimonios, análisis y propuestas. Op. Cit. Pág. 93.

Cualitativamente, la dirigencia panista aducía sostener su postura final que el PRD y los demás diputados, apostaban al desastre del sistema bancario y del sistema nacional de pagos.

Se había aprobado la creación del IPAB como sustituto del FOBAPROA y con esto se había aprobado la conversión del rescate bancario en deuda pública.

La auditoría por parte de Mackey seguía en curso, se pactó que los resultados del informe –incluyendo todos los datos- se conocerían al final y que no habría informes parciales con nombres y cifras por bancos. El debate en la Cámara de diputados se centró en la falta de disposición de los bancos por proporcionar la información correspondiente, lo que hacía que el informe de Mackey fuera incompleto, finalmente el PAN fijó su posición: se entregaría el reporte de Mackey con las salvedades del caso. Así se entregó el informe al Comité Técnico de la Cámara de Diputados.

Sobre esta base los representantes del PRI, PAN y Verde Ecologista adoptaron los siguientes acuerdos:

- 1) Recibir a entera satisfacción de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el informe presentado por el despacho. (M. Mackey).
- 2) Aprobar el Convenio de finiquito a suscribir con el auditor.
- 3) Autorizar a la Tesorería General de la Cámara a realizar los pagos de honorarios pendientes.

El despacho Michael Mackey entregó:

- a) cinco ejemplares originales impresos y cinco discos magnéticos personalizados y codificados del informe de conclusiones generales y específicas del Programa y el resumen ejecutivo de dicho informe.

- b) cinco ejemplares originales impresos y cinco discos magnéticos del informe de detallado personalizado y codificado de la evaluación y revisiones efectuadas conforme al programa.
- c) Cinco sobres cerrados y sellados que contienen, cada uno, un disco magnético con las claves diferenciadas que permitan decodificar a cada uno de los miembros del Comité la información confidencial contenida en los documentos mencionados en los incisos a y b.

Mackey se atrevió a señalar que “este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo no constituyen una auditoría financiera, sino una revisión y análisis basado en preguntas específicas... por lo tanto, no deberá considerarse una auditoría”¹¹¹

De esta manera la información del despacho contratado por la Cámara de Diputados, se privó una vez que se codificó la información.

3.3.2 Análisis del informe de Michael Mackey (auditor)

El informe Mackey señala un conjunto de causas que interactuaron generando el problema del FOBAPROA y del IPAB.

En primer lugar señala que el proceso de privatización condujo a una excesiva concentración de la propiedad de los bancos. En segundo lugar, una legislación bancaria inadecuada creó un ambiente de supervisión deficiente y a esta circunstancia se aunaron garantías gubernamentales implícitas de que el contribuyente pagara a los bancos todos los créditos

¹¹¹ Informe de Michael Mackey sobre las auditorías al Fobaproa, Introducción, p. 5

incobrables. De esta manera se incentivó a los bancos en el otorgamiento de créditos y no se les incentivó a implementar las estructuras administrativas adecuadas.¹¹²

En tercer lugar, grupos financieros poderosos eran copropietarios de los bancos, lo que dio lugar a créditos irregulares y, en algunos casos, ilegales de los bancos a estos mismos grupos y consorcios (créditos cruzados).¹¹³

En cuarto lugar, los bancos se capitalizaron con dinero prestado por los mismos bancos. Estos autopréstamos y la inclusión de importantes montos de impuestos diferidos como activos en los estados de los bancos, generaron una imagen excesivamente optimista del grado de capitalización de los bancos y ocultaban su vulnerabilidad real ante cambios en el clima económico.¹¹⁴

En quinto lugar, deficientes políticas económicas originaron la crisis de devaluación de 1994, generando posteriormente altas tasas de inflación, las cuales generaron altas tasas activas de interés, sobre todo en 1995, y esta circunstancia, con los altos márgenes de intermediación agravaron enormemente el problema ya existente de cartera vencida.¹¹⁵

A partir de este conjunto de causas, muchos bancos estaban –en diferentes grados- en quiebra técnica. Ante esta situación, las autoridades de la SHCP, del Banco de México y de la CNBV –representadas todas en el Comité Técnico del Fobaproa- tenían dos opciones:

1. Una opción era incentivar a los bancos a recuperar al máximo los créditos de grandes y medianos deudores y apoyar a los pequeños deudores y cubrir por el Fobaproa los ahorros de los depositantes de bancos en quiebra.

¹¹² Informe Mackey. Pag. 96

¹¹³ Ibid. Pag. 97

¹¹⁴ Ibid. Pag. 97

¹¹⁵ Ibid. Pag. 57

2. Una segunda opción era rescatar ya no sólo a los ahorradores, sino a los mismos bancos, inclusive los que manifiestamente no eran viables, absorbiendo a través del Fobaproa los créditos de deudores grandes, medianos y pequeños que eran renuentes o incapaces de pagar lo que debían.

Obviamente, la primera opción reduciría de forma considerable el costo del rescate para el contribuyente, pero el Fobaproa, siguiendo las órdenes de la SHCP, optó por la segunda, aumentando significativamente el costo del rescate porque distorsionaba el mecanismo de mercado al no permitir y/o forzar a tiempo la quiebra de los bancos inviables.¹¹⁶

El costo fiscal real para el contribuyente es difícil de estimar, porque Mackey no tuvo acceso a toda la información necesaria para una auditoría, al grado que él mismo confiesa que su informe es una evaluación, y no llega a una verdadera auditoría¹¹⁷ y que sus estimaciones del verdadero costo fiscal, aunque corrigen las del propio gobierno, no son suficientes.¹¹⁸ Además el costo fiscal a futuro es difícil estimar, por la capitalización de intereses de los Pagares del Fobaproa.¹¹⁹

A) Síntesis y Análisis de los datos del informe Mackey.

El informe Mackey contiene tres tipos de datos que son de interés en el contexto del análisis que estamos llevando a cabo:

1. En primer lugar, presenta un balance actualizado de pasivos y activos del Fobaproa, que conlleva implícitas tasas de recuperación de cartera vencida y de participación en pérdida.

¹¹⁶ Ibid. Pág 105 y 106.

¹¹⁷ Ibid. Pág. 203 y 204

¹¹⁸ Ibid. Pág 203 y 204

¹¹⁹ Ibid. Pág. 204

2. En segundo lugar contiene una lista de los 2,407 créditos irregulares (llamados *reportable transactions* por Mackey), que permite ordenarlos según los diferentes tamaños de los créditos.
3. La misma lista permite ordenar los créditos por banco y por tipo de irregularidad.

A1. Balance actualizado a junio de 1998 de pasivos y activos.

El informe Mackey presenta un balance actualizado de los pasivos y activos del Fobaproa, con algunas correcciones a los datos presentados por el gobierno en marzo de 1998.

Cuadro 3.11 Balance de pasivos y activos del Fobaproa, junio de 1998

Activos (miles de millones de pesos)		Pasivos (miles de millones de pesos)	
1. Activos Liquidos	19.8	1. Banco de México	49.9
2. Valores, préstamos a bancos	11.2	2. Nafin	8.5
3. Cobranza créditos capitalización	57.4	3. Pagarés capitalización	171.6
4. Cobranza créditos saneamiento	47.7	4. Pagarés saneamiento	284.2
	_____+		_____+
Total 3 y 4	105.1	Total pagarés 3 y 4	455.8
5. Participación bancos en pérdidas	34.1	5. Programa apoyo deudores	18.1
6. Otros activos directos	26.6	6. Otros pasivos directos	17.9
	_____+		_____+
Total activos directos	196.8	Total pasivos directos	550.2
6. Activos indirectos	36.7	Pasivos indirectos	109.6
7. Programa apoyo a deudores	18.1		
	_____+		_____+
Total	251.6	Total	659.8

Fuente: Informe Mackey

Este balance contiene implícitamente una tasa de recuperación de (=TRC), es decir $TRC = 105.1/455.8 = 23.1\%$.

Además, contiene implícitamente una tasa de participación en pérdida de los bancos, es decir: $TPPB = 34.1/(455.8-105.1) = 29.9\%$.

Y por fin tiene una estimación del costo fiscal para el contribuyente $CFC = (659.8-251.6)/659.8 = 61.9\%$.

Cuadro 3.12 Distribución del costo del rescate bancario según la propuesta del gobierno

	Monto recuperación			Participación en pérdida			
	Pasivos posible			Bancos		Contribuyente	
		%	Mmp	%	mmp	%	mmp
Total de cartera	455.8	20.0%=	91.2	9.35%	34.1	90.65%	330.5
- Capitalización	171.6	20.0%=	34.3				
- Saneamiento	284.2	20.0%=	56.8				
Otros pasivos	204.0	55.1%=	112.4	0%	0.0	100%	91.6
	_____+		_____+		_____+		_____+
Total	659.8		203.6		34.1		422.1
Proporción de pasivos	100.0%		30.9%		5.2%		64.0%

Fuente: Informe Mackey

Sobre esta propuesta del gobierno, Mackey hace una mínima corrección a favor del contribuyente. En lugar de una tasa de recuperación del 20%, él estima una recuperación de cartera de 23.1%, y en lugar de una participación de los bancos en la pérdida del 25%, él sugiere 29.9%. Estas tasas están implícitas en el balance de activos y pasivos que Mackey presenta en su informe. El resultado es que en el caso de la propuesta gubernamental, el contribuyente pagará el

64% de los pasivos del Fobaproa/IPAB, y en el caso de la propuesta de Mackey, 62%, una mejora de dos puntos porcentuales nada más. (Véase cuadro 3.13).

Cuadro 3.13 Distribución del costo del rescate bancario según la propuesta de Mackey

	Monto recuperación			Participación en pérdida			
	Pasivos posible			Bancos		Contribuyente	
			%	Mmp	%	mmp	%
Total de cartera	455.8	23.6%=	105.1	9.7%	34.1	90.3%	316.6
- Capitalización	171.6	33.4%=	57.4				
- Saneamiento	284.2	16.7%=	47.7				
Otros pasivos	204.0	55.1%=	112.4	0%	0.0	100%	91.6
	_____+		_____+		_____+		_____+
Total	659.8		217.50		34.1		408.2
Proporción de pasivos	100.0%		33.0%		5.2%		61.9%

Fuente: Informe Mackey

A2. Créditos irregulares según su tamaño

El informe Mackey presenta, además, un listado completo de los créditos irregulares (llamados por él *reportable transactions*), pero sin dar los nombres de las personas físicas y morales que recibieron estos créditos (los deudores). Los siguientes cuadros presentan los datos de todos los créditos irregulares, según su tamaño y programa de rescate (capitalización o saneamiento e intervención).

Cuadro 3.14 El total de créditos irregulares según su tamaño según Mackey, octubre de 1996.

Crédito	Rango	Deudores		Monto	
		Número	%	Pesos	%
Mini	Menor a 1 millón	1,140	47.4%	272.27 m	0.37%
Pequeño	De 1 a 10 m	581	24.1%	2,144.96 m	2.91%
Mediano	De 10 a 20 m	198	8.2%	2,872.03 m	3.89%
Grande	De 20 a 50 m	269	11.2%	8,232.91 m	11.16%
Gigante	Mayor a 50 millones	219	9.1%	60,253.26 m	81.67%
		_____+	_____+	_____+	_____+
Total		2,407	100%	73,775.43 m	100%

Fuente: Informe Mackey.

Cuadro 3.15 Los créditos irregulares de los bancos capitalizados según su tamaño

Crédito	Rango	Deudores		Monto	
		Número	%	Pesos	%
Mini	Menor a 1 millón	199	42.4%	58.82 m	0.60%
Pequeño	De 1 a 10 m	157	33.5%	655.35 m	6.68%
Mediano	De 10 a 20 m	55	11.7%	780.97 m	7.96%
Grande	De 20 a 50 m	34	7.2%	1,091.81 m	11.13%
Gigante	Mayor a 50 millones	24	5.1%	7,223.16 m	73.63%
		_____+	_____+	_____+	_____+
Total		469	100%	9,810.10 m	100%

Fuente: Informe Mackey.

Cuadro 3.16 Créditos irregulares de bancos saneados o intervenidos según su tamaño

Crédito	Rango	Deudores		Monto	
		Número	%	Pesos	%
Mini	Menor a 1 millón	941	48.6%	213.45 m	0.33%
Pequeño	De 1 a 10 m	424	21.9%	1,489.61 m	2.33%
Mediano	De 10 a 20 m	143	7.4%	2,091.06 m	3.27%
Grande	De 20 a 50 m	235	12.1%	7,141.10 m	11.16%
Gigante	Mayor a 50 millones	195	10.1%	53, 030.1 m	82.91%
		_____+	_____+	_____+	_____+
Total		1,938	100%	63,965.33 m	100%

Fuente: Informe Mackey.

A3. Créditos irregulares reportados por Mackey.

Cuadro 3.17 Créditos irregulares reportados por Mackey

	Aa	Ab	B	C	Total	Deudores
Anáhuac			234.28		234.28 m	8
Atlántico	1,201.94	362.59	542.08		2,106.62 m	135
Banamex	4,070.06				4,070.06 m	146
Bancen			1,849.59		1,849.59 m	36
Bancomer	1,807.16	338.20			2,145.36 m	142
Bancrecer	9,572.78				9,572.78 m	282
Banorte	35.36				35.36 m	2
Banpaís			1,261.30	950.50	2,211.80 m	39
BBV	483.41	6.78			490.19 m	8
Bital	3,064.33	4.80			3,069.13 m	171

Cuadro 3.17 Créditos irregulares reportados por Mackey

	Aa	Ab	B	C	Total	Deudores
Capital			2,544.21	24.75	2,568.96 m	11
Confía			8,176.29	890.11	9,066.40 m	12
Cremita			947.31		947.31 m	5
Industrial			361.13		361.13 m	8
Interestatal			740.46	143.45	883.91 m	111
Inverlat			10,096.79		10,096.79 m	71
Obrero			717.01		717.01 m	6
Oriente			1,640.47	42.31	1,682.79 m	33
Promex	11,141.50	3.98			1,145.48 m	166
Pronorte			23.90		23.90 m	3
Serfín	3,401.66				3,401.66 m	938
Sureste			44.27	30.54	74.81 m	8
Unión			13,063.33	3,956.79	17,020.11 m	66
Total	24,778.20	716.35	42,242.42	6,038.45	73,775.43 m	2,407

Aa= Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el Fobaproa a través del programa PCCC, identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el Fobaproa.

Ab= Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el Fobaproa a través del programa PCCC, identificados por los despachos contratados que NO fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el Fobaproa.

B= Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamiento a partes con las que tenían alguna relación o afiliación.

C= Las transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden calificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan las instituciones financieras mexicanas.

Fuente: Informe Mackey.

3.4 El resultado del rescate: Una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente.

El rescate bancario y los costos que por este se tiene, representa un vínculo muy claro entre los ciudadanos y, digámoslo de nuevo, el costo del Fobaproa. Desgraciadamente la mayoría de la población, el ciudadano común, no se imagina cómo afectó, esta afectando y afectará el enorme rescate que estableció el gobierno, en su momento, para salvar al sistema bancario.

Mario Delgado Carrillo en su análisis “El impacto presupuestal del rescate financiero”¹²⁰ señala que en el Presupuesto de Egresos de la Federación es donde toda la ciudadanía puede empezar a notar y sentir el futuro inmediato de los estragos del rescate bancario. Efectivamente, como bien lo señala Mario Delgado Carrillo el impacto presupuestal de este rescate, hizo que el Gobierno Federal tome decisiones que innegablemente afectan a la población, por ejemplo, el gobierno tuvo que reducir el gasto público y realizar un alza en los impuestos para enfrentar la deuda que se asumió por el rescate.

Más aún, señala Carrillo que el Costo Fiscal tendrá que pagarse con los recursos de todos los mexicanos. Este costo, continúa Carrillo, se calcula una vez que a los pasivos totales del saneamiento financiero se les resta el valor que se obtendrá por la venta de los activos en poder del IPAB, es decir, el Costo Fiscal representa la diferencia entre el “pago” que realizó el gobierno para sanear las deudas de los bancos y la venta de todos aquellos activos (cartera y bienes muebles e inmuebles) que el gobierno pueda obtener, dicho de otra forma, por ejemplo, las carteras que están en poder del IPAB, la mayoría cartera mala que es difícil realizar su recuperación, se recupera en la mayoría de los casos, por debajo de su valor y en muy pocos

¹²⁰ Véase a Delgado Carrillo, Mario. “El impacto Presupuestal del rescate Bancario”. Del Fobaproa al IPAB. Op. Cit pp. 107-125

casos se logra el pago de capital y se condonan los intereses generados. En el caso de los bienes el IPAB se sujeta a las condiciones que le marca el Mercado, la venta de estos activos, difícil por lo que representa el mercado y por lo que marca la normatividad existente, implican una serie de gastos que impactan al final con el producto de la venta debido a que del pago por este bien, tendrá que restársele los gastos de subastas (publicación, convocatorias, etc) y gastos de administración (vigilancia, seguros, etc) que tiene que realizar el IPAB con este tipo de activos.

Al final, en el caso de las carteras, lo que el gobierno pago por su rescate versus recuperación de cartera, representa un porcentaje muy por debajo de su costo real y, en el caso de los bienes, lo que el gobierno gasta para mantener, resguardar y administrar los mismos versus enajenación de bienes, representan sólo un parte del costo de estos activos.

Sin embargo, señala Carrillo que algunos otros factores son también determinantes para el incremento del costo fiscal, como lo son el financiamiento de la banca al sector privado, la vulnerabilidad en la balanza de pagos, la liquidez del sistema financiero, la existencia de un seguro de depósito explícito y el marco legal para sancionar conductas fraudulentas.

Por otra parte, además del costo fiscal, no podemos dejar a un lado que el costo de los pasivos representa un problema para el IPAB, veamos la siguiente nota: "...de utilizar el IPAB el total de sus cuotas durante los siguientes 30 años (a partir de 1998) para pagar su pasivos, esto equivaldría a que el Instituto no tenga recursos para enfrentar problemas de las instituciones financieras en los próximos 30 años y mucho menos para enfrentar una crisis global como la de 1995, por lo que cualquier problema que surgiera en un banco, por pequeño que éste fuera, tendría que solventarse nuevamente con recursos presupuestales..."¹²¹

¹²¹ Ibid. Pág. 110

El hecho de que el IPAB no tenga la capacidad financiera para solventar un posible problema bancario-financiero, representa un foco rojo si consideramos que la naturaleza del IPAB es tener las capacidades técnicas y financieras para enfrentar los problemas del sistema financiero, si el IPAB no cumple con su objetivo primario el problema latente de una crisis siempre existirá.

Ahora bien, en el informe de Mackey el desglose de los pasivos del rescate bancario del período de febrero de 1998 a junio de 1999 manifestaban un incremento de los pasivos del Fobaproa veamos el cuadro 3.18:

:

Cuadro 3.18 Pasivos del FOBAPROA

(millones de pesos)

	28-Feb-98	% del PIB 98	30-Jun-99	% del PIB 99
Pasivos directos				
Banco de México	48,500.0	1.20	60,600.0	1.30
NAFIN	8,000.0	0.21	8,400.0	0.18
Programas de Capitalización	160,400.0	4.15	220,800.0	4.75
Saneamiento	202,100.0	5.22	293,800.0	6.32
Programa de dación en pago	12,900.0	0.33	14,400.0	0.31
Programa de apoyo a deudores	15,700.0	0.41	17,200.0	0.37
Otros	1,900.0	0.05	1,600.0	0.03
Total de pasivos directos	447,500.0	11.57	616,800.0	13.27
Pasivos indirectos				
Pagarés por venta de suc. de inst. intervendidas	20,100.0	0.52	21,600.0	0.46
Otros pasivos de instituciones intervenidas	82,300.0	2.13	114,000.0	2.45
Pasivos contingentes de las inst. intervenidas	2,400.0	0.06	7,700.0	0.17

Cuadro 3.18 Pasivos del FOBAPROA

(millones de pesos)

	28-Feb-98	% del PIB 98	30-Jun-99	% del PIB 99
Total de pasivos indirectos	104,800.0	2.71	143,300.0	3.08
Total de los pasivos	552,300.0	14.27	760,100.0	16.35
Pagos realizados a valor presente	83,266.3	2.15	168,758.3	3.63
Total	635,566.3	16.43	928,858.3	19.98

Fuente: Informe Mackey

Como se puede observar en el cuadro anterior, el informe de Mackey señala que el costo de los pasivos creció en un 8% con cargo al PIB. A estos pasivos se les debe restar el monto que se obtendrá por la venta de los activos en poder del IPAB para obtener el costo fiscal.

Por otra parte, el impacto presupuestal del rescate bancario en el período de 1995-1999 nos deja muy en claro el destino de los recursos que tuvo que realizar el gobierno para atender este problema. En el cuadro 3.19 podremos ver los recursos que se destinaron para el saneamiento financiero en el período señalado:

Cuadro 3.19 Recursos destinados para saneamiento financiero (1995-1999)

(millones de pesos corrientes)

Año	Presupuestado	Ejercido	% variación
1995	366.29	15,858.15	4,229.39
1996	1,426.80	21,879.80	1,433.48
1997	2,343.09	40,757.50	1,639.47
1998	10,719.00	10,106.80	-5.7
1999	25,145.10	25,145.10	
Total		113,602.25	

Fuente: Delgado Carrillo, Mario. "El impacto Presupuestal del rescate Bancario". Del Fobaproa al IPAB. Pág. 112

Es un hecho que el Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público, ha tenido que destinar cuantiosas cantidades para el rescate bancario, por esta razón existe una gran incertidumbre en el Presupuesto de Egresos que año con año se ejerce. “...el Fondo para la Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) de 1994 a 1998, y del Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), desde 1999 a la fecha, supone un “costo fiscal” de un billón 300 mil millones de pesos, alcanzo el 19 por ciento del PIB...”¹²²

Samuel I.del Villar, señala efectivamente como el costo fiscal del rescate con el transcurso de los años afecta más al PIB.

“...el valor presente del costo fiscal de los programas de saneamiento financiero se había inflado a 210 mil 300 millones (para fines de 1996): 8 por ciento del PIB. Para 1998, cuando Hacienda pretendió escribir “la verdadera historia del Fobaproa” informó que dicho costo era 157.7 por ciento superior, 542 mil millones de pesos, 14.4 por ciento del PIB. Al año siguiente...la deuda transferida del Fobaproa al IPAB fue inflada adicionalmente y extraordinariamente en 235 mil 246 millones de pesos (48 por ciento más sobre la reportada en el último balance del Fobaproa), para alcanzar 722,465 miles de millones...

...En 2002 el Secretario de Hacienda, Francisco Gil, reafirmo el anticonstitucional e ilícito “costo fiscal” de esta deuda y su servicio con 19 por ciento del PIB. A principios de 2004 se reportó el referido “costo fiscal” en un billón 272 miles de millones de pesos...”¹²³

Como podemos observar, el costo fiscal por el rescate bancario implica que los contribuyentes debemos asumir, con el pago de nuestros impuestos, la deuda que el gobierno asumió por el rescate ilícito de las operaciones del Fobaproa.

¹²² Del Villar, Samuel I. “Fobaproa-IPAB: la deuda de la corrupción”. La Jornada 8 de noviembre de 2004. Véase la página <http://www.jornada.unam.mx/2004/nov04>

¹²³ Ibid

“La deuda bruta derivada de los pagarés del rescate bancario ascendió este año (a 1994) a 768 mil 320 millones de pesos, cifra que representa aproximadamente 40 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005...

...De esa cantidad de deuda los contribuyentes deberán pagar, solamente por concepto de intereses, 32 mil millones de pesos durante el próximo año (el 2005) a cinco bancos: Banamext, BBVA-Bancomer, Banorte, HSBC y Santander...”¹²⁴

El resultado del rescate bancario de 1994 y 1995, representa una serie de acontecimientos donde van involucrados ilícitos cometidos y permitidos por las autoridades reguladoras del sistema financiero; los problemas de los bancos terminaron una vez que el Gobierno Federal decidió convertir en deuda pública los pasivos del Fobaproa, esta decisión trajo consigo que los contribuyentes fuéramos los encargados de pagar la deuda asumida por el Gobierno Federal.

Los estragos de la crisis se han notado cada vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el costo fiscal de la deuda se manifestó con un 8 por ciento del PIB en 1996, para el 2004 este había crecido al 19 por ciento del PIB.

Definitivamente, la corrupción que se generó con la privatización de los bancos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los ilícitos cometidos alrededor del sistema bancario, misma corrupción e ilícitos que protegió Ernesto Zedillo y ahora Vicente Fox, gravaron y estrangulaban indefinidamente los ingresos de la población y el futuro del País. El gobierno actuó en contra de las leyes, de nuestra Constitución, su legalidad, en contra de la ética pública, ostentó contra nuestros derechos e hizo que cada uno de nosotros, con cada pago de nuestros impuestos, enfrentemos por años una deuda que salvaguarda los intereses de los poderosos de aquellos empresarios, bancarios y políticos que cometieron ilícitos y que el gobierno rescato.

¹²⁴ Garduño, Roberto y Méndez, Enrique. “La deuda bruta del rescate bancario equivale a 40% del presupuesto de 2005”. La Jornada 10 de noviembre de 2004. Véase la página <http://www.jornada.unam.mx/2004/nov04>

Conclusiones

Las crisis bancarias han acaparado la atención de los especialistas y público en general, hecho que se explica por la elevada frecuencia de estos eventos en los últimos 25 años. Los factores que ocasionan estas crisis son diversos. Algunos son de orden macroeconómico y otros de orden microeconómico, además de considerar los problemas propios de cada nación.

Ante la diversidad de factores que influyen en la gestación de una crisis, la solución a un evento de esta naturaleza no es sencilla y, en general, requiere de la aplicación de diversas medidas para enfrentar sus múltiples dimensiones (problemas de liquidez, cartera vencida, capitalización insuficiente, etc.).

Por tal razón, el Estado interviene como ente normativo en la formación y organización del mercado, en la estabilidad del comportamiento del mercado y en la normatividad en la distribución de la riqueza, por ello el Estado cumple con una función reguladora, asignativa, redistributiva y estabilizadora.

Destacan dos puntos: función reguladora y estabilizadora. El Estado es el responsable de aplicar medidas que regulen al mercado lo que conllevará al buen funcionamiento del mismo y el Estado es el responsable de reducir las perturbaciones cíclicas de la economía (función estabilizadora).

Por ello, la regulación del Estado y su intervención en la economía es simplemente indispensable. Si consideramos que las políticas gubernamentales, implementadas a través de la Administración Pública, determinan la autoridad política y la forma como se atienden los intereses públicos, debemos por tanto, entender que cualquier problema de crisis económica – como el caso mexicano de 1995- que rebase los parámetros del mercado e involucre aspectos

sociales y políticos, el Estado por obligación constitucional deberá intervenir para la solución de la misma.

La intervención del Estado mexicano en la economía cuenta con una estructura jurídica que le permite ser el principal eje del desarrollo económico, asimismo, la norma le da facultad al Estado de tener injerencia en los problemas de corte económico, en base a este razonamiento señalamos que en el caso de la crisis bancaria de 1995 la obligación del Estado era estructurar los mecanismos necesarios –programas para el rescate bancario- que permitieran a la economía mexicana salir del gran problema financiero, consideramos, que el costo de dicha intervención, derivado de ilegalidades, es el fundamento a las críticas que se le pueden hacer a la intervención del gobierno ante el problema de 1995, el razonamiento es el siguiente: los banqueros saben que manejar y/o administrar un banco es un negocio redondo, arriesgan en inversiones, realizan inversiones fraudulentas porque saben que en cualquier momento, ante cualquier problema, el gobierno interviene para no tener un colapso económico.

Por ello la importancia que tienen los Órganos Reguladores del Sistema Financiero; a través de éstos (S.H.C.P, BANXICO, C.N.B.V.), el gobierno implementa las medidas de supervisión y regulación financiera, por eso el Gobierno Federal carga con gran parte de responsabilidad con los resultados del FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario, implementados para la solución de la crisis bancaria de 1995.

Y la banca, considerando que su actividad es la de custodiar depósitos y prestar recursos económicos, carga con la otra parte de responsabilidad de la crisis financiera de 1995.

Punto aparte merece el Sistema de Pagos y el seguro de depósitos que se desarrollo en el Capítulo I, considerando que los bancos son parte vital de cualquier economía ya que tienen a cargo la administración del sistema de pagos y su función de intermediación entre ahorradores e inversionistas es necesaria para la canalización eficiente de los recursos hacia proyectos de

inversión, la banca juega un papel importantísimo para que no se presente un desajuste en el sistema de pagos, si se da éste estamos ante el escenario de una eventual crisis bancaria.

Derivado de lo anterior se implementa el seguro sobre los depósitos que se define como un mecanismo que minimiza la probabilidad de una eventual crisis bancaria. Las ventajas de contar con este seguro es que proporciona confianza a los depositantes e impide que se retiren los fondos en la primera sospecha de problemas financieros; las desventajas es que propicia que los depositantes no se preocupen en averiguar si un banco es o no solvente ya que el gobierno garantiza el pago de sus intereses y capital, además los directivos de los bancos tienen incentivos a invertir en proyectos riesgosos con el propósito de recuperarse de las pérdidas resultantes.

El resultado es que los bancos terminan en quiebra y el gobierno asume las pérdidas (los contribuyentes enfrentan las pérdidas con el pago de sus impuestos).

Además de lo anterior, se presenta el problema de daño o riesgo moral de la actividad bancaria, donde el principal insumo es la información, si una de las partes posee mayor información que la otra parte, el primero tiene ventajas en la toma de decisiones, efectivamente, los banqueros actuaron “mañosamente” al ocultar información de los pasivos a transferir del FOBAPROA al Gobierno Federal.

El Liberalismo Social, como se definió para el caso mexicano en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se presentó bajo el esquema de reformas legales e institucionales. Estas reformas fueron encaminadas ha establecer políticas de corte neoliberal impuestas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, entre otros, dichas políticas terminaron en la crisis de 1995.

Los factores microeconómicos de las crisis sistémicas principalmente presentan seis puntos: 1) Una administración deficiente de los bancos (para la crisis de 1995, la privatización de los bancos que se llevó en 1990 se otorgó a caseros de bolsa lo que provocó la pérdida de capital

humano con experiencia en la administración bancaria); 2) Falta de regulación y supervisión (los órganos reguladores del sistema financiero mexicano supervisaban y regulaban a los bancos bajo una normatividad ortodoxa, además de que no se aplicaban medidas más estrictas en la supervisión y regulación bancaria); 3) Intervención excesiva del gobierno (con la experiencia de la nacionalización de la banca, el gobierno de Salinas de Gortari optó por la privatización de los bancos que se otorgó a amigos cercanos al gobierno en ese momento); 4) Préstamos por motivos políticos (el famoso apoyo al PRI en las campañas electorales es un claro ejemplo de la crisis de 1995); 5) Seguro sobre los depósitos (al privatizarse los bancos en 1990 y al ser el precio de la concesión tal alto, los banqueros se dieron a la tarea de recuperar lo más pronto posible su inversión por lo que se crearon empresas fantasmas, autopréstamos, etc., debido a que sabían que en caso de un problema financiero el gobierno respondía ante las contingencias) y 6) Deficiencias del marco legal y judicial.

Además de lo anterior, los factores macroeconómicos agudizan las crisis sistémicas; para el caso mexicano de 1995, los acontecimientos políticos, asesinatos políticos, salidas inesperadas de capital, repuntes en las tasas de inflación, agrandaron el problema de la crisis de 1995.

En resumen, podemos decir que son cuatro momentos en una crisis bancaria:

Primero: Se gestan en economías que aplican políticas domésticas que promueven un cambio estructural (reformas económicas y programas de ajuste);

Segundo: Se facilita la entrada de capital externo y permite la expansión del crédito al sector privado y va acompañado de una supervisión bancaria incapaz de detener prácticas bancarias imprudentes;

Tercero: Las autoridades extienden créditos de emergencia, se intervienen instituciones bancarias en problemas y atienden requerimientos de capitalización y contables y;

Cuarto: Las autoridades instrumentan medidas adicionales para fortalecer a los bancos a través de inyección de capital, compra de cartera en problemas, fusión o liquidación de bancos y revisando el marco regulatorio y fortaleciendo la supervisión.

Las medidas adoptadas por las autoridades para enfrentar la crisis fue el tema central de esta investigación. Para el caso FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario y la legalización del rescate con la creación del IPAB. Estos se edificaron con la finalidad de evitar la quiebra generalizada de los bancos, minimizar el impacto fiscal y monetario del rescate bancario, promover la cultura de pago, la confianza y la credibilidad pública y fortalecer a los bancos para que cumplan con su función de financiar la dinámica económica.

El Gobierno Federal implementó los Programas de Rescate Bancario como medidas para enfrentar la crisis (compras de cartera, intervención y cierre de instituciones, apoyos a deudores, etc.), y la rapidez con la que se aplicaron (la mayoría en un plazo menor a los nueve meses), fueron similares a lo observado en aquellos países que han tenido éxito en la resolución definitiva de sus problemas bancarios. En el caso mexicano, sin embargo, los programas de rescate y reestructuración tuvieron un éxito relativo. Esto es, si bien se evitó una crisis sistémica y el colapso del sistema de pagos, la rehabilitación de la banca (la recuperación de su viabilidad financiera y capacidad de intermediación) ha sido lenta y, sobre todo, más costosa a lo inicialmente previsto.

El FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario tenía tres campos por solucionar: el Sistema de Pagos; la viabilidad financiera (solvencia y rentabilidad) y la capacidad de intermediación.

Para conseguir estos objetivos el gobierno intervino con tres políticas bien definidas: intervención y saneamiento de bancos; capitalización y compra de cartera y operaciones de rescate, fusiones y adquisiciones.

El resultado de las políticas implementadas, a través del FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario, por el gobierno se analizaron a partir de los indicadores señalados por el FMI, como se muestra en el siguiente cuadro:

Conjunto básico de medidas para la solución de una crisis bancaria según el FMI	Acciones instrumentadas por el gobierno mexicano para la solución de la crisis de 1995
Apoyos de Liquidez en moneda extranjera	Programa de Financiamiento de Liquidez en Dólares
Fusión de Instituciones en problemas	Intervención y fusión de Instituciones en problemas a través del FOBAPROA
Intercambio de Bonos del gobierno por cartera vencida de los bancos	Esquemas de Compra de Cartera a través del FOBAPROA
Esquemas de reestructuración de deuda	FOPYME, FINAPE, ADE
Liquidación de Bancos insolventes	Liquidación de Bancos insolventes a través del FOBAPROA
Privatización de bancos	En el período de 1990 a 1992 se privatizaron 18 instituciones de crédito

Fuente: Elaborado en base a la información recopilado en esta investigación.

Como se puede observar el gobierno mexicano siguió al pie de la letra las medidas que el FMI señala como básicas para la solución de una crisis bancaria, el último punto, Privatización de bancos, se había hecho en los años de 1990 a 1992, por lo que en realidad las acciones del Gobierno Federal cumplían con el conjunto básico de medidas que el FMI especificaba.

Las medidas aplicadas por el Gobierno Federal para combatir la crisis de 1995 estructuradas a través del FOBAPROA y los Programas de Rescate Bancario, demuestran la fragilidad legal y financiera del FOBAPROA ya que este fondo fue insuficiente para dar solución al problema bancario de 1995, por un lado, las medidas adoptadas se hicieron de conformidad a las políticas que el FMI considera como básicas para la solución de una crisis bancaria, sin embargo, los resultados de dichas políticas demuestran que el impacto en los tres campos a combatir y que dieron origen al FOBAPROA y a los Programas de Rescate Bancario, no tuvieron el éxito esperado, de los tres sólo uno fue positivo (el sistema de pagos). Asimismo, concluimos

que el resultado más grave con la implementación de estas medidas fue el costo que representó para la sociedad, dado que el rescate bancario paso a deuda pública que a lo largo de muchos años la pagaremos nosotros como contribuyentes.

La falta de un avance importante en el fortalecimiento del sistema financiero así como los elementos que explican la fragilidad del FOBAPROA y los Programas de rescate Bancario obedece a diversos factores entre los que se encuentran: los criterios contables aplicados a la cartera vencida en México; el fondeo de las instituciones intervenidas; problemas de información asimétrica presentes al momento de la instrumentación de los programas de compra de cartera; sobrevaluación de la cartera que los bancos pasaron al FOBAPROA; deficiencias de las instancias legales y jurídicas para la resolución de las disputas entre acreedores y deudores; apoyos políticos a deudores; y una obsoleta Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos que determina la fragilidad legal del FOBAPROA.

La decisión de reconocer los pasivos del FOBAPROA como deuda pública e intercambiar los pagarés al IPAB, fue la decisión que tomo el gobierno por ello, concluimos que el resultado del rescate fue una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente a través del pago de sus impuestos.

El seguro de depósitos ilimitados permitió operaciones irregulares que el FOBAPROA no pudo enfrentar, a esto habrá que sumarle tres factores:

1. Una Ley bancaria laxa;
2. Falta de una auditoría a fondo de los apoyos del FOBAPROA y;
3. Una supervisión bancaria débil.

La legalización del rescate bancario se da en 1999 con la creación del IPAB, este instituto, surge con la finalidad de establecer un sistema de protección al ahorro bancario y regular los

apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección a los intereses del público ahorrador.

Cabe señalar que al contrario del FOBAPROA, al IPAB si se le da el carácter de entidad pública por lo que se regula de acuerdo a las leyes aplicables a las entidades paraestatales.

Nosotros consideramos que con los acontecimientos dados una vez que el IPAB entró en vigor, el gobierno tendrá que buscar otro mecanismo más eficiente con la finalidad de que pueda enfrentar las contingencias económicas, donde el sistema financiero se consolide como el medio de crecimiento y desarrollo económico.

Para esto, es indispensable que se esclarezca ante la opinión pública las ilegalidades que se dieron durante los años noventas, es precisamente en este apartado donde los banqueros fungen como uno de los grandes responsables de la crisis de 1995, en estas conclusiones se ha abarcado la responsabilidad del gobierno ante la crisis de 1995, sin embargo, no hay que omitir que banqueros como el caso de Cabal Peniche (Banco Unión), Isidoro Rodríguez “El Divino” (BANPAIS) y Lankeenau (Banco Confía y Uniones de Crédito ABACO), cargaron con procesos judiciales por las ilegalidades que cometieron. Cabe señalar que hay casos que no se han dado a conocer a la opinión pública.

Para enero de 1999, el adeudo que transfirió el FOBAPROA al IPAB fue de 552 millones de pesos, para diciembre del mismo año dicha cifra había crecido a 900 millones de pesos, esto representó que el gobierno ajustará las finanzas públicas, por una parte en el presupuesto de la Federación se estableció una partida para el IPAB, y por otra parte se tuvo que determinar ajustes en los impuestos a los contribuyentes, es aquí precisamente donde determinamos que la legalización del rescate bancario tiene como resultado una deuda pública asumida por el gobierno y enfrentada por el contribuyente.

Esta investigación nos permite señalar que el caso del FOBAPROA y de los Programas de Rescate Bancario, demuestran que el papel del Estado, su intervención, en la economía es indispensable. Indudablemente este trabajo es insuficiente para esclarecer lo sucedido durante la crisis bancaria de 1995. El IPAB es un organismo descentralizado que por su propia estructura está condenado a desaparecer y el gobierno buscará otro mecanismo que enfrente las contingencias del sistema financiero.

Glosario de Términos

Actividad Económica	Conjunto de acciones que tienen por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios generados para satisfacer las necesidades materiales y sociales.
Activos	Conjunto de bienes y derechos reales y personales sobre lo que se tiene propiedad. Termino contable – financiero con el que se denominará al conjunto de recursos económicos con los que cuenta una persona, sociedad, corporación, entidad, empresa o cualquier organización económica.
Activo Financiero	Son aquellos activos que se caracterizan por estar expresados y ser representativos en moneda corriente actual. Su monto se fija por contrato y originan a sus tenedores un aumento o disminución en el poder de compra según tengan o no una redituabilidad por encima de la inflación.
Administración	Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros. Algunos tratadistas la dividen en: planificación, organización, dirección y control. Otros consideran cinco etapas del proceso administrativo: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.
Administración Pública	Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican normas, políticas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que la Constitución Federal, y las Estatales confieren al gobierno federal, estatal y municipal.
Administración Pública Central	Conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.
Administración Paraestatal	Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones

nacionales de seguros y los fideicomisos.

Agentes económicos Se refiere a la clasificación de las unidades administrativas, productivas o consumidoras que participan en la economía; en Cuentas Nacionales se consideran agentes económicos a las familias, empresas, gobierno y el exterior. En el caso de las transferencias, los agentes económicos son: Empresas Públicas, Empresas Privadas, Organismos Descentralizados, Productores de Mercancías, Instituciones de Seguridad Social, Organismos Descentralizados Productores de Servicios Sociales y Comunales, Instituciones Privadas sin fines de lucro, Particulares, Estados y Municipios, y el Exterior.

Agente Financiero Institución financiera que actúa como intermediaria de un cliente, empresa o gobierno para negociar, promover y controlar préstamos ante otro banco o agencia financiera.

Ahorro Es la cantidad monetaria excedente de las personas e instituciones sobre sus gastos. También se denomina así a la parte de la renta que después de impuestos no se consume, en el caso de las personas físicas, ni se distribuye en el caso de la sociedad.

Es el ingreso no consumido, es decir la diferencia entre el ingreso y el consumo. En una economía abierta debe considerarse el agregado de las transferencias netas del exterior o la sustracción de las transferencias netas al exterior. Para una economía cerrada el ahorro es igual a la inversión (ahorro e inversión realizada en contraposición a ahorro e inversión deseada).

Ahorro significa "reservar" una capacidad productiva, no empleada en la producción de bienes de consumo y dejarla disponible para producir nuevos bienes de inversión. El ahorro nacional no consiste en acumular dinero, sino capital.

Diferencia positiva que resulta de la comparación entre los ingresos y los gastos de una entidad.

Para efectos presupuestarios existen dos tipos de ahorro: en cuenta corriente y en cuenta de capital.

El ahorro para el caso del Gobierno Federal se determina antes de considerar las transferencias corrientes y el pago de intereses.

Amortización Extinción gradual de cualquier deuda durante un periodo de tiempo; por ejemplo: la redención de una deuda mediante pagos consecutivos al acreedor, la extinción gradual periódica en libros de una prima de seguros o de una prima sobre bonos. Una reducción al valor en libros de una partida de activo fijo; un término genérico para depreciación, agotamiento, baja en libros, o la extinción gradual en libros de una partida o grupo de partidas de activo de vida limitada, bien sea, mediante un crédito directo, o por medio de una cuenta de valuación; por tanto, el importe de esta reducción constituye genéricamente una amortización.

Erogación que se destina al pago o extinción de una carga o una deuda contraída por la entidad.

Proceso de cancelación de un empréstito. La extinción de compromisos a largo y corto plazo.

Dar de baja en libros a una parte o a todo el costo de una partida de activo; depreciar o agotar.

**Apertura
Crédito**

de Contrato por el cual el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado o contraer una obligación por cuenta de éste para que él mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que se disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.

**Arrendadoras
financieras**

Son organizaciones que mediante un contrato de arrendamiento se obligan a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal a plazo forzoso a una persona física o moral, obligándose ésta a realizar pagos parciales por una cantidad que cubra el costo de adquisición de los bienes, los gastos financieros y otros gastos conexos, para adoptar al vencimiento del contrato cualquiera de las tres opciones siguientes: a) comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición, fijado en el contrato, o inferior al valor de mercado; b) prorrogar el plazo del uso o goce del bien, pagando una renta menor; c) participar junto con la arrendadora de los beneficios que deje la venta del bien, de acuerdo a las proporciones y términos establecidos en el contrato.

Auge económico

Fase del ciclo económico, donde las variables principales alcanzan el grado máximo de expansión por el mayor uso de los factores de producción y por mejores condiciones en los mercados. Dicha etapa es posterior a la recuperación y anterior a la crisis.

Balanza de Pagos

Registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país que compila y los del resto del mundo. Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos como un crédito o un débito. Un crédito es una transacción que lleva a recibir un pago de extranjeros; un débito es una transacción que lleva a un pago a extranjeros.

Las transacciones económicas que se incluyen en la balanza de pagos son: las operaciones de bienes y servicios y renta entre una economía y el resto del mundo; los movimientos de activos y pasivos financieros de esa economía con el resto del mundo; los traspasos de propiedad y otras variaciones de oro monetario; los derechos especiales de giro (DEG); y las transferencias unilaterales.

Banca	Se denomina con éste término a la actividad que realizan los bancos comerciales y de desarrollo en sus diferentes modalidades que conforman el sistema bancario y constituyen instituciones de intermediación financiera. Esto es que admiten dinero en forma de depósito, otorgando con ello un interés (tasa pasiva), para posteriormente en unión de recursos propios, conceder créditos, descuentos y otras operaciones financieras por las cuales cobra un interés (tasa activa), comisiones y gastos en su caso.
Banca Comercial	Se denomina así a las instituciones de crédito autorizadas por el gobierno federal para captar recursos financieros del público y otorgar a su vez créditos destinados a mantener en operación las actividades económicas. Por estas transacciones de captación y financiamiento la banca comercial establece tasas de interés activas y pasivas.
Banca de Desarrollo	Instituciones que ejercen el servicio de Banca y crédito de largo plazo para atender el impulso de sectores, regiones o actividades prioritarias de acuerdo a sus leyes orgánicas constitutivas. Por ejemplo NAFIN y BANRURAL, a lo que se les encomienda promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial o al sector agropecuario respectivamente y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Las instituciones de banca de desarrollo tienen por objeto financiar proyectos prioritarios para el país y estimular con equidad y eficiencia el desarrollo económico nacional.
Banca Mixta	Son instituciones financieras constituidas con aportaciones del Gobierno federal, así como de particulares. Es a esta conformación de capital a la que se debe su nombre.
Banca Múltiple	Situación jurídica especial que permite a las instituciones de crédito realizar por sí solas todas las funciones de banco, financiera, hipotecaria, fiduciaria y compra- venta de valores.
Banca Privada	Son las instituciones financieras de propiedad particular que realizan funciones de captación y financiamiento de recursos, persiguiendo con ello una utilidad o beneficio como resultado del diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas.
Banco	Institución que realiza operaciones de banca, es decir, es prestatario y prestamista de crédito, recibe y concentra en forma de depósitos los capitales captados para ponerlos a disposición de quienes puedan hacerlos fructificar.

Banco Central	<p>Es el banco de propiedad y/o control público que actúa como autoridad monetaria de un país, posee y administra las reservas internacionales y tiene pasivos en forma de depósitos a la vista de otros bancos y de las entidades públicas del país o particulares.</p> <p>Institución pública cuya finalidad primordial es proponer y aplicar las medidas de política monetaria y crediticia de un país con el objeto de coadyuvar al buen funcionamiento de la economía nacional; constituye el centro financiero del país y es normalmente controlada total o parcialmente por el gobierno, aunque en algunos casos es autónomo. Las funciones principales de un banco central son: mantener y regular la reserva monetaria del país; emitir moneda en forma exclusiva; fijar las tasas de interés que operen en el sistema monetario; regular la circulación monetaria y el volumen del crédito; actuar como banco de bancos y cámara de compensaciones; controlar a los bancos comerciales para apoyar la política monetaria del gobierno; fungir como representante del gobierno ante instituciones financieras internacionales; realizar operaciones de mercado abierto; y administrar la deuda pública; excepcionalmente realiza negocios bancarios ordinarios</p>
Bien	<p>Todo aquello que puede ser objeto de apropiación, empleado para satisfacer alguna necesidad. Cosas o derechos susceptibles de producir beneficios de carácter patrimonial.</p>
Bolsa de Valores	<p>Institución privada, constituida como Sociedad Anónima de Capital Variable, que tiene por objeto facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado respectivo; establecer instalaciones y mecanismos que faciliten las relaciones y operaciones de valores; proporcionar y mantener a disposición del público, información sobre los valores inscritos en la bolsa, los listados del sistema de cotizaciones y las operaciones que en ella se realicen; velar por el estricto apego de la actividad de sus socios a las disposiciones que les sean aplicables; certificar las cotizaciones en bolsa; y realizar aquellas otras actividades análogas o complementarias a las anteriores que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Ley del Mercado de Valores establece que es facultad del Estado, por medio de la SHCP, otorgar la concesión para el funcionamiento de las Bolsas de Valores. En la actualidad la única autorización vigente es la de la Bolsa Mexicana de Valores.</p>
Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS)	<p>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, los cuales se pueden colocar a descuento o bajo la par, y se amortizan al tipo de cambio libre, vigente en la fecha de pago. La autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TESOBONOS se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1989.</p>

Son títulos de crédito denominados en moneda extranjera (dólares estadounidenses) a seis meses o menos, en los cuales el Gobierno Federal se obliga a pagar una suma en moneda nacional equivalente al valor de dicha moneda extranjera, en una fecha determinada. Estos títulos de crédito se pueden colocar a descuento y son indizados al tipo de cambio libre de venta valor 48 hrs. que da a conocer la Bolsa Mexicana de Valores en su publicación denominada "Movimiento Diario del Mercado de Valores".

Bursátil	Concierne a las operaciones de la bolsa y valores cotizables. Cuando se usa para calificar un título o valor, se pretende significar la relativa facilidad con la que pueden comprarse o venderse y proporcionar liquidez.
Bursatilidad	Grado de negociabilidad de un valor cotizado a través de la bolsa. Significa la posibilidad de encontrar compradores o vendedores del mismo con relativa facilidad.
Capitalismo	Sistema económico dentro del cual los medios de producción y el aparato de distribución de bienes, está en manos de algunos poseedores: los capitalistas, y son manejados en su arbitrio con fines de lucro.
Capitalización	Proceso para determinar el valor futuro de un pago o serie de pagos cuando se aplica el interés compuesto.
Capitalizar	Fijar el capital que corresponde a determinado rendimiento o interés. Agregar al capital el importe de los intereses devengados, para computar sobre las sumas los réditos ulteriores, cosa que se denomina interés compuesto. Considerar dentro del activo fijo algunas erogaciones o inversiones adicionales a su monto original.
CAP'S	Certificados de aportación patrimonial representativos del capital social de la denominada banca comercial. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito estableció que el capital social de los bancos comerciales debería estar representado por CAP'S serie "A" y CAP'S serie "B".
Cartera	Designación genérica que comprende los valores o efectos comerciales y documentos a cargo de clientes que forman parte del activo circulante de una empresa comercial, de un banco o de una sociedad en general.
Cartera de Crédito	Es el conjunto de documentos que amparan los activos financieros o las operaciones de financiamiento hacia un tercero y que el tenedor de dicho documento (s) o cartera se reserva el derecho de hacer valer las obligaciones estipuladas en su texto.

Cartera de Crédito Preferencial	Conjunto de créditos otorgados a tasas de interés inferiores al costo del fondeo expresado por la tasa de referencia.
Cartera vencida	Es la parte del activo constituido por los documentos y en general por todos los créditos que no han sido pagados a la fecha de su vencimiento.
Casas de Bolsa	Institución privada que actúa en el mercado de capital, y que opera por una concesión del Gobierno Federal. Su finalidad principal es la de auxiliar a la Bolsa de Valores en la compra y venta de diversos tipos de títulos mercantiles como bonos, valores, acciones, etc.
Casas de Cambio	Son las organizaciones privadas que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito faculta como las únicas responsables de la actividad auxiliar del crédito. Sus actividades se definen en el Art. 82 de dicha ley de la siguiente forma: " que su objeto social sea exclusivamente la realización de compra, venta y cambio de divisas; billetes y piezas metálicas nacionales o extranjeras, que no tengan curso legal en el país de emisión; piezas de plata conocidas como onzas troy y piezas metálicas conmemorativas acuñadas en forma de moneda", "que estén constituidas como sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros".
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Organo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con autonomía técnica y facultades ejecutivas específicas, que tiene por objeto la supervisión y regulación de las entidades financieras, las personas físicas, y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, con la finalidad de mantener y fomentar su equilibrio y proteger los intereses del público
Condonación de deuda	Acción que implica el perdón de un débito por concepto de intereses, comisiones, gastos y capital.
Compra de títulos de valores o inversión	Operación mediante la cual una entidad adquiere títulos a cambio de los fondos que otorga; al adquiriente de valores se le conoce como inversionista financiero, ahorrador o simplemente inversionista.
Crédito	Préstamo concedido por un banco a un cliente por su prestigio de solvencia. Cambio de una prestación presente por una contraprestación futura; es decir, se trata de un cambio en el que una de las partes entrega de inmediato un bien o servicio, y el pago correspondiente más los intereses devengados, los recibe más tarde.
Crédito Bancario	Préstamos otorgados por la banca como parte de sus operaciones pasivas; incluye las carteras vigentes, vencida y redescontada; los saldos comprenden moneda nacional y extranjera, esta última

valorizada al tipo de cambio de fin de mes autorizado por el Banco de México.

Depreciación

Es la pérdida o disminución en el valor material o funcional del activo fijo tangible, la cual se debe fundamentalmente al desgaste de la propiedad porque no se ha cubierto con las reparaciones o con los reemplazos adecuados.

Es un procedimiento de contabilidad que tiene como fin distribuir de manera sistemática y razonable, el costo de los activos fijos tangibles menos su valor de desecho (si lo tienen) entre la vida útil estimada de la unidad. Por tanto, la depreciación contable es un proceso de distribución y no de valuación.

Pérdida de valor por el uso de un activo fijo que no se restaura mediante reparaciones o reposición de partes. Deterioro que sufren los bienes de capital durante el proceso productivo, cuantificable y aplicable en los costos de producción.

Descentralización

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica. Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno federal.

Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

Desregulación

Estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad en los procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos administrativos, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos.

La desregulación es requisito indispensable para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la obtención de la estabilidad de precios. La eliminación de regulaciones obsoletas abre nuevos mercados y fomenta los flujos de inversión.

Deuda

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

Deuda Pública

Total de obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la contratación de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo (9000) del Clasificador por Objeto del Gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno

Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

Depresión	<p>Situación de la economía en la que la producción per cápita es la más baja.</p> <p>Es la fase del ciclo económico que representa el punto inferior de la crisis o recesión y consecuentemente, la demanda total de la economía, el empleo, los salarios, la producción y las utilidades descienden hasta el nivel mínimo.</p>
Devaluación	<p>Reducción del valor de la moneda nacional en relación con las monedas extranjeras.</p> <p>El efecto de la devaluación representa el abaratamiento de las exportaciones y un aumento de los precios de las importaciones para el país devaluante en términos de su propia moneda.</p> <p>Medida de política económica consistente en disminuir el valor de una moneda respecto a otra u otras monedas extranjeras, con la finalidad de equilibrar su balanza de pagos.</p> <p>Medida de política monetaria por la cual se deprecia el valor del dinero.</p>
Deslizamiento cambiario	<p>Cambio gradual y continuo en la paridad de una moneda con respecto a otras. El deslizamiento cambiario implica una pérdida de valor de la moneda nacional y se utiliza como un mecanismo de apoyo y estímulo a las exportaciones, al dar como resultado un abaratamiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el exterior.</p>
Economía	<p>Es la ciencia que se dedica a la producción, distribución y consumo para el bienestar de la sociedad. Toda economía debe responder: qué es lo que se va a producir, donde, cuando, para quién y cuanto producir.</p> <p>Existen 2 variables que marcan la pauta de la economía: la disponibilidad de materias primas y el mercado.</p>
Estado	<p>Ente abstracto que se expresa en forma concreta en el gobierno de una Nación. Cuerpo político de una Nación. Concepto de la más amplia expresión de la Administración Pública Central de un país. Espacio territorial cuya población unida por el mismo idioma, costumbres e historia se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada.</p>
Factoraje	<p>Actividad financiera prevista en la Ley General de Organización y Actividades Auxiliares de Crédito, mediante la cual se establece un contrato de crédito para la obtención de liquidez inmediata, pudiendo ser ésta un pago único o una línea de crédito; la garantía de dicho crédito es la cesión en favor del factorante (quien otorga el crédito), el</p>

valor de las facturas (derechos de cobro) por la producción de bienes y/o prestación de servicios del facturado (el receptor de crédito).

El costo financiero del factoraje es el que asume el facturado por los servicios de administración y cobranza de los derechos de crédito.

Fideicomisario Es la persona física o moral que tiene la capacidad jurídica necesaria para recibir el beneficio que resulta del objeto del fideicomiso, excepción hecha del fiduciario mismo.

Fideicomiso Figura jurídica mercantil en virtud de la cual un fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado; encomendando su realización a una institución fiduciaria.

Acto por el cual se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando a una institución fiduciaria la realización de ese fin.

Fideicomiso Público Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por el gobierno federal y administrados por una institución fiduciaria.

La estructura del fideicomiso público esta formada por 3 elementos: los fideicomisarios o beneficiarios; el fideicomitente atribución que corresponde únicamente a la SHCP; y la fiduciaria, que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

Existen también fideicomisos públicos sin estructura orgánica, análoga a una institución; se constituyen por el gobierno federal a través de las dependencias y entidades, por conducto de la SHCP con el propósito de administrar recursos públicos fideicomitados destinados al apoyo de programas y proyectos específicos.

Fideicomitente Es aquel que entrega ciertos bienes para un fin lícito a otra persona llamada fiduciario para que realice el fin a que se destinaron los bienes. Solo puede ser fideicomitente las personas físicas o morales que tengan la capacidad jurídica necesaria para hacer la afectación de los bienes y las autoridades jurídicas o administrativas competentes. La SHCP representa, como fideicomitente único a la Administración Pública Central en los fideicomisos que está constituye.

Fiduciaria Institución de crédito expresamente autorizada por la ley que tiene la titularidad de los bienes y derechos fideicomitados. Se encarga de la administración de los bienes del fideicomiso mediante el ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente; disponiendo lo necesario para la conservación del patrimonio constituido y el cumplimiento de los objetivos o instrucciones del fideicomitente.

Fiduciario Heredero o legatario de un fideicomiso. La persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin para el cual ha sido constituido el fideicomiso. En México sólo las instituciones de crédito debidamente

autorizadas al efecto pueden ser fiduciarias.

Financiamiento Bancario	Son los créditos concedidos por el sistema bancario a las familias, empresas privadas y sector público, así como valores emitidos por empresas privadas, sector público y banco central adquiridos por el sistema bancario.
Finanzas Públicas	Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, y precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal.
FINAPE	Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero
Flujo	Movimiento o circulación de cierta variable en el interior del sistema económico. Las variables de flujo, suponen la existencia de una corriente económica y se caracterizan por una dimensión temporal; se expresan de manera necesaria en cantidades medidas durante un periodo, como por ejemplo: el consumo, la inversión, la producción, las exportaciones, las importaciones, el ingreso nacional, etc. Los flujos se relacionan en forma íntima con los fondos, pues unos proceden de los otros. De esta manera, la variable fondo "inmovilizado en inmuebles" da lugar a la variable flujo "alquileres", en tanto que la variable flujo "producción de trigo en el periodo X" da lugar a la variable fondo "trigo almacenado".
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FOPYME	Fondo de Pequeñas y Medianas Empresas
Fusión	Forma especial de unión de sociedades, mediante la cual una de ellas se extingue por la transmisión total de su patrimonio a otra sociedad preexistente, cuyo patrimonio generalmente se acredita; o bien, se contempla como la creación de una nueva empresa con las aportaciones de los patrimonios de dos o más sociedades que en ella se fusionan.
Gasto público	Es el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno Federal, Estatal y Municipal, incluidos los poderes Legislativo, Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.
Globalización	Perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la técnica, la ecología, los conflictos transculturales y la sociedad civil. La globalización quiere decir que se rompe la unidad del Estado Nacional y de la sociedad Nacional y, se establecen nuevas relaciones de poder y competitividad,

unos conflictos y entrecruzamientos entre unidades y actores del mismo estado nacional y por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales.

Camino hacia un mundo de mayor unidad tanto en lo económico como en lo comercial, financiero, tecnológico, cultural y político.

Gobierno Federal Poder público a través del cual se ejerce la soberanía nacional y se representa jurídicamente a la nación. Esta formado por los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación. Para fines presupuestarios y contables, este concepto incluye a los órganos administrativos de los tres Poderes de la Unión a los Ramos Generales y a los organismos autónomos: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Auditoría Superior de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación; excluye a los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo e Indirecto.

Gobierno Mexicano Es la dirección política y administrativa de la nación, la cual está conformada por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la Federación; está dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sistema federal del Gobierno Mexicano presenta dos órdenes jurídicos representados por la Constitución Federal y las Constituciones Locales, y tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, éste último carece de un órgano legislativo propio.

Grupos Financieros Son las asociaciones de intermediarios de distinto tipo, con reconocimiento legal que se comprometen a seguir políticas comunes y a responder conjuntamente de sus pérdidas. Entre las ventajas que implican estos grupos destaca la posibilidad de que sus integrantes actúen de manera conjunta, ofreciendo servicios complementarios al público.

Los grupos financieros están integrados por una sociedad controladora y cuando menos tres de las entidades siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casa de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas e instituciones de seguros.

La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras permiten otras formas de asociación entre intermediarios, pero sólo la figura de grupo financiero permite la unión de bancos, con casas de bolsa y compañías de seguros; es decir, los tres tipos de intermediarios fundamentales.

Intermediación Financiera Conjunto de actividades encaminadas a facilitar el flujo de fondos en el intercambio o compra – venta de instrumentos financieros.

Intermediario financiero	Institución nacional de crédito, organismo auxiliar, institución nacional de seguros y fianzas a través de la cual se analizan los fondos de crédito nacional e internacional para dar servicio a un acreditado. Los intermediarios financieros vigentes son: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, banca de desarrollo, banca múltiple, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje, especialista bursátil y uniones de crédito.
Inversión	Es la aplicación de recursos financieros destinados a incrementar los activos fijos o financieros de una entidad. Ejemplo: maquinaria, equipo, obras públicas, bonos, títulos, valores, etc. Comprende la formación bruta de capital fijo (FBKF) y la variación de existencias de bienes generados en el interior de una economía. Adquisición de valores o bienes de diversa índole para obtener beneficios por la tenencia de los mismos que en ningún caso comprende gastos o consumos, que sean por naturaleza opuestos a la inversión.
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
Ley	Norma jurídica de carácter obligatorio y general dictada por el poder legítimo para regular conductas o establecer órganos necesarios para cumplir con determinados fines, su inobservancia conlleva a una sanción por la fuerza pública. Resolución del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados. Se caracteriza por ser general, abstracta e impersonal. En sentido normativo es todo enunciado que impone cierta conducta como debida. Es ley reglamentaria cuando desarrolla o detalla algún precepto constitucional; orgánica, cuando crea instituciones derecho; o prescriptiva, cuando regula ciertas conductas.
Liquidación	Documento en el que se consignan los datos generales o características de una operación dada, con la indicación de la partida presupuestaria que se afecta para realizar algún pago derivado de una obligación a cargo del Gobierno Federal, o para efectuar algún movimiento de tipo presupuestario y que sirve de sustentación para el documento presupuestario, que debe expedirse según la naturaleza de la operación. Es un periodo, contado a partir de la fecha en que se dan por concluidas las operaciones de una empresa por diversas razones y durante el cual se nombra a una persona llamada liquidador, la cual tiene a su cargo la venta del activo de la empresa, el pago de sus obligaciones y del remanente si lo hay, y el reembolso a los accionistas del monto de sus aportaciones.
liquidez	Disposición inmediata de fondos financieros y monetarios para hacer frente a todo tipo de compromisos. En los títulos de crédito, valores o documentos bancarios, la liquidez significa la propiedad de ser fácilmente convertibles en efectivo.

Macroeconomía	Estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos como: el empleo global, la renta nacional, la inversión, el consumo, los precios, los salarios, y los costos, entre otros. El propósito de la teoría macroeconómica, por lo general, consiste en estudiar sistemáticamente las causas que determinan los niveles de la renta nacional y otros agregados, así como la racionalización de los recursos.
Mercado bursátil	Aquél en que se llevan a cabo las transacciones de títulos realizados por los intermediarios bursátiles, quienes captan los recursos provenientes de ahorradores e inversionistas, nacionales y extranjeros; aplicándolos a una amplia gama de valores que responden a las necesidades de financiamiento de empresas emisoras, instituciones de crédito y organismos gubernamentales.
Mercado de capitales	Conjunto de instituciones financieras que canalizan la oferta y la demanda de préstamos financieros a largo plazo. Muchas de las instituciones son intermediarias entre los mercados de corto plazo. Instrumentos, títulos financieros o valores de mediano y largo plazo (vencimiento generalmente mayor a un año).
Mercados de dinero	Es aquel en que concurren toda clase de oferentes y demandantes de las diversas operaciones de crédito o inversiones a corto plazo, tales como descuentos de documentos comerciales, pagarés a corto plazo, descuentos de certificados de depósitos negociables, reportes, depósitos a la vista, pagarés y aceptaciones bancarias. Los instrumentos del mercado de dinero se caracterizan por su nivel elevado de seguridad en cuanto a la recuperación del principal, por ser altamente negociable y tiene un bajo nivel de riesgo.
Mercado de metales	Metales amonedados (vencimiento a plazo determinado).
Mercado Financiero	Es aquél en que se lleva a cabo la compraventa de valores (inversiones financieras). Normalmente se integra por varios mercados subsidiarios: un mercado de capitales (para inversión a largo plazo); un mercado de dinero (para inversiones a corto plazo); un mercado primario (para la nueva emisión de valores); y un mercado secundario (para la compraventa de valores ya emitidos).
Microeconomía	Estudio de los problemas económicos desde las unidades elementales de decisión: empresas y consumidores. Estudio de las acciones económicas de los individuos y de pequeños grupos bien definidos. El propósito de la teoría microeconómica consiste normalmente en la determinación del precio y la asignación de recursos entre diversos empleos. Estudia las unidades decisorias individuales, tales como empresas, familias y consumidor individual. Se constituye en un método de análisis económico referido a: la teoría del consumidor que nos lleva a

la teoría de la demanda; la teoría de la producción y los costos; la teoría de los precios y la producción; y el mercado, sus características y tipos.

- Moratoria de deuda** Postergación unilateral del pago de la deuda por parte del deudor. Mediante renegociación se establecen las condiciones de común acuerdo entre acreedor y deudor del pago de la deuda.
- Neoliberalismo** Considera al libre mercado como regulador máximo de la economía, motor de la eficiencia y gestor de una adecuada distribución del ingreso. El neoliberalismo instaura “la ley del más fuerte” en la medida en que falta la igualdad que se supone debe existir siempre entre las partes contratantes.
- Norma** Ordenamiento imperativo de acción que persigue un fin determinado con la característica de ser rígido en su aplicación. Regla, disposición o criterio que establece una autoridad para regular acciones de los distintos agentes económicos, o bien para regular los procedimientos que se deben seguir para la realización de las tareas asignadas. Se traduce en un enunciado técnico que a través de parámetros cuantitativos y/o cualitativos sirve de guía para la acción. Generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.
- Oferta Monetaria** Cantidad de billetes y monedas metálicas en circulación, más los depósitos a la vista y a plazo en moneda nacional, existentes en la economía.
- Organismo descentralizado** Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Organismo desconcentrado** Forma de organización que pertenece a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley.

Pasivos	Conjunto de obligaciones contraídas con terceros por una persona, empresa o entidad; contablemente es la diferencia entre el activo y el capital.
Pasivo asumido	Obligaciones a cargo de otros y que un ente toma por su cuenta, debido a alguna razón o convenio. Esta expresión se aplica especialmente en el caso de organizaciones, fusiones y de otras operaciones que implican a la vez, la adquisición del activo de otras compañías o empresas.
Pignoración	Es la entrega de valores en prenda para garantizar, por regla general un crédito. Acción de dar valores en garantía de una deuda u obligación. El activo colateral es similar al concepto activo pignorado, ya que representa un activo que un prestatario entrega a su acreedor con objeto de garantizar la obligación.
Plan	Documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la evaluación periódica de sus resultados.
Planeación	Etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos.
Política	Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar estrategias, programas y proyectos específicos de nivel institucional.
Política anticíclica	Instrumento de política económica para atenuar conjuntamente con otras políticas las crisis económicas de un determinado periodo. Instrumento que analiza y propone soluciones para los ciclos económicos (crisis, recesión, depresión, recuperación y auge).
Política antiinflacionaria	Se enfoca principalmente al control de precios y salarios, control de la demanda efectiva e incremento de la producción por medio de estímulos y facilidades.
Política cambiaria	Definición de un conjunto de criterios, lineamientos y directrices con el propósito de regular el comportamiento de la moneda nacional respecto

del exterior y controlar el mercado cambiario y de divisas.

Política de deuda pública	Mecanismo de financiamiento interno y externo que utilizan los gobiernos para hacerse de recursos.
Política económica	<p>Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y a la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.</p> <p>Forma de intervención deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los medios exclusivos de que dispone: política fiscal, política de gasto, política monetaria, etc.</p>
Política exterior	Todo lo concerniente con las relaciones económicas con las naciones del mundo, es tarea de política exterior.
Política financiera	<p>Políticas enfocadas para atraer capital y evitar la fuga de capitales, se desenvuelve específicamente en funciones del sector financiero, banco, casa de bolsa, etc., siendo uno de sus instrumentos la fijación de la tasa de interés.</p> <p>Conjunto de criterios, lineamientos y directrices que utiliza el Estado para regular el sistema financiero nacional y canalizar los recursos hacia las actividades productivas.</p>
Política de finanzas públicas	Se enfoca principalmente a las políticas de gasto público e ingreso público, uno de sus objetivos es el estudio, análisis y propuestas para mantener el superávit o contrarrestar el déficit.
Política monetaria	Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa. El control se puede establecer mediante: a) la estructura de los tipos de interés; b) el control de los movimientos internacionales de capital; c) el control de las condiciones de los créditos para las compras a plazo; d) los controles generales o selectivos sobre las actividades de préstamo de los bancos y otras instituciones financieras y, e) sobre las emisiones de capital.
Precio	Cantidad de dinero dada a cambio de una mercancía o producto, es decir, el valor de una mercancía o servicio en términos monetarios. En la compra de bienes y algunos servicios se denomina “precio”, al valor en que se adquiere el alquiler de los servicios del trabajo “salarios,

“sueldo”, etc., en el préstamo de dinero o capital “interés”; en el alquiler de la tierra o un edificio en renta.

Préstamo	Transferencia de poder adquisitivo entre unidades económicas (naciones o gobiernos, empresas o individuos), para proporcionar asistencia financiera al prestatario a cambio de un interés y a veces, otras ventajas para el prestamista. Contrato por el cual una persona entrega a otra dinero o bienes para que los use o disponga de ellos, con la obligación de restituirlos entregando además un porcentaje de interés o dando otras ventajas a cambio.
Préstamo prendario	Es la operación financiera mediante la cual el prestatario entrega una prenda como garantía del crédito recibido, pudiendo ser un bien o un valor mobiliario o inmobiliario.
Procedimiento	Sucesión cronológica de operaciones concatenándolas entre sí, que se constituyen en una unidad de fusión para la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación. Todo procedimiento involucra actividades y tareas del personal, determinación de tiempos de métodos de trabajo y de control para lograr el cabal, oportuno y eficiente desarrollo de las operaciones.
Producto Interno Bruto (PIB)	Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo a precios comprados (consumo intermedio).
Programa	Instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial, institucional y específico. De acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo respectivamente. Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.
Quiebra	Estado jurídico en que un empresario industrial o comercial se coloca, cuando por déficits de operación suspende los pagos de sus deudas. Dicho estado jurídico implica la liquidación del activo del quebrantado y la distribución del mismo entre sus acreedores en forma equitativa y de conformidad con las leyes aplicables hasta por el importe total de los mismos si fuera necesario.

Recesión	Fase del ciclo económico caracterizado por una contracción en las actividades económicas de consecuencias negativas sobre los niveles de empleo, salarios, utilidades en general los niveles de bienestar social. La recesión es la fase que sigue al auge y precede la depresión.
Recuperación económica	Etapa del ciclo económico que se caracteriza por una reanimación paulatina de todas las actividades económicas: aumento de empleo, la producción, la inversión, las ventas, etc. en la época de la recuperación las variables macroeconómicas tienen un movimiento ascendente que se orienta hacia el pleno empleo.
Reprivatización	Retiro gradual y selectivo del Estado, de aquellas áreas o actividades económicas en que ya no se justifica su presencia. Los principales objetivos de la reprivatización son el redimensionamiento de la actividad estatal, y la redefinición de las funciones para el fomento de la actividad económica y privada.
Reserva monetaria	Es la tenencia de los activos monetarios de un país en un momento determinado, los cuales pueden ser de carácter nacional o internacional. Se constituyen con: oro, depósitos de bancos nacionales en bancos de primera clase en el extranjero (a la vista y a plazo fijo) posición neta de un país ante el FMI, DEG, valores de gobiernos extranjeros, aceptaciones bancarias y saldos activos de convenios multilaterales de compensación.
Reserva legal	Es la parte de recursos captados que los bancos comerciales deben mantener depositados en el Banco de México. Es parte del activo disponible de un banco que no puede ser utilizada. Su finalidad es dar protección a favor de los depositantes.
Saneamiento de las finanzas Públicas	Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del Sector Público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas de las empresas paraestatales.
Sector Administrativo	Parte en que se divide la Administración Pública Federal para cumplir con una función o propósito que le es inherente al Estado. Básicamente un sector administrativo se integra por un conjunto de entidades de actividades a fines bajo la responsabilidad de una Secretaría, o cabeza de sector a través de la cual se planean, organizan, dirigen, controlan, ejecutan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno.
Sector Económico	Conjunto de áreas homogéneas y entes pertenecientes a una actividad

económica. en el ámbito del sector público, el sector económico, se refiere al conjunto de actividades homogéneas a cargo de una o varias secretarías, que tienen la función de llevarlas a cabo.

Sector financiero	Conjunto de entidades o instituciones públicas y/o privadas dedicadas a la actividad crediticia, bursátil y de seguros y fianzas.
Sector privado	Sector económico ajeno al control directo del Estado que recibe sin embargo la acción inductiva de éste. Se refiere a las actividades propias de la empresa privada para satisfacer las necesidades de bienes y servicios que demanda la sociedad.
Sector Público Federal	Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Paraestatal de control presupuestario directo o indirecto, excluye la administración de gobiernos locales.
Sector Social	Conjunto de organizaciones que no dependen del Sector Público y que son ajenas al sector privado: ejidatarios, comunidades agrícolas, pequeños propietarios, empresas sindicales, sindicatos, partidos políticos, etc.
Sectorización	Delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente.
Servicios factoriales	Concepto utilizado en la cuenta corriente de la balanza de pagos que comprende la renta detenida o suministrada por la economía del país compilador, derivada del ingreso de los trabajadores y el ingreso de la propiedad de los activos reales o financieros que los residentes del país poseen en el extranjero o que, los no residentes tienen en el país en cuestión.
Sistema	Conjunto de procesos o elementos interrelacionados con un medio para formar una totalidad encauzada hacia un objetivo común.
Sistema Bancario	Estructura organizacional dentro de la cual se mueve el conjunto de instituciones bancarias, respondiendo a las directrices que le marca la autoridad superior; incluye la banca nacional, banca privada, banca mixta y banca central.

Sistema Financiero	El Sistema Financiero Mexicano esta constituido con un conjunto de instituciones que captan, administran y canalizan la inversión, el ahorro tanto de nacionales como de extranjeros, y se integra por: Grupos Financieros, Banca Comercial, Banca de Desarrollo, Casas de Bolsa, Sociedades de Inversión, Aseguradoras, Arrendadoras Financieras, Afianzadoras, Almacenes Generales de Depósitos, Uniones de Crédito, Casas de Cambio y Empresas de factoraje.
Sociedad	Entidad creada por ley, facultada para adquirir activos, incurrir en obligaciones y dedicarse a determinadas actividades. Se conforma por dos o más socios que adquieren diferentes grados de responsabilidad ante terceros dependiendo de la forma jurídica que revista la entidad.
Sociedades Nacionales de Crédito	Institución de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios que presta el servicio de banca y de crédito con apego a las prácticas y usos bancarios con sujeción a los objetos y prioridades de la política económica.
Superávit	Exceso de los ingresos respecto de los egresos. Diferencia positiva que existe entre el capital contable y el capital social pagado de una sociedad determinada.
SWAP	Sustitución de deuda pública por inversión. Acto que consiste en el canje de títulos financieros acreedores por acciones patrimoniales; de esta forma los acreedores se convierten en socios, empresarios y propietarios de una porción del capital social de una entidad.
Tasa	Indicador básico para estimar en términos relativos el comportamiento de determinadas variables.
Tasa de inflación	Indicador del crecimiento sostenido de los precios de los bienes y servicios expresados en porcentaje con relación a un periodo determinado.
Tasa de interés	Es la valoración del costo que implica la posesión de dinero producto de un crédito. Rédito que causa una operación en cierto plazo y que se expresa porcentualmente respecto al capital que produce. Es el precio en porcentaje que se paga por el uso de fondos prestables.
Tasa de interés real	Es el porcentaje resultante de deducir a la tasa de interés general vigente de la tasa de inflación.
Techo financiero	Límite máximo del presupuesto que se asigna en un periodo determinado, generalmente en un año a una dependencia o entidad del gobierno federal el cual incluye gasto corriente y gasto de inversión.
Títulos Primarios	Es la operación mediante la cual la emisora otorga títulos a cambio de

fondos que recibe, ya sea en calidad de préstamo o de aportaciones a capital.

UDIBONOS

Los bonos de desarrollo en UDIS, son títulos de deuda del gobierno federal cuya característica fundamental es la de proteger a sus tenedores contra el incremento de la inflación al mantener constante el valor real de su inversión y ofrecerles rendimientos reales. Su referencia es el valor de las Unidades de Inversión. Estos nuevos títulos conocidos como UDIBONOS tienen un valor de 100 udis, se emiten a un plazo de 3 años y pagan intereses semestrales a una tasa de interés fija; se colocan a través de subastas y su rendimiento se termina y el mercado.

Unidades Económicas

Son las personas físicas, empresas o instituciones no financieras, instituciones financieras, gobierno federal y gobiernos locales. Las actividades que llevan a cabo estas unidades económicas se formalizan mediante documentos que emite la entidad que requiere del mismo (denominada emisora) y que recibe el nombre genérico de Títulos, Valores o Instrumentos Financieros.

Biblio-hemerografía

Acevedo P., Luis, “Privatización Bancaria”, México, en Periódico *El Financiero*, 5 de julio de 1991.

“Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica”, México, en Revista *El Mercado de Valores*, número 2, febrero de 1995.

Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME). México, en Revista *El Mercado de Valores*, Septiembre de 1996.

Agenda de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Fiscales ISEF, Marzo 2001.

Albarrachin, Jesús; Arrisi, David y Steve Mora Fernando. *Ideología, errores y malas intenciones. La larga noche neoliberal*. Políticas económicas de los ochentas. Barcelona, España. Icaro, 1993.

Andrade Sánchez Eduardo, “La intervención del Estado en la Economía”, México, en Revista *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986.

Antología de la Teoría del Estado, México, Facultad de Derecho-UNAM-SUA.

“Apoyo en materia de deuda pública para Estados y Municipios”, en Revista *El Mercado de Valores* 5/97, México, NAFIN, SNC, Mayo 1997.

Arroyo Villa, Griselda. “Globalización, Organismos Financieros Internacionales y Administración Pública: el caso de México 1982-2000”. UNAM. México, 2002

Asociación de Banqueros de México, *Anuario Financiero de la Banca en México, ejercicio 1995*, México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, 1995.

Asociación Mexicana del Mercado de Capitales, Material de Apoyo de la Facultad de Economía-UNAM.

Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE, México, 1993.

Ayala, Luis Fernando. *¿Quién da más? Orgullo de Banqueros ahora al mejor postor*. En Revista *Expansión*, Vol. 32. México, Septiembre de 2001.

Ayala Espino, José. “Estado y Desarrollo”. FCE, México, 1988

Bancos y operaciones bancarias. Prácticas corruptas. Academia Mexicana de Economía Política. México.

Batiza, Rodolfo, *Principios Básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria*, México, Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1985.

Bazúa, Fernando, *Globalización y reformismo estatal en el siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Febrero 1996.

Becerra, Ricardo. *El juicio final. Informe Mackey*. En Revista Nexos, Vol. 22, septiembre pp. 17-20. México, 1999.

Becerra, Ricardo. *Fobaproa: de cabo a rabo*. En Revista Economía informa, Núm. 271, octubre pp. 42-48. México, 1998.

Becerril, Andrea, *Diversificación Accionaria*, México, en Periódico *La Jornada*, 17 de julio de 1990.

Beltrán, Ulises. Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982. Foro Internacional 120 Vol. XXX. No. 9. Colegio de México. México, 1990.

Bhagwati, J. "El FMI debe pagar sus errores en la crisis" *El País*. Negocios 11-10-98.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Cabello, Alejandra. "*Globalización y Liberalización Financieras y la Bolsa de Valores. Del auge a la crisis.*" Plaza Valdés Editores. Primera Edición junio de 1999, México.

Calderon Ortiz, Gilberto, *Privatización de la Banca en México*, INTERNET

Calixto Tlatelpa, Juan, *Nacionalización de la Banca*, México, Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Economía-UNAM, 1986.

Canto Chac, Manuel. *La transformación de las relaciones gobierno-sociedad*. Política y Gobierno en la transición mexicana. Coordinadores Manuel Canto Chac y Victor Durand Ponte. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. México, 1990.

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México 1950-1994*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Economía. Facultad de Economía. UNAM. México, 1995.

Carrasco Irriarte, Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, Oxford University Press México, S.A de C.V.

Castillo, Alejandro. *La pesadilla continúa. IPAB. Por más que muchos políticos, banqueros y empresarios quieran ignorarlo, el fátido olor del rescate bancario no se puede ocultar. Además, parece que nunca termina*. En Revista Expansión, Vol. 32, diciembre pp-62-71. México, 2001.

Cedillo, Juan. *BANORTE. Camino al Sur. Este banco libró la catástrofe que embarga al sector desde 1995 y es uno de los pocos que crece con recursos propios. Sin embargo, no salió ileso.* En Revista Expansión, Vol. 30, octubre pp. 131-133. México, 1999.

Clavijo, Fernando, (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, CEPAL, Estrategia y Análisis Económico Consultores, SCE, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Séptima Edición, 2001.

Considerations about the Mexican Banking System. The Economist Conference. Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, 1998.

Córdoba , Arnaldo, *Formación del Poder Político en México*, México.

Correa, Eugenia. *Política Financiera, Estado y Crisis.* Ponencia presentada en el Seminario de Teoría del Desarrollo, IIE. UNAM. México, abril de 1982.

Correa, Eugenia. *Crisis y rescate bancario: Fobaproa.* En Revista Problemas del desarrollo. Vol. 29, jul-sep pp. 207-212. México, 1998.

Criterios Contables para las Instituciones de Crédito. Circular No. 1043, del 10 de enero de 1997, emitidos por la CNBV.

Criterios Generales de política económica para 1996. Información para la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1996.

Criterios Generales de política económica para 2000. En Revista Mercado de Valores, Vol. 60, enero pp. 47-58. México, 2000.

Cué de la Vega, Andrés. *Diccionario de Finanzas Empresariales.* Español-Inglés. Garnica. México, 2000.

Cuevas González, Marco I. *“El lenguaje de los bancos”.* Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 1990.

Del Villar, Samuel I. *“Fobaproa-IPAB la deuda de la corrupción”* La Jornada 8 de noviembre de 2004.

Desincorporación Bancaria de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1^a de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. FCE. México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, *Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple propiedad del Gobierno Federal*, México, 25 de septiembre de 1990.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito*, México, 6 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada*, México, 1 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, 16 de octubre de 2000.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario*. México, 19 de enero de 1999.

Harry D., Schulte. *Diccionario de finanzas y tácticas financieras*. Logos Consorcio Editorial, S.A. México, 1977.

Douglas W. Payne, *The New Republic*, Wall Strett Blue, 13 de marzo de 1995.

Evaluación de la Situación Económica de México. Banamext. México, 1993.

Fernández Santillán, José Francisco. *Estado y Neoliberalismo en México*. En Revista Nexos No. 74. México, 1984.

García Bedoy, Humberto. *Neoliberalismo en México*. México, Centro de Reflexión y acción social 1992. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

García Cotarelo, Ramón, *Neoliberalismo: razones y sin razones*. Nuevos Horizontes Teóricos para el Socialismo. Alfonso Guerra y Otros. Editorial Sistema Público en Madrid. Madrid. 1987.

García, María Eugenia. *Gran remate. Los compradores han comenzado a hacer fila tras los US\$26.000 millones en activos del rescate bancario mexicano*. En Revista América economía Núm. 170 pág. 27. Chile, 1999.

García, María Eugenia. *Una banca que no despega. Tras Fobaproa, el nuevo reto del sistema financiero mexicano es la capitalización*. En Revista América economía, Núm. 152, febrero pág.36. Chile, 1999.

Garduño, Roberto y Méndez, Enrique “*La deuda bruta del rescate bancario equivale a 40% del presupuesto de 2005*”. La Jornada 10 de noviembre de 2004.

Garrido, Celso. *Crisis financiera y desarrollo económico en México. Factores estructurales y desafíos para el futuro*. En Revista el Cotidiano. Vol. 16, jul-ago pág.5-17. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Departamento de Economía. México, 2000.

Glosario de Términos Bursátiles. Inglés-Español. Comisión Nacional de Valores.

González González, María de la Luz, *Lineamientos de Teoría Política*, México, Mc GrawHill/Internacional, 1999.

Guerra, Alfonso, *Nuevos Horizontes Teóricos para el Socialismo*, Madrid, Editorial Sistema Público, 1987.

Guerrero Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.

Guevara Niebla, Gilberto, “El Estado y la Etica Social”, México, en Revista *Nexos* número 145, enero 1990.

Guitián, M. Muñoz, J. “la cultura de l’estabilitat i el consens de estabilitat i el consens de Washington”. Barcelona. 1999.

Gutiérrez Garza, Esthela. Desafíos del modelo económico de México. En Revista de Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio exterior, S.N.C. Lecturas sobre economía y desarrollo Internacional. Vol. 49, Núm. 3. México, marzo de 1999.

Hausmann, Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana. Copiladores. “*Las crisis bancarias en América Latina.*” Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile, 1997.

Hernández Cerecedo, Ociel. *La cartera vencida de la banca comercial. Su evolución, comportamiento, programas de apoyo y consecuencias.* En Revista análisis económico, Vol. 13, pp. 29-62. Universidad Autónoma Metropolitana. Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C. México, 1996.

Hernández Trillo, Fausto y López Escarpulli, Omar. *La Banca en México, 1994-2000.* En Revista Economía Mexicana. Vol. 10 N2. julio-diciembre pp. 363-390. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., División de Economía. México, 2001

Hernández Ulises. *¿De dónde saldrá el dinero? El IPAB tendrá dos funciones básicas: velar por la estabilidad del sistema financiero y lograr la recuperación máxima de la cartera vencida. Podrá?* En Revista Expansión. Vol. 30, marzo pp. 54-61. México, 1999.

Hernández Ulises. *La Rifa del Águila. De joya a joyita. El tercer banco del país se convirtió en un paquetote. ¿Quién lo quiere?.* En Revista Expansión. Vol. 30, julio pp. 12-13. México, 1999.

Hernández, Ulises. *Un parto financiero. Sistema bancario. Culmina la historia de Serfín como banco mexicano, el más viejo del país y cuyo rescate fue el más costoso. El Español Santander, su nuevo dueño, intentará hacerlo rentable.* En Revista Expansión, Vol. 31, julio pp. 78-85. México, 2000.

Huerta González Arturo, *El debate del FOBAPROA. Orígenes y consecuencias del rescate bancario*, México, Editorial Diana, 1998.

Huerta González Arturo, *Continúan las turbulaciones de la economía: Carteras vencidas*. México, Editorial Diana, 1997.

Huerta, Arturo y Sarmiento, Sergio. *FOBAPROA, sigue la discusión*. En Revista Expansión. Vol. 29, agosto pp. 92-93. México, 1998.

Huerta, Eduardo, “En 20 años de la nacionalización de la Banca a la venta de extranjeros”, México, en revista *Proceso* # 1281, 20 de mayo de 2001.
Instituto Mexicano del Mercado de Capitales, Contexto legal del Mercado de Valores, México, IMMEC, 1992.

Jiménez Vázquez, Miguel Angel, *Análisis retrospectivo de la economía política de J.S. Mill y perspectiva de la economía mundial a fines del siglo*, México, Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Economía – UNAM, 1994.

Katz, Isaac, *El Sistema Financiero Mexicano*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo CIAD, S.A. Editorial Diana, 1990.

Kung, Tomás S., *Las Revoluciones Científicas*,

Legislación Bancaria, México, Editorial Porrúa, 1997.

La problemática financiera, la banca central y la protección al ahorro bancario. Academia Mexicana de Economía Política. México, 1999.

León Islas, Oscar. *Reforma y crisis financiera en México, 1990-1995*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Economía. Facultad de Economía. UNAM. México, 1995.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México, 2000.

Ley de Expropiación. México, 2001.

Ley de Instituciones de Crédito. México, 1990.

Ley de Instituciones de Crédito. México, 2001.

Ley del Mercado de Valores, México, CNV, 1993.

Ley de Protección al Ahorro Bancario. México, 1999.

Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. México, 1998.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. México, 2001.

Ley General y Operaciones de Crédito. México, 2001

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 2001.

- Ley Orgánica del Banco de México*. México, 2000.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*. México, 1986.
- Lineamientos Generales de Política Económica para 1997*.
- Loeza, Soledad. *El Regreso del Estado*. En Revista Nexos No. 143. México, 1989.
- López de Salines y Guillermo Zamarripa, “Desregulation and Privatization of Commercial Banking”, Santiago de Chile, en Revista *Análisis Económico* # 10, 1995.
- Lusting, Nora, “México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa”, México, en Revista *Comercio Exterior*, mayo 1995.
- Mancera Aguayo, Miguel. Las Unidades de Inversión (UDIs), Mecanismos Antiflacionarios. Ponencia presentada en el Banco Central. Revista Mercado de Valores Núm. 5. México, 1995.
- Mariscal J., *The Mexican peso crisis: In Search for value in Latin America Equities*, 14 de marzo de 1995.
- Meneses Cazares, Julio. *En torno al Fobaproa*. En Revista Bien Común y Gobierno, Vol. 4 pp. 107-109. México, 1998.
- Merrill-Lynch. “*Mexican Banks. In-depth Report*”. 1998.
- Millán Valenzuela Henio, “Las causas de la crisis financiera en México”, México, en Revista *Economía, Sociedad y Territorio*, Volumen II, número 5. 1999.
- Monsiváis, Carlos. *A menor estado mayor Presidencialismo*. En Revista Nexos No. 145, México, Enero de 1990.
- Morales, Rodrigo. Fobaproa: *¿La caja de Pandora?*. En Revista Nexos, Vol. 21, mayo pp. 14-15. México, 1998.
- Moreno Pérez, Juan. *El problema del Fobaproa: elementos para entenderlo y posibles alternativas para su solución*. En Revista El Cotidiano, Vol. 15, noviembre-diciembre pp. 52-83. Senado de la República, Grupo Parlamentario del PRD. México, 1998.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública I. Teoría General, Planificación y Presupuestos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Murrieta, Humberto. *Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*. En Revista Nexos. Vol.23, septiembre pp. 54-57. México, 2000.
- Ochoa Olvera, Salvador. “*Quiebra y Suspensión de Pagos. Notas Sustantivas y Procesales*”. Monte Alto, México, 1995.
- Ortiz, Edgar. “*Productos Derivados: Contratos Adelantados Futuros opciones Swaps*”.

Osornio Corres, Francisco, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales # 135, UNAM, 1992.

Padierna, Dolores. *La historia oculta del Fobaproa*. Editorial Salvador Vega. México, 2000.

Pérez Correa, Fernando. *FOBAPROA*. En Revista Este País. Núm 90, septiembre pp. 27-30. México, 1998.

“Programa Único de Apoyo a Deudores del Fisco”, en Revista *El Mercado de Valores* # 8, México, NAFIN, SNC, Agosto 1996.

Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda. Revista Mercado de Valores Núm. 6. México, 1996.

Ramírez, Mario; Angeles, Luis; Rodríguez, Edwin; Correa, Eugenia; Ruiz de la Peña, Alberto; Paz, Pedro y Cruz Castellanos, Federico. *Banca y Crisis del Sistema Financiero Mexicano*. Editorial Pueblo Nuevo. México, 1983.

Quijano, J M. *Estado y Banca Privada*. Ensayos del CIDE. México, 1981.

“Reestructuración del Sistema Financiero Mexicano”, en Revista *El Mercado de Valores* # 8, México, NAFIN, SNC, Agosto 1996.

Revista de Comercio Exterior, Vol. 32 Núm. 10. México, 1982.

Reyes Heróles, Jesús, *Obras Completas. Política I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Rincón, Eduardo, “Los Sexenios Perdidos”, México, en Revista *Economía Nacional* número 242, septiembre 2000.

Rivero Morales, Salvador. *Análisis jurídico económico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. UNAM. México, 2001.

Rizo, Arantzatz. Rescates. *Urge vender edificio alto. Un banco del gobierno deberá completar una misión que hasta ahora ha sido imposible*. En Revista Expansión, Vol. 30, agosto pp. 14-15. México, 1999.

Roalandini, Jesús y Lucero M., Miguel Angel, Coordinadores. *Actualidad y Futuro del Fideicomiso en México*. Grupo Financiero Bancomer, S.A. de C.V. México, 1997.

Rosa García, Hazle. *El canje de los pagarés Fobaproa a la luz de la Ley General de Deuda Pública*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. UNAM. México, 2002.

Rubio, Luis y Roberto Nowell, *México's Dilema: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder Westview press, 1984.

Rubio, Luis, "El Estado Salinista", México, en Revista *Nexos*, número 145, enero 1990.

Sánchez, Isabel. *El saldo necrobancario. Bancos intervenidos. Diez instituciones bajo control gubernamental esperan su costosa muerte; sin embargo, dos de ellas podrán revivir*. En Revista *Expansión*. Vol. 32, mayo pp. 53-59. México, 2001.

Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía*. Duodécima Edición. Traducción. Luis Tohaira Cortés. Editorial McGraw-Hill. México, 1989.

Scout Pardee. "La Globalización de los Mercados de Capitales". El Mercado de Valores, México, Año 1, núm. 2, enero 15, 1990.

Segura Morales, Vicenta. *Estudio Jurídico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro: Fobaproa*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1997.

Solis Rosales, Ricardo. Coordinadores Juan Auping Birch, Mario Delgado Carrillo y Marcelo Ebrard Casaubon. *Del Fobaproa al IPAB: Testimonios*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México, 2000.

Solis Rosales, Ricardo. Coordinadores Juan Auping Birch, Mario Delgado Carrillo y Marcelo Ebrard Casaubon. *Del Fobaproa al IPAB: Testimonios, análisis y propuestas*. Fobaproa: crónica de un desastre sin responsables. Plaza Valdés y Editores. Marzo de 2002

Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta, *Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa*, Chile en Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe número 42, diciembre 1990.

Segundo Informe de Gobierno Presidencial. México, 1996.

Szekely, Gabriel. *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*. Coordinador Adolfo Aguilar Zinder. Editorial Océano. México, 1999.

Tello Díaz, Carlos. *¿Hay vida después del Fobaproa?* En Revista *Nexos*, Vol. 21, julio pp. 8-11. México, 1998.

Ten Kate, Adriaan. El ajuste estructural de México. Dos historias diferentes. *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21. Volumen especial 10 aniversario. México, enero junio de 1992.

Tenewick, Mauricio, José Luis Díaz y Andrés López, *El ajuste neoliberal y las transformaciones económicas*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Biblos, 1992.

Valero Flores, Luis Javier. *El FOBAPROA-IPAB: doble atraco del siglo*. Colección Araval. Enero de 1999.

Valadés, Diego y Serna, José María. Coordinadores. *Gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2000.

Varela, Rita y Alvarado, Ignacio. El destino de 10. En revista *Día Siete* Núm. 42, *Semanal Universal*. México, 2002.

Vázquez Alfaro, José Luis. *Control de la Administración Pública en México*. Serie A. Fuentes. México, 1996.

Vega Rodríguez, Francisco Javier. *La singular historia del rescate bancario mexicano de 1994 a 1999, y el relevante papel del Fobaproa*. Colaboradores Salvador Vega, Miguel Angel Sandoval y Luis Elvira Quiroz. México, 2000.

Vela Acuta, Enrique. *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*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. UNAM. México, 2002.

Villagrán Tellez Girón, Luis Miguel. *Fobaproa-IPAB. Aspectos políticos y financieros como parte del sistema financiero mexicano y su repercusión en la empresa y la economía nacional*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Contaduría. Facultad de Estudios Superiores Cuatitlán. UNAM, México, 2000.

Villagordo Lozano José Manuel, *Actualidad y futuro del fideicomiso en México*, México, Grupo Financiero Bancomer, 1997.

Villarreal, René, “La incorporación de México a los Procesos Económicos de Globalización”, México, Seminario *La Globalización y las opciones nacionales*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Wayne A. Cornelious, *The Political Economic of México. Under de la Madrid Authority Routinised Crisis and Nascent Recovery*, Mexican Studies/Estudios Mexicanos I, Invierno de 1985.

Zedillo Ernesto, *Social politic a Commitment to Mexicans*, Septiembre de 1997.

Zúñiga J, Antonio, “Guillermo Ortíz...”, México, en Periódico *La Jornada*, 18 de mayo de 1990.

Zúñiga J. Antonio, “Necesario elevar...”, México, en Periódico *La Jornada*, 23 de julio de 1991.

Páginas de internet

Acuerdo de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa FOPYME en página Web
www.shcp.gob.mx/discursos
http://www.cbm.org.mx/ser_aycfopyme.htm

Apoyo de beneficios adicionales a los deudores de crédito para vivienda en página Web
www.shcp.gob.mx/discursos
www.afexco.com/espanol/fxhistory.asp
www.granma.cubaweb.cu/2002/03/12/interna/articulo01.html
http://www.shcp.gob.mx/estruc/discursos/s_d960516.html

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
www.cepf.gob.mx

E. Torre C, Leonardo. Centro de Análisis y Difusión Económica. Centro de Análisis y Difusión Económica CADE. En página Web:
www.cade.org.mx/articulos/nota16.pdf

El Debate sobre el desarrollo: Más allá del Consenso de Washington. Revista Internacional de Ciencias Sociales No. 166. México, Diciembre de 2000. Artículos:

- Comeliau, Cristian. *El Postulado del crecimiento indefinido.*
- Coutinho, Luciano. *La superación de las crisis nacidas del “Consenso de Washington”: Lecciones de la República de Corea y Brasil.*
- Genov, Nikolai. *Tendencias mundiales y transformaciones sociales en Europa Oriental.*
- Gosovic, Branislav. *La hegemonía intelectual global y la cooperación internacional en materia de desarrollo.*
- Hugon, Philippe. *El crecimiento, la crisis y la recuperación en el Asia Oriental.*
- Nekipelov, Alexander. *El Consenso de Washington y la política económica de Rusia.*
- Ocampo, José Antonio. *Elementos esenciales para una reforma financiera internacional relevante.*
- Reddy, C. Rammanohar. *La India, el Consenso de Washington y la crisis de Asia oriental.*
- Ricupero, Rubens. *El desarrollo con rostro humano.*
- Salir, Jacques. *El “Consenso de Washington” y la transición en Rusia: Historia de un fracaso.*

www.unesco.org/issj/

Factores detonantes de la Crisis Bancaria en México en página Web:
<http://200.15.46.216/inveyana/ecoycom/crisis/crisis1.htm>.

Informe Anual 1995, Resumen en página Web:
www.banxico.gob.mx/gPublicaciones/informeannual/
www.cade.org.mx/ponencias.ponencia4.pdf

Informe Mackey

<http://www.iiec.unam.mx>

Instituto para la Protección del Ahorro Bancario en página Web:

<http://www.ipab.org.mx>

<http://www.ipab.org.mx/leyes.html>

<http://www.ipab.org.mx/cominvest.html>

<http://www.ipab.org.mx/compras.html>

<http://www.ipab.org.mx/quees.html>

<http://www.ipab.org.mx/lcomo.html>

<http://www.ipab.org.mx/fechas.html>

Naredo, José Manuel “Claves de la globalización financiera y de la presente crisis internacional” en página Web:

<http://attacmadrid.org/d/2/020611072825.php>

Principios Esenciales de Basilea para el control bancario eficaz en página Web:

<http://unsifo.state.gov/journals/ites/0898/ijes/elfaf2.thm>

Programa de Apoyo Financiero al sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) en página Web:

www.pa.gob.mx/publica/pa0740415.htm

http://www.cbm.org.mx/ser_aycfinape.htm

http://shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d960723.html

Programa Único de Apoyo a Deudores del Fisco en página Web:

http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d950823.html

Iniciativa de Decreto que crea al Fideicomiso para la compra de deuda Agropecuaria y reactivación del sector en página WEB

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/dici4.htm>

Mendoza R., Gerardo y Leonardo E. Torres. *El Programa de Rescate y Reestructuración Bancaria en México, 1995-1998: ¿Éxito o Fracaso?*, Centro de Análisis y Difusión Económica CADE. Documento de Investigación No. 4, México, Enero 1999, en página Web www.cade.org.mx

Sistema de Estado:

<http://www.gestiopolis>

<http://www.maixmail.com>

Sistema Bretón Woods en página Web:

<http://www.afexco.com/espanol/fxHistory.asp>

<http://www.granma.cubaweb.cu/2002/03/12/interna/articulo01.html>

Sistema Financiero Mexicano en página Web:

http://www.sistema_financiero_mexicano.html

http://www.cbm.org.mx/Ser_sfestructura.htm

Artículos:

Calderón Ortiz. *Privatización de la Banca en México.*

Fernández Vega, Carlos. *Reportaje.*

Markus, Leopoldo. *No hay que privatizar el Banco Nación, sino estatizar la banca privada y extranjera.*

Miranda, Jacobo. *Sistema Bancario Mexicano.*