



CAPÍTULO 1

EXPERIENCIA DE CRISIS FINANCIERAS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

1.1. PRINCIPALES CAUSAS DE LAS CRISIS FINANCIERAS

En este apartado se presenta una descripción de las principales crisis financieras de los últimos treinta años. De acuerdo con Caprio y Klingebiel (2003), ocurre una crisis sistémica cuando la mayoría o todos los bancos agotan su capital. A partir de la década de los setentas, estos autores identificaron 117 episodios de crisis sistémicas en 93 países y 51 episodios de crisis no-sistémicas en 45 países.

Dado que las instituciones bancarias resultan ser un sector angular en las economías, es frecuente el uso de recursos públicos para aliviar su situación financiera y evitar empeorar al sector real. De acuerdo con Goldstein y Turner (1996) las principales causas de las crisis son:

1.1.1. Volatilidad macroeconómica

La compleja estructura financiera de los bancos los hace especialmente vulnerables a cambios en los precios. Por un lado, los activos bancarios son ilíquidos y difíciles de valorar por el mercado. Por otro lado, los depositantes bancarios confían en la disponibilidad inmediata de sus recursos. En un ambiente de volatilidad de precios, la brecha del balance empeora poniendo en riesgo el capital de la institución.

La volatilidad de precios puede exteriorizarse de varias maneras: como fluctuaciones en el tipo de cambio, tasas de interés, en el mercado de valores, precios de valores subyacentes e inflación.

1.1.2. Burbujas especulativas y crediticias

En periodos de expansión económica, las mejores expectativas fomentan el otorgamiento de crédito. La experiencia internacional ha mostrado que la expansión crediticia, acompañada de bajas en los precios del mercado de valores, frecuentemente precede a una crisis bancaria.

1.1.3. Brechas de madurez en instrumentos pasivos y activos

Un indicador de la profundidad financiera de las economías es la proporción de los agregados monetarios amplios respecto al PIB. Sin embargo, no siempre es una situación benigna.

Algunos factores que aseguran la fragilidad financiera se presentan si el crecimiento de obligaciones bancarias supera al crecimiento de la economía y al del saldo en reservas internacionales, o si los activos bancarios difieren significativamente de las obligaciones en cuanto a liquidez, madurez y paridad cambiaria, o si el capital o las reservas crediticias carecen de importancia para hacer frente a la volatilidad en los activos y si la economía está sujeta a choques de confianza.

1.1.4. Liberalización financiera inadecuadamente preparada

La liberalización financiera inevitablemente acarrea riesgos cuando no se toman las precauciones adecuadas. Cuando las tasas de interés son liberalizadas, los bancos pierden la protección de la cual gozaban al enfrentar estructuras de tasas de interés en las que aquéllas de corto plazo se mantenían por debajo de las de largo plazo. Más aún, la volatilidad de tasas tiende a crecer e incluso los niveles aumentan al menos durante el período de transición.

Paradójicamente, el aumento de tasas de interés viene acompañado de una rápida expansión crediticia en el periodo de liberalización financiera, ocasionado por la eliminación de barreras para el otorgamiento de crédito, lo que incentiva a promover políticas laxas. Además, los administradores de crédito no acumulan experiencia en un ambiente de alto control y no tienen la práctica necesaria para evaluar nuevas fuentes de crédito y riesgos de mercado.

Adicionalmente, la entrada de nuevos competidores puede incrementar las presiones de los bancos a incurrir en actividades riesgosas. A menos que el marco regulatorio y de supervisión prudencial se haya fortalecido antes de la liberalización, los supervisores difícilmente contarán con el entrenamiento y experiencia necesarios para evaluar y monitorear las nuevas actividades.

1.1.5. Pérdida de controles en créditos relacionados

Los intereses políticos o personales de socios interfieren en algunas operaciones de los bancos, dañando su rentabilidad y eficiencia.

1.1.6. Debilidad en la adopción de esquemas contables, legales y de divulgación

La estructura institucional en la cual operan los bancos afecta el desempeño de las instituciones bancarias. Los sistemas contables, las prácticas de divulgación de estados financieros así como el esquema legal, pueden dañar la operación de la disciplina de mercado y el ejercicio de una efectiva supervisión además de dañar la rentabilidad de los bancos.

1.2 COMPOSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

En las últimas décadas, los mercados financieros internacionales han experimentado cambios estructurales profundos. Es posible abordarlos en varias dimensiones:

1.2.1. Profundidad

La actividad financiera en economías en vías de desarrollo, se concentra más en la banca, debido a la ausencia de otro tipo de intermediarios financieros. Por esta razón, en las décadas de los ochentas y noventas, el sector operaba en un ambiente de alta regulación, previo al desarrollo de nuevos esquemas tecnológicos, nuevos competidores y otros mercados financieros, tales como el mercado de capitales, el de dinero y el de derivados.

1.2.2. Internacionalización

La globalización y la desregulación financiera fueron fenómenos que sucedieron simultáneamente. Es difícil afirmar cuál es la causa y cuál es el resultado. En algunos casos primero se adoptó la liberalización para estimular la competencia, lo que impulsó al sector real a buscar negocios transfronterizos. Por el contrario, hay casos en los que la competencia económica se logró de manera anticipada a la liberalización financiera. Cualquiera que sea el caso, los intermediarios financieros buscaron diversificar sus portafolios y captar recursos en todo el mundo.

1.2.3. Desregulación

Durante las últimas décadas, el sistema financiero internacional ha tendido hacia la desregulación. En algunos casos se refiere a la liberalización de las tasas de interés; en otros, significó la reducción de los requerimientos de reservas, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica y las actividades no bancarias, lo cual redujo la protección contra los competidores extranjeros.

1.3. MEDIDAS TÍPICAS DE SANEAMIENTO Y ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

En el ámbito internacional se reconoce que los bancos desempeñan una función esencial en cualquier país. A través de ellos se efectúa el pago de gran parte de las operaciones que se realizan en la economía (mediante cheques, tarjetas de crédito o transferencias electrónicas de fondos). Además, son el vehículo principal para que quienes tienen excedentes de recursos puedan ahorrarlos a fin de que se transfieran a quienes los requieran para la inversión productiva o el consumo.

Por otra parte, los bancos son más vulnerables a problemas de insolvencia que otro tipo de sociedades mercantiles, en virtud de que prestan fundamentalmente el dinero que a su vez reciben prestado de los depositantes. Si por cualquier razón (una devaluación, elevación

de las tasas, problemas económicos en un sector industrial, etc.) un banco no puede cobrar, por ejemplo el 15 por ciento del monto de sus créditos, los accionistas perderían la totalidad de su capital y las pérdidas por el incumplimiento de los deudores serían enfrentadas por los depositantes.

Adicionalmente, los problemas bancarios son altamente contagiosos y se transmiten de forma rápida de un banco con problemas a otros bancos del sistema. La quiebra de un banco puede despertar inquietud en los depositantes de otras instituciones, quienes pueden acudir de forma masiva a retirar sus recursos, bajo la consideración de que los últimos en hacerlo serán quienes enfrenten pérdidas. Este fenómeno, conocido como “corrida”, por sí mismo pone en una situación de fragilidad a los bancos, que no están en condiciones de obtener la liquidez necesaria para hacer frente a retiros generalizados.

En síntesis, se podría decir que el sistema bancario es esencial para el buen funcionamiento de la economía de un país, es relativamente vulnerable y sus “enfermedades” son altamente contagiosas. Por tanto, y dado que los problemas bancarios pueden afectar a otros sectores de la economía, la mayoría de los países han decidido establecer una “red de seguridad” bancaria. Esta red de seguridad, proveída por los gobiernos, incluye: un mecanismo de protección, denominado usualmente “seguro de depósitos”, las facilidades crediticias que el Banco Central otorga a los bancos con problemas de liquidez en su función de “acreditante de última instancia”, y el sistema de regulación y supervisión de los intermediarios.

Los gobiernos que se preocupan por las consecuencias sistémicas por lo general previenen la quiebra de sus bancos beneficiando por consiguiente a los ahorradores y otros acreedores. Actualmente la mayor parte de los países brindan algún nivel de protección a sus depositantes. Ante la amenaza de una crisis sistémica, usualmente se adoptan garantías del 100 por ciento de los depósitos.

Siguiendo las experiencias, una vez que las autoridades reconocían públicamente la gravedad de la crisis, llevaban a cabo determinadas acciones orientadas a corregir el problema de fondo, que es la insolvencia real o potencial de los bancos.

Cuando se han generado crisis financieras bancarias, el objetivo fundamental de los gobiernos ha sido sostener el sistema de pagos y evitar una caída generalizada del sistema de intermediación financiera.

Una situación así conlleva a la pérdida de los recursos ahorrados por los ciudadanos y a su vez depositados en las instituciones financieras; también, afectan el valor de las inversiones en los propios bancos; además, crean una condición de desvaloración de los activos vinculados al sistema financiero por la vía del crédito, puesto que los aumentos repentinos en las tasas de interés reducen la capacidad de pago y, finalmente, pueden llegar a descapitalizar al sistema financiero, coartando con ello radicalmente la capacidad de expansión y crecimiento de los mercados y de las economías en general, con el consecuente costo en empleo, recaudación tributaria y ajustes en programas sociales.

Los recursos que los gobiernos han empleado para atacar crisis bancarias son diversos. Por lo regular, de acuerdo con la experiencia, se aplican de manera selectiva y en algunos casos simultánea. A continuación se listan y describen los más usuales de acuerdo con los principales procesos de crisis hasta ahora conocidos.

1.3.1. Intervenciones

En la mayoría de los casos, las autoridades han dado, como primer paso para el saneamiento de una institución financiera, su intervención gerencial con objeto de, posteriormente, liquidarla, fusionarla con otra institución o hacerle aportaciones de capital. La principal justificación de esta medida descansa en que se pretende evitar un mayor deterioro de la institución y contener el “efecto contagio” dentro del sistema de pagos interbancario.

1.3.2. Fusiones

Existen, en términos generales, dos tipos de acciones que los gobiernos han realizado en materia de fusiones: el primer tipo consiste en fusionar el banco intervenido con un banco que se considere sano. Para que el banco intervenido sea atractivo a los bancos sanos, los gobiernos “limpian” la cartera del primero y lo venden con un bajo nivel de cartera vencida.

En casos de deterioro extremo de la cartera del banco intervenido, lo único que se vende es la red de sucursales y sus activos fijos. Por su parte, el segundo tipo consiste en establecer empresas especializadas para la venta de la cartera adquirida de los bancos intervenidos y de los programas de compra de cartera.

1.3.3. Liquidaciones

La liquidación es una medida extrema cuyo empleo ha sido más bien aislado. Durante las crisis bancarias pocos países han recurrido a liquidaciones y revocaciones de licencias de las instituciones financieras en problemas.

1.3.4. Programas de compra de cartera

La compra de cartera se realiza por medio del sistema de seguro de depósitos o por el Banco Central. El gobierno adquiere la totalidad de la cartera de los bancos intervenidos o bien de los bancos que se consideran financieramente débiles.

1.3.5. Esquema de venta de cartera

Ante la inexistencia de mercados secundarios suficientemente desarrollados que pudieran ser utilizados para este fin, los gobiernos han formado empresas especializadas, con el fin de vender la cartera de los bancos y los activos asociados a ella. Estas empresas juegan un papel fundamental en la resolución de la crisis dado el enorme volumen de cartera adquirida por los gobiernos y la necesidad de diseñar programas de venta expeditos que permitan una pronta salida de la situación crítica.

1.3.6. Recapitalización de los seguros de depósitos

El seguro de depósitos es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero. Un sistema de seguro de depósitos descapitalizado produce incentivos negativos en los agentes económicos toda vez que, al no disponer de recursos suficientes para enfrentar contingencias y no poder respaldar a los depositantes, prefieren posponer el reconocimiento de la gravedad de la situación por la que atraviesan los bancos.

Al no enfrentar oportunamente estos problemas, la probabilidad de una crisis bancaria aumenta y sus costos pueden elevarse. De ello se desprende que muchos gobiernos hayan reconocido la importancia de mantener seguros de depósitos adecuadamente capitalizados.

En otros casos, los Bancos Centrales han asumido la responsabilidad de administrar los fondos de seguro de depósitos. Para aquellos países en donde no existían seguros de depósitos, las crisis por lo general persuadieron a los gobiernos a establecer esquemas de seguro o garantías explícitas.

Los esquemas de seguros de depósitos se crearon con el fin de evitar corridas financieras en los bancos, esto es, prevenir los retiros masivos de depósitos cuando se presume que un banco enfrenta dificultades financieras, y prevenir el contagio de las corridas a otros bancos. Además los seguros de depósitos protegen a los pequeños depositantes de pérdidas y les otorgan acceso a formas más seguras de realizar pagos y de ahorrar.

No obstante, los seguros de depósitos también presentan problemas, pues reducen la disciplina que el mercado impone a los ahorradores y a los banqueros. Al estar protegidos, los depositantes pierden los incentivos para vigilar la condición financiera y las políticas de riesgo del banco en el cual depositan su dinero. Por considerar que sus ahorros no corren riesgos, los depositantes se vuelven indiferentes respecto de la situación financiera y la calidad de la administración del banco en que invierten sus recursos.

Por ello, salvo en casos de crisis del sistema bancario en su conjunto, situación en que los gobiernos dan una protección total a los depositantes, la protección usualmente se limita a cierto monto (por ejemplo, en los EE.UU. a 100 mil dólares), para que al quebrar un banco los depositantes medianos o grandes corran con parte de las pérdidas.

1.3.7. Fortalecimiento del marco regulatorio

Existen diversas medidas para fortalecer el marco regulatorio. Entre éstas, destaca la definición del concepto de cartera vencida bajo parámetros más estrictos; el incremento de los requerimientos de capital para que éstos sean ponderados a la luz de riesgos tanto crediticios como propios del mercado; la adopción de esquemas contables internacionales y la prevención de actividades riesgosas (v. gr., la excesiva concentración crediticia). Además, se restringen los préstamos a funcionarios y a empresas relacionadas de los bancos.

on: Los bancos también son obligados a asignar áreas internas específicas para la vigilancia de su situación financiera, así como a realizar auditorías externas periódicamente y se implementan sistemas de alerta temprana para detectar bancos con problemas. Finalmente, se ajustan las restricciones a la inversión extranjera con el objeto de propiciar una mayor transferencia de tecnología y de capacitación de los recursos humanos del sector.

1.3.8 Reformas en materia de supervisión

Se distinguen dos tipos de reformas al mecanismo de supervisión: las que han sido enfocadas al fortalecimiento de las entidades supervisoras y las que fortalecen los mecanismos de supervisión por parte del mercado. Con respecto al primer tipo, en algunos casos se otorga autonomía a la entidad supervisora o bien se le confieren mayores poderes y recursos. Las del segundo tipo, en cambio, persiguen que los participantes en el mercado financiero cuenten con mejor información para que los depositantes y accionistas puedan discriminar entre bancos y para que los bancos puedan tomar mejores decisiones de crédito.

1.4. PRINCIPALES CRISIS FINANCIERAS DE 1977 A 1995

A continuación se ofrece un panorama esquemático de las crisis financieras más relevantes que ocurrieron en el periodo de 1977 a 1995. Tal exposición resulta indispensable en tanto que revela, en términos analíticos, el sustento de la descripción sobre las causas de las crisis financieras, así como sobre las medidas históricamente ejecutadas en su control y resolución, con el propósito de contextualizar la situación internacional previo a la crisis mexicana.

Las crisis referidas con experiencias similares a la mexicana parten de España (1977-1985), pasando por los Estados Unidos de América (1982-1991), la de Ghana (1982-1989), Japón (1990-1998), Suecia (1991-1995), Argentina y Brasil (1995).

1.4.1. España (1977-1985)

Las instituciones que representaban el 20% de los depósitos totales del sistema bancario — esto es, 52 de los 110 bancos, en su mayoría pequeños y medianos— fueron afectados por la crisis. Las principales causas externas macro-económicas fueron los choques petroleros en 1973-1974 y 1979-1981, así como la muerte del dictador Francisco Franco, acaecida a mediados de la década de los setenta que, junto con la transición al nuevo sistema democrático, no permitieron una respuesta adecuada a los choques externos.

Entre 1975 y 1979 los salarios reales aumentaron en 9%, el tipo de cambio real se apreció 35% y se registraron déficit fiscales; se inició un proceso de deterioro de los estados financieros de los bancos que llegó a su pico en el bienio 1982-1983. A finales de los setenta y principios de la década de los ochenta, las mayores tasas de interés reales, la menor liquidez y el menor crecimiento de la economía condujeron a una caída en la Bolsa de Valores que deterioró el valor del colateral de los deudores y erosionó el valor de los portafolios bancarios invertidos en acciones.

Varios factores micro-económicos confluyeron: En 1971 se eliminó la regulación de las tasas de interés; en 1974 se aprobaron medidas que facilitarían la apertura rápida de sucursales y de nuevos bancos; en 1977 se permitió la entrada de bancos extranjeros. La supervisión bancaria fue inapropiada ante la fuerte desregulación y expansión del sistema bancario; la administración bancaria fue deficiente y los procesos de auditoría y divulgación de información inadecuados.

Las principales medidas adoptadas a partir de la crisis fueron: se estableció un Fondo de Garantía sobre Depósitos en 1977; se creó en marzo de 1978 la Corporación Bancaria, financiada por los bancos privados y el Banco Central de manera compartida, que pudo tomar control y administrar bancos en problemas, pero no tuvo autoridad para recapitalizarlos. En 1980 se fortalecieron los poderes del Fondo de Garantía sobre Depósitos, al cual se incorporaron las funciones de la Corporación Bancaria; se le otorgó autonomía y se le confirió el poder de recapitalizar bancos, intervenirlos, otorgar préstamos y garantías, así como de asumir pérdidas bancarias para la posterior venta de las instituciones.

El rescate de los bancos fue de la siguiente manera: primero, el Banco Central identificaba al banco en problemas y le otorgaba liquidez de emergencia para que pudiera cumplir con sus obligaciones de corto plazo; segundo, el Banco Central notificaba a los accionistas el monto de las pérdidas y les daba una oportunidad para recapitalizar al banco; y tercero, si esta

recapitalización no se llevaba a cabo, el Banco Central autorizaba la intervención del banco por parte del Fondo de Garantía sobre Depósitos.

Se llevaron a cabo modificaciones en el marco regulatorio y contable: en 1985 se aumentaron los requisitos de capital; en 1988 se requirió que los bancos llevaran a cabo auditorías externas anualmente; además, cada banco debía establecer áreas y asignar personal especial para administrar y supervisar portafolios; en 1988 se aprobaron leyes que fortalecieron y otorgaron mayores poderes de intervención a la entidad supervisora, que se volvió parte del Banco Central; se diseñó e implantó un sistema de aviso previo (early warning system) para detectar aquellos bancos con problemas. En general, se calcula que el costo de la crisis fue de 5.6% del Producto Interno Bruto.

1.4.2. Estados Unidos de América (1982-1991)

En la década de los ochenta, el número de Savings and Loans (S&Ls) (sociedades de ahorro) disminuyó en más del 30% y el de los bancos en aproximadamente 14%. Para 1982, el monto de la insolvencia de las S&Ls, valuando los activos a precios de mercado, ascendía a 100 mil millones de dólares. Entre 1980 y 1990, el Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) —que aseguraba los depósitos de este tipo de instituciones— atendió a 946 S&Ls en problemas: 85 fueron liquidadas, 413 adquiridas o fusionadas, 95 entraron a un programa de administración entre 1985 y 1988, y durante 1989 y 1990 las 352 restantes ingresaron a un programa de conservación para mantenerlas en operación.

El Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) —que aseguraba algunos depósitos de las instituciones bancarias— atendió durante la década de los ochenta a 1,098 bancos en problemas, esto es, el 8% del total de los bancos, de los cuales 805 fueron adquiridos o intervenidos, 130 recibieron transferencias del seguro de depósitos, 94 fueron liquidados, y 69 recibieron asistencia. Hacia finales de la década, cuando este fondo se vio precisado a respaldar algunos bancos grandes, sus recursos se habían agotado.

Entre agosto de 1989 y finales de 1990, fracasaron 531 S&Ls, con 271 mil millones de dólares en activos. Al final de abril de 1991, el Resolution Trust Corporation (RTC) tenía 219 instituciones de ahorro en el programa de conservación y 375 en custodia. En mayo de 1991 el RTC —organismo facultado para intervenirlas a partir de 1989— reportó estimaciones de pérdidas totales de 55 mil millones de dólares. Entre 1980 y 1991 quebraron más de 1,400 S&Ls y 1,300 bancos.

Las principales causas externas macro-económicas fueron la caída del precio nominal del petróleo en 57% durante el periodo comprendido entre 1982 y 1987, que perjudicó a los Estados del Sur de la Unión al grado de ser éstos los más afectados por la crisis del sistema financiero en ese país; el aumento sin precedente en las tasas de interés internas a principios de la década de los ochenta, que provocó que las S&Ls se volvieran insolventes de un momento a otro, ya que tenían como activos hipotecas a plazos largos y tasas fijas; lo anterior afectó también a los que también a los bancos, al grado de que, hacia la misma época, algunos bancos pequeños de estados agrícolas y productores de petróleo fracasaron; en 1982 los incentivos fiscales estimularon la construcción y el endeudamiento para la adquisición de bienes raíces, ocasionando un fuerte crecimiento del crédito hipotecario; por otra parte, el estancamiento en el gasto de las familias, en virtud de la proporción que guardaba la deuda promedio en éstas respecto a sus activos, aumentó significativamente hasta 1990 (del 38% en 1980, al 52% en 1990).

Otras causas importantes fueron: legislación que permitía que la mayoría de los Estados restringieran en su territorio el acceso de S&Ls y de bancos provenientes de otros estados; otra que estableció topes a las tasas de interés sobre los depósitos bancarios y de ahorro, de modo que creó cierta rigidez estructural; otra que prohibía a los bancos realizar actividades de banca de inversión, tales como suscribir o comprar valores.

Todo ello redujo la competitividad de las instituciones al no tener la flexibilidad para ajustarse a los cambios del mercado nacional e internacional. La segmentación geográfica y funcional limitó la capacidad de estas instituciones para diversificar riesgos, en un entorno en el que el avance tecnológico facilitó que aparecieran intermediarios no bancarios, sujetos a una menor regulación.

Así, entre finales de la década de los setenta y principios de los ochenta aparecieron en el mercado sociedades de inversión en renta fija (mercado de dinero) y variable (acciones), fondos para créditos hipotecarios, fondos de pensiones y servicios competitivos de compañías de seguros. Esto hizo que las S&Ls y los bancos asumieran más riesgos.

Frente a la crisis, se tomaron diversas medidas: en 1980 se aumentó la cobertura del seguro de depósitos a 100 mil dólares, y se inició la eliminación gradual de varias regulaciones, tales como la eliminación de los topes a las tasas de interés de los depósitos y la reducción de los requisitos de capitalización y liquidez. Por otra parte, se permitió a las S&Ls convertirse en empresas de responsabilidad limitada; incrementar los topes a los préstamos en bienes raíces, diferir las pérdidas sobre los préstamos y dar tratamiento fiscal favorable a las reservas sobre cartera vencida, entre otras medidas.

También, se creó el RTC, organismo con autoridad para intervenir y resolver los fracasos de las S&Ls a partir de agosto de 1989, que tuvo 6 años de vida y un financiamiento inicial por 50 mil millones de dólares; debido a pérdidas crecientes por la caída generalizada en el precio de los bienes raíces, en 1991 el financiamiento fue ampliado a 78 mil millones de dólares. Para finales de 1991, la RTC tenía 357 mil millones de dólares en activos, había vendido y recuperado 228 mil millones de dólares y quedaban por vender 129 mil millones de dólares.

Por otra parte, se restringió la capacidad del Reserva Federal para dar crédito a bancos no sanos, suspendió el pago de dividendos por parte de bancos no sanos, bajó la cobertura de ciertos depósitos, redujo el número de bancos estatales autorizados para vender seguros y requirió que los bancos extranjeros que recibieran depósitos asegurados se constituyeran en sociedad localmente. También se fortaleció a la entidad supervisora, ya que el FDIC obtuvo financiamiento por 70 mil millones de dólares para fundear al Banco Interamericano de Fomento.

Se calcula que el costo de la crisis para el gobierno, calculado al valor en aquel entonces presente, ascendió a \$150 mil millones de dólares; por su parte, el costo pagado por el sector privado alcanzó los \$100 mil millones de dólares.

El costo fiscal generado por las S&Ls abarcó entre el 1 y 3% del PIB, y el costo fiscal total alcanzó entre 3 y 5% del PIB.

1.4.3. Ghana (1982-1989)

Hacia el segundo semestre de 1983, había 8 bancos que se consideraban insolventes, lo cual equivalía al 25% de los activos financieros totales. Las principales causas fueron la caída en 30% de los términos de intercambio entre 1980 y 1981, con una fuerte caída en el precio de cacao y del café —aproximadamente 50%—, lo que se tradujo, a su vez, en una caída del

60% en las exportaciones. La cuenta corriente pasó de un superávit de 0.7% del PIB en 1980, a un déficit de 10% del PIB en 1981; la deuda externa de los bancos, los cuales en su mayoría eran públicos, era equivalente a 39.7 miles de millones de dólares a finales de 1987; la moneda tuvo una devaluación de 2.7% en 1982 a 8.8 e 1983 y el déficit público promedio de 1970 a 1981 fue de más de 6% del PIB. El sector informal se expandió fuertemente a causa de tasas de interés reales negativas a principios de los años ochenta, del congelamiento de cuentas bancarias de evasores fiscales y de una fuerte intervención del gobierno en la asignación de créditos. Todo ello en el marco de una gran inestabilidad política.

Otra de las causas fue una política de desregulación de tasas de interés activas hasta finales del año de 1987, lo que se tradujo en un exceso de liquidez, provocando pérdidas crediticias a los bancos y un aumento de su costo de fondeo. Asimismo, existió una fuerte concentración crediticia, con niveles de reservas inadecuados, falta de límites a los créditos sin garantía y falta de estándares de provisionamiento.

En paralelo, estaba la falta de un marco legal y contable conveniente, supervisión bancaria inadecuada y administración bancaria deficiente, no existía un mecanismo de clasificación de cartera y la supervisión se enfocaba a la asignación de créditos y se dieron malos manejos como autopréstamos y fraudes

Para contrarrestar la crisis, se instauró un programa de ajuste al sector financiero en 1988, cuando se legalizaron los mercados paralelos de divisas mediante la autorización a bancos, empresas y particulares para la compraventa de moneda extranjera; parte de la cartera vencida de 9 bancos comerciales privados fue reemplazada por bonos del gobierno a través de una agencia de recuperación administrada por el Non-Performing Asset Recovery Trust Fund, el Banco Central y la Secretaría de Hacienda, con la participación de los bancos involucrados; los créditos del sector público fueron reemplazados, convirtiéndolos en acciones del gobierno.

También se estableció un sistema de supervisión prudencial y se establecieron estándares contables internacionales; en agosto de 1989 se promulgó una nueva Ley Bancaria que determinó que las operaciones bancarias debían ser transparentes y también fomentó la competencia en el sector, así como una formalización de la supervisión; se establecieron criterios para la clasificación de cartera y criterios para realizar auditorías externas a los bancos.

La autoridad adquirió la capacidad para solicitar a los bancos información sobre sus estados financieros y pudo imponer multas por incumplimiento. Además, se encontró facultada para determinar las políticas crediticias y los requerimientos de liquidez, así como para requerir a los bancos que ejecutaran acciones preventivas.

El costo del rescate, para el año de 1989, se calculó en 19% de su PIB.

1.4.4. Japón (1990-1998)

La crisis afectó severamente a 6 instituciones financieras con activos equivalentes al 0.17% del total correspondiente al sistema bancario. El índice de la bolsa NIKKEI cayó, de 38,915 unidades a finales de 1989, a 14,309 unidades en agosto de 1992. El tipo de cambio se apreció fuertemente al pasar de casi 160 yenes por dólar a principios de 1990, a 125 yenes por dólar a mediados de 1992. Se registraron fuertes salidas de capitales, al pasar la inversión extranjera directa en esos años de 130 a 24.5 miles de millones de yenes.

La política monetaria restrictiva adoptada en 1985, trajo como consecuencia una baja acelerada de los precios de los activos y de los bienes raíces. La burbuja especulativa se rompió en 1989 y trajo como consecuencia un menor consumo privado, una menor inversión dada la sobreinversión que se registró durante los ochenta y un deterioro continuo en la calidad de los activos del sistema desde 1985, misma que se exacerbó en 1989. La cartera vencida de los bancos aumentó considerablemente como consecuencia de la caída en los precios de los activos, ya que los créditos al sector de bienes raíces pasaron de 9.9% los créditos totales de los bancos comerciales en 1980 a 26.8% en 1989.

h: Se da una continua desregulación de las tasas de interés pasivas desde 1980 hasta 1992; en 1980 se eliminan los controles de capital y en 1984 se disminuyen los límites de las obligaciones que los bancos pueden tener en moneda extranjera. La desregulación y la expansión crediticia condujo a que los bancos tuvieran portafolios más riesgosos: pequeñas y medianas empresas y bienes raíces. La supervisión y las auditorías no se ajustaron a la rapidez de la desregulación y de la expansión del mercado de créditos.

En agosto de 1992, el gobierno anunció diversas medidas temporales para asistir a los bancos: se les permitió no reportar las pérdidas en acciones cuyo valor era inferior al asentado en libros, se congeló el tope de pago de dividendos con el objeto de contrarrestar la caída del precio de las acciones, la autoridad fiscal emitió una disposición que permitió deducir impuestos sobre provisiones de créditos malos, el gobierno elaboró un programa de estímulo por el cual se destinaron recursos para la compra de terrenos, para la inversión en acciones y para aumentar los créditos de instituciones financieras gubernamentales hacia empresas medianas y pequeñas por un monto equivalente al 1.1% del PIB.

Con la implantación de este programa de estímulos las acciones bancarias tuvieron un repunte importante: en abril de 1993 se repitió este programa de estímulos destinándose recursos nuevamente por el 1.1% del PIB. En enero de 1993, 162 instituciones financieras crearon una Compañía Cooperativa de Compra de Créditos que capitalizaron con alrededor de 700 millones de dólares. La compañía compró a descuento la cartera vencida de los miembros colateralizada con bienes raíces. Los miembros se beneficiaron al poder registrar los descuentos como pérdidas en sus libros, ya que fueron deducibles de impuestos.

A partir de 1991, el Banco Central relajó la política monetaria ya que la tasa de descuento bajó de un nivel de 6% hasta 1% en abril de 1995. Esta fue la tasa más baja de descuento registrada en un siglo. La caída en las tasas de interés permitió a los bancos aumentar sus márgenes de ganancia. De 1992 a 1996 el Fondo de Garantía de Depósitos, financiado por el Ministerio de Finanzas, el Banco Central y los bancos privados, brindó asistencia a sólo 6 instituciones financieras medianas y pequeñas a través de créditos subsidiados e inyección de capital por un monto equivalente a mil millones de dólares. Los antiguos accionistas no perdieron el control de las instituciones.

En enero de 1998 el gobierno propuso un paquete de rescate bancario por el equivalente a 232 mil millones de dólares. El 57% se destinó a proteger los depósitos y el 43% restante para la compra de acciones preferenciales y deuda subordinada, con el objeto de recapitalizar a los bancos para que cumplieran con la regulación internacional. Los recursos se canalizaron a través del Seguro de Depósitos y del Banco de Resolución y Recolección, que absorbieron los activos propiedad de los bancos quebrados.

En diciembre de 1992 se conoció el alcance de la ley que reforma las instituciones financieras, que permitió a los bancos participar en otros segmentos del negocio financiero, evitándose

conflictos de interés entre bancos y sus subsidiarias. Además de la medida anterior, en 1994 se completó la desregulación de las tasas de depósitos en los bancos.

Se estima que el costo de la crisis fue de 3% del PIB.

1.4.5. Suecia (1991-1995)

La crisis afectó a casi la totalidad de los bancos más importantes. Las pérdidas de los bancos comerciales como porcentaje de los activos totales pasaron de 2.5% en 1991, a 6.5% en 1992. Las pérdidas por créditos (en su mayoría hipotecarios) llegaron al 3.5% del PIB a finales de 1993.

Desde 1985 y hasta 1990, la economía sueca pasó por un periodo de fuerte crecimiento económico que se revirtió a partir de 1990. La recesión se extendió alrededor de 3 años; a raíz de la crisis el desempleo aumentó del 2% en 1990 al 7.5% en 1993.

Hubo un deterioro en los términos de intercambio a partir de 1990 por la caída en el mercado de exportaciones a Rusia y la caída en el precio del papel y otros productos derivados de la madera. Se tuvo un ataque especulativo a la corona en noviembre de 1992. El gobierno decidió abandonar el régimen cambiario y dejar flotar la corona. Las tasas de interés a un día alcanzaron un nivel de 700% durante el ataque especulativo.

Se dio una burbuja especulativa, ya que el precio de las acciones aumentó entre 1985 y 1989 en 140%, mientras que el precio de los bienes raíces aumentó en aproximadamente 80% en ese mismo periodo.

La combinación de liberalización financiera, un ciclo económico favorable, incentivos a préstamos y subsidios a la vivienda propició un fuerte aumento del crédito bancario de alrededor del 25% anual desde 1985 hasta 1989. Durante este periodo, el saldo total del crédito bancario pasó del 85% al 135% del PIB.

El rompimiento en 1989 de la burbuja especulativa del precio de las acciones y los bienes raíces fue debido, en parte, a una política monetaria fiscal restrictiva. De 1989 a 1992 el precio de las acciones cayó en 40%, mientras que el de las propiedades comerciales cayó en un 70% de 1989 a 1993. En 1990 se modificaron las leyes fiscales, disminuyéndose fuertemente los incentivos a los préstamos y favoreciéndose el ahorro. Con la baja en los precios de los activos y el alza en las tasas de interés a principios de los noventa, aumentó la cartera vencida de los bancos, principalmente de créditos hipotecarios.

En 1989 se eliminaron los controles sobre los flujos internacionales de capitales en un entorno en el que, por la elevada demanda de crédito interno, la tasa de interés en coronas era relativamente elevada. Esta situación ocasionó una fuerte entrada de capitales, ya que los bancos prefirieron endeudarse en monedas extranjeras con tasas de interés menores. Además, los pasivos de los bancos contratados en el exterior se encontraban pactados a corto plazo, mientras que los créditos que otorgaban con estos recursos eran a mediano y largo plazo.

Aunado a todo ello, los bancos no tenían políticas de crédito adecuadas ni sistemas de control de riesgos; existía una inadecuada supervisión de bancos y, en especial, de aquellos que concentraron sus préstamos al sector de bienes raíces; la autoridad de supervisión no estableció un mecanismo de alerta adelantado, no controló la disminución en el valor de las garantías ni forzó la recapitalización de los bancos por parte de los accionistas; no existían mecanismos para la valuación de mercado de las garantías de los créditos; las inspecciones bancarias

eran muy poco frecuentes; la autoridad de supervisión no se ajustó al entorno desregulado en el que operaban los bancos y no existía un seguro de depósitos.

Como medidas para enfrentar la crisis, durante 1991 y 1992, el Banco Central otorgó préstamos a tasas subsidiadas a tres bancos con problemas de liquidez. La asistencia a estos tres bancos fue individualizada y se complementó con garantías gubernamentales sobre préstamos, compra de acciones e inyección de capital preferencial. El Estado adquirió de facto la propiedad de estos tres bancos a finales de 1992.

En diciembre de 1992, dada la gravedad de la crisis, el Parlamento decidió ir más allá de las medidas individualizadas de apoyo y adoptó un paquete de medidas en el que se autorizó al gobierno a otorgar garantías sobre préstamos, prestar directamente a los bancos, comprar cartera e inyectar capital a los bancos tanto nacionales como extranjeros y otorgar garantías sin límite para que los bancos pudieran cumplir sus obligaciones con los depositantes.

En mayo de 1993, se creó la Autoridad de Apoyo a Bancos (AAB) para otorgarles asistencia, y se crearon dos Compañías de Administración de Activos (CAA's). La AAB era una entidad dependiente de la Secretaría de Hacienda y operaba con auditores externos. Además, otorgaba asistencia a los bancos (inyección de capital) y a los depositantes, y no tenía facultades para la venta de activos a menos que se tratara de toda la cartera en caso de fusiones.

La AAB y las CAA's operaron bajo los principios de minimizar el costo fiscal y de proporcionar un trato equitativo a todos los bancos. Las CAA's fueron financiadas por el gobierno y su objetivo consistió en comprar la cartera vencida con sus garantías para después revenderla en paquetes. A las dos CAA's se les transfirió sólo una parte de la cartera vencida de los bancos, el resto se quedó en manos de los mismos, de tal modo que aquellos que recibieran mayor apoyo mantuvieran niveles de cartera vencida proporcionales a los que recibieran menor apoyo.

La AAB tenía la facultad para vender y fusionar bancos. La venta de activos individuales de los bancos se realizó a través de las CAA's. La recuperación de la cartera ha sido elevada debido a un poder judicial expedito y eficiente.

Se estableció un seguro de depósito explícito, financiado por los bancos y con una cobertura explícita de alrededor de 40,000 dólares. Además, las primas dependieron del nivel de capitalización del banco. Debido a que la concentración de riesgos fue un factor que contribuyó a la crisis bancaria, se establecieron los criterios de concentración crediticia del G-10 y de la Unión Europea.

El gobierno proporcionó apoyo legal a las AMC's, las cuales perdieron pocos casos en las cortes. Se establecieron requisitos más estrictos de valuación de los activos, por ejemplo, el capital de 8% de un banco se redujo a casi cero después de una nueva evaluación cuidadosa de los activos.

Se combinó toda la supervisión financiera en una sola autoridad que incluyó banca, valores y seguros. Dado que en la crisis se detectaron actividades criminales por parte de empleados bancarios y agentes externos, las autoridades crearon una institución especialmente entrenados para investigar crímenes en el sector financiero.

El costo acumulado de la crisis se calcula en 5% del PIB.

1.4.6. Argentina (1995)

Entre noviembre de 1994 y marzo de 1995 el sistema bancario perdió el 17% de sus depósitos totales. Asimismo, se perdió una tercera parte de las reservas internacionales del Banco Central en el mismo período. La bolsa de valores cayó en más del 50% entre los últimos días de diciembre de 1994 y los primeros de marzo de 1995. El diferencial entre la tasa de interés de EU y la Argentina aumentó a 900 puntos base durante el propio 1995, cuando dicho diferencial había permanecido estable en alrededor de 200 puntos base entre 1993 y 1994.

Como principales causas se pueden enumerar el aumento de las tasas de interés en los EE.UU. que redujo la entrada de capitales del exterior a partir de febrero de 1994. La reversión en la tendencia de los flujos de capitales tuvo efectos sobre los agregados monetarios y el comportamiento del crédito interno dado el esquema de convertibilidad establecido en abril de 1991. La crisis y devaluación del peso mexicano impactó de manera muy negativa en la economía argentina.

Por otra parte, se dio un rápido crecimiento del crédito al sector privado (de 12.5% del PIB en 1991, pasa a 18.6% en 1994) como resultado de la contratación del endeudamiento público por el proceso de privatización y de estabilización macroeconómica, que estuvo respaldado por una expansión equivalente de los depósitos bancarios.

Ante una menor entrada de capitales, disminuyó el crecimiento de la oferta monetaria de 50.6% en 1993, al 17.6% en 1994. Esta contracción contribuyó a que durante los primeros meses de 1995 las tasas de interés pasivas subieron del 10% al 20% anual; mientras que las tasas activas se disparaban de 12% a 28% anual, lo que frenó el crédito interno.

La inexistencia de sociedades de información crediticia hasta 1996 dificultó a los bancos la selección adecuada de sujetos de crédito, por lo que aumentó significativamente el monto de la cartera vencida entre 1991 y 1994.

Las principales medidas fueron las disposiciones del Plan de Convertibilidad (abril de 1991), que limitaban las operaciones de mercado abierto y de redescuento del Banco Central y tendieron a reducir el impacto del efecto de la crisis mexicana.

Entre estas destacan: la reducción transitoria de los encajes en dólares instrumentada el 28 de diciembre de 1994, fue extendida el 12 de enero de 1995 a los depósitos en pesos; el mismo 12 de enero de 1995, con el fin de asistir a las entidades financieras con problemas de liquidez, el Banco Central decidió ampliar en 2% las exigencias de reservas sobre los depósitos sujetos a encaje, registrados en noviembre de 1994, que se mantenían en el Banco Central; en enero de 1995 se convirtieron a dólares las reservas de las distintas instituciones bancarias en el Banco Central, a efecto de mantenerlas libres de cualquier riesgo de devaluación. Por su parte, el Estado ajustó el gasto primario a una serie de recortes presupuestales que incluyeron quitas de salarios a funcionarios públicos.

En marzo de 1995, mediante el Decreto 286 fueron constituidos, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria, con objeto de supervisar el proceso de capitalización y reestructuración del sistema financiero privado; así como el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, cuyo fin residió en asistir a bancos públicos sujetos a privatización.

Se establecieron programas crediticios para sacar a los contribuyentes de la moratoria en el pago de sus impuestos tanto en noviembre y diciembre de 1995, como en junio de 1996.

De acuerdo con estos programas, los bancos extendieron crédito garantizado por el gobierno federal a contribuyentes morosos para que regularizaran sus obligaciones fiscales. Con los recursos obtenidos de la ampliación de las exigencias de reservas sobre depósitos y con miras a restaurar la confianza sobre el sistema financiero, el Banco Central estableció en abril de 1995 un seguro destinado a cubrir depósitos tanto en moneda local como en moneda extranjera, mismo que fue financiado con las aportaciones de todas las entidades del sistema financiero.

Desde 1994 el Banco Central y la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias fueron enfocadas hacia la reestructuración del marco normativo prudencial y la instrumentación de una nueva política de supervisión. En febrero de 1995 se modificó la Carta Orgánica del Banco Central para permitirle el otorgamiento de redescuentos y reportos más allá de los 30 días en casos de crisis de liquidez sistémica.

A la fecha no se tiene una estimación del costo total de la crisis.

1.4.7. Brasil (1995)

La cartera vencida creció de 7% del PIB en diciembre de 1994 a 12.5 en agosto de 1995. Hasta marzo de 1997 habían sido intervenidos un total de 37 bancos, de los cuales 30 eran privados. Hacia 1995 existía un total de 271 bancos. No obstante, el tamaño del sistema financiero como proporción del PIB cayó de 12.4% en 1994 a menos del 7% en 1995.

Entre las principales causas de la crisis están: la entrada masiva de capitales durante 1994 que forzó una revaluación de la moneda y la política monetaria restrictiva durante 1994 que se tradujo en un aumento en las tasas de interés reales, llegando hasta un 80% anual en los meses anteriores a la implantación del llamado "Plan Real". Este aumento repercutió en el índice de moratorias de los deudores de la banca. El efecto de la crisis mexicana acentuó los problemas de la banca derivados de la ejecución del plan de ajuste denominado Plan Real, expedido el 1º de julio de 1994.

Otras causas fueron: un déficit fiscal considerable previo al Plan Real, que estuvo enfocado a frenar la inercia inflacionaria mediante la fijación del tipo de cambio, la contracción de la política monetaria y la reducción del número de instituciones financieras. Se consideró que la implantación del Plan Real tendría el efecto de disminuir los ingresos de los bancos al reducirse las transferencias inflacionarias, por lo que se estableció una estrategia de consolidación bancaria.

El proceso de consolidación en el sector se aceleró a raíz del impacto de la crisis mexicana en la economía brasileña a finales de 1995. Este proceso de consolidación se realizó mediante fusiones, liquidaciones y transferencias de acciones. Además, se consideró la privatización de bancos públicos estatales y federales con la participación de capital extranjero.

La participación en el PIB del sector financiero público disminuyó de 8% del PIB en 1990 a 3% del PIB en 1995. En noviembre de 1995 el Banco Central adoptó una serie de medidas para reestructurar y fortalecer el sistema financiero. Se tenían deficiencias en el marco regulatorio, de supervisión y contable de los bancos privados, una supervisión inadecuada del sistema bancario público, programas crediticios y préstamos dirigidos a empresas propiedad del gobierno y una ausencia de un seguro sobre depósitos.

La crisis estalló en noviembre de 1995. Inmediatamente se estableció el Programa de Impulso a la Reestructuración y el Fortalecimiento del Sistema Financiero (PROER) por virtud del cual

se extendieron líneas especiales de crédito a los bancos y se permitió abandonar temporalmente los requerimientos de capitalización a los bancos con problemas de liquidez. Se promulgó una ley que facultó al Banco Central para intervenir y liquidar instituciones financieras.

El Banco Central adquirió la potestad de exigir a instituciones financieras con problemas de liquidez la inyección de recursos frescos, la transferencia de acciones de control y la reorganización corporativa mediante la fusión o la división de bancos. Se instrumentaron incentivos fiscales temporales para promover la fusión de instituciones financieras. Se flexibilizó la política cambiaria mediante el establecimiento de una banda de flotación.

El 16 de noviembre de 1995 se estableció un sistema de garantía de depósitos bancarios administrado y financiado por los propios bancos comerciales mediante aportaciones mensuales equivalentes al 0.025% del monto total de las cuentas aseguradas por cada uno. En marzo de 1997 el Banco Central había intervenido 37 bancos, de los cuales 26 fueron liquidados (se desconoce cómo se distribuyeron las pérdidas), 4 quebraron, 6 pasaron a un régimen temporal de administración especializada y 1 permanece intervenido. Los préstamos del PROER a los bancos equivalen al 2.8% del PIB.

El costo total de la crisis se calcula en alrededor del 10% del PIB.

BIBLIOGRAFÍA

- Caprio, Gerald and Daniela Klingebiel, 2003, *“Episodes of systemic and borderline Financial Crisis”*, World Bank Financial Research Datasets, World Bank, January 2003.
- Goldstein, Morris and Philip Turner, 1996, *“Banking crisis in emerging economies: origins and policy options”*, Bank of International Settlements, Monetary Economic Department, BIS Economic Papers, No. 46; October 1996.
- Aspe, Pedro, 1992; *“El camino mexicano de la transformación económica”*, Fondo de Cultura Económica, México, Segunda edición, 1993.
- Swary, Itzhak and Barry Topf, 2005, *“La desregulación financiera global: La banca en la encrucijada”* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



CAPÍTULO 2

CASO MEXICANO: CRISIS ECONÓMICA 1994-1995

2.1. PRINCIPALES CAUSAS

A partir de 1983 el gobierno mexicano decidió iniciar un proceso de estabilización y cambio estructural como respuesta a la crisis económica mexicana de 1982. Este paso implicó diversos cambios estructurales como se describirá en este capítulo.

De finales de 1993 a 1994, los cambios adoptados y las políticas implantadas daban los siguientes resultados: inflación a niveles de un dígito (8.01%), reestructuración la deuda pública, reducción del déficit fiscal, recuperación económica (5.2%; 4.2% y 3.55% de crecimiento del PIB en los años 1990; 1991 y 1992 respectivamente), tipo de cambio estable (dentro de una banda estrecha de flotación), comercio internacional dinamizado y salarios con un incremento real respecto a 1992. Además, se había firmado el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos y México se integró a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Sin embargo, en 1994 el gobierno federal tomó la decisión de ampliar la banda de flotación del peso en 15.3%, lo que ocasionó una fuerte demanda especulativa de divisas, provocó una devaluación inmediata en 47%, lo que obligó a las autoridades monetarias a retirarse del mercado y dejar el tipo de cambio a la libre flotación. Así, la devaluación llegó a 108% al 9 de marzo de 1995, desencadenando con ello la mayor crisis financiera en la historia de México.

En este capítulo se desarrollan los principales elementos que caracterizan este proceso, que dieron origen a la crisis financiera mexicana de 1994-1995.

En una primera aproximación, las causas de la crisis financiera se pueden agrupar en los siguientes rubros:

- Sobreendeudamiento interno y externo;
- Desequilibrio en la balanza de pagos;

- Financiamiento del déficit de la cuenta corriente con endeudamiento e inversión extranjeros con gran proporción de vencimientos a corto plazo;
- Incremento de las tasas de interés internacionales;
- Eventos políticos y delictivos que crearon un contexto sumamente desfavorable y,
- Ataques especulativos a la moneda.

2.1.1. Sobreendeudamiento interno y externo

Las principales reformas financieras implantadas durante el período 1983 a 1994 consistieron en: liberalización financiera, fortalecimiento de los intermediarios financieros, privatización de la banca comercial y financiamiento del déficit gubernamental con instrumentos diferentes a las reservas obligatorias.

De la aplicación de estas reformas se propiciaron, entre otros y para los efectos del presente análisis, dos grupos de situaciones:

- a) Por un lado, la canalización de mayores recursos al otorgamiento de créditos a las familias y a las empresas derivado de:
 - La sustitución en 1989 del encaje legal por un coeficiente de liquidez equivalente al 30% de la captación total de los bancos, que debería invertirse en Cetes y/o Bondes y la eliminación en 1991 de dicho coeficiente de liquidez;
 - La accesibilidad de la nueva banca a fuentes de financiamiento externo más barato de manera directa ó indirecta;
 - La disminución del déficit fiscal con lo que se liberaron recursos que anteriormente el gobierno utilizaba para ese fin;
 - La liberalización de las tasas de interés pasivas que propició la promoción del crédito
 - Lo anterior aunado a la generación de expectativas favorables sobre el entorno económico, produjo una fuerte expansión inmediata y acelerada del crédito, cuyo crecimiento entre 1988 y 1994 fue del orden del 30% anual. La distribución del financiamiento en ese año de 1994 fue en un 96% al sector privado contra un 51% en 1988.
- b) Por otra parte, la reciente privatización de la banca, los cambios en la regulación financiera, atrasos en aspectos legales relativos a supervisión bancaria, así como el crecimiento de las operaciones financieras, la inexperiencia de los nuevos banqueros y la inexistencia de historial de crédito, propiciaron un sobreendeudamiento privado interno y malas decisiones en el otorgamiento de créditos (incluyendo irregularidades). La inadecuada supervisión bancaria subestimó y no pudo controlar el deterioro de los activos y la generación de una gran cartera de créditos vencida.

Por el lado del sobreendeudamiento externo, las políticas de apertura financiera y la gran disponibilidad de recursos financieros del exterior (grandes fondos de pensiones y de inversiones de los países del primer mundo, fundamentalmente de Estados Unidos) hicieron posible la obtención de préstamos y la colocación de bonos y acciones en mercados

internacionales, debido principalmente a que desde 1992 las tasas de interés en Estados Unidos empezaron a bajar.

Como se muestra en la siguiente tabla, con relación a la balanza parcial de endeudamiento nacional, se tiene que mientras en 1988 y 1989 el endeudamiento era mínimo (-1,569.9 millones de dólares), a partir de 1990 éste crece de manera significativa al pasar a \$12,186.4 millones de dólares y llegar a \$13,432.7 millones de dólares en 1993, principalmente en los sectores correspondientes a Banca de Desarrollo, Banca Comercial y al Sector Privado No Bancario pero sobre todo en este último.

Tabla No. 1
MÉXICO: BALANZA PARCIAL DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO¹
(MILLONES DE DÓLARES)

Balanza de Pagos	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cuenta de Capital						
Pasivos						
Balanza Parcial:						
endeudamiento	-1,569.8	-423.9	12,186.4	11,285.6	3,611.1	13,432.7
Banca de Desarrollo	-237.0	-397.3	4,995.1	2,340.7	1,730.2	3,834.4
Banca Comercial	1,380.0	980.0	4,384.0	5,608.9	915.9	4,673.0
Banco de México	-94.3	1,676.6	-365.1	-220.0	-460.0	-1,174.9
Sector Público No Bancario	-20.7	-432.1	1,859.0	-586.4	-3,708.5	-1,170.9
Sector Privado No Bancario	-2,597.8	-2,251.1	1,313.4	4,142.4	5,133.5	7,271.1

¹ Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros

Así, México llegó a constituirse como uno de los principales llamados “mercados emergentes”, a donde se destinaron aproximadamente 90 mil millones de dólares entre 1990 y 1993, en los que participaron empresas, la banca y la bolsa mexicana de valores; una parte importante de estos recursos tenía vencimientos a corto plazo que al subir las tasas de interés en los países de origen y al aumentar el riesgo por invertirlos se retransferirían, generando fuertes presiones sobre las reservas de divisas.

2.1.2. Desequilibrio en la balanza de pagos

Para consolidar un crecimiento sostenido, el gobierno federal diseñó y aplicó un programa integral de estabilización y cambio estructural que se traducía en:

- Estabilizar la economía (los precios), vía la corrección de la denominada “inercia inflacionaria”,
- La corrección de las debilidades estructurales, es decir, el llamado cambio estructural de las finanzas públicas, con políticas de reducción del déficit fiscal, adelgazamiento del estado en tamaño y privatización de empresas paraestatales, aplicación de una reforma fiscal y realineación de precios y tarifas públicas de acuerdo con niveles internacionales.
- En paralelo, se definió el cambio estructural del sector financiero, que significó la desregulación y privatización de la banca comercial, mecanismos para facilitar la repatriación de capitales y para apoyar la intermediación financiera.

- El conjunto de medidas se complementaba con el cambio estructural en el comercio exterior, es decir, la eliminación de barreras no arancelarias, la continuación de las reducciones de los aranceles de importación, el establecimiento de un límite superior a los precios de los bienes comerciables internacionalmente y la reducción de costos de los bienes no comerciables.

El programa contempló que la estabilización de los precios se lograría con la corrección de las causas de la inercia inflacionaria. Para ello, se diseñó y operó el mecanismo de concertación social denominado "Pactos"² con los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial para lograr el control de la inflación y las medidas de cambio estructural.

La transferencia de recursos al exterior por el servicio de la deuda también constituía un elemento de inercia inflacionaria, por lo que se negoció y logró con los acreedores la reestructuración de la deuda externa.

Finalmente la parte medular del programa era combatir la inflación y con los pactos se logró el objetivo de contener el crecimiento del nivel general de precios (ver tabla No. 2; ello incluía de forma muy particular el control de la paridad cambiaria.

Tabla No. 2

EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN EN MÉXICO (1987-1994)³

AÑO	INFLACIÓN
1987	159.17%
1988	51.66%
1989	19.70%
1990	29.93%
1991	18.79%
1992	11.94%
1993	8.01%
1994	7.05%

³ Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros

En el caso específico del control del deslizamiento del tipo de cambio, se fue acordando de la siguiente manera:

- Tipo de cambio fijo (el del 29 de febrero de 1988) hasta diciembre de ese año;
- Deslizamiento a razón de un peso diario de enero de 1989 a marzo de 1990;
- Deslizamiento a razón de 80 centavos diarios de abril a diciembre de 1990;
- Deslizamiento a razón de 40 centavos diarios de diciembre de 1990 a diciembre de 1991.

² Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que constó de seis etapas que van del 15 de diciembre de 1987 al 31 de diciembre de 1988 y del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), con seis prórrogas a partir del 12 de diciembre de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1993. En su séptima etapa del Pacto cambió de nombre y se le denominó para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (también PECE) versión que se prorrogó en su octava versión con vigencia del 10 de octubre de 1993 al 31 de diciembre de 1994; el 1 de octubre de 1994 se firmó el Pacto para Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento que suponía vigencia al 31 de diciembre de 1995.

Finalmente, para el deslizamiento del peso, se acordó el establecimiento de una banda de flotación, que consistía en dejar que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente; el “piso” de la banda quedaba fijo en 3.0512 nuevos pesos por dólar —tipo de cambio al cual el Banco de México estaba dispuesto entonces a comprar divisas—, mientras que al “techo” de la banda se le dio un ascenso (“desliz”), de .0002 nuevos pesos por dólar por día; con esta disposición el esquema inició en noviembre de 1991.

A partir de octubre de 1992 el techo de la banda ascendió (“se deslizó”) en 0.0004 nuevos pesos por día; el esquema se mantuvo hasta el 19 de diciembre de 1994 cuando se anunció que el techo de la banda se elevaría 15.3%.

Como se aprecia en la Tabla No. 3, el esquema permitió una relativa estabilidad del peso (56.61% de devaluación en 8 años); sin embargo, también se observa que en 1994 el peso empezó a sufrir mayor presión pues mientras la tasa anual de devaluación era decreciente hasta 1993, del 1º de enero al 19 de diciembre de 1994 el peso se había devaluado 11.42%.

Tabla No. 3

MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO DEL PESO (1987-1994)

AÑO	PESOS X DÓLAR ⁴	INCREMENTO ANUAL	INCREMENTO ACUMULADO
1987	2.21	-	
1988	2.28	3.18%	3.18%
1989	2.64	15.83%	19.52%
1990	2.95	11.53%	33.29%
1991	3.07	4.26%	38.98%
1992	3.12	1.45%	40.99%
1993	3.11	-0.30%	40.56%
1994 ⁵	3.46	11.42%	56.61%

⁴ Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros

⁵ 1994: Tipo de cambio al 19 de diciembre

No obstante, la relativa estabilidad del peso se había logrado en alguna buena medida de manera artificial; no correspondía a los diferenciales de inflación entre Estados Unidos y México (Ver Tabla No. 4 y Gráfica No. 1, y el esquema de banda de flotación se sustentaba en divisas no provenientes del ahorro interno sino de la disponibilidad coyuntural de recursos externos vía créditos e inversión extranjera, tanto accionaria como principalmente de cartera lo que dio como resultado la sobre valuación del peso.

Tabla No. 4

COMPARATIVO DE TASAS DE INFLACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

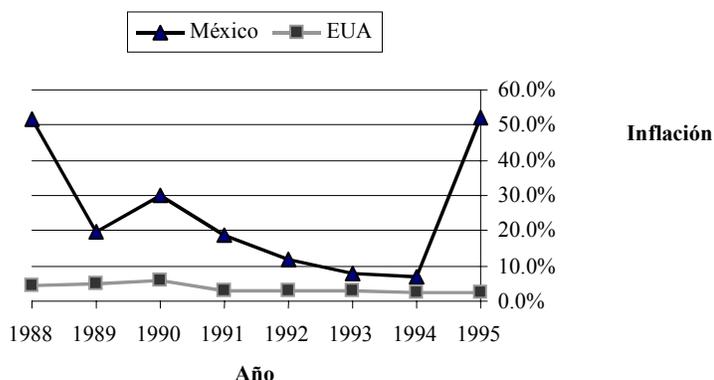
Año	México ⁶	EUA ⁷
1987	159.2%	4.4%
1988	51.7%	4.5%
1989	19.7%	4.7%
1990	29.9%	6.0%
1991	18.8%	3.0%
1992	11.9%	2.9%
1993	8.0%	2.8%
1994	7.1%	2.6%

⁶ Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros

⁷ INEGI. Con base en cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional

Gráfica No. 1

Inflación EUA-México



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros e INEGI, Con base en cifras de la Organización

Así, la reactivación de la economía (el PIB creció 5.2% y 4.2% en 1990 y 1991 respectivamente), la apertura comercial, la puesta en marcha del TLCAN, el flujo de recursos del exterior y la sobre valuación del peso, dio como resultado que las importaciones superaran significativamente a las exportaciones, generando con ello un enorme déficit en cuenta corriente con el correspondiente desequilibrio de la balanza de pagos como se muestra en la Tabla No. 5 siguiente:

Tabla No. 5

MÉXICO: DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS 1990-1994
(MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994
CUENTA CORRIENTE ⁸	-7,451.0	-14,646.7	-24,438.5	-23,399.2	-29,662.0
Balanza Comercial	-882.3	-7,279.0	-15,933.7	-13,480.6	-18,463.7
Balanza de Servicios (<i>No Factoriales</i>)	-1,921.1	-1,750.9	-2,296.2	-2,129.9	-1,968.3
Balanza de Servicios (<i>Factoriales</i>)	-8,625.9	-8,608.0	-9,594.8	-11,429.1	-13,011.8
Balanza de Transferencias	3,978.3	2,991.3	3,386.3	3,640.4	3,781.9

⁸ Fuente: Banco de México: Indicadores Económicos y Financieros

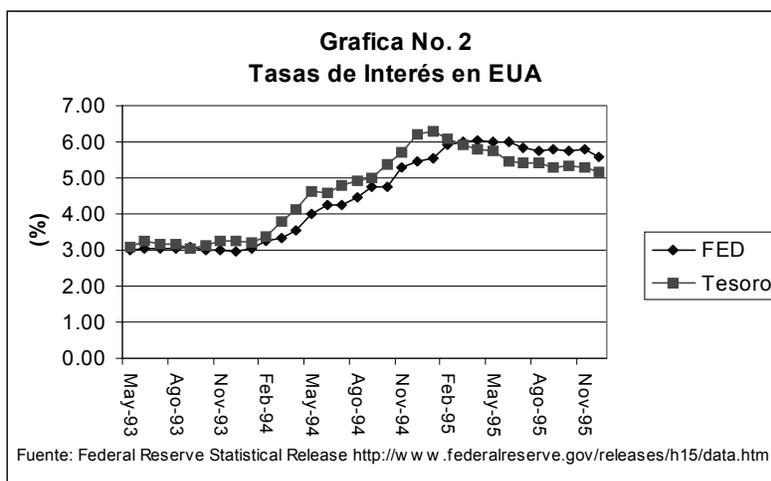
Del análisis de la balanza de pagos durante el período 1990-1994 (Tabla No. 6), se desprende que el déficit en cuenta corriente fue financiado con recursos provenientes del endeudamiento con el exterior y de los de la inversión extranjera, de la cual, considerando el período 1990-1993, el 80% correspondió a inversión de cartera, es decir, de corto plazo.

Tabla No. 6
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS 1990-1994 ⁹
(MILLONES DE DÓLARES)

BALANZA DE PAGOS	1990	1991	1992	1993	1994
CUENTA CORRIENTE	-7,451.0	-14,646.7	-24,438.5	-23,399.2	-29,662.0
CUENTA DE CAPITAL	8,114.6	24,785.9	26,485.8	32,341.3	14,975.6
PASIVOS	16,814.1	25,785.5	20,933.9	35,943.8	20,645.6
ENDEUDAMIENTO	12,186.4	11,285.6	3,611.1	13,432.7	7,814.7
INVERSIÓN EXTRANJERA	4,627.7	14,499.9	17,322.8	22,511.1	12,830.9
INVERSIÓN DIRECTA	2,633.2	4,761.5	4,392.8	4,388.8	10,972.5
INVERSIÓN DE CARTERA	1,994.5	9,738.4	12,930.0	18,122.3	1,858.4
MERCADO ACCIONARIO	1,994.5	6,332.0	4,783.1	10,716.6	4,083.7
MERCADO DE DINERO	0.0	3,406.4	8,146.9	7,405.7	-2,225.3
ACTIVOS	-8,699.5	-999.6	5,551.9	-3,602.5	-5,670.0
ERRORES Y OMISIONES	2,703.0	-2,445.1	-1,027.8	-3,001.4	-3,705.0
VARIACIÓN DE LA RESERVA INT.	3,547.9	7,378.3	1,007.6	5,983.3	-18,389.3
AJUSTES POR VALORACIÓN	-181.4	315.7	11.9	-42.6	-2.0

⁹ Fuente: Banco de México: Indicadores Económicos y Financieros

Ese desequilibrio de la balanza de pagos, que sustentaba el déficit de la cuenta corriente con fondos volátiles, colocaba a la economía mexicana en condiciones de fragilidad. Las tasas de interés en Estados Unidos empezaron a subir en febrero-marzo de 1994, lo cual restaba atractivo a la colocación de inversiones en el mercado “emergente” mexicano y podría significar retiros de capital. (Ver Tabla No. 7 y Gráfica No. 2).



Asimismo, con la incertidumbre y desconfianza que generaron en la comunidad financiera internacional el surgimiento en enero de 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato, en marzo de ese mismo año, del candidato presidencial del partido Revolucionario Institucional (PRI), el peso experimentó los primeros ataques especulativos: entre marzo y abril de 1994 las reservas internacionales de divisas disminuyeron en \$11,140 millones de dólares.

Tabla No. 7

TASAS DE INTERÉS EN E.U.A.(%)¹⁰
(MAYO 1993-MARZO 1995)

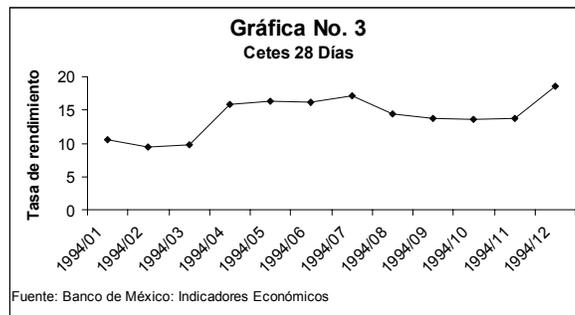
MES/AÑO	FED	TESORO
May-93	3.00	3.07
Jun-93	3.04	3.23
Jul-93	3.06	3.15
Ago-93	3.03	3.17
Sep-93	3.09	3.06
Oct-93	2.99	3.13
Nov-93	3.02	3.27
Dic-93	2.96	3.25
Ene-94	3.05	3.19
Feb-94	3.25	3.38
Mar-94	3.34	3.79
Abr-94	3.56	4.13
May-94	4.01	4.64
Jun-94	4.25	4.58
Jul-94	4.26	4.81
Ago-94	4.47	4.91
Sep-94	4.73	5.02
Oct-94	4.76	5.39
Nov-94	5.29	5.69
Dic-94	5.45	6.21
Ene-95	5.53	6.31
Feb-95	5.92	6.10
Mar-95	5.98	5.91

¹⁰ Fuente: Federal Reserve Statistical Release. <http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data.htm>

Para detenerla, una medida que las autoridades monetarias adoptaron fue el incremento de las tasas de interés (Gráfica No. 3), tal como lo asentó el Banco de México en su Informe Anual de 1994:¹¹

“Durante las etapas de disminución de reservas internacionales que se produjeron durante 1994, se hicieron más onerosas las condiciones de otorgamiento del crédito interno del Banco de México, a fin de contener las presiones sobre el mercado cambiario. El aumento de las tasas de interés tiende a provocar la contracción del crédito bancario. Eventualmente, con ello se genera una mayor oferta o una menor demanda de moneda extranjera y el mercado cambiario tiende a estabilizarse.”

¹¹ Informe Anual 1994, Banco de México, pag. 53.



Ante este negativo panorama, en abril de 1994 se autorizó **la sustitución** de CETES, Bondes y Ajustabonos por TESOBONOS así como emisiones adicionales de estos últimos valores, con la finalidad expresa de evitar la devaluación, como se asienta en el Informe Anual 1994 del Banco de México:

“A fin de evitar mayores problemas a deudores y a intermediarios financieros, a la vez que para defender el régimen cambiario en vigor, a partir de abril de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México hicieron posible la sustitución de valores gubernamentales denominados en pesos (Cetes, Bondes y Ajustabonos) por Tesobonos —instrumento cuyo valor en dólares no se ve afectado por las variaciones del tipo de cambio. Así, la emisión de Tesobonos se llevó a cabo con el objeto de disminuir las presiones sobre el mercado cambiario. Dada la creciente percepción que se fue difundiendo entre los inversionistas sobre la existencia de mayores riesgos cambiarios, aumentó la demanda de Tesobonos en sustitución de los instrumentos denominados en moneda nacional. Si el gobierno se hubiera negado a satisfacer la demanda por estos instrumentos, los cuales, dicho sea de paso, se venían emitiendo desde 1991, es altamente probable que el público hubiera demandado moneda extranjera con el importe proveniente de la amortización de Cetes y de otros instrumentos denominados en moneda nacional, presionando a las reservas internacionales y al tipo de cambio. Por tanto, resulta lógico que las autoridades financieras hayan recurrido y utilizado los instrumentos a su alcance, a fin de coadyuvar a sobrepasar una situación que justificadamente podía considerarse como transitoria.”¹²

De conformidad con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 28 de junio de 1989, por el cual se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a emitir los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS), estos se definen como valores gubernamentales denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional por su equivalente al tipo de cambio libre.

La característica de ser indizados al tipo de cambio libre representaba que el riesgo del inversionista lo asumía el Gobierno Federal, lo cual lo hacía con el objetivo de retener los capitales y evitar la devaluación.

¹² Fuente: Informe Anual 1994, Banco de México, pag. 56

La respuesta de los inversionistas se refleja en que el saldo de la colocación de Tesobonos pasó de \$1,453 millones de dólares en enero de 1994, a \$29,206 millones de dólares en diciembre de 1994, mientras que los Cetes observaron un comportamiento opuesto; pasaron de \$25,807 millones de dólares en enero de 1994 a \$12,247 millones de dólares en diciembre de 1994.

Los CETES que en enero de 1994 representaban el 58.9% de la circulación total de valores, al finalizar el año sólo representaban el 23.2%; por su parte los TESOBONOS que en enero representaban el 3.3%, en diciembre de 1994 pasaron a representar el 55.3% de la circulación total de valores en el mercado mexicano.

Aun cuando en el período de julio a octubre de 1994 las reservas internacionales permanecieron estables, las tasas de interés internacionales continuaron subiendo ejerciendo presión sobre ellas; del 14 al 28 de noviembre de 1994 hubo una disminución de \$3,714 millones de dólares de las reservas internacionales de divisas, que anunciaba el ataque especulativo sobre el peso; a finales de noviembre de 1994 era tal la cantidad de TESOBONOS en el mercado que excedían ya a las reservas internacionales, lo que sin considerar vencimientos de otros valores y compromisos México estaba ya en situación de insolvencia económica (Ver Gráfica No. 4 y Tabla No. 8)

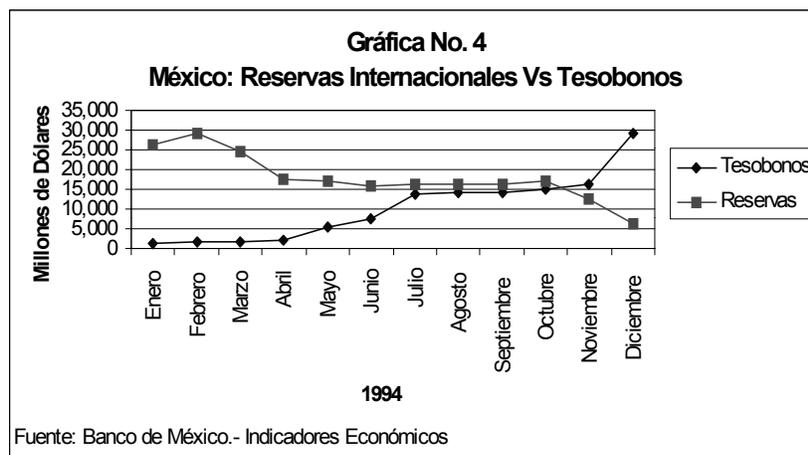


Tabla No. 8
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LOS CETES, TESOBONOS Y RESERVAS INTERNACIONALES
DE DIVISAS DURANTE 1994¹³ (MILLONES DE DÓLARES)

1994	CETES	TESOBONOS	RESERVAS
ENERO	25,807	1,4532	6,275
FEBRERO	24,919	1,584	29,155
MARZO	23,958	1,792	24,425
ABRIL	22,873	2,157	17,297
MAYO	21,194	5,605	17,142
JUNIO	19,797	7,690	15,998
JULIO	15,620	13,785	16,161
AGOSTO	15,384	14,162	16,421
SEPTIEMBRE	15,122	14,316	16,140
OCTUBRE	14,245	15,138	17,242
NOVIEMBRE	13,210	16,110	12,484
DICIEMBRE	12,247	29,206	6,148

¹³ Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos

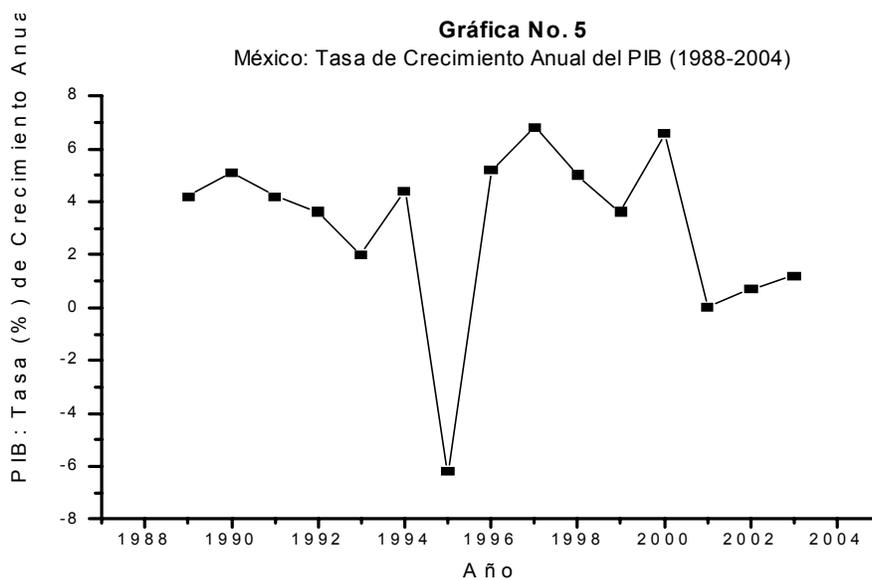
En un solo mes, se colocaron entre los inversionistas \$13,096 millones de dólares de Tesobonos más, con lo que a ese mes llegaron a estar en circulación un total de \$29,206 millones de dólares en dichos valores, es decir, \$23,088 millones de dólares por encima de las reservas internacionales de divisas.

En ese año, un día antes de que se anunciara que se ampliaría la banda de flotación del peso en 15.3%, se retiraron de las reservas otros \$1,900 millones de dólares y dos días después, se retiraron \$4,633 millones de dólares más, por lo que con sólo \$5,854 millones de dólares de reserva internacional de divisas, las autoridades, a efecto de proteger ese mínimo de reservas, se retiraron del mercado dejando el tipo de cambio del peso a la libre oferta y demanda en el mercado con lo que el peso sufrió una devaluación del 66% a finales de 1994, que al 9 de marzo de 1995 llegó al 108 % que provocó la gran crisis financiera mexicana de 1994-1995.

2.2 PRINCIPALES CONSECUENCIAS

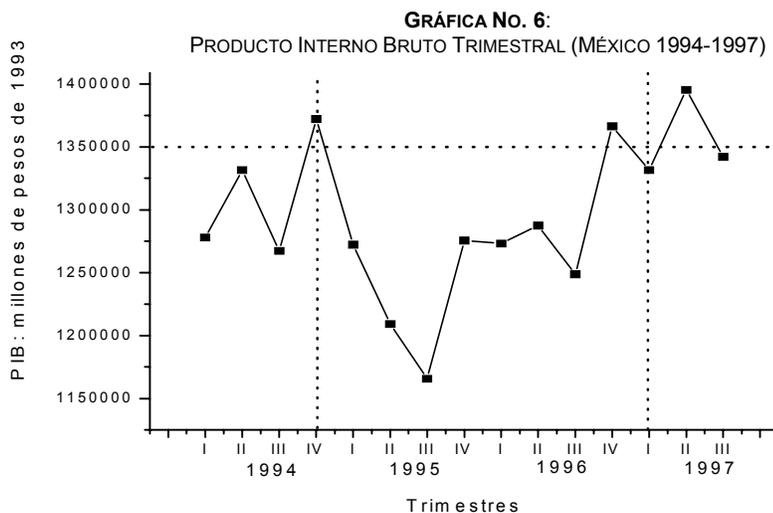
Las consecuencias de las crisis fueron y siguen siendo objeto de múltiples estudios. En los anexos se ofrece una bibliografía amplia y detallada de los mismos. Para efectos de este apartado solamente se presentan datos agregados de los impactos en producción, empleo y niveles de pobreza, ello no demerita el enfatizar las profundas consecuencias sociales que la Crisis tuvo sobre el pueblo de México.

Así entonces la consecuencia inmediata de la crisis financiera desencadenada a raíz de la devaluación de diciembre de 1994 fue, por un lado, la recesión de la actividad económica de México reflejada en la caída del -6.2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1995, siendo la disminución más pronunciada en el tercer trimestre de ese año (-11%):



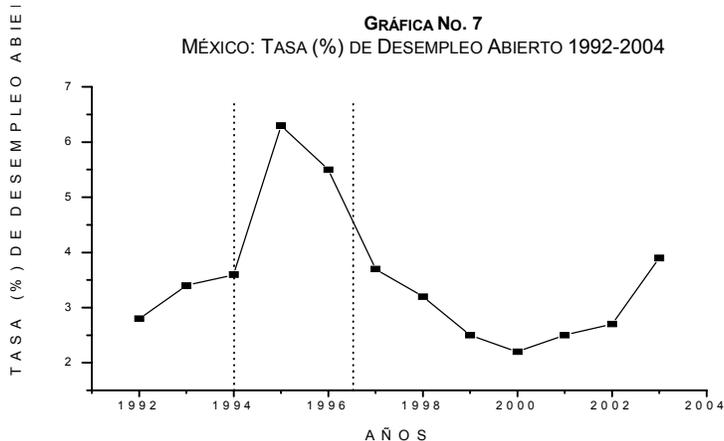
Fuente: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quezada, 1° de septiembre del 2004, pag. 177

El nivel del PIB que se había logrado al finalizar 1994, sólo se volvió alcanzar hasta el 2° trimestre de 1997, por lo que la recesión económica duró al menos 27 meses (a precios constantes de 1993).



FUENTE: ANEXO ESTADÍSTICO DEL IV INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA, VICENTE FOX QUEZADA, 1º DE SEPTIEMBRE DEL 2004, PAG. 188

La disminución de la actividad económica aunada a las medidas de ajuste fiscal y monetario que la crisis orilló a aplicar al Gobierno Federal, impactaron negativamente al empleo y poder adquisitivo de la población; la tasa de desempleo abierto se incrementó en 75% al pasar de 3.6 % en 1994 a 6.3% en 1995.



FUENTE: ANEXO ESTADÍSTICO DEL IV INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA, VICENTE FOX QUEZADA, 1º DE SEPTIEMBRE DEL 2004, PAG. 221

De los trabajadores registrados en el IMSS, 611,200 perdieron su empleo en 1995 y los indicadores de pobreza se incrementaron drásticamente de 1994 a 1996¹⁴:

- Pobreza alimentaria: pasó del 21.1% en 1994 al 37.1% en 1996 (incremento del 76%).
- Pobreza de capacidades: pasó del 29.4% en 1994 al 45.3% en 1996 (incremento del 54%).
- Pobreza de patrimonio: pasó del 55.6% en 1994 al 69.6% en 1996 (incremento del 25%).

Por la devaluación e inflación, las tasas de interés se incrementaron de 1994 a 1995 en 162.7% (base CETES a 28 días), lo cual repercutió prácticamente en la misma medida (162.8%) en el incremento de la cartera vencida, siendo la correspondiente a vivienda la que experimentó un mayor incremento (308%) al pasar de 5,701 millones de pesos en 1994 a 23,279 millones de pesos en 1995.

El retiro por 18,389.3 millones de dólares de las reservas de divisas nacionales y la interrupción de flujos de capital, con la reducción en la inversión extranjera directa en 36%, al pasar de 15,065 millones de dólares en 1994 a 9,654.5 millones de dólares en 1995, así como los compromisos del servicio de la deuda de muy corto plazo (particularmente los TESOBONOS), colocaron a la economía mexicana en una situación de extrema emergencia.

Como se señaló anteriormente, los efectos negativos de la devaluación del peso y el incremento abrupto de la inflación y de las tasas de interés, la actividad económica del país sufrió una fuerte recesión y un incremento en el nivel de desempleo.

Bajo este contexto, la capacidad de pago de aquellas personas que tenían créditos (en especial aquellos que estaban referenciados a tasas variables, así como empresas con pasivos denominados en moneda extranjera), se vio mermada, reflejando inmediatamente en un mayor deterioro de la calidad de la cartera crediticia de los bancos y erosionando el capital de los mismos.

Todo lo anterior, ocasionó que en los primeros meses de 1995, la insolvencia de algunos bancos fuera evidente, lo cual aumentaba la posibilidad de enfrentar una corrida financiera y que se colapsara el sistema financiero del país.

Cabe destacar que si el gobierno federal no hubiera intervenido con el objeto de salvaguardar el sistema de pagos del país, hubiera sido prácticamente imposible a los ahorradores disponer de sus recursos depositados en los bancos, así como la realización de las operaciones mercantiles (pago de bienes y servicios).

Para resolver esa situación el gobierno federal implantó las medidas que se exponen en el siguiente capítulo (Capítulo 3).

¹⁴ Fuente: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del Presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quezada, 1º de septiembre del 2004, pag. 86



CAPÍTULO 3

PROGRAMAS Y MEDIDAS IMPLEMENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

En este Capítulo se describen los principales programas y medidas implementados por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis económica que se revela a partir de finales de 1994 y principios de 1995. Los datos relacionados con estos programas y medidas se señalan en este y otros capítulos.

Diversos cuestionamientos se han hecho sobre estos programas y medidas en el ámbito general, y en el H. Congreso de la Unión en lo particular. Este Capítulo responde a la necesidad de relacionar de manera estrictamente descriptiva tales medidas para propósitos de definir el universo de programas y acciones realizadas por el Gobierno Federal en función de la crisis de mediados de los 90's. En capítulos subsiguientes se describirán las respuestas institucionales a dichos cuestionamientos.

Para efectos de comprender el marco institucional en el que se desarrollaron esos programas y medidas, es necesario comenzar por describir brevemente el origen y características del principal instrumento que fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

3.1. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO

El antecedente inmediato del FOBAPROA fue el Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), que estaba expresamente normado por el Artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985, derogada por la Ley de Instituciones de Crédito¹⁵.

Como consecuencia de la reprivatización bancaria, el 18 de julio de 1990 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), que impuso al Banco de México, en términos de lo ordenado en su Artículo 122, la atribución de administrar un fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que constituiría el Gobierno Federal. El marco legal del FOBAPROA contenido en el Artículo 122 de la LIC fue modificado en tres ocasiones, antes de que fuera derogado el 19 de enero de 1999, en virtud de lo dispuesto por el Artículo decimooctavo transitorio de la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*. En el anexo del presente capítulo se presenta un cuadro del texto original del mencionado Artículo 122 con aquel correspondiente a sus reformas posteriores. La finalidad del FOBAPROA

¹⁵ Dicho artículo señalaba lo siguiente: "**Artículo 77.** Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominará Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya duración será indefinida;

II. El Fondo aplicará sus recursos a efectuar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple y evitar que los problemas que enfrenten resulten en perjuicio del pago oportuna de los créditos a su cargo;

III. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinaria que determine la Secretaría de Hacienda Crédito Público, a propuesta del Banco de México y oyendo éste la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar al monto de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple de que se trate, el porcentaje correspondiente para cada tipo de aportaciones que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las sociedades efectuarán aportaciones extraordinarias cuando los recursos del Fondo sean insuficientes para hacer frente tanto a los apoyos que se requiera otorgar, como a las amortizaciones de los financiamientos a que se refiere la fracción siguiente;

IV. En caso de que el Fondo necesite recursos adicionales a los previstos en la fracción anterior, podrá obtenerlos de financiamientos; y

V. En el contrato constitutivo del Fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por siete miembros propietarios, los que serán nombrados uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate; uno por la Secretaría de Programación y Presupuesto; uno por el Banco de México; uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; y los tres restantes por la mencionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de las instituciones de banca múltiple. El comité técnico expedirá las reglas de operación del fideicomiso y determinará las operaciones que deban someterse a su previa autorización."

era la realización de operaciones preventivas tendentes a evitar los problemas financieros que se pudieran presentar a las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de éstas que fueran objeto de protección expresa.

Del referido Artículo 122 de la LIC, puede desprenderse lo siguiente:

3.1.1. Constitución del fideicomiso

La propia ley ordenó al Gobierno Federal constituir un fideicomiso denominado “Fondo Bancario de Protección al Ahorro” (FOBAPROA), administrado por el Banco de México como fiduciario. A su vez, el mismo Artículo 122 ordenaba a que, en el contrato constitutivo de dicho fideicomiso, se previera la existencia de un comité técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del propio Banco de México y de la entonces Comisión Nacional Bancaria. Al respecto, dicho comité técnico estaba facultado, entre otras cosas, para determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorgaran con cargo al Fondo, facultades que se describen más adelante.

En cuanto a las partes que debieron intervenir en el contrato de FOBAPROA, los ordenamientos legales que las regulaban les conferían atribuciones específicas para actuar bajo el carácter que les correspondía. Ante esto, por lo que se refiere al Banco de México, en su carácter de fiduciario, se debe tener presente que, cuando el referido Artículo 122 de la LIC entró en vigor, dicha institución tenía la naturaleza de organismo descentralizado del Gobierno Federal y estaba sujeto a su ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984. Posteriormente, mediante la reforma al Artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se dotó de autonomía al Banco Central, con lo cual cambió la naturaleza del Banco de México, de acuerdo con lo previsto por la Ley del Banco de México publicada en el mismo medio oficial de difusión del 19 de enero de 1999. En ambos casos, ese Banco Central, como organismo descentralizado, primero, y como persona autónoma después, de acuerdo con las leyes respectivas que lo regulaban, contaba con la facultad de actuar como fiduciario cuando por ley se le asignara esa encomienda, que era el caso del Artículo 122 de la LIC, entonces vigente.

Por lo que respecta a la intervención del Gobierno Federal en el FOBAPROA, ésta se dio por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toda vez que, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta ha sido la dependencia autorizada para actuar como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal.

Así, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de fideicomitente, suscribió el 18 de octubre de 1990 un convenio modificatorio con el Banco de México, como fiduciario, en apego a lo dispuesto por el Artículo décimo transitorio de la LIC, que estableció que tanto el Gobierno Federal como el Banco de México debían realizar las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del FONAPRE, para hacer los ajustes en los términos previstos en el entonces vigente Artículo 122¹⁶.

¹⁶ “DÉCIMO. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, constituido de conformidad con el Artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abroga, para hacer los ajustes en términos de esta ley [...]”.

Las reformas al Artículo 122 publicadas el 23 de julio de 1993 y 30 de abril de 1996 se relacionaron con las fórmulas para el cálculo de las aportaciones de los bancos, cuya determinación se confió finalmente a la autoridad administrativa. Por su parte, la reforma publicada el 15 de febrero de 1995 otorgó al FOBAPROA facultades para ejercer los derechos corporativos y patrimoniales de los bancos que apoyara, siempre que recibiera sus acciones en garantía.

3.1.2. El FOBAPROA no tenía el carácter de entidad de la administración pública federal

El Artículo 122 citado, desde su promulgación en 1990, incorporó, entre otras normas, aquella que expresamente señalaba que “la constitución de ese 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”. El Gobierno Federal, si bien se constituye en “fideicomitente”, no aportó bien o derecho alguno para la celebración del fideicomiso.

La participación del Gobierno Federal en el FOBAPROA, por conducto de la SHCP, se limitaba a la constitución del fideicomiso y a la designación de sus representantes que formaran parte del Comité Técnico.

Por lo tanto, el esquema de protección del ahorro bancario fue diseñado legalmente para operar con principios, instrumentos y mecanismos distintos a los propios del sector público federal. En ese sentido, el patrimonio del FOBAPROA se formó con el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias a cargo de instituciones de banca múltiple, que son recursos privados, como lo establecía el derogado Artículo 122, fracción III, de referencia, es decir, dicho patrimonio no se integró con aportaciones del Gobierno Federal.

3.1.3. El Comité Técnico del FOBAPROA

Era el órgano máximo de decisión en dicho fideicomiso y sus facultades constituían limitaciones al fiduciario.

3.1.4. Garantía de los apoyos

Conforme al Artículo 122, fracción II, de la LIC, las instituciones debían garantizar el pago de los apoyos preventivos que tenían el carácter de financiamiento, recibidos por el FOBAPROA con acciones representativas de su capital social o con valores gubernamentales. En el primero de los supuestos, las acciones recibidas a título de garantía eran tasadas al 75% de su valor en libros, según se hubiere consignado en el último estado financiero aprobado por el consejo de administración del banco y la CNBV.

Preferentemente, debían ser afectadas acciones de la serie designada en aquella época como “A” o, en su caso, la serie “F”, hasta por el monto del apoyo requerido, pero en caso de que tales títulos resultaran insuficientes para cubrir el total de dicho importe, también deberían ser afectados los títulos correspondientes a las demás series.

De acuerdo con el propio Artículo 122 reformado en febrero de 1995, para la constitución de esta garantía, considerada por la ley como preferente de interés público, las acciones deberían

traspasarse, en la institución para el depósito de valores en que se encontraran depositadas, a una cuenta cuya titularidad correspondiera al FOBAPROA. Dicho Fondo tenía la potestad de ejercer los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones, quedando el producto de los derechos patrimoniales afectos en garantía a su favor.

Por último, si la institución de crédito no había sido capaz de restituir los apoyos financiamiento que había recibido, el FOBAPROA podía optar porque la garantía se ejecutara mediante la venta extrajudicial de las acciones, de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores (LMV) o de acuerdo a lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Cabe mencionar que un procedimiento similar al anteriormente descrito se contemplaba también en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF), publicada el mismo día en que se publicó la Ley de Instituciones de Crédito. En efecto, conforme al Artículo 29 de la LRAF previsto desde la publicación de dicha ley, los apoyos preventivos de FOBAPROA solo se debían conceder previa garantía suficiente que otorgara la controladora del grupo financiero de que se tratara, o bien, sobre las acciones representativas del capital social de esta última. En caso de que esas garantías fueran suficientes, el propio Artículo 29 disponía que no era obligatorio otorgar las previstas en otros ordenamientos legales. De esta forma, los apoyos de FOBAPROA podían otorgarse directamente a una sociedad controladora de un grupo financiero, con el fin de que los canalizara a la institución de banca múltiple que formara parte de ese mismo grupo.

3.1.5. En general

El FOBAPROA se constituyó como un fideicomiso, esto es, como un contrato en virtud del cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria (Artículo 381, anteriormente 346, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)).

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 122, último párrafo de la fracción I, en la constitución de dicho fideicomiso intervinieron tres sujetos:

- El Gobierno Federal, por conducto de la SHCP (fideicomitente);
- Las Instituciones de Crédito (fideicomisarios), y
- El Banco de México (fiduciario)

En su calidad de institución fiduciaria el Banco de México estaba obligado a gestionar la administración del FOBAPROA (Artículos 385 y 391, anteriormente 350 y 356, de la LGTOC; Artículo 7, fracción XI de la Ley de Banco de México (LBM); así como 122, fracción I, de la LIC). Para estos fines el FOBAPROA fue dotado de un órgano de decisión denominado "Comité Técnico" (Artículo 122, fracción IV, de la LIC). Dicho Comité se integraba por nueve miembros según lo establecido en el propio contrato:

- Cuatro representantes de la SHCP;
- Tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y
- Dos representantes del Banco de México.

Dicho Comité se encontraba encabezado por uno de los representantes de la SHCP.

En términos generales el objeto perseguido por el FOBAPROA consistió en (Artículo 122, fracción I de la LIC):

- Realizar operaciones preventivas tendentes a garantizar la solidez de las instituciones bancarias y a evitar que se generaran en éstas problemas financieros y
- Procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones de banca y garantizar los derechos de los depositantes.

Los fondos del FOBAPROA según el diseño institucional que originalmente normaba su actuar se integraban fundamentalmente a partir de dos fuentes:

- Las aportaciones —ordinarias y extraordinarias— realizadas por las instituciones de banca múltiple, según determinación de la SHCP a propuesta del Banco de México (Artículo 122 fracciones III y VII de la LIC) y
- El financiamiento otorgado por el Banco de México (Artículo 7º, fracción II, de la LIC).

Conforme a lo ordenado en la fracción IV del Artículo 122 de la LIC, el Comité Técnico del FOBAPROA estaba facultado para determinar los depósitos, créditos y obligaciones de las instituciones bancarias que serían objeto de protección.

Por otra parte, el Banco de México, en su carácter de fiduciario en el FOBAPROA publicaba en el Diario Oficial de la Federación, durante el mes de diciembre de cada año, el importe máximo de las obligaciones que se encontrarían protegidas en el periodo anual subsiguiente según los acuerdos adoptados por el Comité Técnico.

En la práctica la determinación de los conceptos cubiertos por la garantía no se refirió a cifras, sino que más bien consistió en sendas declaraciones sobre la naturaleza de los pasivos a proteger. Así, en 1993 y 1994, el Banco de México publicó el siguiente acuerdo del Comité Técnico del FOBAPROA:

[...] con fundamento en la fracción IV del Artículo 122 de 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 de FOBAPROA ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que 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.

A estas declaraciones, entre 1995 y 1997 se agregó lo siguiente:

[... también se encontrarán excluidos de los apoyos provistos por el FOBAPROA] los pasivos derivados de créditos otorgados entre instituciones bancarias que participen en los sistemas de transferencia de fondos administrados por el Banco de México, para respaldar las obligaciones a cargo del Banco de México, así como las obligaciones a favor de intermediarios que pertenecen al mismo grupo financiero que el Banco.

3.2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y MEDIDAS IMPLEMENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

El gobierno adoptó diversas medidas para hacer frente a las dificultades económicas que afectaron tanto a las instituciones bancarias como a los ahorradores y a los sujetos de crédito.

Entre tales problemas destacan los siguientes:

- El riesgo de incumplir con el pago puntual de las obligaciones a corto plazo que los bancos habían adquirido con el exterior, que les requería que contaran con suficientes recursos líquidos.
- La estructura del capital de los bancos, mermado de tiempo atrás, que sufrió un deterioro mayor a raíz de la crisis.
- Las restricciones de los bancos para acceder a los mercados, en razón de lo anterior, frente a la necesidad de grandes sumas de capital fresco.
- Una inmensa cantidad de deudores y de cartera vencida, debido a la devaluación del peso y al alza de los intereses, además de la caída generalizada en la demanda, que se vio imposibilitada para hacer frente a las deudas que habían contraído con los bancos, lo que a su vez ocasionaba su imposibilidad de responder a sus obligaciones respecto a los depositantes.
- La situación de insolvencia de la mayoría de los bancos del sistema.

A continuación se describen los antecedentes del entorno económico y legal y el actuar de las autoridades financieras y del FOBAPROA, que las propias autoridades han manifestado a lo largo de estos años.

A. Antecedentes del entorno económico y legal

Derivado de la crisis económica imperante hacia finales de 1994 y principios de 1995, como se ha descrito en el capítulo anterior, era clara la insolvencia de algunos bancos, por lo que la posibilidad de enfrentar una “corrida bancaria” era amplia y, por ende, el colapso del sistema financiero. Ante tal circunstancia, el Gobierno Federal reconoció el impacto de un problema tan grave en el sistema financiero y en consecuencia para el aparato productivo del país, por lo que, de acuerdo con esas consideraciones que tomó en cuenta, se dio a la tarea de implementar, en el menor tiempo posible, los mecanismos legales que tuvo a su alcance en esos momentos, con el propósito de evitar un daño mayor. De esta forma, se adoptó una serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores, con la finalidad manifiesta de salvaguardar los ahorros de la sociedad.

Para tal efecto, el Gobierno Federal reconoció como fundamental mantener el buen funcionamiento del sistema de pagos del país que, de colapsarse, hubiera impedido a los ahorradores disponer de sus recursos depositados en los bancos, a las empresas pagar a sus proveedores y en general habría obstruido la realización de las operaciones mercantiles, al hacerse prácticamente imposible el pago de bienes, servicios e impuestos.

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Federal, se decidió que el FOBAPROA, en cumplimiento de su finalidad prevista en el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito (hoy derogado), otorgara diversos apoyos a las instituciones de banca múltiple, en protección del público ahorrador. Dicho Fondo, como se ha mencionado, era el “seguro de depósitos”

para los ahorradores y de acuerdo con las publicaciones anuales que se habían realizado desde su creación, las autoridades habían manifestado que era tradición procurar el cumplimiento de las obligaciones objeto de protección expresa a cargo de los bancos, por lo que la percepción tanto de los ahorradores, como de los acreedores en general, era que el FOBAPROA daba una cobertura total.

Dada la mala situación en que se encontraban algunas instituciones, la creciente probabilidad de un contagio sistémico en esas fechas era muy alta. Para las resoluciones de esta situación, el Gobierno Federal tuvo que tomar en cuenta que el marco legal aplicable a los procesos de orden corporativo para la capitalización de las instituciones y, en general, para la toma de control de las mismas era débil, en virtud de las garantías individuales previstas en nuestra Constitución, que protegen la propiedad de los bienes de los particulares, lo cual generaba una alta probabilidad de que los actos y decisiones de las autoridades y del FOBAPROA fueran sujetos a impugnaciones, litigios y amparos.

B. Actuar de las autoridades financieras y del FOBAPROA

Las autoridades han manifestado que, ante la situación descrita en el apartado anterior, se tuvieron que implementar diversas acciones para salvaguardar los intereses del público en general y el sistema de pagos del país, teniendo como objetivo asimismo, minimizar el costo fiscal.

Entre dichas autoridades, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores —y, en el mismo sentido, su antecesora inmediate, la Comisión Nacional Bancaria— ha tenido como mandato impuesto por el Artículo 138 de la LIC que cuando, a su juicio, existieran irregularidades de cualquier género en las instituciones de crédito, que afectaran su estabilidad o solvencia y pusieran en peligro los intereses del público o de sus acreedores, el Presidente de dicha Comisión podría:

- Declarar de inmediato, con acuerdo de la Junta de Gobierno, la intervención con carácter de gerencia en la institución de crédito de que se tratara.
- Designar a la persona física que se haría cargo de la institución con el carácter de interventor-gerente.

Después de que la CNBV decretara las primeras intervenciones gerenciales y analizara la situación de las instituciones de banca múltiple, con el objeto de evitar los riesgos sistémicos antes referidos, se previó que, antes de otorgarse los apoyos del FOBAPROA, se exploraran alternativas de programas correctivos tendientes a que los propios accionistas de las instituciones o algún socio estratégico, las capitalizaran, siempre y cuando la Comisión no hubiera detectado operaciones fraudulentas. En aquellos casos en que no fue posible lograr lo anterior, el Comité Técnico del FOBAPROA aprobó apoyos financieros a las instituciones y resolvió la toma de control para capitalizarlas, conforme al Artículo 122 de la LIC y del contrato constitutivo que lo regía.

El saneamiento y capitalización por parte del FOBAPROA eran importantes para que las instituciones continuaran operando y haciendo frente a sus obligaciones con el público ahorrador.

Con fundamento en el Artículo 122, fracción IV, de la LIC, todos los apoyos otorgados por el FOBAPROA a las instituciones de banca múltiple fueron aprobados por su Comité Técnico. En varios casos el propio Comité Técnico del FOBAPROA modificó los términos y condiciones de los apoyos originales, para alcanzar los objetivos de los programas y apoyos financieros.

Sobre la actuación del FOBAPROA y del Comité Técnico la ASF ha dicho:

“La carencia de políticas y lineamientos generales de operación dio lugar al manejo discrecional del Comité Técnico del FOBAPROA de las medidas tomadas en el proceso del rescate bancario, y a la falta de un marco referencial para evaluar, supervisar y controlar las operaciones de dicho mecanismo financiero.

También se considera que su operación deviene de un interés público, y su funcionamiento conllevó a un impacto fiscal, en razón de haber sido garantizados por el Gobierno Federal los financiamientos obtenidos por el Fondo, lo que implica una carga para el erario; además, recibe subsidios gubernamentales para hacer frente parcialmente al servicio de la deuda de los financiamientos obtenidos. Asimismo, formó parte de la deuda contingente, por los avales otorgados por el Gobierno Federal.

En lo relativo a la deuda avalada, la Ley General de deuda pública (LGDP) establecía en su Artículo 1 que la deuda pública se constituye por operaciones de pasivos directos y contingentes; el Artículo 9 sólo alude al endeudamiento directo neto que requieren las dependencias y entidades del sector público presupuestario, para efectos de su autorización y de la obligación del Ejecutivo Federal de informar al respecto al H. Congreso de la Unión. Como se observa, considerando sólo la LGDP se exige al Ejecutivo Federal de informar o solicitar autorización al Congreso sobre deuda pública contingente. Esta situación da origen a un consentimiento, ya que el ordenamiento constitucional no efectúa distinciones sobre el tipo de endeudamiento.

Asimismo, la LGDP no precisa los conceptos asociados con la deuda pública contingente (aval, garantía y obligado solidario), lo cual constituye una omisión jurídica que obliga a que las operaciones crediticias garantizadas por el Gobierno Federal deban regirse supletoriamente por ordenamientos mercantiles”¹⁷.

En las revisiones de la ASF a las actas de las reuniones del Comité Técnico del FOBAPROA no se encontró la fundamentación y motivación de las razones que originaron las decisiones de los miembros del Comité para cambiar los criterios originales establecidos.

Posteriormente, las autoridades financieras han presentado argumentaciones para sustentar las decisiones del Comité Técnico”¹⁸.

3.2.1. Ventanilla de Liquidez en Dólares

Desde principios de 1995, el FOBAPROA, con recursos financiados por el Banco de México, otorgó créditos en dólares de los EE.UU.A, a diversas instituciones de banca múltiple que requerían liquidez para el pago de obligaciones a su cargo en dicha moneda.

Estos financiamientos se otorgaron en dos etapas. La primera de ellas inició en enero de 1995 y consistió en el otorgamiento de créditos simples a plazo de siete días a las instituciones. La segunda etapa comenzó a partir del 19 de abril del propio 1995 y consistió en la apertura de una línea de crédito en cuenta corriente a los bancos respectivos, revisándose las características de los créditos concedidos en la primera etapa, específicamente la tasa de interés aplicable.

¹⁷ Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004. Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995 – 2004 . Auditoría Superior de la Federación Marzo 2006. Pág. 117

¹⁸ Ibid Pág. 337

La totalidad de los créditos fueron liquidados por los bancos. Finalmente, en el período comprendido entre julio y septiembre de 1995, el FOBAPROA notificó a éstos una resolución por virtud de la cual fue restringida la posibilidad de realizar nuevas disposiciones de la línea de crédito en cuenta corriente y se dio por concluida la vigencia de todos los contratos. Este programa no tuvo costo fiscal.

3.2.2. Programa de Capitalización Temporal (Procapte)

Se implantó para apoyar aquellas instituciones que no estuvieran en posibilidad de cumplir con los requerimientos de capitalización establecidos en las disposiciones aplicables, hasta en tanto obtenían aportaciones de capital de otras fuentes.

El Procapte fue puesto en marcha por el FOBAPROA a partir del 31 de marzo de 1995 y consistió en la adquisición, por parte de éste, de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente en acciones del banco, hasta por un monto suficiente para que la institución alcanzara un coeficiente de capitalización del 9%.

La incorporación al Procapte fue voluntaria y tenía una vigencia de cinco años. Durante el tiempo en que las instituciones participaron en este programa debían mantener un coeficiente de capitalización mínimo del referido 9 %.

Este coeficiente únicamente podía disminuirse hasta por el 8.5% cuando el decremento fuera consecuencia de la constitución de reservas preventivas globales.

Simultáneamente a la entrega de recursos que el FOBAPROA realizaba en orden a la adquisición de las obligaciones subordinadas, la institución debía constituir un depósito bancario de efectivo en el Banco de México en una cuenta especial abierta para tal propósito, por lo que el programa no tenía efecto fiscal.

3.2.3. Programas de Apoyo a Deudores

En adición a los programas de apoyo a ahorradores, el Gobierno Federal instrumentó diversos programas de apoyo en beneficio de los deudores de la banca, para que pudieran hacer frente a sus obligaciones de pago.

Ante la gravedad de la crisis que empujó la recesión económica con tasas de interés muy altas, los deudores de la banca vieron limitadas sus posibilidades de cumplir con sus obligaciones de pago.

En estas condiciones era necesario que el gobierno buscara reducir el monto de las erogaciones mensuales de estos deudores para aligerar su carga financiera y evitar la cultura del no pago en todo momento.

Mediante los esquemas de apoyo impulsados se reestructuraron carteras y se establecieron mecanismos para que, tanto autoridades como bancos, asumieran parte del pago de los intereses vía un subsidio a las tasas de interés activas.

El FOBAPROA participó en la creación o instrumentación de los siguientes programas específicos que a continuación se describen.

3.2.3.1. ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca)

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) suscribió con la Asociación de Banqueros de México, A. C. (ABM), el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), el 23 de agosto de 1995, el cual entraría en vigor el 1° de septiembre de 1995. El apoyo está dirigido principalmente a los deudores medianos y pequeños y, tomando en cuenta la particular problemática del campo, previo beneficios específicos para los deudores agropecuarios.

Los objetivos del acuerdo fundamentalmente consistieron en complementar y fortalecer los diversos programas que el Gobierno Federal y la banca habían implementado para la reestructuración de adeudos en Unidades de Inversión (UDIS), así como disminuir los riesgos de la cartera de las instituciones bancarias.

El Acuerdo benefició a los deudores con créditos en pesos y UDIS, de los siguientes tipos de créditos que se hubieran contratado antes del 23 de agosto de 1995:

Tipo de Crédito	Tasa de Interés anual	Desde	Hasta
Tarjeta de crédito	38.5 % + IVA	Septiembre de 1995	Septiembre de 1996
Créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero y personales.	34 % + IVA	Septiembre de 1995 o a la firma de carta de intención sujeto a convenio de reestructuración	Septiembre de 1996
Créditos a Empresas, incluyendo personas físicas con actividad empresarial, los descontados con la Banca y los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal	25 %	Septiembre de 1995 o a la firma de carta de intención sujeto a convenio de reestructuración	Septiembre de 1996
Créditos para la Vivienda.	UDIS + 6.5% el primer año UDIS + 8.75% el primer año	Firma de convenio de reestructuración en UDIS	12 meses después de la reestructuración
Créditos Agropecuarios, otorgados con recursos propios por intermediarios financieros no bancarios independientes (uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero), y los descontados con instituciones de Banca Múltiple, Banca de Desarrollo y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).	25% con bonificación de 2 puntos al momento de cada pago durante la vigencia del ADE	1° de septiembre de 1995	28 de febrero de 1997

El apoyo consistió en una reducción de tasas de interés, una tregua judicial, ampliación de los esquemas de reestructuración de adeudos, condonación de intereses moratorios y la no-exigencia de garantías adicionales, el costo derivado sería absorbido en su totalidad por el Gobierno Federal.

Por su parte, en este programa se contemplaron beneficios para créditos de vivienda tipo FOVI, en el cual se especifica como beneficiarios a los créditos indizados al salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y financiados con recursos del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (FOVI) y recursos propios de la banca, con características similares a las establecidas en los programas de FOVI.

El apoyo consistió en una bonificación mensual equivalente al 20 por ciento de la erogación neta generada durante octubre de 1995, durante un período de 12 meses, a partir de la mensualidad que se generó durante febrero de 1996.

De dicho apoyo, el Gobierno Federal reembolsó a las instituciones el importe equivalente a dos terceras partes, la otra tercera parte la absorbió la banca. Este programa sólo se aplicó por cuatro meses ya que fue sustituido por el Programa de Descuentos sobre el cual más adelante se abunda.

3.2.3.2. Programas de Apoyo a la Vivienda¹⁹

El 22 de junio de 1995 el Gobierno Federal representado por la SHCP firmó con la ABM el Programa de Apoyo para los Deudores de Créditos para Vivienda (Programa Vivienda), cuyo monto ascendió a 31,250 millones de UDIS para ser destinados a la reestructuración en dicha unidad, de créditos de vivienda media y residencial, créditos de liquidez con garantía hipotecaria, créditos para la adquisición de locales comerciales, créditos puente y créditos individualizados.

En virtud de este programa la banca identificó aquellos créditos hipotecarios destinados a la vivienda, susceptibles de tornarse viables al redocumentarse en UDIS, otorgados hasta el 22 de agosto de 1995. Dichos créditos se afectaron, según su plazo y monto, en un fideicomiso, a plazos de 20, 25 o 30 años.

La mecánica operativa de los fideicomisos en UDIS se resume como sigue: los adeudos se reestructuraron transformando el saldo insoluto de pesos a UDIS, mediante la creación de fideicomisos para realizar las operaciones cuyos fiduciarios son los propios bancos tenedores de la cartera.

Los fideicomisos compraron la cartera incorporada a los programas de apoyo a deudores mediante la obtención de un crédito por parte del Gobierno Federal en UDIS, a una tasa de interés real fija. A su vez, el Gobierno Federal fondea el crédito en UDIS con la emisión de Certificados de la Tesorería de la Federación Especiales (CETES Especiales) denominados en pesos, cuya tasa de interés está referenciada a CETES 28 días o Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio, dependiendo del programa de que se trate.

El fideicomiso utiliza los pagos provenientes de los acreditados para pagar el crédito a favor del Gobierno Federal descontando los gastos de operación. A su vez, el Gobierno Federal aplica el flujo proveniente de los fideicomisos para recomprar el número de títulos de CETES Especiales equivalente.

¹⁹ Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda, Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda y Acuerdo de Beneficios a los Deudores de Créditos para Vivienda.

Debido a que el Gobierno Federal y el banco, en su carácter de fiduciario, fueron deudores y acreedores recíprocos, al vencimiento del plazo de los fideicomisos el costo o beneficio para el Gobierno Federal proviene de la diferencia de los saldos del crédito otorgado por el Gobierno Federal al fideicomiso y de la posición de los CETES Especiales en poder del banco.

La tasa de interés convenida con el acreditado estuvo en función del monto del crédito reestructurado para el caso de vivienda media y residencial, créditos de liquidez con garantía hipotecaria y créditos individualizados. Así los créditos de vivienda media y residencial y los créditos de liquidez con garantía hipotecaria devengaron una tasa de interés que osciló entre el 8.75% y el 10%, mientras que los créditos individualizados devengaron una tasa de interés máxima del 11%.

Por lo que se refiere a los créditos para la adquisición de locales comerciales, éstos no podrían ser mayores a \$2,000,000.00 y la tasa de interés estipulada fue de 10%.

En adición a los beneficios previstos en el Programa Vivienda, el 16 de mayo de 1996 se suscribió el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda (Programa de Descuentos) entre el Gobierno Federal, representado por la SHCP y la ABM.

El Programa de Descuentos benefició a los deudores de créditos denominados en UDIS otorgados o reestructurados con anterioridad al 30 de abril de 1996, así como a los reestructurados en UDIS a más tardar el 30 de septiembre de 1996.

De igual manera quedaron comprendidos los créditos de liquidez, los créditos para la adquisición de locales comerciales y los créditos que hayan sido individualizados a más tardar el 31 de agosto de 1998, provenientes de créditos puente otorgados al 1 de septiembre de 1995.

Los beneficios del Programa de Descuentos consistieron en otorgar durante un plazo de 10 años sobre las primeras 500 mil UDIS un descuento en el pago, para aliviar las presiones ocasionadas por el deterioro real de los salarios; los descuentos en los pagos mensuales fueron desde el 30% a partir de junio de 1996 y disminuyeron gradualmente hasta aplicar el 5% para el 2004 y 2005.

El Programa de Descuentos incluyó un esquema de pagos mínimos equivalentes a rentas, otro de descuento a deudores de vivienda tipo FOVI, créditos para la adquisición de vivienda adjudicada o recibida como dación en pago, así como la extensión de los beneficios del ADE, en cuanto a la condonación de intereses moratorios, la no-exigencia de garantías adicionales al suscribir con el deudor el convenio de reestructuración, debiendo absorber el 50% de los gastos notariales y de registro ofreciendo además al acreditado financiamiento por el 50% restante de dichos gastos.

Cabe señalar que este programa significó un aumento en 43,000 millones de UDIS en virtud de la demanda para la reestructuración de créditos hipotecarios al amparo del Programa Vivienda.

Con fecha 16 de diciembre de 1998 se suscribió el Acuerdo de Beneficios a los Deudores de Créditos para Vivienda (Punto Final Vivienda) entre el Gobierno Federal, representado por la SHCP y la ABM, aplicable a partir del 1 de enero de 1999, para aliviar las presiones ocasionadas por el deterioro real de los salarios, en el cual se sustituyeron los descuentos en los pagos previstos en el Programa de Descuentos por un esquema de descuento sobre el saldo insoluto del adeudo registrado al 30 de noviembre de 1998 de hasta un 50%.

Punto Final Vivienda benefició a los créditos denominados en UDIS y pesos con las características siguientes: los otorgados o reestructurados con anterioridad al 30 de abril de 1996 y los que se reestructuraran a más tardar el 31 de marzo de 2000, siempre y cuando hubieran iniciado sus trámites de reestructura con anterioridad al 30 de septiembre de 1999.

Por su parte, en el caso de créditos para vivienda de interés social tipo FOVI, se estableció como beneficiarios a los créditos indizados al salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y financiados con recursos del FOVI y recursos propios de la banca, con características similares a las establecidas en los programas de FOVI. Asimismo, se hicieron extensivos dichos beneficios a los créditos que se hubieran individualizado a más tardar el 30 de abril de 1997 y que correspondieran a derechos sobre créditos para financiar viviendas otorgados por el FOVI. El apoyo consistió en un esquema de descuentos en los pagos de hasta un 30% en 1996 hasta llegar al 6% en 2000 cuyo costo estaría a cargo del Gobierno Federal.

Además de una bonificación otorgada a los créditos al corriente y un descuento del 10% en los pagos anticipados parciales a partir de junio de 1996 y hasta el 31 de mayo de 2000 con cargo al Gobierno Federal, en el caso de pagos anticipados totales el Gobierno cubrió sobre el excedente del 10% hasta un 50% siempre que la porción a su cargo no rebasara el 20% del saldo insoluto del crédito. A partir del 1° de junio de 1998 el Gobierno cubrió el 50% de las bonificaciones adicionales otorgadas.

A partir de diciembre de 1999 se sustituyeron los beneficios contemplados en el Programa de Descuentos por un nuevo esquema de descuentos en los pagos (Punto Final FOVI) en donde se establecieron descuentos en los pagos mensuales y pagos anticipados totales o parciales de hasta un 25% a partir de la mensualidad de diciembre de 1999 y junio de 2000 respectivamente y hasta diciembre de 2007, cuyo costo asociado fue compartido entre la banca y el Gobierno Federal.

3.2.3.3. Programas de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero²⁰

El 23 de julio de 1996 el Gobierno Federal representado por la SHCP celebró con la ABM el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).

En el apartado III del FINAPE se contemplaba la reestructuración de créditos en UDIS. Dicho esquema en UDIS fue implementado a través de fideicomisos similares a los de otros programas establecidos por el Gobierno Federal y la banca. En este programa participó el monto total de la cartera agropecuaria, pesquera, silvícola y forestal al 30 de junio de 1996, así como los créditos agropecuarios que fueron descontados con la banca de desarrollo, o bien, con los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, y los créditos agropecuarios que fueron reestructurados al amparo del Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional.

²⁰ Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero y Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos para el Sector Agropecuario y Pesquero.

El plazo para la reestructuración de la cartera agropecuaria en UDIS fue de 5, 8 y 10 años sin plazo de gracia y la tasa de interés pactada con los acreditados fue del 7%, 7.25% y 7.5% real anual respectivamente durante los dos primeros años. En el tercer año las tasas de interés citadas aumentaron medio punto porcentual.

Adicionalmente el FINAPE estableció un esquema de descuentos en los pagos cuyos beneficiarios serían los deudores de créditos para el sector agropecuario y pesquero, denominados en moneda nacional, en dólares de los EUA o en UDIS con las siguientes características: Créditos otorgados o reestructurados con anterioridad al 30 de junio de 1996, y los que se reestructuraron bajo los programas propios de la banca, los establecidos por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, o en UDIS, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, siempre que hubieran sido otorgados con anterioridad al 30 de junio de 1996.

El beneficio del FINAPE consistió en un descuento máximo del 40% hasta diciembre de 1998, cuyo costo fue compartido entre la banca y el Gobierno Federal.

Destaca que para incentivar a que las Instituciones de crédito otorgaran financiamiento fresco al sector agropecuario y pesquero, el FINAPE incluyó la posibilidad de que el Gobierno Federal absorbiera una mayor parte del costo de los descuentos en los pagos a los deudores de crédito, en la medida en que las propias instituciones inyectaran recursos frescos al sector a través del otorgamiento de nuevos créditos.

En adición al FINAPE, el 16 de diciembre de 1998 se suscribió entre el Gobierno Federal representado por la SHCP y la ABM, el Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos para el Sector Agropecuario y Pesquero (Punto Final Agropecuario), el cual entró en vigor a partir de enero de 1999 y hasta diciembre de 2000, cuyo beneficio consistió en un descuento máximo del 60% hasta diciembre de 2000 y cuyo costo fue compartido entre la banca y el Gobierno Federal.

Asimismo, en dicho programa se estableció que a partir de enero de 2001 se aplicarían nuevamente los porcentajes de descuento establecidos en el FINAPE.

3.2.3.4. Programas de Apoyo Empresariales²¹

El 24 de abril de 1995, la CNBV dio a conocer el Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional (Programa Planta Productiva) que acordaron la SHCP y la ABM, conforme al cual se destinaron 65,000 millones de pesos a las instituciones de crédito, a prorrata de su capital y de las provisiones preventivas por la calificación de su cartera a diciembre de 1994, más las aplicaciones de dicho ejercicio, hasta el 20% de la cartera total.

²¹ Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional (pesos y dólares de los EUA), Programa de Apoyo Crediticio a la Planta Productiva Nacional. Reestructuraciones realizadas antes del 31 de enero de 1996, Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple Mantenga con la Banca de Desarrollo, Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento con Intermediarios Financieros no Bancarios Independientes, Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos Empresariales y Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Créditos de Primer Piso.

El propósito del programa fue reestructurar créditos en moneda nacional otorgados antes de agosto de 1995, preferentemente de empresas medianas y pequeñas, que teniendo problemas serios de pago fueran viables de redocumentarse en UDIS. Los créditos se reestructuraron y afectaron en fideicomisos a plazos de entre 5 y 12 años y hasta con 7 años de gracia para el pago de capital. La mecánica de operación de estos fideicomisos fue similar a la descrita en los Programas de Apoyo a la Vivienda.

Posteriormente, el 14 de noviembre de 1995 la SHCP celebró con la ABM un acuerdo por el que se hicieron extensivos los beneficios de este programa a aquellas empresas establecidas en el país que tuvieran adeudos denominados en dólares de los EUA.

En dicho acuerdo se estableció un monto en moneda nacional equivalente a 2,000 millones de dólares de los EUA, para la reestructuración a UDIS de los créditos contratados por las empresas mexicanas en dólares menos las provisiones asociadas. Fueron susceptibles de participar los créditos otorgados hasta el 31 de agosto de 1995, los cuales fueron convertidos a moneda nacional y fueron documentados en UDIS a plazos de entre 5 y 12 años con hasta 7 de gracia para el pago de capital.

El monto máximo susceptible de reestructurarse por banco fue de 20 millones de dólares de los EUA por empresa y de 60 millones de dólares de los EUA tratándose de grupos empresariales.

Además del Programa Planta Productiva, el Gobierno Federal celebró tres programas más de apoyo a la planta productiva nacional:

- A través de la SHCP y Nacional Financiera, S. N. C. (NAFIN) se firmó con la ABM el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional.
- A través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple mantenga con la Banca de Desarrollo (Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple Mantenga con la Banca de Desarrollo), con el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C y NAFIN el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Operaciones de Redescuento con Intermediarios Financieros no Bancarios Independientes (Operaciones de Redescuento con Intermediarios Financieros No Bancarios Independientes).

Con NAFIN, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Financiera Nacional Azucarera, S.NC. y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C, el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Créditos de Primer Piso. Todos estos programas operan de la misma manera que el Programa Planta Productiva.

En adición a la reestructuración de créditos en UDIS el Gobierno Federal otorgó beneficios adicionales para aquellas personas físicas o morales que hubiesen reestructurado sus créditos empresariales al amparo del Programa Planta Productiva durante el periodo comprendido entre el 2 de septiembre y el 31 de diciembre de 1995.

Dichos beneficios consistieron en la aplicación de la tasa convenida en la reestructura retroactivamente al 1 de septiembre de 1995. Asimismo, aquellos créditos que se reestructuraron durante enero de 1996 gozaron del beneficio antes citado con efecto a partir del 1 de octubre de 1995.

Para efectos de aplicar el beneficio señalado en el párrafo anterior, las instituciones calcularon la diferencia entre el monto de los intereses devengados y aquél que resultó de aplicar la tasa de interés convenida en la reestructuración, las instituciones bonificaron a los acreditados a cuenta del principal del crédito esta diferencia.

Las bonificaciones que hicieron las instituciones a los acreditados fueron financiadas mediante créditos que las instituciones de banca múltiple otorgaron al FOBAPROA, por los cuales el Gobierno Federal asumió solidariamente las obligaciones de pago correspondientes.

La banca financió al fondo hasta por el importe de los apoyos, cuyo saldo insoluto causó intereses a la tasa de los CETES a 28 días, capitalizables mensualmente durante los dos primeros años y pagaderos con la misma periodicidad a partir del tercero.

El 16 de agosto de 1996 se suscribió entre el Gobierno Federal representado por la SHCP y la ABM el Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME), el cual benefició a partir del 1 de octubre de 1996 a los acreditados con adeudos de hasta 6 millones de pesos provenientes de créditos empresariales denominados en moneda nacional, en dólares de los EUA o en UDIS que a continuación se indican:

- Los otorgados o reestructurados con anterioridad al 31 de julio de 1996, incluyendo aquellos créditos que hayan sido objeto de descuento con la banca de desarrollo y con los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal.
- Los que se reestructuraron a más tardar el 31 de enero de 1997, siempre que hubieren sido otorgados con anterioridad al 31 de julio de 1996, bajo los programas propios de la banca múltiple, los establecidos por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento económico, o dentro del Programa Planta Productiva, el Programa de Apoyo a la Planta Productiva Nacional a través de la Reestructuración de Créditos de Primer Piso, Operaciones de Redescuento que la Banca Múltiple Mantenga con la Banca de Desarrollo y las Operaciones de Redescuento con Intermediarios Financieros No Bancarios Independientes.

El beneficio del FOPYME consistió en un descuento máximo del 30% hasta diciembre de 1998, cuyo costo fiscal fue compartido entre la banca y el Gobierno Federal.

Cabe señalar que para incentivar a que las Instituciones de crédito otorgaran financiamiento fresco al sector empresarial, el FOPYME incluyó la posibilidad de que el Gobierno Federal absorbiera una mayor parte del costo de los descuentos en los pagos a los deudores de crédito, en la medida en que las propias instituciones inyectaran recursos frescos al sector a través del otorgamiento de nuevos créditos.

En adición al FOPYME el 16 de diciembre de 1998 se suscribió entre el Gobierno Federal representado por la SHCP y la ABM, el Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos Empresariales (Punto Final Empresarial), el cual entró en vigor a partir de enero de 1999 y hasta diciembre de 2000. A partir de enero de 2001 se aplican nuevamente los porcentajes de descuento establecidos en el FOPYME.

Los beneficios consistieron en la inclusión de adeudos de hasta 10 millones de pesos provenientes de créditos empresariales denominados en moneda nacional, en dólares de los EUA o en UDIS, además de un descuento máximo del 45% hasta diciembre de 2000 y cuyo costo fiscal fue compartido entre la banca y el Gobierno Federal.

3.2.3.5. Programas de Apoyo a los Estados y Municipios²².

Con el afán de apoyar a los estados y municipios y sus entidades paraestatales, el Gobierno Federal, a través de la SHCP suscribió el 4 de marzo de 1995 con la ABM el Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios (PACEM) y el 17 de julio de 1995 con el Banco Nacional de Obras y Servicios Público, S. N. C. (BANOBRAS) el Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios Acreditados con BANOBRAS (PACEMAB).

En virtud de dichos programas la banca reestructuró la cartera de los estados y municipios de pesos a UDIS, para lo cual el organismo participante debió llevar a cabo la liquidación anticipada de un porcentaje del monto registrado del crédito previo a la reestructura.

En adición al PACEM y al PACEMAB, el Gobierno Federal por medio de la SHCP suscribió el 28 de abril de 1997 con la ABM el Acuerdo de Beneficios Adicionales al Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios (ABAPACEM) y el 30 de junio de 1997 con BANOBRAS el Acuerdo de Beneficios Adicionales al Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios Acreditados con BANOBRAS (ABAPACEMAB).

La finalidad de dichos acuerdos fue la de otorgar una tasa de interés más favorable para los créditos que se acogieran a este esquema así como el permitirles reestructurar sus créditos a mayores plazos. En cuanto a la banca el beneficio se vio reflejado en una menor tasa real fija sobre el crédito otorgado por el Gobierno Federal.

Los Programas de Estados y Municipios operaron a través de fideicomisos en UDIS con mecánica de operación similar a la de los Programas de Apoyo a la Vivienda.

3.2.3.6. Programas de Apoyo para Créditos Provenientes de Tarjetas de Crédito y para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales.

El 11 de octubre de 1995 el Gobierno Federal suscribió con la ABM el Programa de Apoyo a los Deudores de Créditos para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales y el Programa de Apoyo a los Deudores de Tarjetas de Crédito. Para lo cual la banca debió identificar aquellos créditos susceptibles de tornarse viables al reestructurarse en UDIS. Dichos créditos fueron afectados en fideicomisos administrados por la propia banca, utilizando la misma mecánica que en otros programas de reestructuración en UDIS, fueron reestructurados a un plazo de 5 años y se acordó con los deudores una tasa de interés real máxima del 15%.

En términos generales, los apoyos a deudores —ofrecidos conjuntamente por el gobierno y los bancos— implicaron determinados descuentos sobre los saldos de los créditos que, en promedio, alcanzaron el 45% en el caso de vivienda, el 35% en el financiamiento del sector agrario y pesquero y el 32% en el caso de fomento a la micro, pequeña y mediana industria.

²² Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios, Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios Acreditados con BANOBRAS, Acuerdo de Beneficios Adicionales al Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios y Acuerdo de Beneficios Adicionales al Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios acreditados con BANOBRAS.

3.2.4. Intervención y Saneamiento de Instituciones de Banca Múltiple

Desde finales de 1994, se presentaron algunos casos de bancos con problemas de insolvencia, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores. Ante esto, el FOBAPROA, en protección de los intereses del público ahorrador, aportó el capital necesario tomando el control accionario de la sociedad y realizó operaciones de saneamiento a fin de lograr su estabilidad financiera y que pudiera ser adquirida por alguna otra entidad financiera. Asimismo, de acuerdo con lo descrito en el apartado anterior, estas instituciones generalmente eran intervenidas de manera previa por la CNBV.

El proceso que normó estas operaciones comenzaba con la detección de operaciones irregulares que pudieran poner en peligro los intereses del público ahorrador, a partir de lo cual la CNBV decretaba la intervención de las instituciones correspondientes por medio de la designación de un Interventor Gerente. Usualmente, la primera fase del apoyo del FOBAPROA consistió en otorgar a la institución una línea de crédito que le permitiera hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores. En el mismo acto se otorgaban en garantía las acciones del banco acreditado y/o de la sociedad controladora u otros integrantes del grupo financiero al que aquél, en su caso, perteneciera.

Por virtud de la constitución de la garantía mencionada, conforme al referido Artículo 122 de la LIC, correspondía al FOBAPROA el ejercicio de los derechos corporativos de las acciones representativas del capital social de la institución de banca múltiple o de la sociedad controladora correspondiente. Ello facultó al FOBAPROA para votar las acciones respectivas en las asambleas de accionistas, reconocer las pérdidas de la sociedad y pagarlas y aportar el capital que la institución pudiera requerir tomando el control sobre la institución.

A este efecto, los accionistas perdían su capital como consecuencia de que éste se utilizaba para absorber parte de las pérdidas de los bancos y luego el FOBAPROA capitalizaba los créditos otorgados y, de ser necesario, aportaba recursos adicionales, lo cual permitía a la institución apoyada continuar operando y hacer frente a sus obligaciones con el público ahorrador. En los supuestos en que la institución ya se encontrara intervenida por la CNBV, esta situación fue mantenida.

En caso de que la institución conservara su valor como negocio en marcha, se procedía a su venta; si tal condición no era satisfecha, se procedía a realizar los actos tendentes a su liquidación. En este último proceso, por regla general, fue puesta en venta la red de sucursales del banco, y quedaba pendiente la realización de activos y la reducción de las estructuras de personal.

En el proceso de venta de la red de sucursales, el banco adquirente asumía todos los pasivos, en moneda nacional o en dólares estadounidenses, que el banco vendedor hubiese contraído a través de aquélla. Para compensar al adquirente por la asunción de estos pasivos, el banco vendedor emitía un pagaré en moneda nacional y contraía la obligación de pago en dólares por un monto igual al de los pasivos cedidos.

3.2.5. Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

El PCCC se creó para que en él participaran aquellos bancos que, en concepto de las autoridades financieras, no presentaron irregularidades que justificaran su intervención. No

obstante ello, dichas instituciones presentaban un deterioro en su situación financiera, que se incrementaba con el deterioro que estaba teniendo la calidad de la cartera que iba erosionando el capital de las instituciones.

Para estos casos, la participación del FOBAPROA se redujo a un esquema preventivo mediante el cual dicho Fondo impulsó a los accionistas de los bancos para realizar aportaciones adicionales de capital, adquiriendo los flujos de una parte de la cartera de la institución. Con objeto de evitar problemas de cobranza que hubiera implicado que el Fondo administrara directamente la cartera, los bancos no transmitieron ésta al FOBAPROA, sino que fideicomitieron el derecho a que todos los flujos generados por ella se entregaran a aquél; conservando los bancos la responsabilidad de la administración y una participación en las posibles pérdidas.

Las autoridades financieras y los bancos acordaron un monto de capitalización que juzgaron suficiente para garantizar la solvencia sostenible de dichas instituciones. A tal efecto, el FOBAPROA se comprometió a adquirir de los bancos los flujos de ciertos créditos que debían satisfacer determinadas características para ser elegibles (en adelante, "Cartera PCCC"). Como condición para adquirir los derechos al cobro de los aludidos flujos, el FOBAPROA exigió que los accionistas de los bancos asumieran el compromiso de aportar capital para alcanzar los montos que habían sido previamente convenidos.

En la exposición que el Ejecutivo hizo al Congreso de la Unión en junio de 1996, se dio un recuento de las razones de la crisis bancaria y de los objetivos de las autoridades para enfrentarla. En el mismo informe, dentro de las razones que explican el PCCC, se expusieron los argumentos por los que se estimaba no era conveniente que las autoridades intervinieran o tomaran el control de un gran número de instituciones.

Se dijo que, como muestra la experiencia internacional, las intervenciones masivas son más costosas para la sociedad, debido a administraciones poco efectivas, restricciones legales, distorsiones en incentivos, presiones políticas sobre la administración de los bancos y a que fomentan la cultura del no pago; y en adición a lo anterior la reacción negativa que hubiesen tenido los mercados domésticos e internacionales frente a la medida de haber asumido el control de la banca.

Para la implementación del PCCC, inicialmente se estableció en el documento conocido como Bases de Capitalización —cuyo contenido se explica algunos párrafos más adelante— un catálogo de créditos que no serían elegibles o que requerían de la aprobación del FOBAPROA para ser elegibles.

Las aportaciones de capital de los bancos deberían ser equivalentes a la mitad del precio a cargo del FOBAPROA que había sido pactado como contraprestación por la Cartera PCCC (dos por uno).

El Gobierno Federal, por su parte, se obligó mediante el FOBAPROA a pagar a los bancos el valor de la cartera PCCC en un plazo máximo de diez años, que vencerían en 2005 y 2006. Esta cantidad se documentó en contratos, convenios y pagarés. El Gobierno Federal avaló los pagarés denominados en moneda nacional a cargo del FOBAPROA y, en el caso de las obligaciones contractuales denominadas en dólares de los EE.UU.A., se obligó solidariamente con ese fondo.

El precio concertado con el FOBAPROA se determinó por medio de la resta, sobre el valor nominal de cada crédito, del valor de las reservas preventivas que correspondieran en términos de las disposiciones aplicables.

La transferencia de la Cartera PCCC operó mediante la afectación de los flujos de efectivo generados por ésta a un fideicomiso constituido en la división fiduciaria de cada una de las propias instituciones de banca múltiple adscritas al PCCC. Los bancos designaron al FOBAPROA como fideicomisario en primer lugar. En otras palabras, el FOBAPROA encomendó a las divisiones fiduciarias de los bancos el control de la gestión, administración y cobranza de la Cartera PCCC.

Entre los fines principales perseguidos por tales fideicomisos, destaca la administración, cobro y recuperación de los flujos derivados de la Cartera PCCC para su entrega al FOBAPROA. Los convenios celebrados entre los bancos y el FOBAPROA dispusieron que los ingresos provenientes de la Cartera PCCC serían recibidos por el FOBAPROA y destinados por él al pago del precio asumido por el fondo.

Este esquema de pago se instrumentó con la finalidad de que, hasta donde fuera posible, el costo del PCCC fuera pagado con los recursos obtenidos de la Cartera PCCC.

Se pactó además que, en el caso de que los ingresos provenientes de la cobranza de la cartera no fueran suficientes para cubrir las obligaciones de pago a cargo del FOBAPROA, alrededor del 75% del saldo insoluto al vencimiento del plazo sería pagado por dicho fondo o por el gobierno federal, mientras que el 25% restante sería absorbido por los bancos.

Al efecto, los bancos se obligaron a condonar al FOBAPROA y al gobierno federal alrededor del 25% (porcentaje variable en función de cada una de las instituciones y de los diferentes tramos de cartera) de la parte del precio que estuviera insoluto al vencimiento del plazo, conocido como “participación en pérdidas”.

El Fobaproa, la CNBV y los auditores externos hicieron un muestreo de los créditos para revisar su calificación y provisionamiento.

Derivado de estas revisiones, se detectaron faltantes de reservas, así como créditos que no debieron haberse incluido en el programa conforme a las Bases originales.

En las Bases originales, existía un grupo de créditos que no eran sujetos de participar en este programa, o bien, que requerían la autorización del FOBAPROA para incluirse, tales como:

- Créditos con grado de riesgo “E”,
- Créditos a partes relacionadas,
- Créditos descontados o redescontados,
- Créditos de empresas en quiebra o suspensión de pagos, y
- Créditos menores a 100 mil pesos, y entre 100 mil y 200 mil pesos.

Dado que los objetivos originales del PCCC no se estaban cumpliendo y la situación financiera de los bancos continuó deteriorándose, el Comité Técnico del FOBAPROA flexibilizó sus propios criterios de elegibilidad de créditos aceptando los arriba mencionados, y aprobó que el mínimo nivel de reservas que debía exigirse fuera el determinado por el auditor externo de cada banco.

Así, el FOBAPROA permitió a los bancos la afectación fiduciaria de Cartera PCCC que, bajo los criterios inicialmente convenidos, hubiera debido ser rechazada. Según se verá más adelante, dicha cartera fue clasificada en el informe del señor Michael W. Mackey bajo el rubro A(a), y ha sido el origen de la mayor parte de las observaciones que la ASF ha expedido en la materia.

Con el objetivo de cubrir las deficiencias de reservas, pero sin afectar la situación financiera ya de por sí mala de los bancos, se les otorgó a las instituciones la facilidad para pagarlas en el tiempo.

Para ello, se estableció el denominado “Esquema de Incentivos” con el propósito de inducir a los bancos a llevar a cabo una mejor administración y cobranza de los créditos.

Este esquema permitía a las instituciones que el reconocimiento de este faltante de reservas disminuyera conforme aumentara la cobranza de la cartera. Una vez que concluyó el proceso de revisión de las reservas de la cartera, se procedió a efectuar el “cierre” de las operaciones.

En algunos casos, se ajustó el importe a pagar por parte del FOBAPROA y/o el porcentaje de pérdidas compartidas a cargo de los bancos (*loss-sharing*) y en otros, los bancos se adhirieron al “Esquema de Incentivos” para el pago de las reservas deficientes.

De acuerdo con las Bases de Capitalización, el PCCC no estaba relacionado con adquirir cartera a instituciones de banca múltiple que necesariamente tuvieran un índice de capitalización inferior al requerido por las disposiciones aplicables.

Al respecto, es importante señalar que las reglas contables a aplicar eran deficientes; no consistentes con normas contables y de carácter prudencial de otros países, principalmente respecto al tratamiento de la cartera de crédito. Es decir, existían una serie de reglas que promovían que la cartera vigente no necesariamente representara aquellos créditos sólidos y con un buen comportamiento de pago; se mostraba una situación de solidez que en la práctica no era real, mientras que la cartera continuaba deteriorándose día con día. En 1997 se emitió una nueva regulación.

En virtud de lo anterior, de acuerdo con las normas y principios contables aceptados internacionalmente, la mayoría de los bancos que participaron en el PCCC se hubieran encontrado por debajo del nivel de capitalización requerido, inclusive con capital negativo, si se reflejaban las potenciales pérdidas que tendrían que afrontar, dado el deterioro económico de la crisis financiera y la situación de los créditos de su cartera. Así, el FOBAPROA, en cumplimiento también de su finalidad (dar apoyos preventivos) los incorporó y acordó con ellos el PCCC.

En el PCCC participaron 11 instituciones, seis de ellas se incorporaron después a esquemas de saneamiento de mayor alcance al objetivo del PCCC, en virtud de que este programa fue insuficiente para alcanzar su estabilidad financiera.

Al término del PCCC, fueron cuatro las instituciones con operaciones en dicho programa: Banamex, BBVA-Bancomer (Bancomer se fusionó con BBV), Bital (ahora HSBC México) y Banorte.

Por último, es pertinente hacer una breve alusión a los instrumentos jurídicos que fueron empleados para brindar soporte documental al programa. En primer término, las Bases para la Capitalización constituyeron el acuerdo marco del PCCC, mediante el cual, de manera ejecutiva, a la manera de una “Carta de Intención”, los bancos, sus controladoras, las autoridades financieras y el FOBAPROA, acordaron, entre otros temas, el monto de capitalización requerido y los criterios de elegibilidad de los créditos cuyos flujos podrían ser transferidos al FOBAPROA.

Se llamó convenios atípicos a los instrumentos celebrados por el FOBAPROA y los bancos, con la comparecencia de la SHCP y de la CNBV, en los que se establecían las obligaciones y derechos de cada una de las partes en relación con la “venta-compra” de los flujos de la

cartera respectiva, asentando los acuerdos de las Bases de Capitalización y sus modificaciones. Los contratos de fideicomiso tuvieron como objeto estipular entre las partes que se afectarían los flujos de la cartera correspondiente y los términos y condiciones de la administración de los créditos.

Por último, de conformidad con lo aprobado por el Comité Técnico del FOBAPROA, una vez que concluyó el proceso de revisión de la cartera, se procedió a la suscripción de las denominadas Cartas de Cierre, documentos empleados para la determinación definitiva, tanto de los créditos integrantes de la Cartera PCCC como de su precio.

Por lo que respecta a las garantías otorgadas por el Gobierno Federal a las obligaciones que el FOBAPROA asumió frente a los bancos con motivo de dicho programa, se fundamentó en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (LSTF), la Ley General de Deuda Pública (LGDP), la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), y, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente.

De acuerdo a lo manifestado por el Gobierno Federal, las obligaciones solidarias del gobierno federal pagaderas en plazos que excedan un ejercicio presupuestal se encuentran sujetas a las previsiones presupuestales de los años siguientes en que deban pagarse. La obligación del gobierno en favor de los bancos era en carácter de aval o garantía solidaria, porque el deudor directo no era el gobierno sino el FOBAPROA; en virtud de ello constituyó una deuda pública contingente²³.

Ante los cuestionamientos del Poder Legislativo sobre la constitucionalidad y legalidad de algunas operaciones celebradas por el Ejecutivo Federal y el FOBAPROA, el 1º de septiembre de 1998 se publicó en diversos periódicos de circulación nacional el documento intitulado “Legalidad del Fondo Bancario de Protección al Ahorro”, en el que se da respuesta a cada uno de los referidos cuestionamientos, dentro de la cual se incluye la respuesta sobre la legalidad de las garantías otorgadas por el Gobierno Federal.

A partir de 1999, se acentuó el carácter contingente de la deuda, toda vez que, según la LPAB, debía corresponder al IPAB y no al FOBAPROA ni al Gobierno Federal el pago de los pasivos correspondientes una vez conocido su monto.

Así lo entendió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución que concedió la suspensión en la controversia constitucional 36/03 —promovida por el Poder Ejecutivo Federal—, en la que se manifiesta que, dado el grado de incertidumbre que siempre trae aparejado el cumplimiento del obligado principal respecto a sus obligaciones financieras avaladas, la deuda garantizada por el Gobierno Federal se constituye en un pasivo contingente.

La CMH, según se puede leer en el informe de la cuenta pública correspondiente al año de 1996, adoptó un criterio similar:

- En lo correspondiente a la Ley General de Deuda Pública y dado que los financiamientos obtenidos por el FOBAPROA o los pagarés que emitió cuentan con el aval o garantía del gobierno federal, estas obligaciones se constituyen en pasivos contingentes y, por tanto, están sujetas a aquella normatividad relativa a avales y garantías del gobierno federal.
- Considerando lo establecido en la LGDP, no habría obligación explícita del Ejecutivo Federal para informar o solicitar autorización al Congreso de la Unión sobre la deuda pública contingente.

²³ Extinta en 2004 por la puesta en marcha del Nuevo programa del IPAB.

En otra argumentación, la ASF ha dicho:

“El Programa de Capitalización y Compra de Cartera, desarrollado por el FOBAPROA, se realizó al margen de la Ley, además de que la decisión de establecer “nuevos criterios” fue un acto de abuso con el que se pretende otorgar carta de legalidad a operaciones irregulares que redundan en un mayor costo fiscal. Más aún los objetivos buscados con este programa se incumplieron, dado que muchos de los bancos posteriormente fueron intervenidos.

El IPAB debe efectuar de inmediato la evaluación respecto a la legalidad o ilegalidad de las operaciones crediticias relacionadas con el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, considerando para ello las decisiones del FOBAPROA en cuanto a las bases y reglas de ejecución del citado programa de capitalización; las razones por las cuales se decidió cambiar las reglas para la compra de cartera; si los bancos cumplieron en todo o en parte los convenios celebrados con el FOBAPROA, sobre todo lo relativo a la aportación de un peso por cada dos de cartera seleccionada y las acciones implementadas para la administración y recuperación de la cartera vencida; y si los créditos satisficieron los requisitos y condiciones legales necesarios para que fueran otorgados por los bancos.²⁴

3.3. INFORMES Y PUBLICACIONES SOBRE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO

El Ejecutivo Federal informó periódicamente al Poder Legislativo de las medidas instrumentadas por las autoridades para enfrentar la crisis bancaria, así como sobre la evolución del costo fiscal estimado.

Desde 1995, se comenzaron a dar a conocer las estimaciones del costo fiscal y las medidas implementadas en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se presentaban al Congreso de la Unión.

Conjuntamente con el informe de la Cuenta Pública del Gobierno Federal correspondiente al ejercicio de 1996, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso un documento intitulado: “La Crisis Bancaria en México: Orígenes, Consecuencias y Medidas Instrumentadas para Superarla”. Dicho documento y sus anexos contienen una explicación de las medidas implementadas por las autoridades desde el inicio de la crisis y hasta el primer trimestre de 1996, para apoyar a los deudores y al sistema bancario, incluyendo el otorgamiento de las garantías del Gobierno Federal a las obligaciones del FOBAPROA.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 1997, se envió un documento en el que se presentaron las medidas de apoyo a deudores, ahorradores e instituciones de crédito, durante el periodo comprendido entre abril de 1996 y junio de 1997. Adicionalmente se entregó a diputados y a la Contaduría Mayor de Hacienda el documento intitulado Resumen Ejecutivo de las Operaciones del FOBAPROA, que contiene una descripción de las operaciones efectuadas por el Fondo desde el inicio de la crisis y hasta febrero de 1998.

²⁴ Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004. Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995 – 2004. Auditoría Superior de la Federación Marzo 2006. Pág 119.

Asimismo, el Poder Ejecutivo estuvo de acuerdo en el año de 1998 en que el auditor contratado por la Cámara de Diputados, Michael Mackey, realizara una auditoría a los programas y apoyos implementados por el Gobierno Federal y el FOBAPROA, así como el actuar de las autoridades. Por otra parte, se atendieron requerimientos de información de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Comisión de Investigación de los Programas de Saneamiento Financiero creada por el Poder Legislativo, de la Subcomisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás acciones y requerimientos que han tenido que atender las autoridades financieras, en relación con los cuestionamientos sobre las medidas adoptadas a que se refiere este capítulo, realizados por la Auditoría Superior de la Federación y las Comisiones mencionadas en el Capítulo 6 del presente informe.

En su momento, se efectuaron diversas publicaciones sobre la situación del sistema bancario contenidas en documentos tales como el Informe Anual de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, el Informe Anual del Banco de México, Informes de Labores de la SHCP, Programa Nacional para el Financiamiento al Desarrollo, durante el periodo del rescate bancario (1995-1998).

Para mayor referencia en los anexos se acompaña el Resumen Ejecutivo de las operaciones realizadas por el FOBAPROA, entregado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, a que hace mención el Artículo Noveno Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.





CAPÍTULO 4

ACCIONES EMPRENDIDAS ENTRE 1995 Y 1998 POR EL PODER LEGISLATIVO

La participación del Poder Legislativo en la resolución de la crisis financiera mexicana de 1994-1995 y en el apoyo a ahorradores y acreditados de la banca, se dió en tres vertientes:

- I. Corresponsabilidad con el Poder Ejecutivo Federal para la resolución de la crisis financiera mexicana de 1994-1995 vía aprobación de Iniciativas que el Poder Ejecutivo Federal sometió a su consideración.
- II. Iniciativas y acciones directamente promovidas por el Poder Legislativo.
- III. Acciones de fiscalización ejercidas con el concepto de que "... la fiscalización en México contribuye al fortalecimiento, independencia y coordinación de los Poderes de la Unión."²⁵

A lo largo de este capítulo, así como del capítulo 6, se presenta una selección de aquellas iniciativas con un fundamento vinculado directa ó indirectamente con la crisis, ya sea por el Ejecutivo Federal ó en los dictámenes legislativos.

4.1. APROBACIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Correspondió a la LVI Legislatura al Congreso de la Unión apoyar las principales medidas que el Ejecutivo Federal tuvo que presentarle a fin de enfrentar y resolver oportunamente la crisis financiera mexicana.

²⁵ Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federa de 1995; Contaduría Mayor de Hacienda, H. Cámara de Diputados, Presentación, pág. 11.

En esa legislatura se aprobaron por el H. Congreso de la Unión las más importantes medidas que se derivaron de las estrategias consideradas por el Ejecutivo Federal en las siguientes acciones:

i) Acuerdo de Unidad para la Superar la Emergencia Económica (AUSEE) acordado a finales de diciembre de 1994 entre los sectores obrero, campesino y empresarial;

Los Objetivos²⁶ fundamentales del AUSEE fueron:

- Primero. Reducir el déficit en la cuenta corriente a un nivel sanamente financiable en el corto plazo.
- Segundo. Crear las condiciones para una pronta y sana recuperación de la actividad económica y el empleo.
- Tercero. Hacer que el efecto inflacionario de la devaluación sea lo más reducido y breve posible, y evitar que la economía caiga en una espiral inflacionaria.

Para el cumplimiento de esos objetivos se incluyeron en el AUSEE los siguientes elementos²⁷:

“Uno. Un acuerdo entre los sectores productivos que con todo realismo económico impida caer en una carrera entre devaluación e inflación.

Dos. Un ajuste fiscal que complemente el efecto de la devaluación sobre la reducción del déficit en cuenta corriente; entre otras acciones, el ajuste fiscal comprenderá una necesaria reducción en el gasto público respecto de lo programado hasta ahora para 1995.

Tres. Un conjunto de medidas para profundizar en el cambio estructural, en particular en aquellos sectores que requieren modernizarse rápidamente para alentar la productividad y la competitividad de nuestra economía. Estimularemos el concurso de la inversión privada en la modernización de la infraestructura para el desarrollo.

- Cuatro. La integración de un fondo de apoyo financiero con recursos internacionales, en un monto que permita la estabilización financiera en el más corto plazo posible.”

ii) Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE) (marzo de 1995).

Con este programa se refuerza al AUSEE básicamente con cuatro líneas complementarias de acciones:

- Primera. Se realizará un ajuste adicional de las finanzas públicas para elevar el ahorro interno.

²⁶ Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo el 30 de diciembre de 1994 en el cual anuncia el Programa de Emergencia Económica: “Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica” (AUSEE).

²⁷ Idem ²

- Pasar el superávit primario de 2.3% a 4.4% del PIB
 - Reducción del gasto gubernamental
 - Aumento de los ingresos del gobierno (incremento de los precios y tarifas del sector público, y modificaciones al régimen del impuesto al valor agregado).
- Segundo. Prioridad, mediante una política monetaria restrictiva, a la estabilización de los mercados financieros.
- Integración de un paquete de apoyos financieros de organismos multilaterales y apoyos otorgados por gobiernos extranjeros.
 - Mantenimiento del esquema de flotación del tipo de cambio
 - Política monetaria restrictiva
 - Crédito interno no mayor a \$10,000 millones de pesos.
- Tercero. Otorgar atención especial a los problemas financieros de los hogares, las empresas y los bancos.
- Programa de reestructuración de créditos de empresas y familias a largo plazo y redocumentación en UDI's.
 - A través del FOBAPROA proteger a depositantes y acreedores de la Banca y asegurar que los bancos pudieran satisfacer los requisitos de capitalización que la ley les impone en beneficio de la seguridad de los ahorradores y demás inversionistas y, apoyar a través de un programa de crédito a aquellos bancos con dificultades para mantener su captación en moneda extranjera.
 - Impedir que ningún ahorrador ni acreedor de la banca mexicana tuviera pérdida alguna en sus depósitos e inversiones como lo garantizaba la ley.
- Cuarto. Proteger el empleo y elaborar programas públicos orientados al desarrollo social.
- Incremento de 10% a los salarios mínimos generales profesionales.
 - Promover reformas legales para otorgar una bonificación fiscal a los trabajadores que devengan entre 2 y 4 salarios mínimos.
 - Propiciar la libertad de negociación de los contratos colectivos de trabajo e incorporación de convenios de productividad.
 - Extender la cobertura de los servicios de seguridad social, en particular extender el seguro de enfermedades y maternidad que otorgaba el Instituto Mexicano de Seguridad y Servicio Social de dos a seis meses a los trabajadores transitoriamente desplazados de sus puestos de trabajo.

iii) Alianza para la Recuperación Económica (ARE) (29 de octubre de 1995).

El 30 de octubre de 1995 se da a conocer el texto oficial mediante el cual los sectores obrero, campesino, empresarial, gobierno federal y el Banco de México constituyeron una alianza para estimular la recuperación económica y el empleo, así como para consolidar las bases para el crecimiento sostenido de la economía mexicana proponiendo alcanzar para 1996 un crecimiento de la economía no menor de 3%, con una inflación cercana a 20 por ciento.

iv) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El 31 de mayo de 1995, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 26 Constitucional y por la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal dió a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), que fué enviado al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

En el PND se propusieron los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades para el desarrollo integral del país; y se definió como la base para guiar la concertación de las tareas del Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos estatales y municipales, así como para inducir la participación del conjunto de la población.

Para el logro de los objetivos planteados en los Acuerdos, Planes y Programas señalados anteriormente, el H. Congreso de la Unión participó con el Poder Ejecutivo Federal al aprobar las siguientes iniciativas presidenciales:

**4.1.1. APROBACIÓN DE INICIATIVAS PRESENTADAS
POR EL PODER EJECUTIVO EN 1995****4.1.1.1. "Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995"**

Con la aprobación de esta iniciativa que fue presentada el 16 de enero de 1995 (a menos de un mes de iniciada la crisis), y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1995 se autorizó al Ejecutivo Federal a:

- a) Adecuar al nuevo régimen cambiario el monto máximo de endeudamiento aprobado originalmente por \$5,000 millones de dólares al tipo de cambio de antes de la crisis, al del tipo de cambio del último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1995. Con ello el monto seguía siendo el mismo en dólares pero en atención a la devaluación del peso, se actualizaba su equivalencia en dicha moneda.
- b) Emitir valores en moneda nacional y contratar empréstitos, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y a contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de de canjear o refinanciar los valores gubernamentales denominados "Bonos de la Tesorería de la Federación".

En esta autorización, la Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados consideró que su aprobación ".....contribuye de manera inmediata para eliminar

una de las causas de la actual crisis económica, ya que la sustitución de la deuda de Tesobonos autorizada al Ejecutivo Federal ayudaría a estabilizar el mercado cambiario y restablecer la confianza”²⁸

Además, el Legislativo complementó la iniciativa estableciendo límites en el sentido de que la contratación de créditos externos para canjear o refinanciar los TESOBONOS, no excediera del equivalente en moneda nacional de \$26,500 millones de dólares; y que la emisión de TESOBONOS se hiciera siempre que el saldo en circulación en 1995 no excediera del 15.0 por ciento de la deuda pública total.

También previó que en caso de que dichas operaciones se hicieran con la garantía de un gobierno extranjero, serían sometidos al Congreso de la Unión para su aprobación.

4.1.1.2. “Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores”

El 17 de enero de 1995 se presentó a la H. Cámara de Diputados la iniciativa de ese decreto que de acuerdo con la exposición de motivos correspondiente, se promovió en virtud de que “La importancia de la actividad financiera hace necesario dotarla de un marco normativo adecuado que fortalezca su estructura y mejore su organización y funcionamiento, a fin de que contribuya en la ejecución de las políticas de estabilización y crecimiento de la economía nacional...”²⁹

Con la aprobación de esta iniciativa, publicada el 15 de febrero de 1995, el H. Congreso de la Unión apoyó las modificaciones en las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras; de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores, a fin de promover una mayor inversión nacional y extranjera en el capital de grupos financieros, bancos y casas de bolsa, que era necesaria para fortalecer su capital social .

También con ello se aprobó reducir de 99% a 51% la proporción accionaria que necesariamente debía detentar una entidad financiera del exterior en un filial constituida como sociedad controladora, institución de banca múltiple o casa de bolsa, con lo que se propiciaría un mayor número de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y extranjeros.

A este respecto, es importante señalar que la Comisión dictaminadora de la H. Cámara de Diputados complementó la iniciativa estableciendo límites principalmente en lo que se refiere a la prohibición a la banca extranjera de adquirir bancos con un capital neto superior al 6% del sistema.

4.1.1.3. “Iniciativa de Decreto que autoriza al Ejecutivo federal a la Contratación de créditos o Emisión de Valores en el Exterior utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos por el Gobierno de nuestro país y el Gobierno de los Estados Unidos de América.”

Con relación a lo establecido en el Artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación (punto 4.1.1. de este capítulo), en lo referente a que en caso de que la contratación de

²⁸ Diario de los Debates Año 1 No 8, Cámara de Diputados; enero 26 de 1995, pag. 238

²⁹ Diario de los Debates Año 1 No. 3, H. Cámara de Diputados, enero 17 de 1995, pag 7.

créditos o emisión de valores en el exterior hasta por \$26,500 millones de dólares para canjear o refinanciar los “Tesobonos”, se hicieran con la garantía de un gobierno extranjero, los condicionamientos para ello serían sometidos al Congreso de la Unión para su aprobación; como ese fue el caso, el Ejecutivo Federal remitió, para esos efectos, a la H. Cámara de Diputados los siguientes documentos:

1. El Acuerdo marco para la estabilización de la economía mexicana (cuyo anexo A es el Acuerdo sobre el esquema de ingresos petroleros).
2. El Acuerdo de estabilización de mediano plazo.
3. El Acuerdo para la emisión de garantías de valores.

La Comisión dictaminadora de la H. Cámara de Diputados al pronunciarse sobre los condicionamientos vinculados a las garantías emitidas por el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre las emisiones de valores, estableció las conclusiones que finalmente sustentaron la aprobación de la iniciativa.

Para los efectos de este análisis se destaca la conclusión b) de la Comisión dictaminadora:

- “b) Considera que se trata de un mecanismo de apoyo al programa económico definido libremente por el Gobierno de México, que está establecido en el AUSEE o de cualquier modificación que se acuerde del mismo.”³⁰

La iniciativa aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 22 marzo de 1995.

4.1.1.4. “Iniciativa de Decreto que reforma el cuarto párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (26 de enero de 1995).

Dentro de las medidas de cambio estructural para incentivar la inversión que el Ejecutivo Federal impulsó en este año, se encuentra esta iniciativa presentada al Legislativo el 26 de enero de 1995 mediante la cual se eliminó la exclusividad del Estado en el establecimiento, operación y explotación de los ferrocarriles y sistemas satelitales.

Con ello se trataba de propiciar la participación de particulares nacionales y extranjeros para fomentar la generación de mayor infraestructura, empleos y mejora de los servicios.

El H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1995.

Como complemento de esta reforma al cuarto párrafo del Artículo 28 constitucional, el H. Congreso de la Unión aprobó también:

La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que fue publicada el 12 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación;

La Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1995.

Asimismo, dentro de la política de cambio estructural, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo

³⁰ Diario de los Debates, H. Cámara de Diputados; Año 1 No. 3 Marzo 6 de 1995, pag. 11.

de 1995, la cual contiene reglas que promueven la competencia equitativa entre aerolíneas, una mayor seguridad en el espacio aéreo mexicano, la creación de un nuevo esquema para el otorgamiento de concesiones y permisos, así como el establecimiento de un régimen de libertad tarifaria y la protección a los usuarios de los servicios del transporte aéreo.

De igual manera, el Legislativo aprobó la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo por el cual se permite la participación de los particulares en la construcción, propiedad y operación de ductos y otras instalaciones.

Este último Decreto se publicó el 11 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

Otra de las medidas de cambio estructural aprobadas por el Legislativo lo fué la Ley de Aeropuertos que redefinió la participación de la inversión privada en esta rama; esta iniciativa de Ley le fue presentada el 23 de noviembre de 1995 y una vez aprobada el 14 de diciembre de ese año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

4.1.1.5. “Iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga las leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.”

Esta iniciativa de Ley fue presentada por el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión el 15 de marzo de 1995; en términos generales consideraba un incremento, a partir del 1º de abril de 1995, de la tasa general del impuesto al valor agregado (IVA), del 10% al 15% y, para de alguna manera compensar el impacto negativo en la capacidad económica de los mexicanos, consideró un incremento adicional a la bonificación fiscal a los trabajadores que percibían ingresos de entre dos y cuatro salarios mínimos generales y el incremento del porcentaje de deducción en las nuevas inversiones que se realizaran durante 1995.

En la exposición de motivos de la iniciativa³¹, el Ejecutivo señaló que las medidas tendientes al fortalecimiento de las finanzas públicas constituían el eje central de la estrategia prevista en el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), presentado en marzo de 1995; indicaba también que las líneas complementarias de acción que el PARAUSEE introdujo quedaron comprendidas en 4 puntos:

- a) realizar un ajuste adicional de las finanzas públicas para elevar el ahorro interno;
- b) dar inicialmente prioridad a la estabilidad de los mercados financieros a través de una política monetaria restrictiva;
- c) otorgar atención especial a los problemas financieros de los hogares, las empresas y los bancos y,
- d) proteger el empleo y desarrollar programas sociales.

El H. Congreso de la Unión apoyo estas medidas aprobando la iniciativa que fue publicada el 27 de marzo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

³¹ Diario de los Debates; Comisión Permanente; Año I No. 14, marzo 15 de 1995, pag. 584

4.1.1.6. "Iniciativa de Decreto que establece las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta."

El 23 de marzo de 1995 el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión esta iniciativa, a fin de promover el ahorro y de contar con mecanismos que permitieran la rehabilitación financiera de las empresas así como de las personas deudores del sistema bancario del país.

Con la iniciativa, el Ejecutivo Federal propuso que en las operaciones que celebren los intermediarios financieros y, en general, en las transacciones comerciales, las obligaciones puedan denominarse en una unidad de cuenta, de valor real constante, que se llamaría Unidad de Inversión, a la cual de manera abreviada se le podría llamar Udi.³²

Dentro de la consideraciones que la Comisión dictaminadora expuso para la aprobación de la iniciativa se señala que "...implica importantes ventajas al disponer de una unidad de cuenta que contribuye a neutralizar el impacto de la inflación como base de cálculo para el cumplimiento de las obligaciones y que "...desde el punto de vista de los inversionistas, les asegure la obtención de tasas de interés reales, con lo que protegen sus patrimonios, eliminando las incertidumbres de lo que deberían de obtener en términos nominales para que sus rendimientos fueran positivos"³³

Asimismo, la comisión Dictaminadora recomendó que se impulsara la utilización de las unidades de inversión en la reestructuración de créditos, lo cual finalmente así lo hizo el Gobierno Federal al establecer programas de reestructuración de créditos en Udi's.

La iniciativa fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1995.

4.1.1.7. "Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

En atención a los cambios producidos por las medidas aplicadas para el sistema financiero, el 10 de abril de 1995 el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, una iniciativa a fin de contar con un organismo de supervisión y regulación de las entidades financieras que evaluara los riesgos que enfrentan sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores.

El propósito de la iniciativa fue consolidar en un solo órgano las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores.

"...La nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) tendría por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público."³⁴

³² Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; Año I No. 5; 23 de marzo de 1995, pag. 168

³³ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; Año I No. 6; 28 de marzo de 1995, pag. 229

³⁴ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; Año I No. 10; 10 de abril de 1995, pag. 455

Cabe señalar que se facultaba a la CNBV a intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez o que sean violatorias a las leyes que las regulen.

El Legislativo aprobó, con algunas modificaciones que propuso, la Iniciativa mediante Decreto que fue publicado el 28 de abril de 1995 en el Diario oficial de la Federación.

4.1.1.8. Ley del Seguro Social

Desde el inicio de la crisis financiera mexicana de 1994-1995, el Gobierno Federal destacó el insuficiente ahorro interno como una de las principales causas que le dieron origen.

Señaló también en ese momento, que uno de los retos para evitar la recurrencia de las crisis lo constituía el llevar a cabo reformas que permitieran al país contar con una base amplia y estable de ahorro interno y que para ello se consideraba en el PND aprovechar los mecanismos de seguridad social para ensancharlo.

Ya en el documento del PND, en el Capítulo 5 correspondiente a Crecimiento Económico, punto 5.5 denominado: “El Ahorro Interno, Base Primordial del Crecimiento”, se anota que el promover la recuperación y fortalecimiento del ahorro interno, representaría el principal desafío de la política económica para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. Ahí se establecía que una de las líneas de acción en las que descansaría el fortalecimiento del ahorro interno sería:

- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.

En la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), que constituyeron los sectores obrero, campesino y empresarial, el Gobierno Federal y el Banco de México, se asentó en la determinación 3, lo siguiente:

- “3. Fomento al ahorro y a la infraestructura
- a. Sistema de pensiones

Con el objetivo de garantizar a los trabajadores un ingreso adecuado durante su retiro, así como de promover fuentes de ahorro estables y de largo plazo, se someterá a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al sistema de pensiones, que establezca la inversión de las aportaciones correspondientes al seguro de vejez y cesantía en edad avanzada en cuentas individuales. La propuesta respeta los derechos adquiridos de los trabajadores y garantiza una pensión mínima.”

Consecuentemente, el 9 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal, presenta al Congreso de la Unión la “Iniciativa de Ley del Seguro Social”, misma que fué aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 21 de diciembre de 1995; con su entrada en vigor se derogan la Ley del Seguro Social publicada en el DOF del 12 de marzo de 1973 y la Ley que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio a los productores de caña y azúcar, publicada en el DOF del 7 de diciembre de 1963.

4.1.1.9. Otras Iniciativas

El Legislativo apoyó también otras iniciativas del Ejecutivo Federal complementarias del proceso de modernización del sistema financiero y fiscal entre las cuales destacan:

“Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de valores, Ley general de organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley del Banco de México y Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.”

Esta iniciativa fue presentada al H. Congreso de la Unión el 19 de octubre de 1995, la cual una vez aprobada, se publicó en el Diario Oficial de la federación el 17 de noviembre de 1995 y consideraron fundamentalmente en:

- la modificación de la estructura accionaria del capital de las sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares de crédito; de seguros y de fianzas a fin de facilitar el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros
- reducir de 99% a 51% la proporción accionaria de las filiales así constituidas, que obligatoriamente deben ser propiedad de una institución financiera del exterior directa o indirectamente, para propiciar un mayor número de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y extranjeros.
- Facultar a la SHCP para que dicte a los intermediarios financieros, así como a sus funcionarios y empleados, los lineamientos para prevenir la comisión del delito de lavado de dinero.
- actualización de las disposiciones legales que regulan las actividades de concentración, disposición, inversión y vigilancia de los recursos y valores del Gobierno Federal que se realizan a través de la Tesorería de la Federación.

“Decreto por el que se expiden nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras”

Fue presentada al Legislativo el 14 de noviembre de 1995 que consideró medidas de carácter fiscal tendiente hacia una reforma tributaria integral para fortalecer la recaudación y promover la inversión, el empleo y el ahorro así como para mejorar la equidad tributaria.

Para ello las reformas se propusieron en 5 grupos con fines de:

1. Impulsar un nuevo federalismo fiscal
2. Alentar la actividad económica y promover las exportaciones
3. Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa
4. Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y,
5. Modernizar la administración fiscal.

Esta iniciativa fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y se publicó el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación y constituyó una parte fundamental de la política de ingresos considerada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

4.1.1.10. "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996"

El 14 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión la "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996", la cual aprobó y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1995.

También el 14 de noviembre de 1995 fue presentado al Legislativo el "Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996", el cual con algunas modificaciones fue aprobado por la H. Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

Por su parte, "Los Criterios Generales de Política Económica correspondientes a 1996", en la consecución del objetivo de recuperación sostenible, plantea la política económica para 1996 en tres vertientes:

- i) Primero, incentivar la inversión y el empleo a través de un paquete de estímulos fiscales.
- ii) Segundo, fortalecer los programas de saneamiento financiero, con el objetivo de aliviar ordenadamente el problema de endeudamiento de empresas y familias, lo que liberará recursos para la inversión y el consumo.

Asimismo, los programas de saneamiento están dirigidos a que la banca pueda liberar recursos que se canalicen al otorgamiento de nuevos créditos a las empresas.

- iii) Tercero, avanzar en el proceso de cambio estructural, que contribuirá a que el crecimiento económico sea perdurable.

4.1.2. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1996

4.1.2.1. "Iniciativa de Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor"

Con esta iniciativa que el Ejecutivo Federal presenta al H. Congreso de la Unión el 20 de marzo de 1996, se trata de concretar las disposiciones de la nueva Ley del Seguro Social (ver punto 4.1.1.8 anterior) en lo concerniente a la creación de un sistema de pensiones.

El nuevo esquema de pensiones consideró básicamente la capitalización individual, es decir, cuentas individualizadas para el retiro de cada uno de los trabajadores.

Considera que los recursos de las cuentas individuales sean administrados por entidades financieras especializadas, denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore).

Las Afore canalizarán los recursos de las cuentas individuales a través de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Ahorro para el Retiro (Siefores) quienes la invertirían con el fin de ofrecer un rendimiento atractivo a los trabajadores.

Esas operaciones serían realizadas bajo una regulación y supervisión estrictas del Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Con el fin de establecer el marco normativo que permitiera lo anterior, es que el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa en comento, cuyos propósitos eran:

- a) establecer mecanismos de regulación y supervisión para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro y sus participantes;
- b) la ampliación y perfeccionamiento de las atribuciones legales de la Consar y,
- c) adecuaciones a otros ordenamientos legales (financieros), que se derivarían de la implantación de a) y b) particularmente en:
 - Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros: para que dichas instituciones estuvieran en posibilidad de operar los seguros de pensiones.
 - Ley para Regular las Agrupaciones Financieras: para la inclusión de las Afore en el listado de entidades que pueden formar parte de un grupo financiero.
 - Ley de Instituciones de Crédito: para otorgar el carácter de inversionista institucional a las Siefores.
 - Ley del Mercado de Valores: para facultar a las casas de bolsa para participar en el capital de las Afore y Siefores.
 - La iniciativa fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y publicada en el DOF del jueves 23 de mayo de 1996.

4.1.2.2. "Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito"

Esta iniciativa la presenta el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados el 20 de marzo de 1996 y se le denominó "Miscelánea Financiera"; en la exposición de motivos³⁵ manifiesta la necesidad de modificar las leyes señaladas anteriormente, con el propósito de contribuir a la reactivación económica y al fortalecimiento del sector financiero.

La iniciativa consideró fundamentalmente las siguientes reformas:

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Artículo 11. Se adicionó un tercer párrafo para el caso de que cuando el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) ó el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), suscribieran o adquirieran el 50% ó más del capital social de cualquier entidad financiera, la separación del grupo a que pertenezca se daría de manera automática, sin que fuera necesario contar con la autorización de la Secretaría de

³⁵ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; 20 de marzo de 1996; pág. 249

Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin que se tuvieran que realizar las asambleas de accionistas correspondientes y sin que se inscribieran, en su caso, los acuerdos respectivos en el Registro Público de Comercio y sin que además tuvieran que dejar de ostentarse como integrantes del Grupo respectivo.

Adicionalmente se consideró que tampoco se requeriría que la separación fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación ni en dos periódicos de amplia circulación en la plaza donde tuvieran su domicilio las sociedades; ni tampoco que se podrían oponer judicialmente a la separación, los acreedores de cualquiera de las sociedades ni de las demás entidades financieras integrantes del ó de los grupos, con el único objeto de obtener el pago de sus créditos.

Sobre este particular, se hace el señalamiento que ni en la Exposición de Motivos, ni en el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, ni en el debate, se profundizó en estos aspectos.

Artículo 31. A este Artículo también se le adiciona un párrafo en el que se establece que las entidades financieras integrantes de un grupo no podrían otorgar financiamientos para la adquisición de acciones representativas de su capital, de la sociedad controladora o de cualquier otra entidad financiera integrante del grupo al que pertenecieran y que tampoco podrían recibir en garantía acciones de entidades financieras o de sociedades controladoras de grupos financieros.

Dicha adición fué con el fin de propiciar la capitalización por la vía de evitar que los recursos destinados a capitalizar los bancos se originaran en la propia institución ó que permanecieran dentro de un mismo grupo; con lo cual se desincentivaría la aportación de recursos frescos.

Ley de Instituciones de Crédito

Se facultó a la SHCP para autorizar fusiones entre instituciones de banca múltiple con cualquier otra sociedad (solamente se autorizaban entre bancos);

Con el propósito de hacer más eficiente el sistema de pagos y lograr una liquidación más expedita de los valores, las instituciones de crédito, con autorización del Banco de México, podrían realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de casas de bolsa.

Con la finalidad de propiciar la movilidad de la cartera crediticia de los bancos (particularmente la hipotecaria) y, facilitar con ello la propia venta de las instituciones bancarias, además de apoyar su capitalización así como la reactivación de la economía; se adicionaron 2 fracciones y un párrafo al Artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) por medio de los cuales se exime a las instituciones de crédito del secreto bancario, que dispone el Artículo 117 de la LIC; es decir, se permitió a los potenciales compradores de cartera y a los inversionistas por porcentajes significativos del capital de los bancos ó de las sociedades controladoras de grupo en que se incluya un banco, que conozcan la información detallada de dichos créditos o la cartera total u otros activos.

La misma Comisión Dictaminadora (CHCP de la H. Cámara de Diputados), observó que la reforma facilitaba los esquemas de bursatilización de la cartera de créditos.



También señala que la reforma era consistente con otra iniciativa que la Colegisladora recibió del Ejecutivo Federal sobre diversas modificaciones a la legislación con el mismo fin, particularmente por lo que se refiere al Artículo 2926 del Código Civil Federal, el que se propuso modificar en el sentido de que las instituciones del sistema bancario mexicano y los institutos de seguridad social, podrían ceder sus créditos con garantía hipotecaria sin necesidad de modificación al deudor, de escritura pública ni de inscripción en el registro, siempre que el cedente lleve la administración de los créditos y en caso de que el cedente deje de llevar la administración de los créditos el cesionario debiera únicamente notificar por escrito la cesión al deudor.³⁶

Ley General de organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

Se ampliaron las facultades de los almacenes generales de depósito en razón de ser, estos intermediarios financieros no bancarios, coadyuvantes en el fortalecimiento del ahorro, la ampliación de la capacidad productiva y de la reactivación económica.

Esta iniciativa fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y se publicó en el DOF del martes 30 de abril de 1996.

4.1.2.3. “Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en el Ramo del Petróleo.”

En relación a la política económica de cambio estructural delineada en los Acuerdos, Planes y Programas establecidos por el Gobierno Federal durante 1995 y 1996, el Ejecutivo Federal sometió a la Consideración del H. Congreso de la Unión, la aprobación de la Iniciativa de Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

La iniciativa se presentó con el propósito de impulsar a la industria petroquímica, para lo cual se definió una delimitación de la petroquímica básica (exclusiva del Estado y encomendada a Pemex y a sus filiales), especificando los productos que la integran, incorporando al metano y, por diferencia, se definirían los productos de la no básica, con lo cual se buscaba por parte del Ejecutivo, dar certidumbre jurídica a los inversionistas y se estimular la participación privada en la petroquímica no básica.

Aprobada por el H. Congreso de la Unión, la iniciativa fue publicada el 13 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

4.1.3. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1997

En 1997 no se presentaron iniciativas que fueran relevantes para la resolución de la crisis financiera mexicana de 1994-1995, toda vez que tanto en los Criterios Generales de Política Económica para 1997 como en la Alianza para el Crecimiento Económico (noviembre de 1996) y en III Informe de Gobierno, el Ejecutivo Federal señalaba que para 1997 la política económica se orientaría a consolidar la tendencia de recuperación económica observada durante 1995 y 1996.

³⁶ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; 9 de abril de 1996; págs. 1087 y 1088.

4.1.4. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1998

El 26 y el 31 de marzo de 1998 el Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión 3 Iniciativas que conformaron lo que se denominó como el “paquete financiero” y que se describen a continuación:

4.1.4.1. Iniciativa de Decreto que reforma la Ley del Banco de México, con objeto de dotar de plena autonomía a ese instituto central en materia cambiaria.

4.1.4.2. Iniciativa de decreto, por la que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se reforman las leyes: Para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.

La iniciativa se presentó a fin de transformar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en una entidad autónoma; se consideraba convertirla en un órgano desconcentrado del Banco de México, dotado de facultades que le permitieran llevar a cabo las funciones de regulación y supervisión sobre los intermediarios del sistema financiero, todo ello con el fin de hacer más eficientes sus procesos de toma de decisiones, de propiciar el desarrollo de un servicio civil de carrera y de concentrar la mayoría de los actos administrativos que gobiernan al sector financiero en un solo organismo especializado.

También en esta iniciativa se propuso modificar la estructura accionaria de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, al señalarse que su capital social ordinario estaría representado por una sola serie de acciones “O”, de libre suscripción, lo que permitiría una más amplia participación en el citado capital de personas morales mexicanas y de personas físicas y morales extranjeras. La aprobación de esta propuesta, redundaría en el fortalecimiento de la base de capital de las citadas entidades, así como en un incremento en la bursatilidad de las acciones.

Se señala que una mayor apertura de nuestro sistema financiero era fundamental en el proceso de saneamiento y recapitalización de la banca, que induciría una mayor competencia, y que de continuar y profundizarse la política de apertura financiera, se reducirían los márgenes de intermediación, en beneficio del público ahorrador y de las familias y empresas mexicanas usuarias de crédito.

Se indicó que por ello, la iniciativa planteaba suprimir la restricción para que entidades financieras del exterior pudieran llegar a detentar el control de instituciones de banca múltiple cuyo capital neto excediera el 6% de la suma del capital neto que alcanzaran en su conjunto dichas instituciones.

Las iniciativas fueron dictaminadas conjuntamente y fueron aprobadas parcialmente (lo relativo a la CNBV se pospuso), y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1999 dentro del “Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras.”

4.1.4.3. Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.

El 31 de marzo de 1998 el Ejecutivo Federal envió al H. Congreso de la Unión esta iniciativa:

De conformidad con la exposición de motivos, por lo que respecta a los puntos principales se tiene que:

La iniciativa se inscribió en el esfuerzo por consolidar de forma definitiva la recuperación del sistema financiero y establecer las bases para que los intermediarios fueran más eficientes y menos vulnerables.

Consideró establecer un marco legal que redujera las posibilidades de enfrentar una nueva crisis bancaria; establecer mecanismos de mercado que impusieran mayor disciplina a la administración de los bancos, así como prever un régimen legal que facilitara su capitalización y, diera mayor participación al Congreso de la Unión, en el seguimiento de los procesos de apoyo y liquidación de bancos y de la recuperación de los activos en poder del FOBAPROA.

En atención a lo anterior proponía crear dos organismos descentralizados que se encargasen de los activos y las funciones que entonces tenía el FOBAPROA.

Cada una de las nuevas entidades se crearía y regiría por una ley especial. La entidad encargada de la protección a ahorradores se denominaría Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade) y la responsable de la recuperación de activos se denominaría Comisión para la Recuperación de Bienes.

Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade)

La iniciativa buscaba establecer un esquema de protección al ahorro que proveyera la integridad del sistema financiero, pero atenuara las distorsiones que este tipo de esquemas producen en el comportamiento de los bancos.

El Fogade tendría como misión primordial mantener la confianza del público en el sistema bancario mexicano, promoviendo las sanas prácticas bancarias y limitando el monto garantizado de los depósitos. A la vez debería minimizar los efectos negativos de la quiebra y liquidación de intermediarios.

A fin de lograr estos objetivos, la iniciativa proponía que el Fogade garantizase únicamente los recursos de los depositantes por un monto que no superara el equivalente a 500 mil unidades de inversión por persona en cada banco.

Con objeto de dar certidumbre a los depositantes, de que el Fogade contaría con los recursos para hacer frente a esta garantía, se preveía que este fondo tendría el respaldo del Gobierno Federal. En este mismo sentido y considerando la importancia de que existan fórmulas que permitan a las autoridades actuar de manera ágil en situaciones de emergencia, se preveía la posibilidad de que el Fogade pudiera contratar financiamientos con la garantía del Gobierno Federal.

En atención a que nuestro sistema bancario estaba en proceso de consolidación, el régimen de garantía de depósitos descrito iniciaría su vigencia en el año 2008. Así, se reduciría de manera gradual la amplia cobertura actual, con base en un programa que asegure que las condiciones de nuestro sistema financiero permitan llevar a cabo tal disminución sin enfrentar problemas.

Dicho programa sería establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la junta de gobierno del Fogade. Dependiendo de la evolución del sistema, el resultado podría ser que el nuevo régimen entrará en vigor antes de la referida fecha.

Para propiciar un comportamiento adecuado por parte de los bancos, se preveía que las cuotas que estén obligadas a cubrir al Fogade, puedan determinarse, eventualmente, en función del riesgo que presente cada institución.

La iniciativa contemplaba un nuevo esquema para proteger al público ahorrador. En caso de insolvencia de un banco se decretaría la quiebra o liquidación de la institución y el Fogade únicamente pagaría a los ahorradores las obligaciones garantizadas. Solamente en casos excepcionales, el Fogade otorgaría apoyos financieros para el saneamiento de una institución.

Dichos apoyos podrían otorgarse cuando esto resultara menos costoso que una liquidación o cuando la liquidación pusiere en peligro la integridad del sistema financiero.

Se preveía que los apoyos deberían estar garantizados con las acciones representativas del capital social de la institución apoyada y que ésta deberá cumplir con un programa correctivo.

En caso de incumplimiento, el Fogade podría adjudicarse las acciones o seguir un procedimiento conforme al cual los accionistas verían disminuida o eliminada su participación en el capital. De esta manera, en caso que resulten pérdidas de los apoyos financieros, los accionistas de las instituciones serían los primeros en asumirlas.

Asimismo se preveía que el Fogade pudiera desempeñar las funciones de liquidador o síndico, así como decretar la administración oficial de una institución. Estas facultades permitirían que el fondo estuviera en capacidad de cumplir sus obligaciones con el público ahorrador y propiciar la mayor recuperación posible de los activos de la institución fallida.

La administración y el ejercicio de las funciones del Fogade, se encomendarían a un director general, designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por acuerdo del Presidente de la República y a una junta de gobierno que estaría integrada por siete miembros: cuatro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México y uno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Serían miembros propietarios el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México y el presidente de esa comisión.

Comisión para la Recuperación de Bienes

La iniciativa propuso también el establecimiento de un mecanismo a través del cual el Gobierno Federal recibiera los bienes y derechos que el FOBAPROA y el Fameval adquirieron como resultado de la crisis. Para ello se constituiría una entidad que se denominaría Comisión de Recuperación de Bienes.

El objetivo de la comisión sería recuperar, administrar y enajenar los bienes y derechos recibidos, con el fin de obtener el máximo valor posible de realización, en un proceso transparente y competitivo. Así, la comisión contribuiría a disminuir el costo fiscal de los apoyos otorgados a ahorradores y deudores. A fin de proveer a la agilidad del procedimiento se establecería que la comisión debería llevar a cabo su labor en un plazo de seis años.

Se proponía establecer en la ley para la operación de la comisión, la obligación de remitir al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe anual sobre los resultados de recuperación, administración y enajenación de bienes.

También establecía que los remanentes de operación que la comisión obtuviera se entregasen al Gobierno Federal para destinarse íntegramente al pago de la deuda pública federal.

La Comisión contaría con un director general que será designado por el Presidente de la República y una junta de gobierno integrada por cinco miembros: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, así como dos servidores públicos designados por el titular de esta dependencia y por el gobernador del Banco de México.

Al traspasarse los activos del FOBAPROA y del Fameval a una entidad gubernamental para proceder a la extinción de tales fondos, los pasivos, que de manera explícita o implícita tendrían el respaldo del Gobierno Federal, serían asumidos directamente por el propio Gobierno.

Con ello se aseguraría el manejo eficiente de esta deuda tanto en lo que se refiere a su costo, como al perfil de vencimientos. Ello, además, daría certidumbre a los ahorradores de que los compromisos de FOBAPROA con los bancos serían puntualmente cumplidos y que sus depósitos no correrían riesgo alguno.

No obstante el incremento que sufriría la deuda nominal del Gobierno al consolidarla con las obligaciones del FOBAPROA y del Fameval, la deuda del sector público como proporción del producto interno bruto, representaría un porcentaje considerablemente menor que el del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el de otros países.

A fin de que no se interrumpieran los procesos de administración y recuperación de activos que se estaban llevando a cabo, el FOBAPROA, el Fogade y la Comisión de Recuperación iniciarían sus operaciones el 1o. de enero de 1999. Con ello se contaría con un amplio periodo en el que se podrán tomar las medidas pertinentes para facilitar la transición y el traspaso de responsabilidades a las nuevas entidades.

Por otra parte, proponía también reformar la Ley General de Deuda Pública, específicamente en su Artículo 9o., con el fin de que el Congreso de la Unión autorizara al Poder Ejecutivo, de manera anual, el monto de endeudamiento contingente neto interno y externo, que en su caso el propio Ejecutivo solicite, para poder otorgar la garantía del Gobierno Federal en operaciones crediticias.

Asimismo, se establecería que el Ejecutivo Federal tenga la obligación de informar a esa soberanía periódicamente sobre la evolución de la deuda pública contingente. Con ello, se buscaba promover una sana corresponsabilidad entre el Ejecutivo Federal

y el Congreso de la Unión en esta materia, en concordancia con la nueva relación entre estos poderes.

Finalmente se señala en la exposición de motivos, que se proponen modificaciones a diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, a fin de adecuarlas a las leyes del FOGADE y de la Comisión de Recuperación de Bienes objeto de esta iniciativa.

La iniciativa presentó como Artículo Cuarto transitorio del Artículo Segundo la siguiente propuesta, relevante para este Informe:

“Cuarto. Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y apoyadas por el propio fondo, pasarán a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de estos pasivos será por un monto de 552 mil 300 millones de pesos, fecha valor 28 de febrero de 1998 y deberá formalizarse, junto con sus accesorios, a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

En razón de lo anterior, se incrementa en la cantidad indicada en el párrafo precedente el monto de endeudamiento neto interno autorizado por el Congreso de la Unión, en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998 y su correspondiente efecto en el decreto por el que la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo ejercicio fiscal. “

Este Artículo cuarto transitorio generó una gran polémica al interior de los grupos parlamentarios de la H. Cámara de Diputados de los cuales resultaron propuestas encontradas que fueron desde el apoyo a la iniciativa, hasta el rechazo total y reclamos de juicio político que finalmente no prosperaron pero que dieron origen a:

- i) un proceso de contratación para la realización de auditorías que se concretó en la ejecución del “Programa para la evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998 y,
- ii) una iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario presentada por Grupo Parlamentario del PAN el 19 de diciembre de 1998.

La presentación de esta iniciativa dio lugar a que el Dictamen de la legisladora se realizara de manera conjunta con las presentadas por el Ejecutivo Federal el 26 y 31 de marzo de 1998 que se expusieron anteriormente.

Por esta razón y en virtud de que la Comisión Dictaminadora (Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados), desechó la iniciativa del Ejecutivo Federal relativa al FOGADE y a la Comisión para la Recuperación de Bienes por estimar que la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PAN, concerniente a la expedición de la Ley para la Protección al Ahorro Bancario, era el instrumento legal más adecuado, el análisis de esta iniciativa se realizará en el apartado siguiente correspondiente a Iniciativas y acciones promovidas directamente por el Poder Legislativo.

4.1.4.4. Programas de Beneficio a los Deudores de Créditos

Por último y aún cuando este punto no se refiere a Iniciativas de Ley promovidas por Ejecutivo Federal, se consideró conveniente, por tratarse de materia específica de este Informe, el señalar en este apartado el apoyo otorgado por el Poder Legislativo para la suscripción, el 16 de diciembre de 1998, entre el Gobierno Federal y la Asociación de Banqueros de México, A.C., de los siguientes documentos:

- Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos para el Sector Agropecuario y Pesquero.
- Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos Empresariales.
- Acuerdo de Beneficios a los Deudores de Créditos para Vivienda.

En su conjunto a estos 3 documentos se les denominó “Programa de Punto Final”, que significaron apoyos a los deudores en forma de descuentos en los pagos de sus créditos cuyos costos fueron asumidos tanto por el Gobierno Federal como por la Banca.

4.2. INICIATIVAS Y ACCIONES DIRECTAMENTE PROMOVIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO (1995-1998)

4.2.1. Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998

El 16 de octubre de 1997 Diputados integrantes de diferentes Grupos Parlamentarios presentaron ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados un punto de acuerdo³⁷ solicitando la constitución de una Subcomisión dentro de las Comisiones Unidas de Programación y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de investigar todo lo relacionado a los programas del Gobierno Federal para el saneamiento financiero de bancos y deudores.

Se señalaba que debería de investigarse el fundamento legal de dichos programas; sus objetivos; hacer una evaluación jurídica, económica y social de su operación y de sus resultados, así como proponer aquellas medidas legales y económicas a seguir para superar las fallas que se encontraran.

El punto de acuerdo se remitió para su atención e integración a las Comisiones Unidas de Programación y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, quienes en su reunión de Trabajo celebrada el 4 de noviembre de 1997 constituyeron e instalaron la Subcomisión de Investigación de los Programas de Saneamiento Financiero³⁸.

³⁷ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; 16 de octubre de 1997; página 936

³⁸ Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo convocada por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, efectuada el 2 de junio de 1998.

Por otra parte, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en el Dictamen con Proyecto de Decreto relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1996 que presentó el 10 de diciembre de 1997 al Pleno de la H. Cámara de Diputados, observó discrecionalidad en el ejercicio de parte de los recursos de los ingresos ordinarios excedentes en ese año al erogarse \$20,500 millones de pesos para Programas de Saneamiento Financiero no incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996.

En consideración a ello, en el proyecto de decreto, que fue aprobado, se estableció en el Artículo 9, la realización de auditorías:

“Artículo 9º. Se solicita a la Contaduría Mayor de Hacienda a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo siguiente:

- a) auditar la aplicación de los recursos aplicados a los programas de saneamiento financiero en 1996; así como dar seguimiento a las observaciones sobre los Programas de Saneamiento Financiero, reportadas en el Informe de Resultados Finales de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 1995.”³⁹

Mientras tanto, en el debate del dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 efectuado ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1997, en reclamo de hacer efectivas las facultades constitucionales del Congreso de la Unión en materia de deuda pública, así como para que de manera conjunta con el Ejecutivo Federal se analizaran los programas implantados para sanear el sistema financiero al igual que las propuestas de organizaciones sociales y de los propios Diputados; se propuso la modificación del Artículo quince transitorio del proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 el cual fue aprobado y quedó de la siguiente manera:

“Transitorios:

Décimo Quinto. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, proporcionará la información y documentación que le requiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de una subcomisión que al efecto se integre para dar seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y de saneamiento financiero”.⁴⁰

En cumplimiento de dicho mandato, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados (CVCMH), en Reunión de Trabajo celebrada el 29 de enero de 1998, acordó la integración de la Subcomisión de seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y de saneamiento financiero.

Como consecuencia de ello, la Contaduría Mayor de Hacienda elaboró, a solicitud de la CVCMH, el documento denominado “Esquema de las Auditorías que se propone realizar a la Operación del FOBAPROA” relativo básicamente a revisiones sobre los aspectos de legalidad

³⁹ Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1996; Diario Oficial de la Federación; (primera sección) pág. 7; 26 de diciembre de 1997.

⁴⁰ Diario de los Debates; H. Cámara de Diputados; 13 de diciembre de 1997; Año II No 42; página 4015 y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998; DOF, 26 de diciembre de 1997.

y a la revisión de los subsidios otorgados en 1996 al FOBAPROA que el 26 de febrero de 1998, entregó a la CVCMH ⁴¹.

El 31 de marzo de 1998 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, dentro de un paquete de 4 Iniciativas, la "Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública."

Como se señaló en el Punto 4.1.4.3, dicha iniciativa incorporaba, dentro de su Artículo Cuarto transitorio, la consolidación y asunción de los pasivos del FOBAPROA/Fameval como deuda pública directa del Gobierno Federal por un total de \$552,300 millones de pesos con fecha valor del 28 de febrero de 1998 más accesorios, misma que no fue aprobada.

Ello y el hecho de que en abril de 1998 la Contaduría Mayor de Hacienda presentó un informe de avance de las auditorías de legalidad practicadas al FOBAPROA, generó demandas por parte del Legislativo para auditar las operaciones de dicho Fondo; sin embargo, en mayo de ese año dicho organismo fiscalizador se declaró incompetente para auditar el manejo de los más de \$552,300 millones de pesos del erario destinados a rescate de ahorradores y deudores a través del FOBAPROA por lo que hubo de necesidad de realizarlas vía servicios externos de consultoría especializada, en cuyas bases habría de participar muy significativamente la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con el desarrollo de estos eventos referidos al mismo tema y ocurridos en fechas muy próximas, se dio de manera natural la participación conjunta de las dos Subcomisiones recién creadas y la propia CVCMH y así, el 2 de junio de 1998 en una Reunión de Trabajo convocada por la CVCMH, aprobaron:

- a) El proyecto de Programa para la Evaluación Integral del FOBAPROA en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 95-98⁴², al cual en dicha reunión se acordó la inclusión del aspecto relativo a la evaluación del programa de Apoyo a Deudores que originalmente no había considerado la Contaduría Mayor de Hacienda; posteriormente se complementó hasta quedar como "Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998", con la autorización implícita para que fuera ejecutado por despachos de auditores externos.

Ahí se aclaró que el proyecto se elaboró a partir del esquema de auditorías que practicaba la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el FOBAPROA, como parte de las revisiones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996 que fuera aprobado por la CVCMH y que los resultados de dichas auditorías se orientarían, en lo fundamental, al marco jurídico aplicable a los apoyos federales otorgados y a su destino, formando parte integrante del Informe de Resultados a presentarse por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en septiembre de 1998.

⁴¹ Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996, página 22; Contaduría Mayor de Hacienda; H. Cámara de Diputados.

⁴² Ver la "Versión estenográfica de la reunión de trabajo convocada por la Comisión de Vigilancia de Contaduría Mayor de Hacienda, efectuada el 2 de junio de 1988.", que se incluye como Anexo.

Asimismo, se estimó que las revisiones a corto plazo de la CMH, servirían de insumo para la evaluación de carácter integral, que tendría una cobertura analítica más amplia.

En dicha reunión también, la Contaduría Mayor de Hacienda proporcionó un esquema general de la convocatoria por invitación restringida para contratar los servicios de consultoría especializada; un informe sobre las consultas efectuadas por la Contaduría Mayor de Hacienda con las entidades de fiscalización superior de otros países; un proyecto de carta de intención para la invitación de despachos; una propuesta de invitación formal a los consultores preseleccionados y, la propuesta de términos de referencia de la realización del Proyecto.

- b) Se aprobó el mecanismo propuesto por la Contaduría Mayor de Hacienda de integración del Comité de Contratación de los despachos para que ejecuten el programa.
- c) Asimismo se aprobó que la Contaduría Mayor de Hacienda funjera como Secretario Técnico del Comité de Contratación.
- d) También se aprobó que el Comité de Contratación quedara integrado de la siguiente manera:
 - Dip. Jorge Estefan Chidiac (PRI)
 - Dip. Fauzi Hamdam Amad (PAN)
 - Dip. Jorge Silva Morales (PRD)
 - Dip. Marcelo Ebrard Casaubon (PVEM)
 - Dip. Ricardo Cantú Garza (PT)

Finalmente, después del proceso de selección que se describe en el Informe de Actividades del Comité de Contrataciones de las Subcomisiones para el Estudio del FOBAPROA, el 7 de septiembre de 1998, la Cámara de Diputados, por conducto del Oficial Mayor, celebró con el Sr. Michael W. Mackey el contrato de prestación de servicios profesionales, cuyo objeto consistió en la obligación, por parte de "El Consultor", de coordinar la ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.⁴³

El 24 de agosto de 1998, se presentó en la reunión de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), de la H. Cámara de Diputados, un proyecto de acuerdo a través del cual se determinaba la transformación del Comité de Contratación en Comité de Seguimiento de las Auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y Programas de Apoyo al Saneamiento Financiero, en el cual se establecían las reglas de su funcionamiento; este proyecto fue aprobado en la reunión del CRICP del 26 de agosto de 1998.⁴⁴

⁴³ Contrato de Prestación de Servicios Profesionales celebrado entre la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Michael W. Mackey

⁴⁴ Gaceta Parlamentaria, año I, número 111, lunes 7 de septiembre de 1998; H. Cámara de Diputados.

Consecuentemente el 24 de septiembre de ese año las Subcomisiones Unidas de Investigación de los Programas de Saneamiento Financiero y la de Seguimiento a la Aplicación de los Recursos Destinados a los Programas de Apoyo a Deudores y de Saneamiento Financiero, resolvieron transformar al Comité de Contratación en Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías al FOBAPROA.⁴⁵

El 16 de febrero de 1999, la H. Cámara de Diputados, a sugerencia del Sr. Michael W. Mackey, contrató a los Despachos Alfonso Ochoa Ravize Contadores Públicos y Consultores en Administración, S.C.; Galaz, Gómez Morfín, Chavero, Yamazaki, S.C.; Juan Antonio Cedillo y Cía, S.C.; Leal y Martín Contadores Públicos, S.C. y Lebrija, Álvarez y Cía, S.C., a fin de que, bajo la coordinación del citado consultor, llevaran a cabo los trabajos de revisión y ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.⁴⁶

La CMH elaboró el programa para la evaluación de las operaciones del FOBAPROA, y con el objetivo general de la revisión, la evaluación, en forma integral, el desempeño y calidad de la operación del FOBAPROA; la actuación de su Comité Técnico, y la supervisión y control que sobre este Fondo ejercieron la SHCP, en su carácter de autoridad y de fideicomitente, el Banco de México y la CNBV, en el proceso de saneamiento de las instituciones financieras de México en el período 1995-1998.

La revisión se haría sobre las operaciones de apoyo, saneamiento y capitalización, mediante la adquisición de cartera vencida, y acciones del sistema financiero efectuadas por el FOBAPROA en el periodo comprendido de 1995 a junio de 1998, dado que fue en ese primer año cuando comenzaron a presentarse problemas generalizados en las instituciones financieras y se instrumentaron las primeras medidas y programas tendientes a su saneamiento, las cuales involucraron crecientes recursos fiscales y crediticios durante 1996, 1997 y el primer trimestre de 1998. Asimismo, comprendió el estudio de los instrumentos financieros correspondientes a los pasivos del FOBAPROA en beneficio de dichas instituciones, sus características y el análisis de los activos que sirvieron de respaldo.

En el referido Programa se señala que el estudio abarcaría la operación y los resultados del proceso de saneamiento financiero, así como los programas de apoyo a los deudores y el análisis particular de las intervenciones bancarias realizadas por la CNBV y las aportaciones fiscales que, en su caso, se efectuaron con el propósito de vender los activos financieros de la banca en poder del FOBAPROA.

En la revisión de los casos particulares en materia de compra de flujos de cartera y programas de capitalización, se definiría una muestra representativa que debió tomar como base el monto de los recursos involucrados y las características de los programas de saneamiento desarrollados, principalmente, en las instituciones que fueron intervenidas.

El esquema de trabajo comprendía 6 bloques. En el bloque 1 se incluyeron la evaluación del desempeño del FOBAPROA y las instituciones encargadas de controlar y supervisar su funcionamiento; en el bloque 2 la revisión del origen y destino global de los recursos y naturaleza de los pasivos del FOBAPROA para el saneamiento de las instituciones financieras de México;

⁴⁵ Informe de las actividades realizadas por el Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías al FOBAPROA. Gaceta Parlamentaria, año II, número 355, martes 28 de septiembre de 1999; H. Cámara de Diputados.

⁴⁶ Ibid, anterior.

el bloque 3 comprendía la revisión del costo fiscal; el bloque 4 la evaluación de los esquemas de capitalización y saneamiento financiero, y del control y supervisión de la intervención bancaria; el bloque 5 se refería a la evaluación de los programas de apoyo a los deudores de la banca, y el bloque 6, el análisis de los pasivos susceptibles de convertirse en obligaciones de deuda pública.

Adicionalmente, al término de las revisiones, en las reuniones de confronta con las entidades evaluadas, los consultores debían presentar los resultados preliminares de sus evaluaciones con el objeto de reducir el riesgo de que los informes fueran mal interpretados y, en su caso, facilitar el seguimiento de las observaciones y recomendaciones.

De igual forma, los consultores debían presentar en el capítulo relativo, una síntesis de los principales aspectos tratados en dichas reuniones de confronta, exponiendo también, de manera concisa, los casos en los que se hubieran observado diferencias de criterio u opinión entre los servidores públicos de las entidades evaluadas y los consultores, y que durante la revisión, no hubieran solucionado o presentado la información o documentación aclaratoria, asentando en las minutas correspondientes la diferencias a que hubiera lugar⁴⁷.

Con fecha 10 de noviembre de 1998, se suscribieron las Bases de Coordinación para definir el procedimiento de Acceso a la información necesaria relativa al Programa de Evaluación Integral de las Operaciones de Saneamiento de Instituciones de Crédito Mexicanas, entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con el objeto de establecer reglas y mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, a efecto de regular y optimizar el oportuno intercambio de información entre ambas instancias de gobierno, con el propósito de facilitar el desarrollo de las auditorías correspondientes al "Programa de Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México, 1995-1998".

Estas bases fueron suscritas considerando que tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión coincidieron en la conveniencia de establecer los procedimientos, instrumentos y conductos a través de los cuales, se proporcionaría la información necesaria relativa a los esquemas y programas de saneamiento financiero implementados en el periodo de 1995-1998.

Asimismo, para la suscripción de las bases, el 27 de agosto de 1998, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, firmaron los puntos de acuerdo relativos a las reglas de funcionamiento del Comité Técnico que daría seguimiento al "Programa de Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México, 1995-1998", cuyo punto sexto señala que la Junta Directiva de la Comisión de Vigilancia de la CMH de la Cámara de Diputados, sería el conducto para hacer llegar al Comité, la información relativa al Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

En este sentido, las bases de coordinación referidas dispusieron que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte del Ejecutivo Federal, y la Junta Directiva de la Comisión de Vigilancia de la CMH, por parte de la Cámara de Diputados, serían los conductos a través de los cuales se enviaría y recibiría la información, así como que sendas instancias nombrarían un coordinador del proceso de entrega y recepción.

⁴⁷ Cfr. Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.

Adicionalmente, se dispuso que las solicitudes de información se entregarían por escrito, señalando un tiempo razonable para su desahogo en atención a la complejidad o extensión de la información solicitada. De esta manera, la información sería remitida únicamente a la Junta Directiva de la Comisión de Vigilancia de la CMH, debiendo sus miembros mantener estricta reserva de la información recibida; asimismo, las bases señalan que el proceso de entrega y recepción debe conducirse de forma que no se afecten derechos de terceros.

Es importante señalar que, en forma previa al inicio de la auditoría, representantes del Ejecutivo Federal debieron presentar al coordinador designado por la Cámara de Diputados, una exposición general de los esquemas y programas de saneamiento financiero implementados durante el periodo materia de análisis. Dicha exposición debió realizarse de manera conjunta por la SHCP, la CNBV y el FOBAPROA.

Por otra parte, dentro de las bases de mérito se previó la posibilidad de que, por las características de cierta información que se encuentre en dependencias públicas, no pudiera ser remitida por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados; en estos casos, el propio Ejecutivo Federal debía permitir acceso al coordinador designado por la Cámara de Diputados a dicha información.

En el evento de que la información no se encontrare en dependencias públicas sino en instituciones de crédito, los coordinadores del proceso gestionarían con las propias instituciones los acuerdos correspondientes, a fin de establecer procedimientos para su entrega, con el apoyo del Ejecutivo Federal de todas las gestiones necesarias a fin de ponerla a disposición de la Cámara de Diputados.

No obstante, las bases referidas prevían que la información que contuviera nombres de los acreditados, tendría el carácter de confidencial; sin perjuicio de ello, la información proporcionada durante el proceso no sería divulgada, haciendo públicos únicamente los informes relativos a los resultados de las auditorías, los que contendrían, en su caso, las observaciones que el Ejecutivo Federal hubiera realizado.

Adicionalmente, las bases señalan que el coordinador designado por la Cámara de Diputados, haría del conocimiento del Ejecutivo Federal el "Plan y Calendario de Trabajo" conforme al cual se solicitaría la información materia de dicho acuerdo y, para el caso de aquellos supuestos o circunstancias relativas al proceso de entrega y recepción de la información, que no se encontraren comprendidos en las bases, podrían ser acordados entre los coordinadores designados⁴⁸.

En sesión celebrada en el Salón Legisladores (Salón Verde) de la H. Cámara de Diputados, el 23 de julio de 1999, el Comité Técnico de Seguimiento de las Auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro recibió del Sr. Michael W. Mackey, el informe final del "Programa de Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México, 1995-1998" y el 28 de septiembre del mismo año, el Comité Técnico a su vez lo entrega y somete a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados.

⁴⁸ Cfr. Bases de coordinación que establecen el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para definir el procedimiento de Acceso a la información necesaria relativa al Programa de Evaluación Integral de las Operaciones de Saneamiento de Instituciones de Crédito Mexicanas, suscritas con fecha 10 de noviembre de 1998.

Con relación a las Subcomisiones y Comité de Seguimiento, el 24 de noviembre de 1999 la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados acordó lo siguiente:⁴⁹

“Acuerdo

- Primero. Se recomienda a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, dar por terminados los trabajos de la Subcomisión para investigar todo lo relacionado con los Programas del Gobierno Federal para el saneamiento financiero de los bancos y deudores; así como, a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, los de la Subcomisión para dar seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y de saneamiento financiero.
- Segundo. Se dan por concluidos los trabajos del Comité Técnico de seguimiento a las auditorías practicadas a las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, creado por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- Tercero. Corresponderá a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados dar seguimiento a las acciones y actividades que haya realizado el Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías del FOBAPROA, en función de las facultades que le confiere la Ley de Protección al Ahorro Bancario en términos del Artículo Décimo Séptimo Transitorio de dicha Ley.”

El documento proporcionado por el Consultor Michael W. Mackey se tituló:

“Informe del Consultor Michael W. Mackey en la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA y la calidad de supervisión de los programas del FOBAPROA de 1995 A 1998” (Julio de 1999).

El título del informe difirió al del objeto del contrato de prestación de servicios profesionales que consistió en la obligación, por parte de “El Consultor”, de coordinar la ejecución del “Programa de Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México, 1995-1998”, sin embargo, no hubo observaciones al respecto.

Las conclusiones del Informe de Michael W. Mackey se presentan a continuación y fueron tomadas textualmente de dicho informe:

“I. Introducción

En particular, se le solicitó al sr. Mackey evaluar el desempeño del FOBAPROA en la rehabilitación de las instituciones financieras de México, así como evaluar el desempeño de las entidades encargadas de supervisar las actividades del FOBAPROA, incluyendo a su Comité Técnico, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”), al Banco de México, y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (“CNBV”), por el periodo del primero de enero de 1995 al 30 de junio de 1998.

⁴⁹ Gaceta Parlamentaria, Año III, Número 395, 24 de noviembre de 1999, H. Cámara de Diputados.

No obstante las dificultades y limitaciones que generó la carencia de cierta información para la preparación de este informe, tenemos la seguridad de que la información que tuvimos disponible al final es suficiente para comprender y comentar sobre el uso y aplicación de los fondos por parte de FOBAPROA, y el marco regulatorio y de supervisión en el cual operaba el FOBAPROA.

Mientras que este informe identifica y explica algunos problemas que surgieron relativos al FOBAPROA, la revisión conduce a la conclusión de que mientras la estructura del FOBAPROA y los programas en los cuales intervino no están libres de crítica, el FOBAPROA a un costo considerable, proporcionó protección a los ahorradores y una solución parcial (y quizá temporal) a los problemas ocasionados por un sistema bancario débil y subcapitalizado.

Los programas de la banca y de deudores en los que participó el FOBAPROA fueron, en retrospectiva, introducidos no para tratar asuntos individuales que enfrentaban uno o más bancos, sino que se requerían para tratar una industria bancaria que enfrentaba retos sistémicos que amenazaban su supervivencia.

Los cambios efectuados y propuestos al marco regulatorio que afectan tanto a la industria bancaria como a su regulación, tendrán también un impacto considerable sobre la solidez y estabilidad del sistema bancario.

Hasta que el proceso de consolidación en el sector bancario quede concluido con objeto de apoyar la atracción de capital nuevo y hasta que el riesgo de pérdidas sea compartido tanto por el sector público como el privado, a través de un esquema de seguros de depósito funcional, México continuará enfrentando costos significativos para apoyar su sistema bancario.

Nota para el Lector

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 previamente convenidas con el Comité de Contrataciones bajo requerimiento expreso. Por lo tanto, no deberá considerarse una auditoría, no expresamos opinión alguna sobre ninguno de los estados financieros o registros de la CNBV, del FOBAPROA, de la SHCP, del Banco de México, de los bancos individuales o de los controles internos de estos organismos e instituciones.

II. Términos para la Designación

Durante 1998, el Poder Ejecutivo del gobierno federal solicitó al Congreso la aprobación del plan para reconocer la deuda del FOBAPROA como deuda pública.

El Congreso no estuvo dispuesto a aprobar dicho plan sin primero conducir una revisión de todos los componentes del monto en cuestión.

Además, el Congreso deseaba tener la seguridad de que los programas de reestructuración que habían sido implementados estuvieran efectivamente diseñados para lograr sus objetivos; que los programas de deudores y los programas bancarios estuvieran supervisados apropiadamente, y que el impacto de estos programas en los bancos en lo individual y en el sistema financiero en su totalidad, se hubiere dado como originalmente se pretendió.

Seis Bloques

Con objeto de cumplir con estos objetivos, el Congreso solicitó respuestas a una serie de cuestionamientos conocidos como bloques. Se creó un Comité de Contrataciones que asignó a Michael W. Mackey la tarea de responder a los seis bloques que se describen a continuación:

Bloque 1. Evaluación del desempeño y supervisión del FOBAPROA y de las instituciones asignadas para la vigilancia y supervisión de sus operaciones.

Bloque 2. Revisión del origen y uso general de los fondos, y naturaleza de los pasivos a cargo del FOBAPROA para la rehabilitación de las instituciones financieras mexicanas.

Bloque 3. Revisión de los costos fiscales.

Bloque 4. Evaluación de los programas bancarios para la capitalización, saneamiento financiero; y de la vigilancia y supervisión efectuada por los organismos reguladores sobre los programas bancarios.

Bloque 5. Evaluación de los programas de apoyo para los deudores de la banca.

Bloque 6. Análisis de los pasivos que pueden convertirse en obligaciones de deuda pública.

III. Metodología

Limitaciones al alcance

“La elaboración de este informe nos fue encomendada el 7 de septiembre de 1998 y, en ese momento, se esperaba que el equipo informante gozaría de la total cooperación de todas las partes involucradas; y en particular de las autoridades financieras y de los bancos. No fue este el caso.

A pesar de que finalmente se logró el acceso a la información, debe hacerse notar que el mandato para realizar este informe incluyó un alcance específico, y las restricciones al acceso deben divulgarse con objeto de que el lector comprenda en su totalidad los asuntos aquí analizados.

“...las pruebas de cumplimiento se vieron afectadas en las áreas seleccionadas; por ejemplo, los bancos estaban obligados a cobrar créditos del FOBAPROA con la misma diligencia y esfuerzo que hubieran puesto en cobrar créditos de sus propias cuentas, pero no se nos permitió en los bancos el acceso a estos créditos para que pudiéramos ver cómo se les daba seguimiento.”

“Además, las limitaciones al alcance se tuvieron con los interventores de algunos bancos que fueron designados por la CNBV. En los casos en que los bancos habían sido intervenidos estaba claro que nuestro alcance se extendería a todo el banco ya que FOBAPROA era responsable de todos los pasivos en el banco intervenido.

En este contexto surgieron dos situaciones.

Primero, en los casos en donde solamente se emprendió de facto una intervención administrativa, los interventores tomaron la postura de que no había ocurrido ninguna intervención y se negó el acceso a todos los aspectos del banco excepto a aquellos relacionados con los programas formales del FOBAPROA.

Segundo, en los casos en donde sí se había emprendido una intervención gerencial, los interventores adoptaron la postura de que las cuentas de los fideicomisos en los bancos intervenidos no eran parte de los bancos, resultando esto, en que se negó acceso a la información relacionada con todas las cuentas de los fideicomisos. Estas limitaciones de alcance se tuvieron no sólo con los interventores sino también con la CNBV y la SHCP; sin embargo, no se llegó a ninguna resolución sobre estos asuntos, y como consecuencia este informe no contiene comentarios e información con respecto a ciertos asuntos que considerábamos que estaban incluidos en nuestro mandato.

Después de que la mayor parte de nuestro trabajo de campo estuvo terminado, se hizo evidente que las restricciones al acceso a la información fueron mucho más graves de lo que inicialmente creímos. Debido a la naturaleza sistémica de varios asuntos que fueron identificados, con objeto de evaluar la efectividad tanto del régimen regulatorio como del impacto de los programas bancarios, se nos debió haber dado acceso absoluto a todos los bancos que aceptaron fondos del FOBAPROA, y no sólo a aquellos que habían sido intervenidos.

Como se analiza más ampliamente en otras secciones de este informe, los bancos que formalmente han sido intervenidos, representan un costo fiscal definitivo para el FOBAPROA. Si existen bancos que pronto serán intervenidos, también éstos representarán un costo fiscal definitivo para el FOBAPROA.

Tuvimos acceso a bancos formalmente intervenidos, pero los organismos reguladores restringieron severamente nuestro acceso a bancos intervenidos de facto. Tales bancos intervenidos de facto representan la mayor parte del sistema financiero (y de los costos potenciales) que la de los bancos formalmente intervenidos. Más aún, si bien identificamos algunos bancos intervenidos de facto, es posible que haya bancos adicionales que pronto será intervenidos de facto.

Como resultado, quizá hayamos subestimado el costo fiscal último y probablemente llegamos a una conclusión demasiado generosa respecto a la efectividad del régimen regulatorio.

IV. Bases para la Evaluación

1. Marco Regulatorio

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

Papel de la SHCP en la Crisis Bancaria

La SHCP en su papel de principal órgano regulador de México en materia financiera, fue responsable de la forma en que se implementó la privatización. La SHCP fue responsable del concepto de la privatización, de la transmisión de autorizaciones a bancos, del proceso de selección en la privatización y de la autorización de nuevos bancos.

El gobierno de México, frente a una crisis del sistema y a un retiro masivo de dinero de los bancos, publicó durante diciembre de 1995 la confirmación de que el gobierno respaldaría los pasivos a cargo de la banca y utilizaría recursos fiscales para lograr ese objetivo. La SHCP tomó la decisión de utilizar al FOBAPROA para alcanzar este objetivo. El FOBAPROA no fue diseñado para manejar una crisis de tales proporciones y sus recursos ya se habían agotado desde la intervención de 1994 en los bancos Unión y Cremi.

El financiamiento de los programas de deudores fue proporcionado directamente por la SHCP a través del presupuesto federal. El financiamiento de los programas bancarios lo proporcionó la SHCP a través del apoyo directo del FOBAPROA.

Los objetivos establecidos que la SHCP intentó llevar a cabo durante la crisis bancaria pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1. reducir el riesgo de un retiro masivo de dinero del sistema de banca múltiple y el consecuente colapso del sistema financiero;*
- 2. proteger a los depositantes y acreedores bancarios;*
- 3. mantener la integridad del sistema de pagos;*

4. *apoyar la solvencia y liquidez de las instituciones;*
5. *promover una cultura de pago de los créditos al proporcionar apoyo a los deudores;*
6. *reducir el impacto fiscal mediante su distribución en el tiempo; y*
7. *alentar la participación de bancos internacionales de primer nivel con objeto de mejorar la competitividad del sistema bancario.*

2. FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro)

Obligaciones a proteger

El Banco de México publicará, en diciembre de cada año la cantidad máxima de obligaciones a proteger por parte del fondo en el siguiente año de acuerdo con los acuerdos adoptados por el Comité Técnico. En la práctica, los extractos como el siguiente que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) no se refería a cifras, sino que era una declaración de la naturaleza de los pasivos a proteger como se indica abajo.

Cada año (en) el DOF, durante el mes de diciembre desde 1992 hasta 1997, extractos como el siguiente fueron publicados en ausencia de una cantidad cierta que el fondo protegería, durante los años de 1993 a 1998.

Se publicó lo siguiente en 1993 y 1994:

“con fundamento en la fracción IV del Artículo 122 de 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 de FOBAPROA ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que 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”.

A la publicación anterior se agregó lo siguiente de 1995 a 1997:

“y los pasivos derivados de créditos otorgados entre instituciones bancarias que participen en los sistemas de transferencia de fondos administrados por el Banco de México, para respaldar las obligaciones a cargo del Banco de México, así como las obligaciones a favor de intermediarios que pertenecen al mismo grupo financiero que el Banco.”

3. Privatización

En 1991, diez años después de la nacionalización, el gobierno mexicano inició la privatización del sistema de banca múltiple para promover una economía abierta.

Las autorizaciones de los bancos (los cuales incluían la aprobación para transferir las licencias o autorización para bancos existentes) se licitaron al mejor postor.

Este proceso de licitación tuvo como resultado un ingreso para el gobierno federal de más de MN \$38,000 millones (US \$12,500 millones) de acuerdo al tipo de cambio vigente a esa fecha, que se utilizó principalmente para reducir la deuda pública. Se licitaron 18 bancos a grupos financieros que estaban representados por 11 casas de bolsa y 7 grupos industriales o particulares.

Mientras se llevaba a cabo el proceso para asegurar que los antecedentes de los propietarios prospecto y de la alta gerencia de los bancos cumplieran con los requisitos de la nueva banca posteriormente, fue evidente que los procedimientos no fueron los adecuados. Las leyes dictan que la información de los accionistas potenciales debe ser obtenida por la SHCP. Sin embargo, las leyes no prevén cuestiones específicas sobre como los accionistas se deben evaluar y cuales son los criterios mínimos que se deben reunir.

Los compradores de los bancos Mexicanos en el periodo de privatización de 1991-1992 estaban principalmente relacionados a grupos industriales en donde las casas de bolsa transfirieron sus operaciones al grupo financiero y el grupo financiero compró el banco, una excepción en las reglas de concentración se otorgó por un periodo de 5 años, creando la probabilidad de conflictos de interés.

En la mayor parte de los casos, los accionistas controladores carecían de experiencia crediticia y el conocimiento técnico necesario de las prácticas bancarias prudentes, además no fueron capaces, o no quisieron, contratar una administración competente. Posteriormente, ya que los bancos no estaban ampliamente poseídos se creó un clima en donde era más fácil llevar a cabo operaciones irregulares.

Además, el proceso de privatización se llevó a cabo en un ambiente de pobre supervisión bancaria. Como resultado de las licitaciones, un cierto número de bancos estuvieron concentrados en pocas manos y esto resultó en un entorno en el que los accionistas podían conducirse con menor supervisión que en aquellos bancos en donde el control accionario se había pulverizado.

En algunos casos, la mayor parte del precio de compra se financió con recursos prestados. Por ejemplo, en Inverlat y el recientemente constituido Banco Unión, la mayor parte del capital inicialmente se obtuvo a través de créditos con otras instituciones financieras mexicanas. Más aún, cuando cuestionamos a la administración actual de Banpais acerca del origen de los fondos utilizados para comprarle al Grupo Banpais al gobierno mexicano en 1991, no se proporcionó información.

Aun cuando algunos procesos de due diligence se llevaron a cabo durante el proceso de privatización, los compradores detectaron problemas con respecto a la valuación de la cartera bancaria después del periodo de prueba de seis meses. En algunos casos (por ejemplo, Serfin), tras procesos adicionales de due diligence, se hizo evidente que la viabilidad del banco no estaba clara.

La SHCP tomó medidas inadecuadas para asegurar una transición libre de irregularidades de propiedad gubernamental a un ambiente privatizado. Algunas de las áreas que no se consideraron fueron: controles internos efectivos, departamentos de crédito bien estructurados, políticas documentadas, departamentos de auditoría interna objetivos e independientes, sistemas actualizados de información financiera dirigida a la gerencia.

Los banqueros heredaron personal no preparado, sistemas internos inadecuados de análisis de crédito y controles débiles resultantes de un largo periodo de propiedad gubernamental. La mayor parte de las instituciones privatizadas tenían sistemas inadecuados de control interno, separación insuficiente de deberes, procedimientos y políticas de créditos inexistentes y prácticas de riesgo de mercado inadecuadas.

Más aún, los nuevos propietarios estaban bajo considerable presión para registrar altas ganancias, habiendo pagado múltiples de 3 y 4 veces el valor en libros del capital contable.

Además, después se firmó el TLC, abriendo de manera efectiva al mercado bancario la competencia extranjera, un reto adicional que los banqueros tenían que enfrentar. El concepto de "riesgo moral" fue muy importante en el momento de la privatización.

El riesgo moral ocurre cuando miembros del sistema financiero (v.g. la administración del banco o ahorradores) tomaron un riesgo mayor por las garantías que protegerán completa o parcialmente en caso de alguna pérdida. Este ambiente creó una atmósfera que era vulnerable a las malas prácticas bancarias.

4. Crisis del peso

Durante diciembre de 1994, se devaluó el peso trayendo como resultado un incremento de las tasas de interés a más de 100 por ciento. Los mercados internacionales inmediatamente recortaron la asignación de fondos a los bancos mexicanos. La liquidez se convirtió en un asunto urgente porque los bancos, ya con una situación financiera frágil, luchaban para encontrar fondos a corto plazo.

Las tasas de interés se incrementaron repentinamente en más de 5 veces a partir de la segunda semana de diciembre de 1994 (20 por ciento como se midió en la tasa promedio de interés inter bancaria) a la tercera semana de marzo de 1995 (110 por ciento). Este incremento, el cual afectó todas las deudas de tasa variable, inmediatamente redujo la capacidad de pago de los deudores en un ambiente de activos deteriorados y de decremento de los salarios reales. A partir de ahí, los pagos vencidos se incrementaron de manera importante.

A su vez, se requirió a los bancos que incrementaran sus reservas para responder por el incremento de los créditos no pagados. Al mismo tiempo, el valor de los bienes raíces decreció. En consecuencia, los bancos se subcapitalizaron y en muchos casos, se volvieron insolventes.

VI COSTO FISCAL

Estimación del Costo Fiscal de FOBAPROA al 28 de febrero de 1998 y al 30 de junio de 1998

Para poder evaluar el costo fiscal, era necesario tener acceso a ciertos registros financieros de los bancos en los que las autoridades regulatorias han intervenido.

Con respecto a los bancos intervenidos de facto, se restringió o se negó por completo el acceso a los registros financieros requeridos.

Adicionalmente, en muchos casos, se nos negó acceso a los análisis financieros preparados por los bancos en relación a los costos que estiman incurrir en relación con los Programas Bancarios y de Apoyo a Deudores.

A pesar de que se dieron diferentes razones respecto a las restricciones a nuestra capacidad para obtener dicha información, esta limitación en el acceso impidió que pudiésemos verificar y confirmar parte de la información que normalmente sería revisada para poder cumplir con nuestro mandato.

Asimismo, dicha restricción a la información pudo haber ocasionado que las estimaciones generales del costo fiscal de los Programas de FOBAPROA sean conservadoras:

Estimación del Costo Fiscal (Millones de Nuevos pesos)

ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL (MILLONES DE NUEVOS PESOS)

	Costo estimado por FOBAPROA al <u>28-feb-98</u>	Costo estimado por FOBAPROA al <u>30-jun-98</u>	Estimación Mackey al <u>30-jun-98</u>
<i>Pasivos del FOBAROA (+)</i>	552,300	589,600	659,800
<i>Activos del FOBAPROA (-)</i>	(218,700)	(238,100)	(251,600)
<i>Pasivos netos del FOBAPROA</i>	333,600	(351,500)	408,200
<i>Desembolsos netos pagados del FOBAPROA (+)</i>	80,600	85,400	85,400
<i>Programas sin la participación del FOBAPROA</i>	414,200	436,900	493,600
<i>Valor presente de los Programas de Apoyo a deudores</i>	112,800	119,700	119,700
<i>Valor presente de los Programas de Carreteras de Cuota</i>	18,800	20,000	20,000
	131,600	139,700	139,700
<u>Costo Fiscal total</u>	<u>545,800</u>	<u>576,600</u>	<u>633,300</u>

VII Transacciones Reportables

Introducción

El propósito de esta sección es describir, resumir e identificar los costos potenciales relacionados con ciertas transacciones que celebraron los bancos que participaron en los programas del FOBAPROA. La información relativa a estas transacciones se obtuvo primordialmente por los despachos contratados durante el curso de su revisión de los bancos.

Estas transacciones son de tres tipos:

- (a) Aquellos créditos que no satisficieron los criterios originales establecidos por el Comité Técnico para créditos que fueran a ser adquiridos por el FOBAPROA a través del Programa de Capitalización y de Compra de Créditos ("PCCC"). En muchos casos, la CNBV y el FOBAPROA modificaron los términos del acuerdo para aceptar estos créditos.
- (b) Aquellas transacciones en las que los bancos otorgaron financiamiento a partes con las que estaban relacionados o afiliados (y que, por consiguiente, plantean cuestionamientos sobre la cobrabilidad de tales créditos); y
- (c) Aquellas transacciones que hayan sido revisadas o que estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos ya sea porque determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que afectan a las instituciones financieras mexicanos.

A estos tres tipos de transacciones se les refiere en forma colectiva como Transacciones Reportables". De acuerdo con la tabla siguiente, las transacciones reportables suman aproximadamente MN \$72,700 millones, una porción significativa de las cuales generará costos adicionales importantes para el FOBAPROA."

Resumen de las Transacciones Reportables	MN \$ Millones
A. 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.	
(a). Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	24,000
(b). Identificados por los Despachos Contratados que NO fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	700
	24,700
B. Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación o afiliación.	42,000
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 clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras mexicanas.	6,000
Total	72,700

4.2.2. Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario presentada por el Grupo Parlamentario del PAN el 19 de diciembre de 1998

Con fecha 19 de noviembre de 1998, fue presentada la iniciativa de la LPAB⁵⁰. Dentro de los motivos que presenta la iniciativa, se menciona que en el mes de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal presentó diversas iniciativas relacionadas con el sistema financiero, en las que destaca la creación de dos organismos públicos descentralizados, como se expresó anteriormente, uno para crear un seguro de depósito bancario (Fogade) y el otro para la venta de los activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el FOBAPROA (Corevi).

Asimismo, se solicitó la aprobación del H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300'000,000.00 (Quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos 00/100 M.N.) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el gobierno Federal por conducto del FOBAPROA, como consecuencia de la crisis bancaria.

⁵⁰ Publicada en la Gaceta Parlamentaria número 161, año II, de fecha 19 de noviembre de 1998.

A manera de introducción, se señala que desde los años sesenta y hasta 1998 muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, habían experimentado crisis bancarias ocasionadas por un conjunto de factores macroeconómicos, tanto externos como internos. Asimismo, se menciona que dichas crisis, pusieron en evidencia la enorme vulnerabilidad del sistema financiero en el cual confluyeron la gran mayoría de las transacciones de carácter económico, así como el crecimiento desmesurado del volumen de las propias transacciones financieras y el desarrollo complejo y sofisticado de los instrumentos financieros.

Se expresaba asimismo que las crisis bancarias coincidían, en su mayor parte, con el proceso de integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones internacionales, dentro del marco de globalización económica, colocando a las instituciones financieras dentro de un escenario mucho más interdependiente, de manera que se acentuaba el riesgo sistémico y su contagio. Una crisis bancaria podía tener efectos negativos en el desempeño del sector real de la economía.

La Iniciativa señala como causas de la crisis financiera en México, el cambio súbito y brusco en los términos de intercambio y en las tasas de interés, como ocurrió en diciembre de 1994 a raíz de la devaluación. Sin embargo, en la exposición de motivos se expresa que también influyeron en la crisis de la banca mexicana los factores siguientes:

- a) Una política económica errática, en materia monetaria y cambiaria;
- b) Durante el período en que la banca estuvo estatizada, se dedicó fundamentalmente a prestar el ahorro de la población al gobierno para financiar su déficit, desvirtuando así la función de servicio público de apoyo crediticio a la población en general;
- c) Una ineficiente administración de la banca, tanto cuando estuvo estatizada como ya reprivatizada;
- d) La forma como se llevó a cabo la privatización bancaria y el hecho de que algunos de los nuevos banqueros hayan resultado sin la solvencia moral y técnica requeridas;
- e) Desregulación del sistema, eliminando techos y controles a las tasas de interés, so pretexto de promover una intervención financiera más eficiente pero que, en muchas ocasiones, como sucedió en nuestro país, no estaban dadas las condiciones para garantizar que ello ocurriera, por lo que tales medidas en realidad dieron lugar a una reducción sustancial en el ahorro interno privado, así como el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero que se tradujo en un mayor crédito bancario al sector privado generando un sobreendeudamiento público y privado; y
- f) Acciones de corrupción y fraude en el sistema bancario o cometidas a través de él”.

Al tratar el tema de los programas de saneamiento y el rescate bancario, la iniciativa reconoce que el sistema bancario es el centro neurálgico en donde confluyen la mayor parte de las transacciones y operaciones económicas, por lo que al evitar la quiebra del sistema significó, en última instancia, evitar un colapso de la economía.

Asimismo se señala que la crisis bancaria mexicana fue una crisis sistémica; es decir, que el sistema de pagos en su conjunto corrió peligro de colapso debido al efecto en cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir sus obligaciones.

Lo cuestionable, de acuerdo con los motivos de la LPAB, fue la forma en que se enfrentó la crisis, tanto en los aspectos legales como técnicos, así como al muy amplio margen de discrecionalidad e inequidad en el tratamiento de los problemas.

Por los aspectos legales, la iniciativa señala que desde el punto de vista estrictamente jurídico, el gobierno carecía de facultades expresas en ley para intervenir y tomar acciones en el rescate financiero, salvo los créditos de emergencia que en moneda extranjera otorgó el Banco de México a la banca mediante el establecimiento de una ventanilla de liquidez en dólares a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera.

En lo concerniente al PCCC y a los programas de saneamiento bancario desarrollados a través de FOBAPROA, la iniciativa consideró que estaban muy lejos de haber cumplido con los principios a los cuales en todo caso debió haberse sujetado el gobierno, esto es: (i) un apoyo transparente; (ii) gasto gubernamental mínimo, debiendo recaer principalmente en los dueños de los bancos el mayor peso posible para recapitalizarlos y, en última instancia, ser los primeros en asumir las pérdidas; (iii) haber adoptado acciones inmediatas para que los bancos con problemas no aumentaran su crédito a deudores de alto riesgo o que hubieren incurrido en cartera vencida; (iv) sólo dar apoyo gubernamental a los bancos a condición de que éstos implementaran políticas de racionalización en sus transacciones, tanto activas como pasivas; y (v) en los casos de recibir un banco el apoyo gubernamental debía ser supervisado de manera intensa y permanente por las autoridades competentes.

Asimismo, consideró que las opciones presentadas para resolver la problemática por parte del Ejecutivo no eran aceptables, y se propusieron a través de la iniciativa en comentario, los objetivos siguientes:

1. Una solución integral que considere los diferentes aspectos del problema y que beneficie al país a corto y largo plazo;
2. Evitar en lo futuro crisis como la que se presentó a finales de 1994 y principios de 1995.
3. Mediante las auditorías que la Cámara de Diputados estaba practicando al FOBAPROA, identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate, así como identificar a los responsables y lograr que sean sancionados.
4. Reducir el costo fiscal a partir de distribuir, con justicia y equidad, las cargas derivadas de su solución entre los diversos actores del problema.
5. Aliviar la condición de millones de mexicanos que son pequeños deudores que no han podido hacer frente a sus compromisos bancarios por causas verdaderamente ajenas a su voluntad y evitar, al mismo tiempo, que aquéllos que estén en posibilidad de pago se aprovechen de los contribuyentes para ignorar sus compromisos.

De esta forma, a través de la iniciativa en comentario así como de otras que serían presentadas con posterioridad, y a efecto de cumplir con los objetivos antes mencionados se propuso la garantía de protección al ahorro y a los depósitos bancarios; una negativa a la deuda pública de los compromisos del FOBAPROA, y la reasignación equitativa de los costos del FOBAPROA con apego a derecho.

En este sentido, se señalaba que el objeto principal de la iniciativa era establecer un seguro de depósito a favor de quienes realizan cualquiera de las operaciones de préstamo, ahorro y depósito en el sistema bancario, excluyendo desde luego ciertas obligaciones tales como los

pasivos en favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones en favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al que pertenezca, en su caso, el banco; obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos del banco y, en general, aquellas operaciones celebradas en contravención a las disposiciones legales.

Asimismo, se presentó también como objeto de la ley el regular los apoyos financieros que se otorgara a las instituciones en beneficio de los intereses de las personas a quienes se protegía su inversión, depósito o ahorro, y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Se destacaba que el seguro de depósito es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero, por lo que también la iniciativa daba las bases para una recapitalización del seguro de depósito. En la iniciativa se propuso que el monto máximo que se garantizara fuera el equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión, por persona física o moral, y a cargo de una misma institución. Tratándose de la recapitalización del seguro de depósito, se prevía que las instituciones estaban obligadas a aportar al IPAB, tanto cuotas ordinarias como extraordinarias.

El esquema transitorio de la iniciativa no admitía ni reconocía como deuda pública, el monto de los pasivos que FOBAPROA asumió con la garantía y la obligación solidaria del gobierno Federal.

En este sentido, se señalaba que salvando las inversiones y derechos de quienes, de buena fe, fueran nacionales o extranjeros, habían participado en las operaciones realizadas por el FOBAPROA, en el régimen transitorio se daban las bases de reasignación de tales costos que, prudencialmente, redujeran el costo social y fiscal incurrido por el Ejecutivo, ya que el FOBAPROA subsistía en su fase de liquidación, mientras se pasaba al Instituto los activos vis a vis pasivos, una vez que como resultado de las auditorías, se determinara que eran operaciones válidas y legítimas; las operaciones que dieron lugar a la compra de cartera, atendiendo a su origen, se revertirían, devolviendo a los bancos que hubieren participado en dichas operaciones la cartera contra la cancelación de los pagarés suscritos por FOBAPROA y avalados por el gobierno Federal.

Sin embargo, se mencionaba que en salvaguarda de los intereses y derechos de quienes de buena fe celebraron tales operaciones y en virtud de que de declararse como no reconocidos los pasivos asumidos por el gobierno Federal se causarían mayores daños y perjuicios que al reconocerlos, inmediatamente se constituirían la garantías del IPAB sobre el valor de tal cartera en favor de los deudores y en beneficio de los bancos, de manera que si el deudor de la cartera no pagaba, el IPAB cubrirá el importe del riesgo compartido al banco hasta por el monto efectivamente no cubierto. Igualmente, como una medida que comprometiera a los bancos en la efectividad de la cobranza, se proponía que asumiera un porcentaje como mínimo de recuperación de cobranza.

De igual forma, se precisaba que si como consecuencia de las auditorías se detectaban operaciones ilegales, ilícitas o fraudulentas, o contrarias a los sanos usos y prácticas bancarias, los bancos tendrían que cubrir el importe de dichas operaciones mediante la disminución de la garantía que para tal cartera se hubiera constituido como garante el instituto. Al propio tiempo, los mecanismos mencionados debían permitir que se transparentaran las decisiones tomadas por la autoridad de manera discriminatoria y detectar deficiencias, irregularidades y discrecionalidad en el manejo de la crisis.

Adicionalmente, se contemplaba una aportación extraordinaria con la cual se podía resarcir, en parte, el costo incurrido por FOBAPROA. Para darle viabilidad a la banca mexicana, las anteriores medidas permitirían que los bancos emitieran títulos valor con garantía del propio instituto.

De la misma manera, se señalaba que los ingresos del Instituto estarían integrados por los rubros siguientes:

- a) El importe de la recuperación obtenida a través de la cobranza, licitación pública, venta o remate de los bienes y créditos de los bancos intervenidos y vendidos que se encuentren en su poder;
- b) Las cuotas del seguro de depósito que aporten los bancos al instituto, sean ordinarias o extraordinarias.

A su vez, los egresos estarían determinados por las obligaciones de pago asumidas por el instituto y que se encontraran en poder de los bancos o de terceros;

- c) Que anualmente, el Congreso otorgaría al Instituto los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. El instituto estaría supervisado permanentemente por el Congreso, a quien debería proporcionar información periódica y detallada de sus actividades.

Se mencionaba que la iniciativa de la LPAB difería de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo antes expuestas, en atención a lo siguiente:

1. Que se trataba de una propuesta plenamente apegada a la Constitución y a las leyes vigentes.
2. Que no requería de la emisión de deuda pública directa por los \$552,300'000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) más accesorios.
3. Que no requería de la creación de otras entidades burocráticas tales como la COREBI o el FOGADE.
4. Que permitía reducir significativamente el costo social de la crisis bancaria.
5. Que se regresaba a los bancos la cartera y a cambio el Instituto se constituía como garante del pago de la misma.
6. Que bajo las condiciones anteriores, los bancos tendrían la opción de renegociar las condiciones de los préstamos con sus deudores, sobre todo mediante la ampliación de plazos, facilitando el pago por parte de los deudores. La propuesta del Ejecutivo, en cambio, aunque también se tenía dicha opción, el beneficio iba directamente a los bancos y, por ende, con un mayor costo fiscal para la población.

La iniciativa de la LPAB fue turnada el 19 de noviembre de 1998, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su análisis, estudio y dictamen. Al respecto, el dictamen realizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión respecto de la iniciativa de la LPAB, incluye dentro de los antecedentes y consideraciones, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal⁵¹.

Dentro del dictamen de la LPAB, se señala que el tema en lo particular, se encontraba enmarcado en un proceso profundo de renovación de las normas y procedimiento vinculados

⁵¹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria número 178, año II, de fecha 12 de diciembre de 1998.

con el sistema bancario mexicano. En este sentido, se expresaba que el objetivo principal en dicho proceso era el de imprimir la solidez necesaria a este importante sector para lograr un equilibrio firme y de largo plazo en el desarrollo de la economía, además de que se pretendía precisar los apoyos otorgados para este fin, así como la recuperación que de dichos apoyos tuviera el Gobierno Federal.

De esta forma, la Comisión Dictaminadora señaló que el ahorro interno representaba el único medio para aumentar la capacidad productiva de la economía, de forma que la confianza del público ahorrador se convertiría en un elemento de vital importancia para la implementación de estrategias que coadyuvaran al crecimiento del ahorro interno; para ello, señalaba que la protección al ahorro debería ir más allá de la creación de estructuras administrativas necesarias para la operación de las políticas de protección al ahorro.

En atención a lo expuesto, señalaba que se considera adecuado para lograr estos objetivos, no sólo de una ley que regulara la organización y funciones de la unidad administrativa encargada de la operación de un sistema de garantía de depósitos bancarios, sino de un marco jurídico que normara todo el sistema de protección al ahorro bancario.

Continuaba señalando el dictamen, que en el terreno de la economía nacional, el ahorro interno representaba una de las fuentes más importantes de promoción y creación de empleos. Dado que la intermediación financiera se realizaba de manera significativa con los recursos provenientes de ese ahorro, era una razón más para protegerlo y asegurarlo, resultando la necesidad de un acuerdo para proteger los depósitos en el Sistema Bancario Mexicano, no sólo para favorecer a los ahorradores, inversionistas o público en general usuario de la banca, sino en un amplio contexto, a todo el pueblo de México.

Adicionalmente, se mencionaba que resguardar los depósitos bancarios se traducía en el mantenimiento de nuestra estructura económica, estabilidad de la moneda y preservación del sistema nacional de pagos. Se hacía notar que, de acuerdo con la experiencia internacional reciente, hasta ese momento los países que no lo habían hecho así, atravesaban por una severa y dramática crisis económica, que en el muy corto plazo, se convertiría, irremediamente, en un colapso social generalizado.

Estas importantes funciones se encomendarían, de acuerdo con la Iniciativa, a un organismo público descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, que además se encargaría de administrar los programas de saneamiento financiero que, en su caso, el gobierno federal desarrollare en beneficio de los ahorradores y deudores de las instituciones de banca múltiple. Asimismo, que ese organismo administrase y, en función de los resultados de las auditorías instruidas por la Cámara de Diputados, concluyera los programas de saneamiento financiero que el Gobierno Federal había desarrollado en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las instituciones de banca múltiple.

La Comisión Dictaminadora resaltó la activa participación que se asignaba al Poder Legislativo en el proceso de evaluación y control de este organismo, dada su importancia social, así como su intervención en la autorización de los recursos públicos de los cuales el Instituto pudiera disponer para el cumplimiento del objeto de la LPAB, en virtud de que acotaría cuándo y bajo qué circunstancias el Instituto podía contratar financiamientos y disponer de recursos presupuestarios adicionales para apoyar a las instituciones del sistema bancario mexicano.

A mayor abundamiento, se mencionaba que la participación del Poder Legislativo en las acciones que se requirieran para el apoyo de instituciones bancarias, en beneficio de los ahorradores, constituirá un proceso corresponsable entre ambos Poderes sin un régimen

discrecional como el que existía. En el mismo sentido, la Comisión Dictaminadora señaló su acuerdo en que el IPAB enviara anualmente a la Cámara de Diputados, un ejemplar de la memoria, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, dentro de los diez primeros días de iniciado el segundo período de sesiones correspondiente, ya que con ello se reafirmaran las facultades de supervisión a cargo del Poder Legislativo.

Por otra parte, se estimó conveniente que el Órgano de Gobierno del IPAB estuviera conformado por siete vocales, a saber, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la CNBV, así como cuatro vocales que serían designados por el Ejecutivo Federal y en su caso, aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

Se señaló que todos ellos llevarían a cabo sus tareas en un ejercicio de retroalimentación y corresponsabilidad y, los informes que presentaría ese organismo ante esa Soberanía, y la comparecencia de su Secretario Ejecutivo ante la misma, serían congruentes con el establecimiento de una política económica de Estado, en el que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tendrían una participación complementaria y corresponsable.

De especial importancia resultó para la Comisión Dictaminadora, el régimen de transitoriedad plasmado en los Artículos inherentes del dictamen. Por ello, se consideró necesario que el FOBAPROA permaneciera en operación, con el objeto de administrar las operaciones del PCCC, a fin de que se concluyeran las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados. Para ello, se propuso que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyeran en plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la LPAB.

Con el proceso planteado, en caso de que la auditoría reportara irregularidades, se procedería inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirían su plena responsabilidad legal y económica. Una vez concluidas las auditorías, las instituciones de banca múltiple podrían optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el FOBAPROA, para lo cual deberán regresar a dicho Fondo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, este debería devolverles los derechos de cobro de la cartera objeto del PCCC.

Adicionalmente, en acto simultáneo el IPAB otorgaría a las citadas personas una garantía o instrumento de pago que cubriera los referidos derechos de cobro, en los términos y condiciones que se indicaran en las Reglas Generales que para su efecto emita la Junta de Gobierno del IPAB.

Otro aspecto destacado por la Dictaminadora, es la inclusión del ordenamiento que establecía que en caso de que durante las auditorías se detectaran créditos ilegales, el Instituto, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podría optar por rechazarlos y devolverlos a las Instituciones, las cuales deberían designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto y, en caso contrario, éste reducirá el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago respectivo.

No obstante lo anterior, cuando la ilegalidad del crédito fuera atribuible a la administración de la institución de que se tratase, esta debería absorber el costo de dicho crédito, de forma que el Instituto reduciría el monto de la garantía o instrumento de pago, devolviéndose el crédito respectivo.

Por otra parte y con el objeto de dar la debida transparencia al proceso de transición del nuevo sistema para la protección al ahorro bancario, el IPAB, sujeto a la condición resolutoria de que se llevaran a cabo las auditorías correspondientes para el fincamiento de las responsabilidades jurídicas y económicas que, en su caso procedieran, o a la transmisión a terceros de los bienes que asumiera, en protección de los derechos de terceros de buena fe, y para proveer a la más expedita recuperación de dichos bienes, asumiría la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización por compra de cartera, realizadas por el FOBAPROA y el Fameval, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la CNBV, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo de los Comités Técnicos de los fideicomisos señalados; a las operaciones cuya titularidad fueran asumida por el IPAB les será aplicable, de acuerdo con el dictamen, lo dispuesto en los Artículos 45 y 47 de la LPAB.

El dictamen señalaba que una de las consecuencias fundamentales de la extinción de los fideicomisos aludidos, es que no se aprobara la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los Fondos señalados, ni los avales u obligaciones solidarias otorgados al efecto por el gobierno Federal, presentada en el Artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de fecha 31 de marzo de 1998.

Asimismo, se consideró indispensable la inclusión de una disposición transitoria que con base en la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el FOBAPROA, entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, previera los montos y garantías o instrumentos de pago necesarios para las operaciones de saneamiento financiero correspondientes a Atlántico, Promex y BanCreceer que a la fecha del dictamen no habían finalizado, y que una vez concluidas las operaciones, el IPAB debería remitir un informe pormenorizado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal detallando los términos y condiciones de tales operaciones.

Por otra parte y por lo que se refería al dictamen de las reformas a diversas leyes financieras en lo relativo a la sustitución de las series accionarias, la Dictaminadora señaló que la participación del capital extranjero es un factor que podría contribuir a fortalecer y aumentar la eficiencia del sistema financiero, no como fin, sino como medio para promover el crecimiento económico a través de la asignación de recursos a las actividades productivas.

En este sentido, los integrantes de la Comisión Dictaminadora consideraron que en México los bancos, independientemente de la nacionalidad de sus accionistas, son sociedades mexicanas sujetas a la legislación nacional en todos los aspectos, razón por la cual requieren la autorización de la SHCP para constituirse y operar y están sujetos a las reglas que en materia de capitalización y calificación de la cartera expida dicha dependencia. Igualmente en su operación, tanto en actividades crediticias como cambiarias, deben ajustarse a las reglas que dicte el Banco de México.

Por otro lado, se señalaba que la CNBV estaría facultada para inspeccionarlas y vigilar el cumplimiento de las normas que los rigen. En caso de que no observaran las disposiciones aplicables, las autoridades tendrían facultades para sancionarlas e incluso revocar su autorización para operar al igual que con cualquier institución de capital mayoritariamente mexicano.

Por estas razones, la Dictaminadora afirmó que la definición y conducción de la política financiera corresponde a las autoridades, quienes a través de la legislación cuentan con los instrumentos para dictar dicha política sin perjuicio de la nacionalidad del capital de los intermediarios participantes.

Asimismo y considerando que el sistema bancario mexicano requería de inyecciones importantes de capital para estar en condiciones de financiar la actividad productiva, se estimó conveniente dar mayor flexibilidad al régimen legal para permitir la inversión extranjera, resaltando al propio tiempo que la propuesta contenida en el dictamen facilita tanto la inversión doméstica como la extranjera.

En el dictamen de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión⁵², se expresa, en el rubro de consideraciones, que de ninguna manera debería propiciarse la impunidad para quienes hayan cometido conducta ilícitas en detrimento del patrimonio de las instituciones de crédito que hubiesen cometido conductas ilícitas en detrimento del patrimonio de las instituciones de crédito del país y, por vía de consecuencia, que pudieran haber incidido en el monto de responsabilidades asumidas por el FOBAPROA y respaldadas por los avales y obligaciones solidarias convenidas por el propio gobierno Federal.

Asimismo, se mencionaba que un principio que inspiró muchos de los preceptos del texto de la propuesta de la LPAB, era precisamente facilitar el castigo de los responsables de delitos u otras infracciones graves a las disposiciones legales vigentes, cualquiera que fuera su condición: deudores, banqueros o servidores públicos.

Adicionalmente, los preceptos de la LPAB, señala la Dictaminadora en la Cámara de Senadores, se orientaban a prevenir que estas conductas no se dieran en el futuro, mediante el reforzamiento de las acciones de control y supervisión por parte de las autoridades, lo que implica una participación mayor y más directa por parte del Congreso de la Unión en la vigilancia de esas operaciones y de los recursos destinados a atender los quebrantos relativos.

Por lo que respecta al dictamen, las Comisiones consideraron que las medidas propuestas e incorporadas en el decreto con la finalidad de sanear y fortalecer a las instituciones bancarias del País, harían factible la instrumentación de los programas de apoyos a deudores, los cuales se habían elaborado a solicitud de los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión y que permitirían aliviar la situación de un sector muy importante de la población, haciendo además posible su reincorporación al esfuerzo productivo nacional.

4.3. ACCIONES DE FISCALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO (1995-1998)

Al igual que las acciones de tipo legislativo realizadas por el Congreso de la Unión, en este apartado se presenta una selección de las principales acciones de fiscalización realizada por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). En los anexos se incluye una compilación exhaustiva de todo el trabajo realizado por la CMH sobre este tema.

En términos de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde 1976 la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión cuenta con facultades exclusivas para revisar la Cuenta Pública; dicha revisión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

⁵² Publicado en el Diario de Debates número 36, del primer periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura de la Cámara de Senadores de fecha 13 de diciembre de 1998.

Adicionalmente, se disponía que si del examen que realizara la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la Ley⁵³.

En este sentido, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de la CMH efectuó la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

4.3.1. Acciones de Fiscalización en 1995

El 12 de diciembre de 1996 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995; en su Artículo 4º, relativo a inobservancias por parte de dependencias y entidades, se instruyó a la Contaduría Mayor de Hacienda para que entre otras, realizara acciones específicas de las cuales la acción No. 2, corresponde al objeto del presente análisis:

“Acción 2. Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aclare la situación del uso de los recursos pagados por adelantado al Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE) y que entregue información desagregada de los montos y forma en que se han canalizado los recursos al saneamiento financiero, provenientes tanto de la deuda interna como externa. Asimismo, que la Contaduría Mayor de Hacienda siga muy de cerca la forma como se están ejerciendo los recursos canalizados al rescate financiero.”

En cumplimiento de esa instrucción, la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados realizó una auditoría especial de la cual se desprendió lo siguiente:

- En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1995 el Ramo XXIX “Erogaciones para Saneamiento Financiero” se reportó un presupuesto ejercido de 15,000 millones de pesos por concepto de Subsidios para cubrir el compromiso del costo fiscal estipulado en el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca.
- Sólo se aplicaron un total de \$873.9 millones de pesos correspondientes al costo fiscal generado durante el período del 1º de septiembre al 30 de noviembre de 1995, que el FOBAPROA, sin previa autorización de la SHCP dispuso para ese fin.
- Al 31 de diciembre existía un saldo pendiente de aplicar por \$14,183.3 millones de pesos por concepto del costo fiscal del ADE que el Gobierno Federal decidió pagar por anticipado.
- Debido a que dicho saldo representa un remanente presupuestal y cuyo ejercicio se dirigió a 1996, el órgano fiscalizador deberá revisarlo para cumplir el mandato de la H. Cámara de Diputados establecido en el Decreto del 12 de diciembre de 1996.

⁵³ El texto que se cita corresponde a la reforma del Artículo 74 constitucional que estuvo vigente desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1977 hasta su siguiente reforma efectuada mediante decreto publicado en el DOF de fecha 30 de julio de 1999; aún cuando a la fecha hay otras modificaciones por las que se refieren a la entidad de fiscalización superior de la Federación, y no directamente a la CMH, las anotadas aquí corresponden al período de análisis.

4.3.2. Acciones de Fiscalización en 1996

Dentro de la revisión de la Cuenta Pública Federal del ejercicio 1996, se efectuaron sendas revisiones en la SHCP y al FOBAPROA. Los resultados de las revisiones al FOBAPROA, se presentaron tanto como anexo del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996, como en separata a dicho informe, y se exponen en el apartado siguiente del presente documento; por lo que se refiere a la revisión en la SHCP, se efectuaron auditorías a diversos Programas de Saneamiento Financiero, cuyos resultados se presentan a continuación:

4.3.2.1 Ejercicio de Recursos para la Operación del Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca⁵⁴.

Con el objetivo de verificar el ejercicio de los recursos canalizados mediante subsidio al ADE como parte de los programas del FOBAPROA dispuestos en 1996, la CMH efectuó esta auditoría en la Dirección General de Deuda Pública de la SHCP.

En este sentido, la CMH señaló que de conformidad con lo manifestado por la SHCP en el numeral 1 del oficio 102-B.-269 de fecha 29 de septiembre de 1995, el FOBAPROA debería solicitar al Banco de México, con cinco días hábiles bancarios de anticipación a las fechas de pago, los importes necesarios para cumplir con las obligaciones derivadas del ADE. Al respecto, observó que la mayoría de las solicitudes del FOBAPROA se presentaron con 2 días hábiles bancarios de anticipación, contraviniendo lo establecido por la SHCP y la solicitud correspondiente al mes de octubre fue recibida dos días después de la fecha valor en que se dispuso de los recursos. Al respecto la CMH recomendó a la SHCP lo siguiente:

“Es necesario que las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezcan los controles que se requieran para vigilar que se cumplan estrictamente las instrucciones que dicte esa dependencia respecto a la operación del Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca”⁵⁵.

De la revisión efectuada respecto al ejercicio de los recursos destinados para la operación del ADE, se concluyó que al 31 de diciembre de 1996 la cuenta de inversión del ADE en el FOBAPROA ascendió a \$16,036.2 millones, integrado por el saldo en la cuenta del ADE en el Banco de México por \$9,176.2 millones y un pagaré en Unidades de Inversión suscrito por el FOBAPROA a favor del gobierno Federal por \$6,860.0 millones. Debido a que dichas inversiones se originaron de subsidios gubernamentales cuya aplicación se continuó en 1997, se destacó que la CMH continuaría revisando el destino específico de dichos recursos.

4.3.2.2 ADE. Créditos Empresariales. Pagos a los bancos⁵⁶.

Con el objetivo de verificar que los apoyos pagados a los bancos conforme al ADE por concepto de créditos empresariales se hubieran ajustado a la normativa aplicable, la CMH efectuó esta revisión sobre el total de los recursos fiscales que se pagaron durante 1996 a Bancomer, Serfin y Banrural por dicho concepto.

⁵⁴ Cfr. Anexo XII del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996, pp. 225-236.

⁵⁵ *Ibid*, p. 231.

⁵⁶ *Ibid*, p. 237-242.

Dentro de la revisión, al examinar la documentación correspondiente a las solicitudes mensuales de recursos que presentó el FOBAPROA y la información que presentaron Bancomer, Serfin y Banrural a la CNBV para sustentar los cálculos que efectuaron para determinar los apoyos, la CMH observó que tratándose de Bancomer y a Serfin, los pagos del FOBAPROA correspondieron a los calculados y solicitados por esos bancos. En el caso de Serfin, la CNBV no efectuó ajustes.

Por lo que se refiere a Banrural, los montos que solicitó y fueron pagados por el FOBAPROA, difieren de las cifras conciliadas posteriormente con la CNBV al finalizar la vigencia del ADE para este tipo de créditos. Dichas diferencias, obedecen a que los cálculos que efectuó Banrural se sustentaron en las cartas de intención suscritas por los deudores y no en los saldos de cartera promedio al final de cada mes, como procedía de acuerdo con la metodología establecida al efecto.

Mediante oficio SCF/000178 del 10 de septiembre de 1997, Banrural informó a la CNBV que con esa fecha, efectuaba la devolución final al FOBAPROA del saldo que había resultado a su cargo al concluir el ADE por \$292.0 millones así como el costo financiero correspondiente por \$21.4 millones. En este sentido, la CMH recomendó lo siguiente:

“Es necesario que las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruyan a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que vigile que las instituciones participantes en los programas de saneamiento financiero que instrumente el Gobierno Federal se ajusten estrictamente a la metodología que se establezca para calcular los apoyos previstos en esos programas”⁵⁷.

Derivado de esta revisión, y por lo que se refiere a la información que debían presentar los bancos para disponer de los recursos, la CMH concluyó que las instituciones se ajustaron a la normativa establecida con tal propósito; sin embargo, en el caso de Banrural resultó un saldo a cargo por apoyos cobrados de más el cual se devolvió al FOBAPROA en dos exhibiciones.

4.3.2.3. ADE. Tarjetas de crédito. Pagos a los bancos⁵⁸.

Con el objetivo de verificar que los apoyos pagados a los bancos conforme al ADE por concepto de tarjetas de crédito se hubiese ajustado a la normativa aplicable, la CMH efectuó esta revisión sobre el total de los recursos fiscales que se pagaron durante 1996 a Bancomer y Serfin por dicho concepto.

De esta revisión, la CMH concluyó que, en general, las operaciones se ajustaron a los términos establecidos en el ADE.

4.3.2.4. Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero⁵⁹.

El objetivo de esta auditoría, consistió en revisar la operación del FINAPE como parte de los Programas de Saneamiento Financiero establecidos por el gobierno Federal.

En este sentido, de la revisión efectuada al FINAPE durante 1996, se desprende que el ejercicio de \$500.0 millones de pesos reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Fe-

⁵⁷ *Ibid*, p. 242.

⁵⁸ *Ibid*, pp. 242-247.

⁵⁹ *Ibid*, pp. 247-256.

deral, corresponde al monto convenido por la SHCP con el Banrural para pagarse como una parte del costo fiscal que absorbería el gobierno Federal por concepto de los descuentos en los pagos de los deudores establecidos en los Acuerdos para el FINAPE y el FOPYME, los cuales destinó el Banrural en su totalidad al FINAPE.

4.3.2.5 Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa⁶⁰.

La revisión del FOPYME se realizó con el objetivo de verificar su operación como parte de los Programas de Saneamiento Financiero establecidos por el gobierno federal.

A este respecto, la CMH después de efectuar la revisión del FOPYME concluyó que durante 1996 el gobierno Federal al amparo del FOPYME y del FINAPE destinó al Banrural recursos por \$500.0 millones de pesos los cuales fueron aplicados en su totalidad al FINAPE.

4.3.2.6 NAFIN. Asunción de pasivos⁶¹.

El objetivo de esta revisión consistió en verificar que la asunción de pasivos de Nafin por \$1,758.0 millones que realizó el gobierno Federal en 1996 se hubiese efectuado de conformidad con las disposiciones aplicables.

De esta forma, la CMH señala en sus conclusiones que la asunción de pasivos de Nafin por \$1,758.0 millones (\$231.0 millones de dólares de los Estados Unidos de América), que efectuó el gobierno Federal, se ajustó en lo general a las disposiciones aplicables.

4.3.2.7 BANJERCITO. Asunción de pasivos⁶².

La CMH señaló que la asunción de pasivos por \$301.0 millones de pesos que efectuó el gobierno Federal por concepto de los adeudos que el Banjercito había contratado con el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda al 31 de julio de 1996, se ajustó en general a las disposiciones aplicables.

4.3.2.8. Separata del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996. Revisión del FOBAPROA.

Como separata al Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996, se presentaron los resultados de la revisión practicadas por la CMH al FOBAPROA. La revisión sobre la deuda avalada por el gobierno Federal en 7 rubros: i) Auditoría de legalidad al marco jurídico del FOBAPROA; ii) Situación de la deuda avalada del (sic) gobierno Federal en 1996; iii) Aspectos de legalidad de los mecanismos de control y supervisión; iv) Proceso de saneamiento financiero en 1996; v) Origen y aplicación de los recursos; vi) "Costo fiscal" de los Programas de rescate financiero, y vii) Esquemas de capitalización y saneamiento financiero⁶³.

⁶⁰ *Ibid*, pp. 256-260.

⁶¹ *Ibid*, pp. 260-269.

⁶² *Ibid*, pp. 269-278.

⁶³ *Cfr.* "Revisión del Fondo Bancario de Protección al Ahorro", separata del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996, Contaduría Mayor de Hacienda, 1998, pp. 250.

La separata incluye además una breve reseña de la participación de la CMH en el “Programa de Evaluación Integral de las Operaciones del FOBAPROA, 1995-1998”.

En este sentido y en atención a los requerimientos específicos de la Cámara de Diputados, la CMH presentó el programa de auditorías sobre el FOBAPROA, el cual fue autorizado por la Comisión de Vigilancia, que comprendió la realización de dos auditorías de legalidad, una sobre el marco jurídico y normativo aplicable y otra sobre los mecanismos de control y supervisión del FOBAPROA; así como cuatro auditorías financieras, relativas al origen de los recursos, registro contable y presupuestal, costo fiscal y sobre los esquemas de capitalización y saneamiento financiero del FOBAPROA. Asimismo, de conformidad con el acuerdo de la Comisión de Vigilancia, se llevó a cabo la revisión sobre la situación de la deuda avalada del gobierno Federal.

4.3.2.8.1 Auditoría de legalidad al marco jurídico del FOBAPROA

Esta revisión tuvo como objetivo identificar las disposiciones legales y normativas vigentes en 1996 y sus antecedentes inmediatos aplicables así como determinar su congruencia con respecto a la constitución y funcionamiento del FOBAPROA. La auditoría se efectuó con base en los ordenamientos legales y de carácter administrativo aplicables al FOBAPROA, considerando los aspectos conceptuales de los sistemas de garantía de depósitos, buscando ubicar a dicho fondo dentro del referido sistema e identificando y evaluando el marco legal a efecto de determinar su naturaleza jurídica y sus principales características.

El análisis no contiene revisiones a operaciones específicas ni a los mecanismos de control sobre el FOBAPROA, ya que se refiere a un análisis y evaluación de la base jurídica de dicho fondo y se refiere exclusivamente a la base legal y normativa que regula su constitución y operación.

En este sentido, se señala que el Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias y el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, constituyen los antecedentes del FOBAPROA. Asimismo, el informe menciona que en México, tradicionalmente operó un sistema de garantía de depósitos de instituciones bancarias, el cual fue de protección implícita hasta el 30 de diciembre de 1981, cuando se estableció el Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias, antes referido.

Por lo que se refiere al FOBAPROA, el informe le atribuye las siguientes características:

- a) Se podría calificar como explícito, ya que su constitución y bases generales están previsto (sic) en ley, y sus operaciones en un contrato de fideicomiso.
- b) Por cuanto hace a su cobertura podría ser limitada ya que el importe máximo, lo debía establecer su Comité Técnico. Aún y cuando tiene rasgos de discrecional, dado que la ley no señala parámetros para fijar el importe de la cobertura. El Comité Técnico fija anualmente el importe y las características de las obligaciones del Fondo.
- c) Es de carácter indirecto, al otorgar garantía a una institución financiera para mantenerla solvente y por tanto, responder a las obligaciones ante sus acreedores (ahorradores).
- d) Este fondo gubernamental, se considera un fideicomiso público, al ser creado por disposición de ley y considerando que las autoridades gubernamentales, financieras

y monetarias intervienen en su constitución, manejo, control, supervisión y administración, entre otras consideraciones que se exponen más adelante.

- e) Es controlado en cuanto a que se encuentra sujeto al control y administración de las autoridades gubernamentales financieras y monetarias.
- f) Es obligatorio respecto al tipo de adhesión de los bancos al sistema de protección (obligación prevista en ley).
- g) Es único ya que se administra por un fondo no fragmentado.
- h) Es variable ya que sus aportaciones se fijan con carácter homogéneo, se cobran distinto para cada institución de acuerdo con su tamaño financiero.
- i) Es un sistema que pretende garantizar la solvencia de los intermediarios financieros e indirectamente, los depósitos de los ahorradores⁶⁴.

Adicionalmente se señala que el FOBAPROA es un fideicomiso derivado de un mandato de ley ya que el Artículo 122 fracción I de la LIC (hoy derogado), señala la constitución de dicho fideicomiso por el gobierno Federal y dispone que no tendrá el carácter de entidad de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones legales aplicables a dichas entidades.

A lo anterior, la CMH califica de dualidad jurídica y agrega que por disposición de ley, el patrimonio del fondo no contempla aportaciones gubernamentales, por lo que concluye que el marco legal del FOBAPROA es singular.

Sin embargo, la CMH consideró que el FOBAPROA es de hecho un fideicomiso público, ya que está constituido por el gobierno Federal, por conducto de la SHCP en su carácter de fideicomitente único del gobierno Federal, y es administrado por el Banco de México (organismo autónomo del gobierno), que es una persona de derecho público, en su carácter de fiduciario. Asimismo, su Comité Técnico está integrado por servidores públicos, representantes de la SHCP, CNBV y del Banco de México, de lo cual concluyen que el FOBAPROA es un fideicomiso público en el que, por disposición de ley, el gobierno Federal interviene en su constitución, manejo, control y administración y, adicionalmente, realiza actividades de interés público.

No obstante, se menciona que dicho fondo no estaría regulado por leyes como la Orgánica de la Administración Pública Federal, la Federal de Entidades Paraestatales, de Adquisiciones y Obras Públicas, y de Ingresos. Por lo que se refiere a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se menciona que las erogaciones del FOBAPROA tampoco podrían considerarse como gasto público federal y de este ordenamiento sólo estaría sujeto a lo establecido para subsidios y transferencias cuando le fuesen otorgados por el gobierno federal.

Asimismo, le serían aplicables las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación exclusivamente en lo relativo a subsidios y transferencias, y por lo que corresponde a la Ley General de Deuda Pública y dado que los financiamientos obtenidos por el FOBAPROA o los pagarés que emitió cuentan con el aval o garantía del gobierno Federal, estas obligaciones se constituyen en pasivos contingentes y, por lo tanto, están sujetas a aquella normatividad relativa a avales y pagarés del gobierno Federal.

⁶⁴ *Ibid*, p. 59.

Conforme al marco jurídico aplicable, los miembros del Comité Técnico del FOBAPROA, así como del Subcomité Operativo, en su actuación y desempeño, estarían, de acuerdo con el informe, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de igual forma que los funcionarios del FOBAPROA lo estarían con respecto de los actos en los que se hayan involucrado transferencias o subsidios gubernamentales.

Asimismo, se señala que dicho fondo era de garantía y administración y, por lo tanto de naturaleza mixta; desde el punto de vista administrativo, el informe señala que el FOBAPROA era oneroso, considerando que el Banco de México, en su carácter de fiduciario, recibían honorarios con motivo de su encargo y, las instituciones bancarias, en su calidad de fiduciarios, debían efectuar aportaciones. Adicionalmente se expresa que su operación devenía en un interés público y que su funcionamiento conllevaba, eventualmente, un impacto fiscal por los avales gubernamentales.

Tratándose del contrato constitutivo del FOBAPROA, la CMH señala que del análisis efectuado al dicho documento vigente en 1996, se consideró congruente con el marco legal previsto para este fondo en la Ley de Instituciones de Crédito aprobada por el H. Congreso de la Unión en 1990.

Por otra parte y por lo que se refiere a los pagarés emitidos en 1996 por el Banco de México como fiduciario en el FOBAPROA, la CMH concluye que dichos títulos cumplen formalmente con lo establecido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y que fueron suscritos por servidores públicos acreditados, cumpliendo con lo dispuesto en los Reglamentos Interiores del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como por lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de la Tesorería de la Federación.

4.3.2.8.2 Situación de la deuda avalada del gobierno Federal en 1996.

Se efectuó esta revisión con el objetivo de precisar el concepto de la deuda garantizada (avalada) por el gobierno Federal en los términos de la legislación en materia de deuda pública; evaluar que el otorgamiento de garantías del gobierno Federal se hubiese ajustado a lo establecido en la legislación aplicable; conocer el origen de los saldos y movimientos de la deuda garantizada por el gobierno Federal al 31 de diciembre de 1996; analizar el proceso de registro y de control aplicado para los pasivos contingentes del gobierno Federal, así como para corroborar en qué medida estas operaciones dieron lugar al uso de recursos fiscales, y atendiendo a la solicitud expresa de la Comisión de Vigilancia de la CMH.

La revisión se circunscribió al ejercicio de 1996 y comprendió una muestra representativa de las obligaciones financieras o títulos de deuda a cargo de las entidades que no formaban parte del sector público presupuestario, y cuyas operaciones se contrataron con la garantía, aval u obligación solidaria del gobierno Federal, por lo cual constituyen deuda contingente del Ejecutivo.

Para efectos del análisis, se revisaron los preceptos legales aplicables a la deuda pública y se verificó su cumplimiento en la contratación de pasivos avalados por el gobierno Federal en 1996; respecto de los saldos y movimientos, se identificaron todos los organismos y entidades que tenían a su cargo pasivos avalados, se definió el origen de las obligaciones con base en una muestra de entidades y se estudió el comportamiento registrado por las operaciones seleccionadas para la revisión.

En este sentido, la CMH consideró que los conceptos “deuda avalada”, “pasivo contingente” y “garantía” no estaban definidos en las disposiciones legales aplicables a la contratación de deuda pública federal, por lo cual no era posible desprender directamente el significado jurídico de los términos señalados; lo cual, en opinión de la CMH, implicaba que el marco regulatorio de este tipo de deuda debería estar determinado en los ordenamientos federales, los cuales no deben contravenir las disposiciones de la ley general, a fin de evitar el régimen de supletoriedad. Por lo anterior, se recomendó al Ejecutivo Federal lo siguiente:

“Dada la carencia de reglamentación en la Ley General de Deuda Pública para el tratamiento de la deuda garantizada gubernamental, es necesario que las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procedan a realizar los estudios y propuestas correspondientes para regular la actuación del Gobierno Federal en esta materia”⁶⁵.

Asimismo, la CMH consideró que los requisitos contenidos la Ley General de Deuda Pública se prestaban a interpretaciones con cierto grado de subjetividad y conllevaban la discrecionalidad en el otorgamiento de avales en materia de deuda pública, aunado a que se carecía de una reglamentación para tales efectos; asimismo, la complejidad y densidad que ha caracterizado a la problemática financiera del país, propicia que para avalar obligaciones exista ambigüedad o vacío normativo que impide juzgar categóricamente su cumplimiento. En este sentido, se recomendó lo siguiente:

I: “Es necesario que las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realicen las gestiones necesarias para promover la reglamentación respectiva en materia de avales y garantías de la deuda pública y que en lo particular proceda a establecer las reglas específicas en esta materia”⁶⁶.

Respecto del otorgamiento del aval Federal al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito para apoyar el saneamiento financiero de las instituciones de banca de desarrollo, se consideró que se enmarcó en las normas que rigen la materia, ya que los pasivos se encontraban avalados por ministerio de ley; es decir, las respectivas leyes orgánicas determinan expresamente que el gobierno Federal responda por todas las operaciones activas y pasivas.

“Considerando que los pasivos de la banca de desarrollo forman parte de la deuda pública, según lo establece el Artículo 1°, fracción V, de la LGDP y dado que están avalados por “ministerio de ley”, es conveniente que se informe periódicamente a la H. Cámara de Diputados sobre el estado de las carteras vencidas en la banca de desarrollo y las razones de sus variaciones”⁶⁷.

En relación a la solicitud específica de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, se informó que el saldo de la deuda contingente del gobierno Federal registró un incremento significativo en 1996 en su monto, fundamentalmente por efecto de los avales que el gobierno Federal otorgó para apoyar el saneamiento del sistema financiero nacional. Como resultado de ello, la deuda garantizada representó en el año un tercio del saldo de la deuda presupuestal; en tal virtud, la CMH consideró necesario recomendar lo siguiente:

⁶⁵ *Ibid.*, p. 80.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 92.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 94.

“Dada la magnitud alcanzada por la deuda avalada del Gobierno Federal, se requiere promover las modificaciones legales procedentes a los ordenamientos aplicables en la materia, con el fin de hacer obligatorio para el Ejecutivo Federal solicitar la autorización del Poder Legislativo para otorgar su aval o garantía e informar anualmente al H. Congreso de la Unión del estado que guarda la deuda contingente, mediante su inclusión en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal”⁶⁸.

Por lo que se refiere al registro estadístico de la deuda avalada y sus movimientos en 1996, la CMH consideró que si bien éste no está oficializado por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública y, por lo tanto, no está normado en el Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Deuda Pública vigente, dicho registro se apoya en lo general en el referido Manual para registrar los movimientos y en esa medida cumple con la confiabilidad necesaria para determinar el estado que guarda la deuda contingente.

No obstante, dada la magnitud de dicha deuda y de los movimientos registrados en 1996, la CMH recomendó lo siguiente:

“Se considera necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruya a sus áreas administrativas y normativas correspondientes, para que determinen la normatividad contable para el registro de las operaciones de la deuda avalada y que éstas sean incorporadas al Manual de Contabilidad Gubernamental del Subsistema de Deuda Pública. Asimismo, que se establezca de manera específica un apartado en el Manual de Organización o Procedimientos para las obligaciones contingentes”⁶⁹.

4.3.2.8.3 Aspectos de legalidad de los mecanismos de control y supervisión.

Para efectos de esta revisión, se consideraron como mecanismos de control y supervisión, todas aquellas instancias de la Administración Pública Federal que por virtud de su marco jurídico poseen facultades para supervisar las operaciones del FOBAPROA. En este sentido, se destacó que dicho fondo, informó que las Direcciones de Contraloría y Administración del Banco de México, fueron las encargadas de llevar el registro y control de los recursos ministrados al FOBAPROA en 1996, reportando, adicionalmente, que durante dicho ejercicio fiscal no se realizaron auditorías a las operaciones del propio FOBAPROA.

Asimismo, se señala que la SHCP suscribió los convenios con los que se regulan las actividades del FOBAPROA, en su carácter de fideicomitente del gobierno Federal, ejerciendo para ello las facultades que le confiere su marco jurídico; al no existir disposición expresa en la normativa vigente para la SHCP sobre la coordinación y supervisión de los fideicomisos gubernamentales, no se acreditaron las acciones de coordinación y vigilancia del FOBAPROA en lo correspondiente al ejercicio de 1996. Derivado de lo anterior, y en relación con los representantes de la SHCP en el Comité Técnico del FOBAPROA, la CMH recomendó lo siguiente:

“Es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca las regulaciones específicas para normar la participación de sus representantes, en su carácter de fideicomitente único”⁷⁰.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 97.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 107.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 120.

“Es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de autoridad financiera y fideicomitente único, instruya a sus representantes en el Comité Técnico del FOBAPROA para que se emitan los manuales de organización y de procedimientos necesarios para la operación del Fondo, así como los correspondientes a la enajenación de bienes”⁷¹.

Por otra parte, de los análisis efectuados por la CMH se consideró al FOBAPROA como parte del sistema financiero del país así como que, de acuerdo con el objetivo de la CNBV, este organismo debería supervisar y regularlo. En este sentido, la CNBV consideró que ni la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ni la LIC, le otorgaban facultades expresas para tales efectos; al respecto, la CMH estimó que se presenta una situación de vacío jurídico y de ambigüedad normativa para la supervisión del FOBAPROA dada su naturaleza jurídica especial, así como que existía una omisión en el marco jurídico-administrativo para normar la supervisión de los fideicomisos gubernamentales.

Derivado de lo anterior y del análisis de la información presentada por la CNBV se desprende que durante el ejercicio 1996 dicha Comisión no efectuó supervisión respecto del FOBAPROA.

En este sentido, la CMH precisó que la SHCP, en su carácter de máxima autoridad financiera y en su calidad de fideicomitente único del gobierno Federal, deberá promover las modificaciones jurídicas en esta materia y la incorporación de normas específicas para la supervisión y control de los fideicomisos gubernamentales. En este sentido, la CMH recomendó lo siguiente:

“Es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de máxima autoridad financiera y en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal, promueva las modificaciones jurídicas en la legislación aplicable a esta materia y la incorporación de normas específicas para la supervisión y control de todos los fideicomisos gubernamentales”⁷².

Adicionalmente y dada la carencia de las reglas de operación del FOBAPROA para 1996, no se contó con un marco referencial para el seguimiento de las acciones, así como para su control y supervisión, por lo que los tramos de control fueron discrecionales para el comité técnico. En este sentido, la CMH recomendó lo siguiente:

“Considerando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente único del Gobierno Federal, es necesario que esa dependencia promueva la expedición de las reglas de operación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro”⁷³.

4.3.2.8.4 Proceso de saneamiento financiero en 1996.

Con motivo de esta revisión, la CMH observó que la SHCP se constituía como la máxima autoridad de decisión en materia financiera y bancaria y definía, en última instancia, las medidas a adoptar relativas a la vigilancia de los bancos ya que resultaba competente para formular las políticas generales para la supervisión y regulación de las instituciones bancarias y participaba en el FOBAPROA por virtud de lo establecido en el Artículo 122 de la LIC así como por sus atribuciones en materia financiera, como fideicomitente único del gobierno Federal.

⁷¹ *Ibid.*, p. 123.

⁷² *Ibid.*, p. 121.

⁷³ *Ibid.*, p. 117.

Asimismo, se señaló que la CNBV era la encargada de dar cumplimiento a las funciones de vigilancia para cuidar que las instituciones bancarias cumplieran con las disposiciones de la LIC y con las observaciones e indicaciones de la CNBV y, de acuerdo con lo anterior, dicha Comisión era la responsable de supervisar los índices de capitalización de la banca múltiple y de efectuar la calificación de la cartera de créditos de los bancos con base en el nivel de riesgo real al que estaban colocados los recursos.

Por lo que se refiere al FOBAPROA, la CMH señaló que su objetivo principal estaba contenido en la fracción I del Artículo 122 de la LIC y comprendía dos elementos de los que se derivaba su naturaleza jurídica especial o singular para la operación del fideicomiso. El máximo órgano de decisión del FOBAPROA era su Comité Técnico, el cual estaba integrado por nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes: cuatro por parte de la SHCP (el titular presidía el Comité); tres por parte del Banco de México, y dos por parte de la CNBV. Participaba en las deliberaciones del comité, el Director General del FOBAPROA, con voz pero sin voto.

Adicionalmente, la CMH señaló que las facultades que le confería la LIC al FOBAPROA, junto con la posibilidad de contratar financiamientos en forma ilimitada y establecer los importes máximos de protección, le permitieron ser el mecanismo de los programas de saneamiento y capitalización de los bancos, ante el riesgo de una crisis sistémica de la banca múltiple nacional. Ello, manifestó la CMH, no contradice la circunstancia que de origen, el Fondo, se concibió para apoyar la operación de bancos con problemas financieros pero no de manera masiva.

La CMH consideró que el primer programa instrumentado en 1995 fue el de apoyo a la Liquidez en Dólares, el cual tuvo como propósito apoyar a los bancos mexicanos para que hicieran frente a sus vencimientos de deuda en moneda extranjera en los primeros meses de ese año, a efecto de disminuir las presiones sobre el mercado cambiario. El programa concluyó en septiembre de 1995 y en él participaron 16 instituciones.

El Procapte, señala la CMH, se estableció el 31 de marzo de 1995 debido al deterioro del nivel de capitalización de la banca múltiple, mediante el otorgamiento de créditos mientras las instituciones bancarias obtenían recursos de otras fuentes. De los cinco bancos que se incorporaron a este Programa en 1995, al finalizar 1996 sólo Banco del Centro, S. A., se mantenía adherido al Procapte con un adeudo de \$775.4 millones.

Por lo que se refiere al PCCC, la CMH manifestó que inició en junio de 1995 y se mantuvo vigente a lo largo de 1996; el propósito de dicho Programa fue impulsar la capitalización de la banca múltiple, mediante incentivos a los accionistas de los bancos para que aportaran capital a las instituciones, para lo cual el FOBAPROA adquirió los derechos sobre los flujos provenientes de la cartera crediticia neta seleccionada y valuada por el banco debidamente calificada y provisionada, por un valor que, en términos generales, correspondió a dos veces el monto del capital que aportarían los accionistas; como contrapartida, los bancos recibieron un pagaré con un plazo de vencimiento de 10 años emitido por el Fondo, en el cual el gobierno Federal fungió como obligado solidario. Los bancos fueron coparticipes de los riesgos de incumplimiento de pago en un porcentaje del 20 al 30 por ciento de los montos que se adeuden en la fecha de vencimiento de los pagarés.

La CMH destaca que en el PCCC se estableció un plazo para la revisión de la calificación en la cartera crediticia seleccionada por el banco, que sería llevada a cabo por auditores externos y cuyos resultados validaría la CNBV. Al cierre de 1996 estos procesos de revisión no habían concluido, manifestando al propio tiempo, que hasta el 1996, 13 bancos se habían incorporado al PCCC y el saldo de la cartera adquirida ascendía a \$128,371.0 millones.

Por otro lado, la CMH señaló que a diciembre de 1996, la CNBV había intervenido ocho instituciones bancarias y dos tenían administradores designados por la autoridad; a cinco de ellas el FOBAPROA les otorgó apoyos a fin de fortalecer su posición financiera y sustentar las medidas adoptadas por la CNBV para regularizar su operación.

Se destacó que al 31 de diciembre de 1996, el monto de recursos canalizados por el FOBAPROA a estos bancos fue de \$61,209.8 millones, los cuales fueron amortizados parcialmente con el subsidio por \$20,000.0 millones que le otorgó el gobierno Federal al FOBAPROA en 1996. Pro ello, señaló la CMH que existían instituciones bancarias que cumplieran con programas especiales de saneamiento y capitalización, cuyo fin era permitir su fusión con otra institución o la adquisición del banco por parte de otros inversionistas; para el apoyo de dichos procesos, el FOBAPROA canalizó \$32,941.4 millones a esas instituciones en 1996.

4.3.2.8.5 Origen y aplicación de los recursos.

Respecto de esta auditoría, la CMH señaló que en 1996, el FOBAPROA dispuso de recursos por \$133,832.1 millones que provinieron principalmente de financiamientos avalados por el gobierno Federal (82 por ciento), destacando los de la banca comercial y los de Nafin.

De los financiamientos de la banca múltiple (\$109,730.2 millones), el programa normal de capitalización y compra de cartera representó el 75.6 por ciento del total y la diferencia, provino de Serfin, Inverlat y Banpaís, S. A., que se utilizó en los programas especiales de capitalización de dichas instituciones; del total de recursos de que dispuso y aplicó el FOBAPROA, la CMH señaló que el 25.7 por ciento fueron de flujo en efectivo y el resto correspondió a movimientos financieros de carácter virtual.

De igual forma, la CMH señaló que el monto de los financiamientos otorgados por los bancos al FOBAPROA para la adquisición de flujos, fue superior al que corresponde a la Adquisición de Flujos de Cartera, debido a que el valor de los créditos originadores se reduce conforme el valor de los activos que los respaldan se deteriora o deprecia en el tiempo; en cambio, el pagaré emitido por el FOBAPROA como contrapartida de los derechos adquiridos incrementa su valor de acuerdo con la tasa de interés pactada. En atención a lo expuesto, la CMH efectuó la recomendación siguiente:

“Se requiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumpla oportunamente con los calendarios para la realización de operaciones con cargo al presupuesto federal establecidos mediante la circular de fechas límites para el proceso presupuestal emitida por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la Unidad de Política y Control Presupuestal”⁷⁴.

Asimismo, el informe contiene, entre otras, las conclusiones que se transcriben a continuación:

“Por otra parte, si bien se considera que los registros presupuestales y contables efectuados por la SHCP y la TESOFE se realizaron con apego a las normas contables aplicables a la contabilidad gubernamental, se observó que el requerimiento inicial del FOBAPROA fue solicitar el apoyo del Ejecutivo Federal en su calidad de obligado solidario para amortizar pasivos y reducir su costo financiero; en tanto que la SHCP autorizó los recursos federales vía subsidios, por lo cual estos recursos ya son parte del costo fiscal de los programas de saneamiento financiero.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 184.

Por último, el registro equivocado que realizó inicialmente el FOBAPROA del subsidio otorgado por el Gobierno Federal en 1996, ocasionó que al cierre de ese ejercicio los Estados Financieros del Fondo no reflejaran su situación real, dado que los financiamientos reportados eran superiores al monto de los pasivos que efectivamente tenía el FOBAPROA. Al respecto cabe señalar que hasta diciembre de 1996 dichos Estados Financieros no habían sido objeto de auditoría externa, por lo que no estaban dictaminados⁷⁵.

4.3.2.8.6 "Costo fiscal" de los Programas de rescate financiero.

Como resultado de esta auditoría, la CMH expresó que el costo fiscal se refiere a los recursos monetarios que el gobierno Federal eroga en la producción de un bien o en la prestación de un servicio; asimismo, dado que la única vía mediante la cual el gobierno puede ejercer su gasto es el Presupuesto de Egresos de la Federación, los costos en que incurre en la realización de sus actividades deben pagarse con recursos presupuestales, de lo cual deriva que, todo costo fiscal, tiene necesariamente una expresión en el presupuesto.

Se expresó adicionalmente que la utilización del concepto "costo fiscal" asociado a los programas de saneamiento y capitalización de la banca múltiple, obligó al gobierno Federal a compromisos de pago derivados de los programas del FOBAPROA en su carácter de obligado solidario, en atención al otorgamiento los avales respectivos. En este sentido, se señaló que las operaciones que se realizaron en el marco de dichos programas, implicaron para el FOBAPROA la adquisición de importantes montos de la cartera de créditos con problemas para su recuperación.

La CMH señala que, técnicamente, el FOBAPROA tendría previsto obtener una recuperación parcial del total de los costos que le significó la aplicación de los programas de saneamiento financiero, la diferencia representada por el segmento de los costos que no pueden recuperarse, correspondería obligadamente al "costo fiscal", debido al carácter de aval u obligado solidario del gobierno Federal.

Asimismo, se señaló que las erogaciones que efectuó el Ejecutivo Federal, tendrán un impacto fiscal por los recursos presupuestales destinados a solventar las obligaciones financieras del FOBAPROA, descontando las posibles recuperaciones parciales de esos recursos por la vía legal de la acción cambiaria, que conceptualmente no deberían constituir un "costo fiscal", excepto aquellos que ya fueron cubiertos con subsidios.

Por lo que se refiere a la metodología para calcular el costo por el programa de intervención y saneamiento, la CMH constató que las cifras calculadas con los estados financieros del FOBAPROA a septiembre de 1996, son similares a las presentadas en los Criterios Generales de Política para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1997, y que las diferencias se deben a que en dicho documento se manejaron datos agregados y se realizó un cálculo grueso con base en las estimaciones del valor del Producto Interno Bruto al cierre del ejercicio.

Además, la información de los Criterios Generales de Política para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1997, incluyó a los apoyos otorgados por el Fameval, los cuales no se consideraron dentro de la revisión porque formaron parte de los apoyos que otorgó un fondo diverso.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 188.

Del análisis efectuado a la metodología para calcular el costo por compra de cartera, la CMH consideró que el modelo utilizado contiene, en principio, las variables suficientes para explicar el proceso de pago de un capital adeudado, aunque sus resultados no son solamente estimaciones. Con relación a la consistencia del modelo, se observó que entre el valor estimado original (con datos al segundo trimestre de 1996) y el valor estimado recalculado del costo (con datos al cierre de 1996) existió una desviación mínima, por lo que su grado de confianza es aceptable.

4.3.2.8.7. Esquemas de capitalización y saneamiento financiero.

En esta revisión, la CMH señaló que al cierre de 1996, 8 bancos se encontraban intervenidos por la CNBV y en 2 instituciones bancarias las autoridades designaron al administrador; de igual forma se expresó que, en términos generales, el conjunto de bancos intervenidos presentó un deterioro de sus índices de capitalización y de cartera vencida al finalizar 1996, ya que con posterioridad a la intervención, la CNBV reclasificó la cartera conforme a la normatividad establecida en la materia incrementándose la cartera vencida, principalmente por los créditos relacionados y quirografarios que se otorgaron antes de la intervención y, en consecuencia, se requirieron mayores provisiones o reservas preventivas ante el alto riesgo de irrecuperabilidad de los créditos.

Asimismo y dado que las reservas preventivas se constituyen con cargo a los resultados del ejercicio, la pérdida resultante afecta el capital contable del banco, con lo cual se reduce el capital social o el patrimonio y el índice de capitalización.

En este sentido y con la finalidad de conocer las causas de la intervención, la CMH revisó los casos particulares de cinco bancos intervenidos gerencialmente: Unión, Cremi, Banpaís, Capital e Interestatal.

Por lo que se refiere a Unión y Cremi, la CMH señaló que se efectuó su intervención administrativa en julio de 1994 y la gerencial en septiembre del mismo año debido al otorgamiento de créditos para la compra de acciones del propio Unión así como de Grupo Financiero Cremi, S. A. de C. V., y por la alteración de los registros contables.

Adicionalmente se señala que al cierre de 1996, Unión había recibido apoyos por \$19,779.2 millones y Cremi por \$8,006.6 millones, sin embargo, se observó un deterioro en sus indicadores financieros, como resultado del incremento de la cartera vencida y la necesidad de fortalecer las reservas preventivas, lo que se tradujo en mayores pérdidas y una disminución del capital contable. Dado el deterioro financiero de ambos bancos, al concluir 1996 se encontraban en proceso de liquidación.

Por otra parte, se manifestó que Banpaís fue intervenido el 3 de marzo de 1995 debido al otorgamiento de créditos asociados con tenencias accionarias y por la alteración de documentos para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones y el destino de los créditos (compra de acciones y obligaciones de ese grupo financiero). Al finalizar 1996, señala la CMH, se habían destinado al saneamiento de Banpaís \$26,429.1 millones, lo que permitió que el banco contara con un capital contable positivo y su cartera vencida disminuyera.

En cuanto a Interestatal, la CMH señaló que fue intervenido en septiembre de 1995 debido a que se hallaba en una situación de extrema insolvencia, ya que desde el principio había operado sin capital propio y sus reservas eran improcedentes, además la cartera no estaba calificada conforme a las reglas establecidas en la materia. A este banco el FOBAPROA le

otorgó apoyos por \$384.2 millones, no obstante, los indicadores financieros de la institución mostraron un deterioro al cierre de 1996, debido al incremento de la cartera vencida y al aumento de las reservas preventivas para riesgos crediticios como resultado de la recalificación de la cartera.

Tratándose de Capital, la CMH precisó que fue intervenido en mayo de 1996, debido al elevado monto de créditos relacionados y a que su capital social se había constituido con recursos provenientes de préstamos que la misma institución otorgó a los accionistas, así como por la inadecuada calificación de la cartera crediticia. A este banco, de acuerdo con lo que señala la CMH se canalizaron \$2,647.6 millones, sin embargo, su índice de cartera vencida se incrementó y su capital se deterioró debido a la constitución de reservas preventivas.

Por otro lado, se destacó que el PCCC se inició en junio de 1995 y su propósito fue estimular el incremento en los niveles de capitalización de los bancos mediante la compra de flujos de cartera con problemas. Al concluir 1996, trece bancos estaban incorporados a este programa y el saldo de la cartera adquirida por el FOBAPROA ascendía a \$128,371.0 millones.

Por lo que se refiere a los compromisos de capitalización adquiridos por los accionistas de los bancos, la CMH precisó que éstos se cumplieron casi en su totalidad y en los casos en que no se cubrieron el calendario rebasaba el año de 1996. Hasta el fin de ese año se había cubierto en promedio más de la cuarta parte (26.0 por ciento) del monto de cartera comprada por el fondo, equivalente a la mitad del total de las aportaciones comprometidas.

Como efecto de los apoyos del FOBAPROA a la banca múltiple, la CMH observó un descenso de dos puntos porcentuales en el índice de cartera vencida de diciembre de 1995 al mismo mes de 1996, mientras que el índice de morosidad se redujo en 1.2 puntos y el índice de capitalización promedio de los 13 bancos que participaron en el programa aumentó 0.9 puntos porcentuales en el mismo período.

4.3.3. Acciones de Fiscalización en 1997

En atención a la solicitud efectuada por la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda a la CMH, contenida en el Artículo 7, inciso "1" del "Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1997"⁷⁶, la CMH realizó 12 auditorías al Ramo 29 "Erogaciones para el Saneamiento Financiero" correspondiente a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997; de estas revisiones, una se realizó al costo financiero de este ramo, 4 al FOBAPROA, 4 a la Banca de Desarrollo, y 3 a los Programas de Apoyo a Deudores de la Banca.

4.3.3.1 Revisión a la SHCP.

Con el oficio de apertura de auditoría número OCMH-FR-1108/98 de fecha 12 de octubre de 1998, la CMH notificó a la SHCP, el inicio de la revisión de las operaciones presentadas por la dependencia en la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio 1997.

Para dicha revisión, la CMH llevó a cabo 7 auditorías especiales, 39 financieras 9 de sistemas y 8 de legalidad⁷⁷.

⁷⁷ Cfr. México, Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, Tomo V, Vol. 1, p. 43

4.3.3.2 Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca.

El objetivo de esta revisión, consistió en verificar el ejercicio de los recursos canalizados en 1997, mediante subsidios al ADE, como parte de los programas instrumentados por el FOBAPROA. La auditoría se efectuó en la Dirección General de Crédito Público de la SHCP y comprendió \$8,254,177.9 miles de apoyos otorgados durante 1997, conforme al ADE.

A este respecto, la CMH señaló que el 23 de agosto de 1995, el gobierno Federal por conducto de la SHCP y la Asociación de Banqueros de México, A. C., suscribieron el ADE, con el objeto de beneficiar a todos los deudores de la banca con adeudos en moneda nacional o en Unidades de Inversión hasta determinados montos, según el tipo de adeudo. El ADE operaría, para la mayoría de los adeudos, del 1 de septiembre de 1995 al 30 de septiembre de 1996; para los créditos tipo FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda) de febrero de 1996 a enero de 1997 y para los del sector agropecuario de septiembre de 1995 a febrero de 1997.

La CMH precisó que la SHCP, con fecha valor de diciembre de 1995, estimó el costo fiscal del ADE en \$15,359 millones de pesos. Para sufragar ese costo se otorgó un subsidio por \$15,000.0 millones que fueron depositados en la cuenta que el Banco de México le llevaba al FOBAPROA.

Adicionalmente, se manifestó que en 1995 la SHCP dispuso de recursos por \$873.9 millones y durante el ejercicio de 1996 el FOBAPROA efectuó disposiciones por \$2,699.3 millones para cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno Federal conforme al ADE; se señala que se efectuó un retiro por \$6,200.0 millones para apoyar el programa de saneamiento financiero del Banco Inverlat, S. A., mediante un pagaré del fondo denominado en Unidades de Inversión a una tasa real de 4.0 por ciento anual. Al 31 de diciembre de 1996, la cuenta de inversión del ADE en el FOBAPROA ascendía a \$16,036.2 millones.

Finalmente, la CMH determinó que durante 1997, el FOBAPROA efectuó disposiciones por \$254.2 millones para cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno Federal conforme al ADE. Adicionalmente, el 30 de mayo de 1997, se efectuó un retiro de la cuenta de inversión del ADE \$8,000.0 millones a fin de avanzar en el programa de saneamiento de Serfin, mediante pagaré a la vista de ese Fondo a la tasa de rendimiento de Certificados de la Federación a 28 días, capitalizables mensualmente, y con fecha valor 29 de mayo de 1997⁷⁸.

4.3.3.3 Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero.

El objetivo de esta auditoría, consistió en revisar la operación del FINAPE como parte de los programas implementados por el gobierno Federal. La auditoría se efectuó en la Dirección General de Crédito Público de la SHCP y comprendió la revisión de \$725.1 millones de apoyos que en 1997 Banrural otorgó conforme al FINAPE, los cuales representaron el 99.8 por ciento del total de los apoyos que se otorgaron al amparo de este acuerdo por \$726.4 millones.

La CMH reportó que el 23 de julio de 1996 fue suscrito el FINAPE con el propósito de beneficiar a los deudores del sector agropecuario, pesquero, silvícola y forestal y a las agroindustrias, mediante descuentos a los pagos de los acreditados, denominados en moneda nacional, dólares de los Estados Unidos de América o Unidades de Inversión, que se hubieran otorgado antes del 30 de junio del mismo año, así como de los que se reestructuraron de conformidad

⁷⁸ Cfr. *Ibid.* pp. 43-53.

con los programas de la banca múltiple, de desarrollo y los fideicomisos de fomento económico constituidos por el gobierno Federal, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, siempre que se hubieran realizado antes del 30 de junio de ese año. Los beneficios del FINAPE, señalan, serían aplicables a los créditos de avío, refaccionarios y prendarios, así como a anteriores consolidaciones de los adeudos de este tipo.

En este sentido, la CMH expresó que el FOBAPROA otorgaría a las instituciones de crédito los apoyos que corresponderían al gobierno Federal conforme al FINAPE y al FOPYME, mediante financiamientos que esas mismas instituciones le otorgarían. En cuanto a los apoyos que se otorgaran a los fondos de fomento económico y a la banca de desarrollo al amparo del FINAPE y FOPYME, se instrumentarían mediante convenios con cada una de las instituciones correspondientes.

De este modo, reseña la CMH, con fecha 20 de diciembre de 1996, el gobierno Federal, representado por la SHCP, suscribió un convenio con el Banrural, en el que se estableció el procedimiento mediante el cual la SHCP reintegraría al Banrural los montos a cargo del gobierno Federal que resultaren por los descuentos efectuados al amparo del FOPYME y del FINAPE. Tratándose del FINAPE, el costo de los descuentos en los pagos sería asumido en 90.0 por ciento por el gobierno Federal (costo fiscal) y en 10.0 por ciento por el Banrural.

Asimismo, se precisa que en el convenio se había estipulado que en 1996, el gobierno Federal pagaría \$500.0 millones por concepto de los descuentos que se efectuaran al amparo del FINAPE y del FOPYME y que, de existir alguna diferencia entre ese monto y el de los apoyos otorgados se ajustaría en el siguiente pago. En ese año, los recursos se destinaron en su totalidad al FINAPE.

Al 31 de diciembre de 1996, Banrural había otorgado apoyos conforme al FINAPE por \$858.9 millones que comprendieron el período de julio a diciembre de ese año y que, sumados a los apoyos de 1997 por \$707.8 millones, hacen un total de \$1,566.6 millones, de los cuales el gobierno Federal tendría que pagar \$1,410.0 millones equivalentes al 90.0 por ciento⁷⁹.

4.3.3.4 Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Con el objetivo de revisar la operación del FOPYME como parte de los programas implementados por el gobierno Federal, la CMH efectuó esta auditoría. La revisión se efectuó en la Dirección General de Crédito Público de la SHCP y comprendió las operaciones realizadas durante 1997, al amparo del FOPYME, por \$25.6 millones correspondientes al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo.

/En este respecto, la CMH precisó que el FOPYME fue suscrito el 16 de agosto de 1996 con vigencia a partir del 1 de octubre del propio 1996, con el propósito de beneficiar a los deudores de créditos para las pequeñas, y medianas empresas, denominados en moneda nacional, en dólares de los Estados Unidos de América o en Unidades de Inversión otorgados antes del 31 de julio de 1996, incluyendo aquellos créditos que se reestructuraran antes del 31 de enero de 1997.

Los beneficios del FOPYME se extenderían a las micro, pequeñas y medianas empresas deudoras de uniones de crédito, de arrendadoras financieras y de empresas de factoraje financiero, por créditos que hubieran sido descontados con la banca o con los fideicomisos de fomento económico.

⁷⁹ Cfr. *Ibid.* pp. 65-77.

Asimismo, la CMH destacó que en el convenio de fecha 20 de diciembre de 1996 antes citado, se estableció que para el FOPYME, el costo de los descuentos en los pagos sería asumido en 50 por ciento por el gobierno Federal (costo fiscal) y en 50 por ciento por el Banrural.

De esta forma, al 31 de diciembre de 1996, Banrural había otorgado apoyos conforme al FOPYME por \$12.7 millones que comprendió el período de agosto a diciembre de ese año que, sumado a los apoyos de 1997 por \$67.5 millones, hacen un total de \$80.2 millones, de los cuales el gobierno Federal tendría que pagar \$40.1 millones, equivalentes al 50.0 por ciento⁸⁰.

4.3.3.5. Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda.

El objetivo de la auditoría consistió en revisar las operaciones del Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda, como parte de los programas implementados por el gobierno Federal. La auditoría se efectuó en la Dirección General de la SHCP y comprendió todas las operaciones realizadas durante 1997 al amparo del programa referido, por un importe de \$127.9 millones.

Al respecto, la CMH señaló que el 22 de junio de 1995 fue suscrito el “Programa de Apoyo para los Deudores de Créditos de Vivienda”, al cual se destinaría un monto en pesos equivalente a 31,250.0 millones de Unidades de Inversión que serían asignados a la cartera hipotecaria de la banca comercial, excluyendo los recursos del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

Se explicó que los bancos deberían distribuir los recursos del Programa primeramente entre los créditos hipotecarios otorgados hasta el 22 de agosto de 1995 a deudores al corriente en sus pagos y que acreditaran su capacidad de pago. Deberían reestructurarse en Unidades de Inversión a plazos de 20, 25 y 30 años y la máxima tasa de interés aplicable sería de 8.75 por ciento anual a créditos menores a \$200.0 mil pesos y de 10.0 por ciento para los superiores a este monto.

Adicionalmente, se señaló que el 16 de mayo de 1996, se suscribió el “Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda” con el propósito de beneficiar a los deudores de créditos para vivienda, de liquidez y para la adquisición de locales comerciales que se hubiesen otorgado o reestructurado antes del 30 de abril de 1996, o que se reestructuraran después del 30 de septiembre del mismo año, con incremento en el monto del subsidio hasta 43,000.0 millones de Unidades de Inversión.

Dicho Programa, señala la CMH, establecía un esquema de descuentos en los pagos de los deudores durante los siguientes 10 años; el descuento se aplicaría únicamente a las primeras 500.0 miles de Unidades de Inversión del saldo total del adeudo, para los deudores de crédito que estuvieran al corriente en sus pagos, el descuento sería retroactivo al 1 de enero de 1996. El beneficio no se aplicaría a los pagos anticipados hechos con anterioridad al 31 de mayo de 1996.

De igual forma, la CMH precisa que el gobierno Federal cubriría a la banca el monto de los descuentos en efectivo o mediante créditos otorgados por la banca que se pactarían a cinco años con uno de gracia y con intereses a la tasa de Certificados de la Tesorería a 91 días,

⁸⁰ Cfr. *Ibid.* pp. 65-77.

capitalizables trimestralmente durante el primer año y pagaderos con la misma periodicidad a partir del segundo año; liquidando el principal de los créditos a su vencimiento. Los descuentos y bonificaciones que efectuaron los bancos por el periodo de junio a septiembre de 1996 ascendieron a \$1,728.3 millones, que generaron intereses por \$439.2 millones. Conforma al Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda, de esa cantidad se pagarían los intereses devengados trimestralmente a la tasa de los Certificados de la Tesorería a 91 días a partir del segundo año, los cuales ascendieron a \$127.9 millones⁸¹.

4.3.3.6. Subsidios para Saneamiento Financiero al Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C⁸².

El objetivo de la revisión consistió en verificar que los recursos canalizados al Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., en 1997, como parte de los programas de saneamiento financiero implementados por el gobierno Federal, se hubiesen ejercido y registrado presupuestal y contablemente de conformidad con la normativa aplicable. Esta auditoría comprendió la revisión de los apoyos financieros por \$9,011.4 millones que otorgó a dicha institución de banca de desarrollo, el gobierno Federal de junio a diciembre de 1997 y se efectuó en la Dirección de Contabilidad y Operaciones de dicho banco, en la cual se revisó la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones correspondientes.

A este respecto, la CMH destacó que de acuerdo con el “Programa de Cierre del Banco Nacional de Comercio Interior”, desde 1994 la cartera improductiva del banco presentó una tendencia creciente, por lo que a partir de 1995 su deterioro financiero se aceleró y al cierre del ejercicio de 1996 registró pérdidas acumuladas por \$3,517.0 millones; un índice de capitalización negativo del 68.17 por ciento; un índice de morosidad del 84.13 por ciento y un faltante de reservas del orden de \$2.2 millones. En promedio, las pérdidas mensuales a finales de 1995 y principios de 1996 eran de \$100.0 millones y en 1997 se elevaron a \$200.0 millones.

La CMH menciona que el Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, mostró un deterioro recurrente por diversos factores entre los que destacan: i) un crecimiento desmedido de la operación, sin contar con los elementos necesarios para su consolidación; ii) el otorgamiento de créditos con deficiencias en la constitución de garantías; iii) la incursión del banco en el financiamiento de proyectos de infraestructura sin contar con los recursos físicos y humanos adecuados para su instrumentación, y iv) falta de capacidad en la cobranza de la cartera.

Adicionalmente, la CMH destacó que en los estados financieros dictaminados de la institución al 31 de diciembre de 1996, el auditor reconoció pérdidas acumuladas que excedían a las dos terceras partes de su capital social, cuya merma era una de las causas de disolución que prevé el Artículo 229, fracción V de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

De igual forma, se destacó que de acuerdo con las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, dichas sociedades deben mantener un índice de capitalización del 10 por ciento y de acuerdo con el dictamen del auditor externo, a esa fecha, dicho índice era 71.63 por ciento “lo que implicaba para el banco la necesidad de aportaciones de capital por \$5,586.7 millones”.

⁸¹ Cfr. *Ibid.* pp. 77-90.

⁸² Cfr. *Ibid.* pp. 77-90.

Asimismo, en sus estados financieros al 31 de diciembre 1996, el Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo, reportó pasivos por la cantidad de \$12,309.5 millones.

En este sentido, la CMH señaló que la SHCP sometió a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento el cierre del Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo, principalmente con el propósito de minimizar el costo fiscal. En tal sentido, propuso aplicar un programa que permitiera estabilizar la situación financiera de la institución, mediante diversas acciones financieras que incluyeran el otorgamiento de apoyos del gobierno Federal para pagar los pasivos institucionales del banco. Los apoyos ascendieron durante 1977 a \$9,011.4 millones y se destinaron a la cancelación de diversos pasivos.

La CMH recomendó a la Dirección General de Banca de Desarrollo de la SHCP y al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito lo siguiente:

“Es necesario que la Dirección General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito instruyan al BNCI (en liquidación) para que elabore y proporcione a este órgano fiscalizador, las conciliaciones de los saldos por clientes, correspondientes a los pagos efectuados en 1997 al FIDELIQ, al Fiduciario del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y al Banco Nacional de Comercio Exterior, por concepto de cartera descontada, así como copia de sus controles analíticos de cartera que permitan identificar dichos saldos”⁸³.

Asimismo, la CMH destacó que en cumplimiento del Artículo 3° del “Decreto por el que se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, y ordena su disolución y liquidación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1998, mediante oficio número 388.-197 de esa misma fecha, la SHCP instruyó al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito para que procediera la liquidación del banco. Con relación a lo anterior, se presentó la recomendación siguiente:

“Es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, den seguimiento a la solicitud que presentó el Banco Nacional de Comercio Interior en liquidación, al Banco de México respecto de la certificación de los estados de cuenta emitidos por el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, a fin de que, una vez certificada, dicha documentación sea remitida a este órgano fiscalizador”⁸⁴.

Adicionalmente, se presentó una recomendación al Órgano Interno de Control en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, la cual es del tenor literal siguiente:

“Es necesario que el Órgano Interno de Control en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito dictamine respecto de los apoyos financieros del gobierno Federal que el Banco Nacional de Comercio Interior destinó al gasto corriente para que, en su caso, se determinen las responsabilidades correspondientes y se informe a este órgano fiscalizador sobre el particular”⁸⁵.

⁸³ *Ibid.* p. 100.

⁸⁴ *Ibid.* p. 99.

⁸⁵ *Ibid.* p. 100.

4.3.3.7. Subsidios para Saneamiento Financiero a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C

El objetivo de la revisión consistió en verificar que los recursos canalizados a Financiero a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. en 1997, como parte de los programas de saneamiento financiero implementados por el Gobierno Federal, hubiesen sido autorizados presupuestalmente y ministrados de conformidad con la normativa aplicable. La auditoría comprendió la revisión de la documentación del proceso presupuestario llevado a cabo para la autorización y ministración de recursos otorgados por Financiero a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. por el gobierno Federal para el saneamiento financiero durante 1997, por \$302.0 millones, y se llevó a cabo en la Dirección de Banca Agropecuaria y Pesquera de la Dirección General de Banca de Desarrollo de la SHCP.

La CMH expresó oque en el marco del Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, en 1995 Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo, puso en marcha un esquema de reestructuración y consolidación de los pasivos de la cartera crediticia de los ingenios azucareros, por lo que ante la solicitud de las empresas azucareras para que se les otorgaran descuentos por pronto pago en la amortización anticipada del total de su deuda, al término del ejercicio de 1997, la propia institución otorgó descuentos por prepago y quitas por \$672.0 millones, con una reserva constituida de \$370.0 millones, lo que arrojó una diferencia por \$302.0 millones.

Como resultado de lo anterior, la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, a solicitud de la referida institución, acordó que se le otorgara, como apoyo a su política de descuentos, la cantidad de \$302.0 millones, con cargo al Ramo 29 "Erogaciones para Saneamiento Financiero", mediante un Convenio de Saneamiento Financiero celebrado el 19 de diciembre de 1997 entre el gobierno Federal, a través de la SHCP y la Financiera Nacional Azucarera.

Asimismo, con la revisión del proceso presupuestario llevado a cabo por la SHCP para la autorización y ministración de los recursos otorgados a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo durante 1997, la CMH constató que, en general, dicho proceso se realizó de conformidad con la normativa aplicable⁸⁶.

4.3.3.8. Costo Financiero. Ramo XXIX. Erogaciones para Saneamiento Financiero.

Como parte de las auditorías financieras realizadas por la CMH y de conformidad con Artículo 4, del Decreto relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1997; la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la CMH, solicitó al propio Órgano de Fiscalización, la realización de una auditoría al Ramo XXIX.

La CMH señaló que el presupuesto original del ramo 29 ascendió a \$2,343.1 millones para el pago de diferentes conceptos de intereses de la deuda pública interna y externa, de los cuales únicamente se ejercieron \$971.5 millones; la cantidad restante se transfirió a la partida 9403 "Subsidios a Intermediarios Financieros" del propio ramo 29, los cuales, junto con las transferencias de los tamos 23 "Provisiones Salariales y Económicas" por \$14,549.8 millones y 24 "Deuda Pública" por \$23,864.7 millones, conformaron una transferencia compensada total de \$39,786.1 millones, lo que determinó un ejercicio del ramo 29 por \$40,757.6 millones.

⁸⁶ Cfr. *Ibid.* pp. 103-109.

Asimismo, manifestó que de dichos recursos, \$28,966.9 millones correspondieron al FOBAPROA; \$9,937.05 millones al Programa de Saneamiento Financiero de la Banca de Fomento y Desarrollo, que incluyó al Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo; Banjercito; Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, y Nafin a fin de minimizar costos fiscales, aumentar sus índices de capitalización y mejorar la calidad de sus activos; y los \$882.1 millones restantes se aplicaron en los programas de apoyo a deudores, de los cuales \$726.4 millones correspondieron a FINAPE; \$127.9 millones al Programa de Beneficios Adicionales para Vivienda; \$25.5 millones a FOPYME, y \$2.3 millones al Programa de Beneficios Adicionales a la Planta Productiva.

De esta forma, la CMH precisó que el presupuesto ejercido por el Ramo 29 (\$40,757.6 millones) fue registrado por la Dirección General de Deuda Pública de la SHCP como costo financiero de la deuda, en la cuenta “Costo de Operación de Programas”⁸⁷.

4.3.3.9. Recursos Federales que utilizó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para Sanear Financieramente a: Banca Confía, S. A. Intervenido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Banca Serfin, S. A., Banca Unión, S. A. Intervenido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y Grupo Financiero Interacciones, S. A. de C. V.

Otra de las auditorías financieras realizadas por la CMH, fue la que se comenta. A este respecto y en relación con los recursos para sanear a Banca Confía, S. A., la CMH señaló que se revisaron las actas de asambleas de accionistas, en las cuales se observó que sus pérdidas netas al 31 de diciembre de 1997 ascendieron a \$27,124.3 millones, y que la aportación de capital que esa institución consideró necesaria para solucionar su situación, ascendió a 26,534.2 millones.

Adicionalmente, se destacó que el FOBAPROA envió el 29 de junio de 1998 a la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, un comunicado sin número mediante el cual le informó que del monto de \$28,966.9 millones que recibió del gobierno Federal en 1997, canalizó a Banca Confía \$600.0 millones, mediante contrato de crédito simple celebrado el 28 de enero de 1998, acto que se consigna en la foja número 178771 de la escritura que contiene la reforma a los Estatutos Sociales y Nombramiento de Comisarios de Banca Confía, S. A., donde se establece que queda como garantía del pago de este crédito, la totalidad de los títulos representativos del capital social de la institución, y que corresponde al FOBAPROA el ejercicio de los derechos corporativos inherentes a las acciones de Banca Confía, S. A.

Como complemento de lo anterior, se señaló que se otorgaron \$9.7 millones a Banca Confía, S. A., por concepto de pago de intereses, importe calculado de acuerdo con las cláusulas en el contrato de crédito simple citado, generados a partir del 28 de enero de 1998 hasta el 20 de febrero del mismo año, fecha en que se suscribe un pagaré por \$25,924.5 millones. La suma de los importes por \$609.7 millones cubrió el 2.3 por ciento de la aportación de capital necesario; por el 97.7 restante, el 20 de febrero de 1998, el fondo suscribió un pagaré a favor de Banca Confía S. A. por \$25,924.5 millones y cubrió así el 100 por ciento de la aportación de capital requerido.

Las condiciones estipuladas en el pagaré, señala la CMH, implicaron que el Banco de México, en su carácter de fiduciario en el FOBAPROA, se obligara a cubrir a la orden de Banca

⁸⁷ Cfr. *Ibid.* pp. 373-378.

Confía, S. A. intereses mensuales a partir de la fecha de suscripción; en lo tocante al principal, lo cubriría mediante 16 pagos trimestrales iguales y sucesivos. De esta forma, se pagaron en 1997 a Banca Confía, S. A., intereses por \$1,799.9 millones.

En lo relativo a Serfin, la CMH expresó que en el referido comunicado de fecha 29 de junio de 1998, el FOBAPROA informó a la Dirección General de Crédito Público de la SHCP que en el periodo del 24 de octubre de 1997 al 19 de junio de 1998 entregó a Serfin un importe de \$7,323.1 millones; de dicha cantidad, el 24 de octubre de 1997, el FOBAPROA aplicó \$4,829.8 millones a la amortización del crédito simple en Unidades de Inversión que el Banco de México le otorgó, mediante el contrato del 1 de julio de 1997, para pagar parcialmente a Serfin la adquisición de flujos de créditos hipotecarios de su cartera.

Asimismo, manifestó que de conformidad con el contrato del 8 de noviembre de 1997, el FOBAPROA destinó \$125.6 millones para cubrir capital e intereses correspondientes a la contraprestación pactada con Serfin por la adquisición que realizó el Fondo sobre los derechos de crédito que adeudaba a Banca Serfin el Fideicomiso de Administración y Arrendamiento de la Central Termoeléctrica de Topolobampo.

Se señaló de igual forma que el FOBAPROA realizó pagos por \$719.2 millones por capital e intereses correspondientes a la contraprestación pagada por Serfin, relacionada con la adquisición por parte del Fondo de los derechos del fideicomiso destinado a operar los instrumentos de deuda externa del gobierno Federal, en poder de Serfin, mediante contrato de fecha 23 de diciembre de 1996, en el que se especifica que el capital e intereses que se deriven de estos instrumentos, se pagarán al FOBAPROA en su carácter de fideicomisario.

La CMH observó que el FOBAPROA llevó a cabo una erogación por \$1,648.5 millones para cubrir capital e intereses del pagaré que suscribió el 17 de diciembre de 1997, como consecuencia de la inversión realizada por Serfin con recursos que recibió de la empresa inglesa J. P. Morgan Securities, Ltd., que adquirió obligaciones subordinadas convertibles en acciones, mediante contrato del 26 de julio de 1996.

Por lo que se refiere a Unión, la CMH precisó que en el citado escrito del 29 de junio de 1998, turnado por el FOBAPROA a la Dirección General de Crédito Público de la SHCP sobre la utilización de recursos recibidos por el gobierno Federal, así como los Estados Financieros dictaminados del FOBAPROA correspondientes al ejercicio 1997, se constató que en dichos documentos no se registran pagos o apoyos efectuados con recursos federales a Unión. De igual forma, se señala que el FOBAPROA informó por escrito que no realizó operaciones que implicaran erogaciones en efectivo a favor de Unión durante 1997.

Por lo expuesto, la CMH concluyó con respecto a Unión que, en el ejercicio 1997, no recibió pagos o apoyos del Fondo provenientes de los 28,966.9 millones otorgados como subsidios del gobierno Federal.

Finalmente y por lo que se refiere a los recursos federales utilizados por el FOBAPROA para sanear financieramente al Grupo Financiero Interacciones, S. A. de C. V., la CMH solicitó al FOBAPROA información sobre los recursos provenientes de subsidios de 1997, destinados a dicho grupo financiero; en respuesta, el Fondo manifestó que durante el ejercicio auditado no realizó operaciones de saneamiento financiero con el citado intermediario, hecho que se constató al revisar el tantas veces referido escrito de fecha 29 de junio de 1998, así como el dictamen de los Estados Financieros del Fondo en el ejercicio 1997.

Con base en lo anterior, la CMH concluyó que el Grupo Financiero Interacciones, S. A. de C. V., no recibió recursos de los subsidios otorgados por al FOBAPROA por parte del gobierno Federal, durante 1997⁸⁸.

4.3.3.10 Revisión a la CNBV.

Con el oficio de apertura de auditoría número OCMH-FR-1132/98 de fecha 12 de octubre de 1998, la CMH notificó a la CNBV, el inicio de la revisión de las operaciones presentadas por el organismo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio 1997.

Para dicha revisión, la CMH llevó a 4 auditorías financieras 2 de legalidad; estas últimas, referentes a los procedimientos para la intervención administrativa o gerencial en Banco Obrero y Banco de Oriente⁸⁹.

4.3.3.11. Procedimiento para la intervención Administrativa o Gerencial de Banco Obrero.

El objetivo de dicha revisión consistió en verificar que los procedimientos para la intervención administrativa o gerencial a Obrero que aplicó la CNBV durante el ejercicio 1997, se hubiese ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables. De dicha revisión se concluyó:

“La CNBV declaró la intervención gerencial al Banco Obrero, S. A., aproximadamente tres años después de que tuvo conocimiento de las irregularidades en la operación del banco, mismos que ponían en peligro los intereses del público o de sus acreedores.

En el procedimiento para la intervención gerencial al Banco Obrero, S. A., la CNBV se ajustó a los Artículos 40, 41, 43 y 44 del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

La falta de un manual que regule los procedimientos para intervención administrativa o gerencial, impide contar con métodos y sistemas en todas las áreas de responsabilidad para que quede constancia del funcionamiento de los diferentes niveles de actuación en donde se precisen funciones y políticas mediante las cuales se ejecuten operaciones en forma eficiente.

En las visitas de inspección practicadas a Obrero por la CNBV durante los ejercicios de 1994, 1996 y 1997, no se levantaron actas circunstanciadas en que se hicieran constar las irregularidades detectadas, sin embargo, si se elaboraron los informes de gestión correspondientes”.

4.3.3.12. Procedimiento para la intervención Administrativa o Gerencial de Banco de Oriente, S. A.

El objetivo consistió en verificar que los procedimientos para la intervención administrativa o gerencial a Oriente, que aplicó la CNBV durante el ejercicio de 1997, se hubiesen ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables. Las conclusiones a las que se arribó fueron las siguientes:

⁸⁸ Cfr. *Ibid.* pp. 379-400.

⁸⁹ Cfr. México, Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, Tomo V, Vol. 2, p. 325-397.

“La CNBV declaró la intervención gerencial al Banco de Oriente, S. A., aproximadamente tres años después de que tuvo conocimiento de las irregularidades en la operación del banco, mismos que ponían en peligro los intereses del público o de sus acreedores.

En el procedimiento para la intervención gerencial al Banco de Oriente, S. A., la CNBV se ajustó a los Artículos 40, 41, 43 y 44 del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

La falta de un manual que regule los procedimientos para intervención administrativa o gerencial, impide contar con métodos y sistemas en todas las áreas de responsabilidad para que quede constancia del funcionamiento de los diferentes niveles de actuación en donde se precisen funciones y políticas mediante las cuales se ejecuten operaciones en forma eficiente.

En las visitas de inspección practicadas a Oriente por la CNBV durante los ejercicios de 1994, 1996 y 1997, no se levantaron actas circunstanciadas en que se hicieran constar las irregularidades detectadas, sin embargo, si se elaboraron los informes de gestión correspondientes”.

Como resultado de sendas auditorías de legalidad practicadas en la CNBV, la CMH presentó los resultados siguientes:

“En la revisión a los procedimientos para la intervención administrativa y gerencial de Banco Obrero, S. A., se observó que en la tramitación de los procedimientos para la intervención administrativa y gerencial a Banco Obrero, S. A. (sic.), la CNBV se ajustó a su marco jurídico en lo relativo a la designación de interventor gerente, la inscripción de sus nombramientos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la modificación de la intervención; sin embargo, el registro anual de visitas aprobado, no contó con un manual de procedimientos sobre la intervención administrativa y gerencial. Por último, se incurrió en omisiones en cuanto al levantamiento de actas de las visitas realizadas.

En Banco de Oriente, S. A., se observó que en la tramitación de los procedimientos al respecto, en relación con dicho banco, la CNBV observó su marco normativo en la emisión de la orden de intervención, la designación de interventores y la inscripción de sus nombramientos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y su notificación; sin embargo, hubo omisiones en el levantamiento de actas de irregularidades y de las correspondientes a las visitas especiales efectuadas a la institución, así como en los avisos que sobre el particular, debió remitir a la SHCP y al Banco de México”⁹⁰.

4.3.4. Acciones de Fiscalización en 1998

Revisión a la SHCP. Con el oficio número OCMH-RF-1729/99 del 19 de octubre de 1999, la CMH comunicó a la SHCP, la inclusión de la dependencia en los trabajos de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de 1998. En dicha revisión, la CMH llevó a cabo ocho auditorías especiales, ocho financieras y una auditoría de legalidad⁹¹.

⁹⁰ *Ibid.* pp. 396-397.

⁹¹ Cfr. México, Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998, Tomo III, Vol. 1, p. 7-230.

4.3.4.1. Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca.

Con el objetivo de verificar el destino del saldo otorgado al ADE como parte de los programas del FOBAPROA, la CMH realizó esta auditoría. Al respecto, se manifestó que de septiembre de 1995 febrero de 1997, lapso en el que tuvo vigencia el programa, se otorgaron recursos a las instituciones de crédito por \$3,216.6 millones, los cuales fueron revisados y aprobados por la CNBV de conformidad con la normativa establecida. De igual forma, se señala que el FOBAPROA dispuso de \$14,200.0 millones con cargo a los recursos del ADE para las operaciones de saneamiento financiero de Banco Inverlat, S. A. (6,200.0 millones) y Serfin (8,000.0 millones).

La CMH observó que el 16 de diciembre de 1997, el FOBAPROA le comunicó a la SHCP que al 1 de diciembre de 1997, el saldo por los recursos entregados para cumplir con los compromisos derivados de la aplicación del ADE, ascendía a \$19,395.3 millones y solicitaba instrucciones sobre la forma en que deberían entregarse al gobierno Federal y las acciones a realizar en caso de resultar saldos a cargo o a favor de las instituciones de crédito.

Asimismo, se precisó que el 23 de diciembre de 1997, la SHCP informó al FOBAPROA que, en virtud de que su Comité Técnico había aprobado su participación en la estrategia encaminada a apoyar a familias y empresas del país para garantizar el patrimonio de los ahorradores en las instituciones bancarias, contribuyendo con ello al saneamiento de la situación financiera de esas instituciones; consideró que los recursos no empleados y sus accesorios debían destinarse a apoyar otros programas prioritarios de saneamiento financiero directamente relacionados con el objeto de ese Fondo; dichos recursos reportaron un saldo de \$19,385.3 millones al 16 de diciembre de 1997⁹².

4.3.4.2. Programa para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero.

La CMH realizó esta auditoría con el objetivo de verificar que los recursos ejercidos en 1998 para los efectos del FINAPE, como parte de los programas de apoyo a deudores de la banca implementados por el gobierno Federal, se hubieran ejercido y registrado de conformidad con la normativa aplicable.

De esta forma, la CMH reportó que los apoyos otorgados a los deudores a través de las instituciones de crédito durante 1998, coincidieron con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año y con la expedición de las cuentas por liquidar certificadas. De los apoyos otorgados a las instituciones de crédito, al Banrural se le asignaron \$541.0 millones, monto que representó el 76.3 por ciento del total por lo cual se le seleccionó para la revisión.

Asimismo, se señala que el 9 de junio de 1998, la SHCP comunicó al FOBAPROA que se habían modificado los procedimientos para el envío de documentación establecidos por la CNBV en la circular número 1337 de fecha 2 de diciembre de 1996; por lo tanto, en lo relativo a los apoyos generados a partir del 1 de junio de 1998, dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes, los bancos presentarían a la CNBV la información relacionada con el cálculo de los apoyos generados durante el mes inmediato anterior.

Vencido dicho plazo, la CNBV, dentro de los cinco días hábiles siguientes y previo análisis de la información, emitiría su dictamen, enviándolo al FOBAPROA a más tardar el penúltimo día hábil bancario de cada mes. En caso de que la CNBV formulara observaciones respecto de

⁹² *ibid.* pp. 13-23.

la información, los bancos tendrían los dos días hábiles siguientes a la fecha de su notificación para efectuar las rectificaciones o justificaciones necesarias a fin de que la CNBV emitiera el dictamen definitivo. Los bancos que presentaran extemporáneamente la información perderían el derecho de cobrar intereses desde la fecha en que se hubiesen generado los apoyos hasta el último día del mes anterior a aquel en que la CNBV hubiera emitido su dictamen definitivo.

De esta forma, señala la CMH, y por lo que corresponde al Banrural, la CNBV manifestó en sus dictámenes que la información cumplía razonablemente los requisitos establecidos para su presentación de forma que dicha institución tendría derecho al cobro de diversas cantidades⁹³.

4.3.4.3. Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Con el objetivo de verificar que los recursos ejercidos en 1998 para los efectos del FOPYME, como parte de los programas de apoyo a los deudores de la banca implementados por el gobierno Federal, se hubieran ejercido y registrado de conformidad con la normativa aplicable, la CMH realizó esta auditoría.

En este sentido, se señaló que los registros recibidos por el Banrural en el ejercicio de 1998 se registraron en cuatro pólizas contables, afectando las cuentas que correspondían conforme al Catálogo General de Cuentas de las Instituciones de Banca de Desarrollo.

De igual forma, la CMH señaló que el despacho de contadores Gossler, S. C., que revisó los programas de apoyo a deudores de la banca en los 13 bancos que integran el sistema Banrural, emitió el dictamen destacando que en su opinión “la administración del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., ha llevado a cabo la ejecución de los programas: ... Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa... durante los ejercicios 1995, 1996, 1997 y 1998, de acuerdo con la normatividad vigente establecida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, en lo relativo a requisitos, condiciones y características que deben satisfacerse para recibir apoyo financiero del Gobierno Federal, así como la correcta aplicación de los beneficios otorgados con los recursos del Gobierno Federal en cuyo cálculo quedaron comprendidos todos los acreditados que debieron recibir beneficios.

Adicionalmente y con el objeto de verificar que efectivamente los acreditados hubieran recibido los beneficios del FOPYME, se realizó una visita a las sucursales “Irapuato” y “Celaya” del Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C., y de un total de 5 clientes adheridos al FOPYME en ambas sucursales, se revisaron el 100 por ciento de los expedientes de crédito por un monto de \$15.6 millones.

Como resultado, la CMH comprobó que los apoyos se otorgaron de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo y los convenios y circulares correspondientes⁹⁴.

4.3.4.4. Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda.

La CMH realizó esta auditoría con el objetivo de verificar que los recursos ejercidos en 1998 para los efectos del Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la

⁹³ *Ibid.* pp. 23-39.

⁹⁴ *Ibid.* pp. 39-54.

Vivienda, como parte de los programas de apoyo a deudores de la banca implementados por el gobierno Federal, se hubieran ejercido y registrado de conformidad con la normativa aplicable.

De esta forma, se menciona que para ministrar los recursos asignados a este Programa para el ejercicio de 1998, la SHCP expidió 15 cuentas por liquidar certificadas. Así, el FOBAPROA solicitó a la SHCP que los recursos fueran depositados en una cuenta en Banco de México, a fin de cubrir los intereses generados durante el periodo por los apoyos que otorgaron las instituciones de crédito por cuenta del gobierno Federal al amparo del Programa en comentario; en este sentido, las instituciones de crédito otorgaron, al amparo de este Programa, bonificaciones y descuentos por \$7,200.2 millones, los cuales generaron intereses por \$1,537.7 millones capitalizables durante los dos primeros años.

Adicionalmente se señala que en el ejercicio 1998, el gobierno Federal cubrió a las instituciones de crédito intereses por \$826.3 millones sobre créditos otorgados, distribuidos en \$180.4 millones por los apoyos de vivienda tipo FOVI y \$645.9 millones por los beneficios retroactivos y por descuentos. Se mencionan los pagos por \$826.3 millones, y se señala que corresponden a los intereses generados con base en el capital más interés, que no serían capitalizables y se pagarían trimestralmente a partir del segundo año, dependiendo del tipo de crédito en que se aplicarían las bonificaciones y descuentos. Por lo tanto, señala la CMH, se compararon los intereses pagados a las instituciones de crédito de acuerdo con la metodología establecida y en los términos del Programa en comentario, con resultados satisfactorios⁹⁵.

4.3.4.5. Programa de Beneficios Adicionales a la Planta Productiva.

Con el objetivo de verificar que los recursos destinados en 1998 al Programa de Beneficios Adicionales a la Planta Productiva, como parte de los programas de apoyo a los deudores de la banca implementados por el gobierno Federal, se hubieran ejercido y registrado de conformidad con la normativa aplicable, la CMH realizó esta auditoría.

En este sentido, se hizo mención de que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998, en el “Resumen de Egresos por Capítulo y Concepto” del Ramo 29 “Erogaciones para la Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero”, partida 9403 “Subsidios a Intermediarios Financieros”, se presentó un presupuesto original de \$10,719.0 millones y un presupuesto ejercido de \$10,106.8 millones. De acuerdo con el “Estado del Servicio de la Deuda Pública” y el “Costo Financiero de la Deuda del Gobierno Federal por Ramos”, del gasto ejercido, \$2,001.1 millones se erogaron en los programas de apoyo a deudores de la banca y \$8,105.7 millones en los de saneamiento financiero.

En este sentido, la CMH señala que, como se comprobó mediante la revisión de los oficios de las afectaciones presupuestarias correspondientes, la SHCP autorizó reducciones y ampliaciones compensadas en el Ramo 29 “Erogaciones para la Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero” que incluían una reducción en el presupuesto del Programa de Beneficios Adicionales a la Planta Productiva de \$50.2 millones, que explica la diferencia entre el presupuesto original de \$190.4 millones y el ejercido que se presentó en la Cuenta Pública.

⁹⁵ *Ibid.* pp. 54-68.

Finalmente, se señaló que los intereses pagados por el gobierno Federal a las instituciones de crédito, se realizaron de acuerdo con la metodología establecida, sin determinarse diferencias con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998⁹⁶.

4.3.4.6. Revisión al FOBAPROA.

Mediante oficio número OCMH-FR-0214/00 del 28 de febrero de 2000, la CMH informó al IPAB la revisión de las Transferencias de las Operaciones y Obligaciones del FOBAPROA al IPAB, para su inclusión en los trabajos de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio 1998.

Para llevar a cabo lo anterior, se practicó una auditoría especial con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades asignadas al IPAB en los Artículos transitorios de la LPAB y demás normativa aplicable⁹⁷.

Asimismo, la CMH destaca que, tanto por las características de temporalidad consignadas en los Artículos transitorios, como por el volumen de las operaciones y duración de los procesos involucrados, no fue posible abarcar el universo total de la fiscalización en una sola revisión; por ello, la propia CMH consideró pertinente mantener una auditoría de carácter permanente, que permitiera dar puntual seguimiento de las obligaciones establecidas en la LPAB, como pueden ser: procesos judiciales emprendidos, las transacciones reportables del informe del auditor Michael W. Mackey, la suscripción de los contratos del Nuevo Programa que sustituye al de capitalización y compra de cartera, la modificación de los estatutos sociales de las instituciones de banca múltiple, el saneamiento financiero de las instituciones, la aplicación de cuotas ordinarias, la extinción del FOBAPROA y del Fameval, y la enajenación de los bienes transferidos al IPAB, entre otros aspectos.

La importancia y el elevado monto de los recursos federales involucrados precisan que la fiscalización, transferencias y operaciones relativas al ejercicio de 1998 y acumuladas de años anteriores, tengan una continuidad a través de auditorías de seguimiento respecto a la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones originadas con motivo de la revisión inicial practicada por la CMH, así como sobre las operaciones correspondientes a ejercicios posteriores.

Como resultado de la revisión efectuada al IPAB, se formularon ocho recomendaciones relacionadas con las operaciones del PCCC, las cuales se presentaron en los términos siguientes:

“De la revisión de las transferencias de las operaciones y obligaciones a asumidas por el IPAB de conformidad con los primeros 16 Artículos transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se concluyó que, en términos generales, el IPAB ha cumplido con los ordenamientos legales citados; sin embargo, es necesario que refuerce sus medidas de control sobre los bienes muebles e inmuebles que tiene bajo su custodia, sobre los programas de saneamiento financiero, y sobre la cartera crediticia del Nuevo Programa que sustituya a la del Programa de Capitalización y Compra de Cartera”⁹⁸

⁹⁶ *Ibid.* pp. 69-75.

⁹⁷ *Cfr.* México, Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998, Tomo III, Vol. 2, p. 481-516.

⁹⁸ *Ibid.* p. 516.



CAPÍTULO 5

LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

5.1. ANTECEDENTES

1. El 26 de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, la iniciativa de adiciones a la Ley del Banco de México; de expedición de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y de reformas a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares.
2. El 31 de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, la iniciativa de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes y para reformar la Ley del Banco de México, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley General de Deuda Pública.
3. Con fecha 19 de noviembre de 1998, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley de Protección al Ahorro.

Del análisis de las iniciativas de la Ley Federal de Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, presentadas por el Ejecutivo Federal, así como de la iniciativa de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), se puede destacar lo siguiente:

- a) Las iniciativas del Ejecutivo Federal preveían la creación de dos organismos descentralizados, en tanto que la iniciativa del Partido Acción Nacional contemplaba sólo la creación de un ente público.
- b) Las iniciativas del Ejecutivo Federal solicitaban la consolidación como deuda pública directa de un monto de \$552,300 millones de pesos de manera incondicional, que había asumido el gobierno como deuda contingente, en tanto que la iniciativa del Partido Acción Nacional declaraba la no-consolidación como deuda pública directa de dicho monto.

- c) A diferencia de la propuesta del Ejecutivo, la iniciativa del PAN planteaba un esquema de reasignación del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo, la práctica de auditorías integrales a los programas de rescate financiero y, en su caso, el fincamiento de responsabilidades a quienes hubieren incurrido en actos contrarios a la ley, y por último, preveía un esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate financiero para su transferencia al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Finalmente, los días 12 y 13 de diciembre de 1998, la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente, aprobaron la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual fue publicada por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

5.2. LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

5.2.1. Panorama

La LPAB consta de cinco títulos, cuyo contenido se resume como sigue:

El Título Primero, se refiere al “Objeto de la Ley”, que consiste en establecer un Sistema de Protección al Ahorro Bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas en la misma; regular los apoyos a las instituciones de banca múltiple y establecer las bases para la organización y funcionamiento de un organismo descentralizado, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB o Instituto, indistintamente).

El Título Segundo “Del Sistema de Protección al Ahorro Bancario”, relaciona y describe las obligaciones garantizadas y aquéllas que el IPAB no garantizará, debiendo destacarse entre estas últimas las resultantes de actos u operaciones ilícitas; los términos de pago de las obligaciones garantizadas; las cuotas que deberán cubrir las instituciones de banca múltiple; los apoyos y programas para el saneamiento financiero de dichas instituciones; un capítulo específico dedicado a la administración cautelar y, finalmente, otro referido a los procedimientos para el caso de liquidación, suspensión de pagos y quiebra de las instituciones.

El Título Tercero “De los Bienes”, contiene las normas relativas a la adquisición y régimen de los bienes del Instituto, así como los procedimientos de administración, enajenación y control de dichos activos.

El Título Cuarto “Del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”, se refiere a las atribuciones y el patrimonio del IPAB, sus órganos de gobierno y administración, destacando particularmente designación y facultades de la Junta de Gobierno y del Secretario Ejecutivo, así como lo correspondiente a los demás servidores públicos del Instituto y los informes y la vigilancia que sobre sus actividades se ejercerá, destacándose en este aspecto las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión para convocar al Secretario Ejecutivo del Instituto a informar sobre las actividades de esa entidad.

El Título Quinto “De las Sanciones”, se refiere a las infracciones a la ley y las sanciones consecuentes.

Asimismo, la LPAB contiene 21 Artículos transitorios, a través de los que se resuelven diversas cuestiones referentes a la creación del IPAB, la integración de sus órganos de gobierno y la asunción de activos y responsabilidades del Fondo de Protección al Ahorro y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como otros aspectos relacionados con las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados y los programas en operación a cargo de diversas dependencias y entidades públicas.

A continuación se presenta una exposición más detallada del contenido de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, resaltando los aspectos que se consideran relevantes de dicho ordenamiento.

5.2.2. Objeto de la LPAB

Como se mencionó con anterioridad, la LPAB tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

De acuerdo con la ley, el sistema de protección al ahorro bancario es administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

5.2.3. El Sistema de Protección al Ahorro Bancario

El IPAB garantiza los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.⁹⁹

Por otra parte, la LPAB establece la obligación de las instituciones de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas en los términos de la propia Ley.

Asimismo, se establece que el IPAB procederá a pagar las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de la Institución, con los límites y condiciones previstos en la LPAB, cuando se determine: i) la liquidación de una institución bancaria, o ii) se declare el concurso mercantil de ella.

⁹⁹ Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

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

II. Aceptar préstamos y créditos;

...

La ley establece que el monto de las obligaciones garantizadas a pagar a cada persona, por institución, se deberá calcular en unidades de inversión, con base en el saldo, por principal y accesorios, que tengan las referidas obligaciones, en la fecha en que el IPAB publique la resolución relativa a la liquidación, o concurso mercantil de la institución de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha. Por último, en este capítulo, se establecen aquellas operaciones que no serán garantizadas por el IPAB, como son: las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la Institución; los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador (las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos quedarán cubiertas en términos del Artículo 6o. de la LPAB, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados); las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del Artículo 400 Bis del Código Penal Federal (lavado de dinero).

El límite en cuanto al monto de las obligaciones garantizadas que cubrirá el IPAB es hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Se establece el supuesto de que en caso de que una persona tenga más de una cuenta garantizada en una misma institución y la suma de sus saldos excediera a la cantidad antes mencionada, el IPAB únicamente pagará el monto garantizado, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas.¹⁰⁰

Por otra parte, la LPAB prevé un plazo de sesenta días siguientes a la fecha en que el IPAB publique la resolución relativa a la liquidación o concurso mercantil de la institución, para presentar una solicitud de pago adjuntando las copias de los contratos, estados de cuenta, u otros justificantes de las operaciones garantizadas realizadas con la Institución.¹⁰¹

Asimismo, la Ley señala que el Instituto pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que haya tomado, en términos de la LPAB, posesión del cargo de liquidador o síndico de la institución, según se trate.

Es importante señalar que por el solo pago de las obligaciones garantizadas, el IPAB se subrogará en los derechos de cobro en la liquidación, o concurso mercantil de la institución,

¹⁰⁰ Por lo que se refiere al tratamiento que se deberá dar a las cuentas mancomunadas o que tienen más de un titular, con fecha 27 de noviembre de 2001, el IPAB publicó en el Diario Oficial de la Federación "Las Reglas Generales para el Tratamiento de Cuentas Mancomunadas o que tengan más de un titular a que se refiere el Artículo 14 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario", las cuales fueron actualizadas mediante resolución publicada el 20 de agosto de 2002.

¹⁰¹ Para tal efecto, el IPAB, con fecha 23 de agosto de 2002 publicó en el Diario Oficial de la Federación "La Resolución por la que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario da a conocer las Disposiciones Relativas al Procedimiento de Pago de Obligaciones Garantizadas", reformada con la resolución, publicada el 28 de noviembre de 2002.

con los privilegios correspondientes a las personas a las que se les hizo dicho pago, hasta por el monto cubierto, siendo suficiente título el documento en que conste el pago referido. Los derechos de cobro del Instituto antes señalados, tendrán preferencia sobre aquellos correspondientes al saldo no cubierto por éste de las obligaciones garantizadas.

También se prevé que el monto excedente de las obligaciones garantizadas a cargo de la institución de que se trate, que no hubiese sido cubierto por el Instituto, podrá ser reclamado por las personas a las que se les hizo efectivo el pago de dichas obligaciones, directamente a dicha Institución conforme a las disposiciones aplicables.

De igual manera, en caso de que alguna persona no esté de acuerdo en recibir del Instituto el monto correspondiente a las obligaciones garantizadas a su favor, podrá reclamar la cantidad relativa a la totalidad de las obligaciones garantizadas directamente al banco, de acuerdo al contrato o título respectivo, así como en términos de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas aplicables.

Por otro lado, la LPAB establece la obligación de las instituciones bancarias de pagar al Instituto las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Junta de Gobierno.

Las cuotas ordinarias diferentes para las instituciones, se determinarán en función del riesgo a que se encuentren expuestas, con base en el nivel de capitalización de cada una de ellas y de acuerdo a otros indicadores de carácter general.

Dichas cuotas ordinarias no podrán ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones. Las cuotas extraordinarias no excederán en un año, del 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones.

La suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder, en un año, del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de las instituciones. El Instituto publicará trimestralmente el monto de los pagos efectuados por cada institución por concepto de las cuotas y remitirá al Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el informe financiero.

Excepcionalmente, el Instituto, por sí o a solicitud de la Comisión, podrá otorgar apoyos financieros tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una institución bancaria para favorecer el cumplimiento de sus obligaciones.

Dichos apoyos podrán otorgarse mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de Bienes. La LPAB establece los supuestos en los que proceden los apoyos mencionados financieros que se otorguen a las instituciones.

El Instituto deberá publicar en los meses de marzo y septiembre un informe sobre los apoyos otorgados en el semestre calendario inmediato anterior y remitirlo al Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, la LPAB establece las condiciones bajo las cuales se otorgarán los apoyos de liquidez, las cuales son que: i) no podrán exceder en su plazo, de seis meses, término que podrá ser prorrogado por una sola vez; ii) se ordene una inspección con cargo a la institución a fin de supervisar la correcta aplicación de los apoyos, y iii) las obligaciones de la institución por los apoyos financieros que otorgue el Instituto deberán quedar garantizadas con las acciones con derecho a voto pleno representativas del capital social ordinario de la institución apoyada.

Para aquellos casos en que la institución requiera ser capitalizada para recuperar su estabilidad, el Instituto, en ejercicio de los derechos corporativos de las acciones, o una vez adjudicadas éstas, podrá efectuar las aportaciones de capital de acuerdo a las condiciones que señala la LPAB.

Las instituciones estarán obligadas a proporcionar al Instituto la información que éste le solicite para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los datos que permitan estimar su situación financiera, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que ponga en riesgo su estabilidad financiera. Cabe señalar que las instituciones no estarán sujetas al secreto bancario y fiduciario (materia del primer párrafo del Artículo 117 y en el Artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito), por lo que hace a la obligación de entregar al Instituto la información antes señalada.

Según la LPAB, en caso de que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos. Esta garantía deberá hacerse constar, de conformidad con la legislación aplicable, en los títulos de crédito u otros instrumentos en que estén documentadas dichas obligaciones.

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

De conformidad con lo establecido en el Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LPAB establece que la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a que se refiere la Ley.

La LPAB establece que sólo tendrá lugar la administración cautelar cuando el Instituto hubiere otorgado apoyo financiero a alguna Institución, en los términos del Capítulo anteriormente descrito, formulando la declaración correspondiente.

El Instituto, en virtud de la administración cautelar, se puede constituir como administrador único de un banco, substituyendo a la asamblea general y al consejo de administración, designándose para tal efecto por la Junta de Gobierno a la persona que ejercerá dicha administración cautelar de acuerdo facultades determinadas en la Ley.

La Ley determina que el Instituto desempeñará las funciones de liquidador o síndico en las instituciones que se encuentren en estado de liquidación, o en concurso mercantil, las cuales podrá ejercer con su personal o a través de apoderados que para tal efecto designe. El apoderamiento podrá ser hecho a favor de persona física o moral.

Se establece que el Instituto podrá determinar la disolución y liquidación de las instituciones o solicitar, en términos de las disposiciones aplicables el concurso mercantil.

5.2.4. Los bienes del IPAB

El Instituto, en el ejercicio de sus facultades, y conforme a lo establecido en el Artículo 28 de la Ley, podrá adquirir, directamente o a través de fideicomisos en los que sea fideicomisario, bienes propiedad de las instituciones que se sujeten a sus programas de saneamiento financiero (definidos como "Bienes").

La LPAB prevé que los Bienes, independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, por tanto, no les serán aplicables las disposiciones legales y administrativas correspondientes, ni aun las de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público.

La LPAB también establece que no computarán las inversiones que realice el Instituto en las instituciones, intermediarios financieros y otros tipos de sociedades y asociaciones, para considerarlas como empresas de participación estatal y, por lo tanto, no estarán sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y normas administrativas aplicables a las entidades públicas.

La ley estatuye que el Instituto deberá administrar y enajenar los Bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. Para el mejor cumplimiento del objeto de la Ley, el Instituto debe proceder a la brevedad posible a la enajenación de los Bienes y procurar que se realice en los términos económicos y financieros más convenientes, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

El Instituto podrá optar por encomendar a las propias instituciones apoyadas, o en su caso, a terceros especializados, los procesos de recuperación, enajenación y administración de Bienes, cuando ello coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos, o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable.

La enajenación de los Bienes será mediante subasta pública, a menos que por la naturaleza o condiciones de venta de los Bienes específicos respectivos, la Junta de Gobierno considere que ese procedimiento no permita obtener las mejores condiciones económicas para el Instituto, caso en el que la propia Junta de Gobierno podrá autorizar que las ventas se realicen por licitación pública con las reglas, términos y condiciones que la misma establezca.

Cuando se trate de la enajenación de Bienes que, por sus características específicas, no sea posible la recuperación a valor de avalúo, debido a las condiciones imperantes en el mercado, la Junta de Gobierno podrá autorizar la enajenación a precio inferior. Esto, si a su juicio, es la manera de obtener las mejores condiciones de recuperación, una vez consideradas las circunstancias financieras prevaecientes.

La Junta de Gobierno del IPAB podrá autorizar la enajenación de los Bienes que hayan sido declarados monumentos nacionales artísticos o históricos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, así como otorgar en donación o el uso a título gratuito de los mismos a favor de organismos autónomos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de la administración pública de cualquier entidad federativa. Para el caso de donación, sólo podrá realizarse a la Secretaría de Educación Pública.

En los términos de la fracción XXI, Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública cuidará que estos Bienes sean exhibidos para el público en general.¹⁰²

¹⁰² Adicionado el 1º de junio de 2001.

Una vez hechas las enajenaciones, el otorgamiento del uso a título gratuito o las donaciones a que se refieren los Artículos anteriores, el Instituto deberá remitir un informe detallado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como a la Cámara de Diputados a través de su Comisión de Cultura, en un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su formalización.

El Instituto deberá enviar anualmente al Ejecutivo Federal, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, un ejemplar de la memoria a que se refiere el Artículo anterior, para que conjuntamente con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio correspondiente se presente a la Cámara de Diputados.

5.2.5. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

La LPAB establece que el Instituto tiene por objeto: i) Proporcionar a las instituciones, en beneficio de los ahorradores, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones garantizadas a cargo de dichas instituciones, y ii) administrar, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Se establece que el patrimonio del Instituto se forma principalmente por las cuotas que cubran las instituciones conforme a lo señalado en el Artículo 21 de esta Ley; los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice; los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones; los recursos provenientes de financiamientos; los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto y los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la presente Ley.

El gobierno y administración del Instituto están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine.

La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los tres primeros vocales señalados en el párrafo anterior designarán sendos suplentes.

Los cuatro vocales antes mencionados, serán designados por períodos de cuatro años, que serán escalonados, sucediéndose cada año, e iniciándose el primero de enero del año respectivo. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designados vocales de la Junta de Gobierno, para otro período por una sola vez.

Asimismo, la LPAB señala las facultades competencia de la Junta de Gobierno, entre las que se destacan: i) resolver sobre la procedencia de que el Instituto otorgue apoyos previstos en la Ley; ii) declarar la administración cautelar, así como aprobar la liquidación o la solicitud de concurso mercantil de las instituciones, iii) aprobar las cuotas ordinarias, los criterios para las cuotas diferenciadas, así como, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuotas extraordinarias, iv) establecer políticas y lineamientos para la administración y enajenación de los Bienes del Instituto, y v) aprobar, a propuesta del Secretario Ejecutivo, la designación de los apoderados del Instituto en el desempeño de administraciones cautelares,

liquidadores o síndicos, así como aprobar la estructura administrativa básica del Instituto, entre otras.

Se establece que las sesiones de la Junta de Gobierno se celebrarán bimestralmente, y de manera extraordinaria, cuando por las circunstancias que se presenten se considere necesario, previa convocatoria que, a requerimiento de cualquiera de sus integrantes o del Secretario Ejecutivo, haga el secretario de la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y en su ausencia por su suplente. Las resoluciones requerirán del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes.

La LPAB establece los requisitos para ser Secretario Ejecutivo, así como las atribuciones competencia del Secretario Ejecutivo, destacándose:

- i) administrar al Instituto, contando con amplias facultades para ello,
- ii) ejercer la representación del Instituto;
- iii) cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno, entre otras.

En cuanto a las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores públicos, éstas se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y las condiciones generales de trabajo que al efecto se determinen. Así, los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La LPAB establece que cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, podrá citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.

En el Artículo 89 de la LPAB se dispone que el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, designará un comisario y un auditor externo del Instituto los cuales tendrán, — sin perjuicio de la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (hoy Auditoría Superior de la Federación) y del Contralor Interno— las más amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del Instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta.

5.2.6. Infracciones y Sanciones

El Título Quinto de la LPAB establece las infracciones de las instituciones que, en términos de la LPAB resultan sancionables, como son: i) no proporcionar al Instituto la información y documentación que le requiera en términos de la LPAB; ii) no entregar al Instituto los informes en los términos y plazos establecidos; iii) no cubrir, en tiempo y forma las cuotas a su cargo; iv) no presentar el programa de saneamiento financiero al Instituto, cuando así se requiera, en los términos de la ley; v) no cumplir, en sus términos, con el programa de saneamiento financiero que le hubiere sido aprobado por el Instituto; vi) rehusarse, impedir u obstaculizar el ejercicio de las facultades que esta ley le confiere al Instituto, así como vii) incumplir cualquier otra disposición establecida en la LPAB.

La LPAB establece, del mismo modo, las sanciones que el Instituto impondrá por las infracciones administrativas mencionadas.

5.3. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

5.3.1. El Nuevo Programa previsto en el Artículo Quinto Transitorio

La LPAB, en su Artículo quinto transitorio, dispuso que el IPAB asumiera los pasivos del PCCC del FOBAPROA mediante un programa (denominado Nuevo Programa) que los bancos participantes tenían la opción de aceptar o no aceptar. Dicho precepto previó que la auditoría que había sido ordenada por la Cámara de Diputados se utilizaría para detectar las operaciones irregulares e ilegales, a efecto de que éstas últimas fueran excluidas del Nuevo Programa que sustituiría al PCCC y fueran reemplazadas por otros activos. En todo caso, las irregularidades habrían de dar lugar al fincamiento de las responsabilidades procedentes.

5.3.2. La opción de canje: el Nuevo Programa

El Artículo quinto transitorio de la LPAB constituye el tránsito entre el régimen jurídico del FOBAPROA y aquél correspondiente al IPAB. A la letra dice:

“Artículo Quinto Transitorio. El Fideicomiso a que se refiere el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de “capitalización y compra de cartera” y de dar cumplimiento a lo señalado en el Artículo Séptimo Transitorio de este Decreto, a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

El Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

En la medida que las operaciones del Fondo sean auditadas, se procederá conforme a lo siguiente:

- I. En caso de que la auditoría 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 auditorías, las Instituciones correspondientes podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar 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.

Simultáneamente con lo anterior, el Instituto otorgará a las citadas personas una garantía o instrumento de pago que cubra los referidos derechos de cobro, en los términos y condiciones que se indiquen en las Reglas Generales que para su efecto emita la Junta de Gobierno del Instituto. A esta garantía o instrumento, le será aplicable lo dispuesto en los Artículos 45 y 47 de esta Ley.

El Instituto deberá formular y hacer del conocimiento de los interesados, las referidas Reglas Generales, a más tardar treinta días naturales después de que haya iniciado sus operaciones.

En caso de que durante las auditorías se detecten créditos ilegales el Instituto, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podrá optar por rechazar y devolver los mismos a las Instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto. En caso contrario, éste reducirá el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago respectivo.

Cuando la ilegalidad del crédito sea atribuible a la administración de la institución de que se trate, ésta deberá absorber el costo de dicho crédito, al efecto el Instituto reducirá el monto de la garantía o instrumento de pago.

Las Reglas Generales deberán sujetarse estrictamente a lo siguiente:

- A) Se establecerá el mecanismo para que los interesados puedan afectar en fideicomiso los derechos de cobro que les devuelva el Fideicomiso a que se refiere el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, y de esta manera estén en posibilidad de emitir títulos de crédito a través del fideicomiso, con el objeto de realizar colocaciones y obtener liquidez;
- B) El Instituto y las Instituciones participantes en el nuevo programa, convendrán una fórmula que obligue a las Instituciones a la obtención de los mejores resultados en los procesos de administración y cobranza de los créditos designados dentro del referido programa. El convenio respectivo preverá sanciones aplicables a las Instituciones, que no acrediten haber adoptado las medidas y providencias para efectuar una diligente administración y cobranza de tales créditos;
- C) El Instituto y las Instituciones, acordarán un mecanismo propicio para que el costo derivado de los créditos a que se refiere el párrafo anterior, que no fueran cubiertos totalmente, se absorba preferentemente con cargo a las Instituciones y por el sistema financiero;
- D) Se establecerán incentivos para que los deudores realicen un pronto pago, así como los mecanismos que induzcan, preferentemente, el pago de los grandes deudores que cuenten con activos para hacer frente a sus compromisos derivados de los derechos de cobro que han sido garantizados por el Instituto.

Para participar en el nuevo programa, la Institución de que se trate, deberá cumplir con los niveles de capitalización establecidos por las disposiciones aplicables. El Instituto cuidará que durante la vigencia de las garantías o de los instrumentos de pago, las Instituciones cuenten con un nivel de capitalización adecuado para la promoción de la actividad crediticia del país.”

Cabe subrayar, de manera muy general, las siguientes ideas fundamentales en el precepto legal citado en relación con las auditorías:

- (i) En caso de que las auditorías reportaran irregularidades, se procedería a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar, asumiendo los infractores la responsabilidad legal y económica correspondiente.

- (ii) Una vez concluidas las auditorías, los bancos podrían optar por cancelar sus operaciones con el FOBAPROA, canjeando sus instrumentos de pago por unos nuevos a cargo del IPAB, en términos de la Reglas Generales para el Intercambio de Pagarés emitidas por la Junta de Gobierno del propio Instituto (en lo sucesivo, las “Reglas”). El contenido de tales Reglas Generales se encuentra delineado en la misma norma comentada. Las Reglas constan como anexo de este informe.
- (iii) En caso de que se detectaran créditos ilegales en las auditorías, el IPAB podría optar por conservar o rechazar y devolver dichos créditos con los bancos. En caso de que opte por rechazar y devolver y el banco no realice la sustitución a satisfacción del IPAB entonces éste, reducirá el monto del pagaré. Si la ilegalidad era atribuible al banco, éste debía absorber el costo del crédito.

La sustitución o reducción de créditos debe realizarla el IPAB en un momento posterior a que asuma la obligación. Debe ser el IPAB y no el Fobaproa quien realice dicha sustitución o reducción.

En un plano más específico, uno de los mayores problemas interpretativos inherentes al Artículo quinto transitorio de la LPAB residió originalmente en dilucidar el concepto de “auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados”. La discusión obedecía a que bajo una posición, las auditorías a que se refiere la Ley fueron las realizadas y concluidas bajo la coordinación del señor Mackey; bajo una segunda posición, la ley alude a las llamadas auditorías GEL que se describirán más adelante. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en dos sentencias definitivas¹⁰³ que tales auditorías son las que se llevaron a cabo en el entorno del Programa 95-98, es decir, las encomendadas al señor Mackey.

En esos términos, cuando el IPAB notificó que habían terminado las auditorías de Mackey comunicó a los bancos que era momento de que ejercitaran su opción. Los bancos optaron por adherirse al Nuevo Programa.

El Artículo quinto transitorio de LPAB establece que, una vez concluidas las auditorías, los bancos participantes en el PCCC podrían dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el FOBAPROA, para lo cual debían regresar a dicho fondo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor.

A cambio, el FOBAPROA estaba obligado a devolverles los derechos de cobro de la cartera objeto del PCCC y, simultáneamente con lo anterior, el IPAB les otorgaría una garantía o instrumento de pago que cubriera los referidos derechos de cobro.

Estas auditorías fueron terminadas. El auditor Mackey presentó su informe de resultados al Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías del FOBAPROA de la Cámara de Diputados. El informe fue recibido por la Cámara de Diputados el 23 de julio de 1999, en virtud de lo cual fue extendido al señor Mackey el finiquito correspondiente por la Comisión Parlamentaria correspondiente (ver anexo).

En septiembre de 1999 el IPAB notificó a los bancos que las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados habían concluido y que contaban con un plazo de 30 días para solicitar su incorporación al Nuevo Programa y extinguir su relación con el FOBAPROA, en caso de que así optaran conforme a lo previsto en el Artículo quinto transitorio. Como se dijo antes, los bancos participantes en el PCCC que subsistían entonces (Banamex, Bancomer, Bital, Banorte y BBV) optaron por el Nuevo Programa.

¹⁰³ Las que resolvieron las controversias constitucionales 26/99 y 91/03.

El detalle del cumplimiento del Artículo Quinto Transitorio se expone en el capítulo 7 del presente Informe.

5.3.3. Sustitución de créditos y reducción del costo fiscal en el Nuevo Programa

En su origen, la iniciativa hacía referencia a que la auditoría del señor Mackey tendría que detectar las operaciones ilícitas, fraudulentas, o contrarias a los sanos usos y prácticas bancarias. Sin embargo, a raíz del debate parlamentario, ésta se modificó para sólo hacer referencia a operaciones irregulares e ilegales. Adicionalmente, la ley define los efectos para los que habrían de hacerse tales calificaciones:

- a) Las operaciones irregulares darán lugar a la imputación de responsabilidades.
- b) Las operaciones ilegales detectadas durante la auditoría podrán excluirse del PCCC y sustituirse por los bancos por otros activos.
- c) Las operaciones ilegales no sustituidas y las ilegales por causas imputables a los funcionarios del banco serán excluidas del PCCC y su valor será deducido del monto a pagar por el IPAB.

La LPAB, en suma sólo permitía la sustitución o eliminación de créditos en caso de detectarse ilegalidades durante la auditoría.

En efecto, el citado Artículo Quinto Transitorio:

- (i) Concede la opción a los bancos para mantener los pagarés del FOBAPROA y del gobierno federal.
- (ii) Reconoce el mismo valor a los instrumentos expedidos por el FOBAPROA y el IPAB en la medida en que otorga a los bancos la opción de canjear los pagarés del FOBAPROA y del gobierno por pagarés del IPAB.
- (iii) Otorga una garantía soberana prevista en los Artículos 45 y 47 de la LPAB, que representa el compromiso del Congreso para proveer al IPAB de los recursos presupuestales que pudiera requerir para cumplir con sus obligaciones de pago.
- (iv) Instaure excepciones limitativas al principio de respeto a los derechos adquiridos de los bancos. En caso de actualizarse las hipótesis normativas previstas en tales excepciones (detección en las auditorías de créditos ilegales no sustituidos o imputables al banco), podría producirse la reducción del costo fiscal del PCCC al ser sustituido por el nuevo programa del IPAB.

En el listado nominativo presentado por el auditor Mackey como resultado de las auditorías se revelan créditos ilegales cuyo monto alcanza los 6 mil millones de pesos y no incluye operaciones de las incorporadas al PCCC (ver anexos). Por ello esta auditoría no produjo la sustitución o eliminación de créditos en el Nuevo Programa.

Por otra parte, la ley establece en los incisos B y D de su Artículo quinto transitorio (que norman el contenido de las llamadas “Reglas Generales”) posibles maneras de reducir el costo fiscal del rescate: la determinación de fórmulas que obliguen a los bancos a obtener los mejores resultados en la cobranza de la Cartera Designada y acuerdos con los bancos para que el costo derivado de los créditos que no se cobren en su totalidad, se absorba preferentemente con cargo a las instituciones y al sistema financiero.

Tales esquemas, según lo ordenado en la misma ley deben estar previstos en las Reglas Generales y requerían del consentimiento de los bancos.

5.3.4. Saneamientos e intervenciones reguladas en el Artículo Séptimo Transitorio

De conformidad con el Artículo séptimo transitorio de la LPAB, el Instituto asumió la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes de aquellos de capitalización y compra de cartera, realizadas por los fideicomisos a que se referían los Artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores, vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la LPAB, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo de los Comités Técnicos de aquellos fideicomisos; quedando lo anterior, sujeto a la condición resolutoria de que se llevaran a cabo las auditorías correspondientes para el fincamiento de las responsabilidades jurídicas y económicas que, en su caso, procedieran.

Las auditorías a que hace mención el Artículo Séptimo Transitorio de la LPAB, corresponden a aquellas referidas en el Artículo Quinto Transitorio del mismo ordenamiento, las cuales fueron ordenadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y estuvieron a cargo del Sr. Michael W. Mackey.

Por otra parte, para el caso de que en las auditorías realizadas aparecieran operaciones de mutuo o préstamo otorgados por las instituciones auditadas cuyos recursos se hayan donado o aportado por los acreditados, directamente o por interpósita persona, a entidades de interés público que hubieran recibido financiamiento público y que por tal motivo hubiesen generado quebrantos financieros a las instituciones acreditantes, dichas entidades devolverían el monto de las operaciones de crédito involucradas con cargo a los financiamientos públicos que, conforme a las leyes que las rigen, reciban ordinariamente.

La información relativa a las operaciones de saneamiento, así como a las intervenciones a que se refiere el Artículo Séptimo Transitorio de la LPAB se detalla en el capítulo 8 del presente Informe.

5.3.5. La no-consolidación de la deuda contingente federal en la deuda directa

El Artículo Octavo Transitorio de la LPAB recogió la negativa del Congreso de la Unión respecto a la consolidación del aval del gobierno federal en la deuda pública directa nacional. Dicho en otros términos, el Congreso rehusó convertir en deuda pública directa aquella deuda pública contingente representada como aval del gobierno en los pagarés suscritos por el FOBAPROA y como deuda solidaria en los pasivos denominados en dólares.

La fracción III del Artículo Octavo Transitorio de la LPAB dice:

- III. No se aprueba la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los fondos señalados [FOBAPROA y FAMEVAL], ni los avales ni obligaciones solidarias otorgadas al efecto por el gobierno federal, presentada en el Artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de

México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.

Esto significa que el pasivo no debió registrarse en la deuda pública directa nacional en tanto que mantuviera su carácter contingente, según lo establecido en el capítulo previo de este informe. Conviene recordar que la naturaleza contingente de la deuda exige, para que el gobierno pudiera satisfacerla, que previamente haya sido consolidada en la deuda directa y mandada pagar en el presupuesto de egresos, lo cual debe llevarse a cabo en las previsiones de gasto público de los años en que deberán hacerse los pagos, es decir, los correspondientes a 2005 y 2006.

De esta manera el Nuevo Programa establecido en la LPAB cumple con dos objetivos explícitos: la no-consolidación de los pasivos contingentes del gobierno en la deuda pública directa nacional y mecanismos para la asunción de un pasivo equivalente por un organismo descentralizado creado y normado por una ley del Congreso de la Unión.

5.3.6. Saneamientos específicos del Artículo noveno transitorio

El Artículo Noveno Transitorio establece la obligación del Instituto de evaluar, auditar y, en su caso, concluir, las operaciones de saneamiento financiero correspondientes a Banco del Atlántico, S. A., Banca Promex, S. A. y BanCreceer, S. A., que a la fecha de entrada en vigor de la Ley no se habían finalizado, de conformidad con lo previsto en la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el Fideicomiso a que se refiere el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Para tal efecto, el Instituto estaba facultado para otorgar las garantías o instrumentos de pago que se requiriesen a juicio de la Junta de Gobierno, los cuales se sujetarían a lo dispuesto en el Artículo 45 de la LPAB.

Una vez concluidas las operaciones, el Instituto debería remitir un informe pormenorizado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal detallando los términos y condiciones de tales operaciones.

Para concluir las operaciones a que se refiere este Artículo, el Instituto observaría lo siguiente:

- I. Se aplicará íntegramente el capital de las instituciones mencionadas a cubrir sus pérdidas, y
- II. La suma de las garantías o instrumentos de pago prevista en la Sección Cuarta del documento mencionado en el primer párrafo de este Artículo, no podrá exceder del monto total actualizado conforme a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio;
- III. Si de las auditorías que al efecto se realicen resultaren operaciones ilegales, el Instituto deberá proceder a instaurar las demandas y denuncias correspondientes, a fin de deslindar las responsabilidades económicas a que hubiere lugar”.

5.3.7. Transferencia parcial del costo de los programas a los bancos, por medio de cuotas de protección al ahorro bancario (Artículo décimo transitorio)

El Artículo décimo transitorio establece que para concluir los programas de saneamiento financiero y la liquidación de las operaciones del FOBAPROA, el Instituto dispondría de las tres cuartas partes de las cuotas que por la prestación del sistema de protección al ahorro

pagasen las instituciones; los provenientes de la recuperación de sus activos y aquéllos derivados de los costos que al efecto se hayan convenido asuman las instituciones apoyadas.

Asimismo, se establece que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarían las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

5.3.8. Régimen transitorio de obligaciones garantizadas según el Artículo undécimo transitorio

Este Artículo prevé el establecimiento de un régimen transitorio de las obligaciones garantizadas que el Instituto debía cubrir, con anterioridad a la entrega en vigor del régimen definitivo de las obligaciones garantizadas previsto en el Capítulo I del Título Segundo de la LPAB, el cual, conforme a lo previsto en dicho Artículo, entró en vigor el 31 de diciembre de 2005.

En cumplimiento al Artículo undécimo transitorio de la LPAB, el 31 de mayo de 1999, la Junta de Gobierno del Instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación “el Programa por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el Período de Transición por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”, el cual prevé un régimen transitorio integrado por siete etapas, en las cuales, se establece en forma explícita qué operaciones dejan de estar garantizadas por el IPAB, a partir del inicio de cada una de ellas.

Cabe señalar que a partir de la Séptima Etapa que dio inicio el 1° de enero de 2005, entró en vigor el régimen definitivo previsto en los Capítulos I y II del Título Segundo de la LPAB.

Por último, cabe destacar que antes de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Programa antes mencionado, las obligaciones garantizadas por el Instituto comprendían aquellas operaciones garantizadas por el FOBAPROA antes de la entrada en vigor de la LPAB, que correspondían con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con lo previsto en el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente hasta antes de la entrada en vigor de la LPAB.

5.3.9. Decimotercero transitorio; Programa de enajenación de Bienes

La LPAB establece en este Artículo que el Instituto deberá administrar y enajenar los Bienes, con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. El Instituto debe procurar las mejores condiciones de venta de los Bienes.

El Instituto debió concluir los procesos de recuperación en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la LPAB, con excepción de la venta o delegación de la administración de los activos de las instituciones intervenidas por la Comisión, que sean objeto de procesos de liquidación, el cual debió concluirse en un plazo no mayor de tres años.

A ese efecto, en términos del Artículo Décimo Tercero transitorio, se obligó al Secretario Ejecutivo a elaborar un programa de enajenación de Bienes para la aprobación de la Junta de Gobierno, el cual debía contener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Diagnóstico general de la condición de los Bienes para enajenación;
- b) Lineamientos de estrategia para la enajenación o delegación de la administración de los mismos;

- c) Objetivos y metas del programa;
- d) Criterios y lineamientos para la participación de terceros especializados que coadyuven al cumplimiento del objeto del Instituto, así como los incentivos que deberán contener los contratos para procurar una adecuada recuperación y, los mecanismos de control y vigilancia para su debida supervisión;
- e) Criterios y lineamientos para procurar una adecuada competencia entre los oferentes en una licitación o en una subasta;
- f) Requisitos que deban llenar los posibles oferentes y adquirentes de los Bienes;
- g) Procedimientos y metodologías para el establecimiento, en su caso, del valor de referencia de los Bienes. Asimismo, cuando se determine que el valor de alguno de los bienes en específico, no tiene recuperación alguna, determinar los usos de carácter público que se podrían dar al mismo, y
- h) Procedimiento para las enajenaciones en bloque de los Bienes.

A propuesta del Secretario Ejecutivo, la Junta de Gobierno del IPAB, con fecha 5 de agosto de 1999, aprobó el “Programa de Enajenación de Bienes a que se refiere el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario”, el cual fue modificado con fecha 29 de mayo de 2001. Cabe señalar que, con posterioridad, la Junta de Gobierno abrogó los ordenamientos antes citados, aprobando un Nuevo Programa de Enajenación de Bienes, actualmente en vigor.

5.3.10. Atribuciones de fiscalización y control

En el Artículo Décimo Séptimo Transitorio de la LPAB se establece que la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), ejercerán directamente, respecto de las actividades a que se refieren los Artículos Primero al decimosexto Transitorios de la LPAB, las atribuciones que las leyes le confieren respecto a la fiscalización y control correspondiente.

5.3.11. Extinción del FOBAPROA y FAMEVAL.

Artículo decimoctavo transitorio

El Artículo decimoctavo se prevé la derogación de los Artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y el Artículo 89 de la Ley del Mercado de Valores, en los términos de los presentes Artículos transitorios. Esto implica la extinción del FOBAPROA al terminar las auditorías y al entrar en vigor el Nuevo Programa.

5.3.12. Sustitución del FOBAPROA por el IPAB

Por último, el Artículo decimonoveno Transitorio de la LPAB establece que las referencias hechas al FOBAPROA en leyes, reglamentos, resoluciones, oficios, inscripciones y convenios referentes a la administración y funcionamiento de esos fideicomisos, se entenderán hechas al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, quedando incluidas las relativas a programas de apoyo a deudores.

Tratándose de actos o convenios de las operaciones indicadas en los Artículos quinto, séptimo y octavo transitorios, la referencia se entenderá hecha al Instituto, apegándose a los términos y condiciones de las auditorías indicadas en esos Artículos. Sin que se entienda que el Instituto es causahabiente universal de tales fideicomisos.

De este modo, terminadas las auditorías, el IPAB asume las operaciones del FOBAPROA que la LPAB ordenó extinguir.

Con lo anterior, se dio cumplimiento a lo previsto en el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB tal y como también se desprende del Informe integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, elaborado por el Auditor Superior de la Federación en el cual señala:

“El FOBAPROA permaneció en operación hasta el 15 de septiembre de 2004, cuando fue sustituido por el Nuevo Programa”