

LA PRIVATIZACIÓN Y EL RESCATE BANCARIOS: UN TESTIMONIO

⊙ Vicente Corta Fernández ⊙

Desde que salí de la Universidad me dediqué al derecho financiero. En 1991 entré a la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público como Asesor Jurídico. En ese momento, Guillermo Ortiz era Subsecretario y Guillermo Barnes, su Coordinador.¹ Entre las varias responsabilidades que tenía esa área estaba ser representante del Comité de Desincorporación Bancaria en algunas de las instituciones a privatizar. Había varios equipos que se enviaban para desempeñar esta función: uno era en el Banco Central, al que pertenecían Javier Arrigunaga y otras personas;²

.....
¹ Nota del editor: Guillermo Barnes García se integró a la Secretaría de Hacienda como Coordinador de Asesores del entonces Subsecretario Guillermo Ortiz y fue también Oficial Mayor. Durante los años de 1989 y 1990 tuvo a su cargo varios consejos de administración de instituciones financieras. En esa época participó en el diseño de los criterios sobre los que se sustentaría la privatización bancaria y participó como representante del Comité de Desincorporación Bancaria ante los grupos postores para adquirir los bancos y los directores de esas instituciones. Actualmente es comisionado del fideicomiso de pagos de Nacional Financiera. Ver su testimonio en este volumen.

² Nota del editor: Javier Arrigunaga Gómez del Campo se inició en el Banco de México, en donde trabajó 16 años y llegó a ser Director General Jurídico y Secretario de la Junta de Gobierno. Fue el primer Director del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) cuando estalló la crisis. Posteriormente fue Embajador de México ante la Organización para

estaba el equipo de Guillermo Barnes, y el equipo de Jacques Rogozinski en el Comité de Desincorporación de Entidades Paraestatales.³

LA PRIVATIZACIÓN BANCARIA, UN PROCESO CUIDADO

2 La época era la de la modernización de México. En ésta se planteaba un cambio estructural, con ideas como tener nuevos rostros en el gobierno; una economía más eficiente, manejada por el sector privado, y un país que perteneciera a organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al cual entró. Ese afán modernizador no siempre fue fácil de concretar, pero sí había mucho optimismo y una gran convicción de que se podía hacer el cambio. En mi experiencia, la gente que trabajaba esto y que se encargaba de tomar ese tipo de decisiones lo hacía con mucha pasión y honestidad.

También me parece que el armado del proceso de privatización bancaria estuvo muy bien hecho y que se tuvo mucho cuidado en la parte institucional. El hacer un Comité de Desincorporación Bancaria; que el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, anunciara su decálogo de privatización y la forma como se llevó a cabo el procedimiento, creo que fue muy bueno. Este decálogo buscaba lograr antes que nada transparencia, dar a todos los potenciales compradores la posibilidad de adquirir un banco, y, en segundo lugar, maximizar el precio. Que los bancos se vendieran al más alto precio era muy importante, y, entre más alto mejor. Lo anterior constituía una señal de que la venta había sido exitosa, lo cual al

la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En el año 2000 se incorporó a Banamex y actualmente es el Director del Grupo Financiero Banamex.

³ Nota del editor: Ver su testimonio en el Tomo I.

final no resultó necesariamente cierto. Si se analiza lo pagado para adquirir un banco en múltiplos de su valor en libros, se puede tener un banco mejor capitalizado con un múltiplo quizás más bajo. En cambio, se puede encontrar un banco menos capitalizado pagado con un múltiplo mayor de su valor en libros.

En la selección de los postores había un procedimiento previo, que se hacía al interior del Comité de Desincorporación Bancaria. En este comité estaban Don Miguel Mancera, por parte del Banco de México, quien tenía un enorme peso en las decisiones del comité, el Subsecretario de Hacienda, el Director de Crédito Público, el Director de Banca, el Director de Seguros y varios funcionarios más. En el Comité se revisaba a los grupos que querían comprar un banco, su historial y sus posibilidades. Había muchas historias de grupos que se habían querido acercar y que, tras analizarlos, se consideraba que no tenían el perfil para participar. A éstos se les convencía para no ofertar. También se hablaba de que había grupos que tenían la intención de adquirir un banco específico, y eran convencidos para ir por algún otro. Hubo varios casos en los que Don Miguel Mancera externó su preocupación por un grupo, por tal o cual cuestión; entonces se habló con ellos para decirles que no podían participar. Se dio mucho ese diálogo, aunque yo no fui testigo directo de ese tipo de eventos.

Hubo un periodo durante el cual se podían apuntar nuevos grupos. Nunca se estaba seguro de cuántos participarían en la etapa final del proceso. Casi nadie salía, pero sí había quien entraba durante éste. Estaba permitido hacerlo. En todo el juego del sector financiero, siempre hay un poco del efecto de manada:⁴ si la bolsa sube y no se ha invertido, even-

.....
⁴ Nota del editor: El «efecto de manada» es un término financiero para referirse al fenómeno

4

tualmente habrá que hacerlo; si no se tiene banco y el vecino (competidor) ya compró uno, se debe pensar si quiere quedar fuera y lo que esto implica. En la privatización hubo el sentimiento y la convicción de que las autoridades querían que se quedaran con los bancos y, de alguna manera, persuadían para que lo consideraran con mucho interés. La decisión, sin embargo, de quiénes entraban finalmente a la subasta la tomaba el Comité. Se interesaron en participar tanto grupos financieros como industriales. De los primeros, casi todos fueron aceptados, aunque a veces los socios que venían con ellos les complicaban la entrada. De los industriales, un 10 o un 15 por ciento se rechazaron.

Como representante del Comité de Desincorporación Bancaria, *grosso modo* lo que se hacía era asegurar que el proceso se diera de acuerdo con los principios de la privatización. Como ya mencioné, se trataba de transparentar el proceso y que todo mundo tuviera acceso a la misma información. Entonces se iba al banco y se tenían pláticas con los principales funcionarios que participarían en la presentación. Normalmente Booz Allen, McKinze y o el First Boston habían llegado antes a revisar el banco, y ya tenían información sobre cuáles eran los puntos importantes para la venta de la institución. Se hablaba con la administración del banco, la cual, llegado el momento, ya había oído de los diferentes grupos y, a veces, algunos de sus miembros ya tenían preferencia o simpatía por algún grupo en particular. Entonces se les decía que debían conducirse de manera neutral, se les explicaba cuáles eran las reglas, qué información se podía dar y cuál no, así

.....
de inercia en las posturas de los compradores: si uno de ellos decide comprar a un cierto precio, los otros compradores reflexionan sobre qué incentivó dicha compra, así como sobre las consecuencias que dicha compra tiene en el mercado. Esta distorsión puede ocasionar que quienes antes no querían comprar ahora tengan incentivos para hacerlo, creando una cadena de incentivos crecientes hacia la compra.

como la mecánica para otorgarla. Ya que se tenía esto organizado, se hacían un par de reuniones de entrenamiento para recibir a los de fuera; una especie de ensayo general. Cuando salía bien, se empezaba a recibir a los postores.

Las pláticas con los grupos interesados eran en la sala de consejo del banco. Las presidía el Director General de la institución, y participaba en ellas la persona más destacada del grupo que iba como representante del Comité de Desincorporación Bancaria; en nuestro caso era normalmente Guillermo Barnes. Ahí se presentaba tanto a la institución como a la Secretaría de Hacienda como accionista vendedor. En la primera presentación, se les entregaba información por escrito, que habitualmente venía marcada como confidencial. A veces teníamos en algunas páginas una señal —un párrafo en el que faltaba una coma, o en el que había una letra que fuera minúscula— para saber, en caso de que se filtrara la información, qué grupo lo había hecho.

5

Había un prospecto de venta que se hacía con mucho cuidado y ése era el primer documento que se les entregaba. Después, se organizaban reuniones privadas y se recibían preguntas. En las juntas, la información se daba de manera verbal y lo que se les entregaba por escrito se daba a todos los grupos. Entonces había postores que preferían las visitas, porque de esa manera no tenían que revelar a los otros participantes cuáles eran sus inquietudes, dónde encontraban valor o qué problemas veían. Hubo unos postores muy participativos que ganaron y otros grupos no participativos que al final ganaron también. Cada uno tuvo una estrategia distinta. Se dio una dinámica muy buena, en la que todo mundo estaba muy interesado, como si se realizara el proyecto más atractivo. Hubo siempre inquietudes de la gente del banco y de los participantes.

En más de un proceso el postor sentía que iba solo. En-

tonces se hacían manejos para animarlo. Por ejemplo, se le pedía a alguien que se sabía que tenía al grupo A metido en una sala de juntas, que llevara al grupo B a la sala de juntas equivocada para que viera que sí había más postores.

6 En la subasta era evidente que la gente que venía a revisar los bancos —y que normalmente provenía de casas de bolsa— no tenía mucha idea del ámbito bancario. Hacían preguntas para tratar de familiarizarse con el tema. Había otros con más experiencia que, al estar en la parte bursátil, sí tenían idea de las cuestiones bancarias. Al haber sido banqueros tenían alguna noción, aunque quizás no estaban actualizados. Varios de ellos estaban asesorados por excelentes banqueros internacionales. Más de una vez vi postores que no sólo analizaban los números, sino que entrevistaban al personal y estudiaban la forma de operar del banco. Conforme aprendí el ámbito bancario, me percaté de quiénes realmente sabían del tema.

Por otro lado, los compradores tuvieron poca información. Carecían de muchos de los datos específicos de créditos, acreditados, montos, garantías, etcétera. En esta parte de la información, se insistía mucho en el secreto bancario. No se podía tener acceso a muchos datos, aunque se estipulaba en el contrato que se podían hacer reclamaciones una vez vendido el banco y revisado a fondo la cartera. Hasta donde entiendo hubo pocas y casi ninguna de ellas prosperó. Las que sí lo hicieron no fueron por montos importantes. Había en el Comité personas encargadas de revisar estas reclamaciones, que fueron muchas. Antonio Camberos, quien había trabajado en BCH, estaba ahí y había alguien más.

Normalmente, las reclamaciones tenían que ver con la forma como daban los datos agregados a los compradores en términos de la calidad de la cartera. Sin embargo, no se daba el detalle necesario para conocer el valor real de esos activos.

Les decían: «Te di tanto de cartera calificada como A, tanto como cartera B, tanto como cartera C». Entonces el comprador aducía que la cartera que le habían dado de la carretera de Acapulco, por ejemplo, estaba calificada como A y no debería estar ahí, y exponía sus argumentos. Los encargados del Comité revisaban si era razonable la petición, cuál era la regulación que aplicaba y casi siempre rechazaban las solicitudes. El monto total que se regresó a los compradores de los bancos como producto de estas revisiones fue mínimo.⁵

En esos procesos, el análisis puede ser de buena o de mala fe. El gobierno, casi como comerciante al vender algo, no quiere regresar parte del precio. También influye otra cuestión: en términos de transparencia, siempre que hay devoluciones importantes del precio, quedan dudas del proceso de venta. Los participantes pueden decir: «Si yo hubiera sabido que podía ofrecer tanto más, porque me ibas a regresar tanto, lo hubiera hecho. El postor que ganó, a lo mejor en términos netos, dio lo mismo o menos de lo que yo había ofrecido, pero le regresaron esto, porque es amigo de no sé quién». Así es que tal vez pudo haber llegado a ser arbitrario o injusto que no regresaran parte del precio, pero ayudó a que nadie pudiera alegar que alguien más había sido beneficiado arbitrariamente.

Después de las reuniones en los bancos había un evento público —que se hacía en las oficinas de la Subsecretaría de Ingresos, en Avenida Hidalgo— al que acudíamos todos. Ahí todos los postores entregaban sus propuestas. Se revisaba luego en la Secretaría de Hacienda la parte técnica y financiera de cada una de éstas. Unos días más tarde se hacía

.....
 5 Nota del editor: El monto de estos ajustes equivalió a 3.76% del valor de venta de la banca. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Desincorporación de entidades paraestatales; información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, FCE, 1994.

el anuncio de quién había sido el que había hecho la mejor oferta y ganado en la subasta.

Había un depósito que todos los grupos hacían para poder participar. Sólo uno de esos depósitos se ejecutó, que fue el caso de Somex, perteneciente al grupo de Eduardo Creel. Como se echaron para atrás, se hizo efectivo ese depósito para beneficio del gobierno, y se adjudicó el banco a la segunda postura más alta.⁶

8 LOS ERRORES DE LA PRIVATIZACIÓN

Creo que en este país le hemos dado una importancia desproporcionada al secreto bancario, lo que ha sido muy lesivo. El primer evento en el que nos dañó fue durante la privatización bancaria. El secreto bancario se toma como algo sagrado, imposible de franquear cuando es renunciable. En lo individual se puede renunciar al secreto bancario; se hace de hecho hoy en día, para que se consulten datos en el buró de crédito. La verdad es nunca me ha quedado muy claro por qué debe haber secreto bancario en las operaciones activas de la banca. Cuando el banco presta dinero, entiendo que esos datos no estén en Internet, pero no comprendo por qué no los puede conocer cierto tipo de gente como autoridades o auditores. Por eso los postores, aunque sí conocieron mucha información, no tuvieron acceso a otra muy relevante, que sí debían conocer, al menos a mayor profundidad. Considero que ése fue un punto negativo de la privatización.

.....
⁶ Eduardo Creel Cobián, Vicente Aristegui Andreve y Eduardo Alejandro Castillo Sánchez Mejorada hicieron una puja por Banco Mexicano, ganando la licitación. Posteriormente se declararon incapaces para cumplir con el compromiso contraído con el Gobierno Federal, por lo que el banco se otorgó al segundo lugar en la subasta que era del grupo de Manuel Somoza. Cobián y su grupo perdieron el depósito inicial con el que se inscribió en la puja por los bancos, que constaba de 50 millones de viejos pesos.

Otro aspecto que a mi parecer el país aprendió, pero que le generó en el camino mucho daño, fue considerar prioritario maximizar el ingreso. La lección de México es que, cuando se privatiza, no debe haber obsesión con obtener los máximos recursos. Lo que hay que asegurar es que las instituciones queden en las manos adecuadas, a precios razonables, y puedan realizar la función que tienen en la economía. Como ya apunté, es mejor que se venda una institución a la mitad del precio, pero que se logre que ese banco esté debidamente capitalizado, que pueda dar crédito, hacer inversiones adicionales y prestar. Se prefiere lo anterior a que se venda a un precio altísimo, apalancado, y que entonces se ponga a prestar a lo loco, porque tiene el compromiso de recuperar el capital que sus accionistas invirtieron.

9

En aquel entonces, se manejó mucho en la prensa y en los rumores, que se estaba permitiendo que hubiera créditos para comprar los bancos. Una de las cláusulas de las bases — el decálogo privatizador— establecía que no se podía hacer eso, pero más tarde me di cuenta que efectivamente se habían concedido tanto esos créditos, como los famosos créditos cruzados entre diferentes instituciones financieras. La finalidad: ayudar a algunos grupos a comprar los bancos.⁷ Supe entonces que esos créditos fueron por cantidades importantes.⁸

En su momento, esa parte no la conocí. Yo no participaba en el Comité de Desincorporación Bancaria y nunca fui a ninguna de sus reuniones —yo era sólo el representante—, pero

.....
7 Durante mi periodo al frente del IPAB.

8 Nota del editor: Varios de los testimonios recabados en este volumen indican que hubo créditos cruzados en el momento de la compra. Estos editores tuvieron acceso a una pequeña parte de esta información que se detalla en el cuadro siguiente y cuya fuente debemos mantener en reserva, por solicitud de quien nos la entregó. El cuadro 2, que es una muestra de este argumento, se presenta a continuación.

entiendo que ni siquiera el Comité se pronunciaba sobre esos asuntos. Creo que esa práctica se hacía más bien entre los accionistas, no sé hasta qué grado con el conocimiento de las autoridades. Me da la impresión de que todos pensaron que iba a ser financiamiento de corto plazo, que seguramente se iba a pagar pronto e iban a seguir con la operación de los bancos.

10 Obviamente los precios altos que se habían pagado por los bancos, en adición al apalancamiento que traían, les generaban todos los incentivos a los nuevos dueños de las instituciones para prestar e incurrir en muchos riesgos. Estos factores, en la parte del ciclo económico a la que estábamos llegando, resultaron ser una combinación fatal. Al venirse la crisis encima, todos esos créditos se quedaron atorados y crearon un gran problema. Ése fue, desde mi punto de vista, otro de los errores del proceso privatizador.

Otro tema importante que resultó conflictivo era que en el decálogo se establecía que se debía buscar una distribución democrática del capital —el poder repartirlo entre el mayor número posible de accionistas—, y eso hizo que al-

CUADRO 2
CRÉDITOS CRUZADOS DE TRES BANCOS
(MILLONES DE PESOS)

Banco Deudor	Banco acreedor			Total a pagar
	Promex	Bital	Atlántico	
Promex		282.9 (1)	462.4 (1)	\$745.3
Bital	226.0 (3)		414.9 (1)	\$640.9
Atlántico	538.6 (2)	366.6 (1)		\$905.2

- (1) Responsabilidades al 30 de noviembre de 1998
 - (2) Responsabilidades en Udis valorizados al 21 de mayo de 1999
 - (3) Responsabilidades a diciembre de 1998. En proceso de reestructura
- Fuente: Privada con datos de la Comisión Nacional Bancaria.

gunos postores formaran grupos de inversionistas regionales, por ejemplo. Otro de los problemas provocados por esto fue el que las personas estuvieran posicionadas en la compra del banco en los mismos términos que el grupo de control, pero sin haber hecho ninguna revisión. Cuando resultó que los del grupo de control se equivocaron, todos estos inversionistas, que eran casi siempre relativamente pequeños o medianos, perdieron mucho dinero. Esta situación se dio mucho en provincia.

También había entonces una práctica —que no veía el Comité, sino que le correspondía detectar a la Comisión Nacional Bancaria— que muchos bancos utilizaron: algunos de estos grupos que adquirieron los bancos recibieron financiamiento de las propias instituciones para la compra del capital. El grupo de control obtenía financiamiento de alguna institución para comprar el banco, pero después la misma institución adquirida le daba financiamiento a alguno de los inversionistas pequeños y medianos para que ellos también pagaran las acciones. Lo que argumentaban los accionistas era que, en el mejor de los casos, entregarían sus acciones y con eso liquidarían su deuda, pero cuando esta situación explotó, ya las acciones no valían o valían mucho menos. Entonces se quedaban con un crédito y ¿qué pasaba? Caían en cartera vencida. Ahí hubo todo tipo de casos y todo tipo de situaciones que debilitaron a los bancos.⁹

II

LA RECETA QUE LLEVÓ A LA CRISIS

Esta situación crediticia venía acompañada, además, de una regulación bancaria muy pobre. Quizá uno de los grandes pecados, si no el pecado de todo este proceso, fue la falta de

.....
⁹ Nota del editor: Ver la contribución de Patricia Armendáriz en el Tomo I.

un marco regulatorio adecuado. Desde el momento en que se decidió vender los bancos, debió haberse ajustado el marco normativo y regulatorio para que correspondiera a una banca privada y no a una banca controlada por el gobierno. El gobierno tiene otros controles y otra lógica en el momento de prestar. Una vez que ponía a la banca en manos de particulares, el gobierno tenía que haberse asegurado de que la regulación bancaria estaba a tono, y de que contaba con las autoridades supervisoras necesarias para esto. Cuando se nacionalizó la banca, hubo una transformación importante de las instancias de supervisión. Burócratas supervisaban a otros burócratas. En el momento de la privatización esto no sucedió.

La liberalización, acompañada de una mala regulación, generó efectos muy perjudiciales para el sector. Como banquero se puede tener mucha presión para recuperar lo invertido, pero la regulación frena y evita caer en ciertas prácticas. El problema es cuando no hay ese límite. El tema ahora ya no se menciona tanto, porque por fortuna la regulación en esta materia es muy preceptiva y la gente ha aprendido a no hacerlo; pero en esa época los créditos con partes relacionadas eran el pan de todos los días. Todo mundo prestaba: a sus accionistas, a sus consejeros, a la gente que recomendaban. «Yo lo conozco, es buen tipo, préstale, lo tenemos aquí en el consejo, es accionista», decían. De esos préstamos hubo muchísimos. Las condiciones crediticias eran además muy malas. Tiempo después vi muchos de los créditos que habían dado los bancos durante ese periodo. Éstos eran por cantidades enormes, quirografarios, que tenían un pagaré —a veces— mal hecho, y sin garantía alguna. Esta situación sería muy difícil que se presentara hoy en día, sin que hubiera un cargo en el capital inmediato por un monto muy importante.

Aunado a lo anterior, los bancos tampoco tenían la gente ni la experiencia para prestar en muchos de los segmentos. El crédito hipotecario fue un claro ejemplo. En aquellos tiempos, yo discutía con la gente de Hacienda; les decía que esos créditos no deberían existir. Los créditos hipotecarios tenían tasas anualizadas del treinta o veintitantos por ciento. «Es que no todo mundo tiene dinero para una casa», me alegaban. «Pero éstos tienen mucho más dinero que los que pagan la casa completa, porque terminan pagando una casa cada tres años», les replicaba. Había por ese entonces unos créditos en los que se empezaban a refinanciar hasta los intereses del principal. Se pagaba al principio cantidades muy pequeñas, después se capitalizaba toda la deuda hasta que al final se terminaba con montos impagables. Con esa situación, la verdad es que no había forma de que los deudores aguantaran. No había buró de crédito, pero a lo mejor en aquel entonces tampoco había suficiente historial como para poder identificar a los buenos y malos deudores. Muchos de estos créditos afectaron a la gente en su capacidad de pago y minaron a las instituciones, lo que generó problemas muy graves.

13

Los incentivos para prestar, que ya hemos señalado, acompañados de una regulación deficiente, fueron la receta perfecta para que se expandieran los créditos. En descargo de los bancos, hay que decir que todo esto sucedía en un momento en que todo mundo pensaba que México se estaba apreciando muchísimo, que se estaba transformando, renaciendo, y que de esa manera había que prestar, invertir y hacer muchas cosas. Hoy, con la crisis reciente, los bancos españoles quedaron muy tocados, pero gracias a que el Banco de España les ha hecho que formen reservas de todo, saldrán más o menos bien librados. En aquel entonces la situación era la contraria. Los bancos estaban con capitales insuficien-

tes, con un deterioro importante de la cartera, y se les vino encima una crisis económica, con devaluación y recesión, que los tomó completamente desprotegidos.

14 Por otro lado, no se puede dejar de reconocer que la economía estaba en una situación muy frágil y rígida. Además, se tenía el tema cambiario, que obsesionó a los mexicanos durante muchos años. Todos conocemos de primera o de segunda mano aquellas reuniones, cuando ya estaba extinguiéndose el sexenio de Salinas, en las que se analizaba la conveniencia de devaluar el peso. En ellas el Presidente se reunía con el licenciado Mancera, el doctor Aspe y algunos otros notables, y decidían si se iba a devaluar o no la moneda, exponían los argumentos en favor y en contra de esta medida, se hablaba de quién iba a ser el responsable de hacer la devaluación y cómo lo iba a hacer, etcétera. Eso deja muy claro que las debilidades macroeconómicas y la fragilidad de la economía ahí estaban, y que la rigidez que no permitía hacer esos ajustes de manera amigable en el mercado también estaba ahí. Sí había, pues, un desequilibrio macroeconómico muy importante.

EL MANEJO INADECUADO DE LA CRISIS

El manejo de ese desequilibrio —que en efecto vi— no fue el más acertado. Yo llegué a Crédito Público en 1995, justo cuando iniciaba la crisis, y la verdad es que no había ni personal en esa área —que era la cara institucional de México hacia afuera— porque se habían ido a la Secretaría de Comunicaciones o a algún otro lugar. Realmente no hubo un manejo adecuado en términos de gestión, ni de personal, ni de procesos. No hay punto de comparación entre el armado cuidadoso de la privatización de la banca y la forma como se planteó y se manejó la crisis. Eso generaba un desequilibrio tremendo.

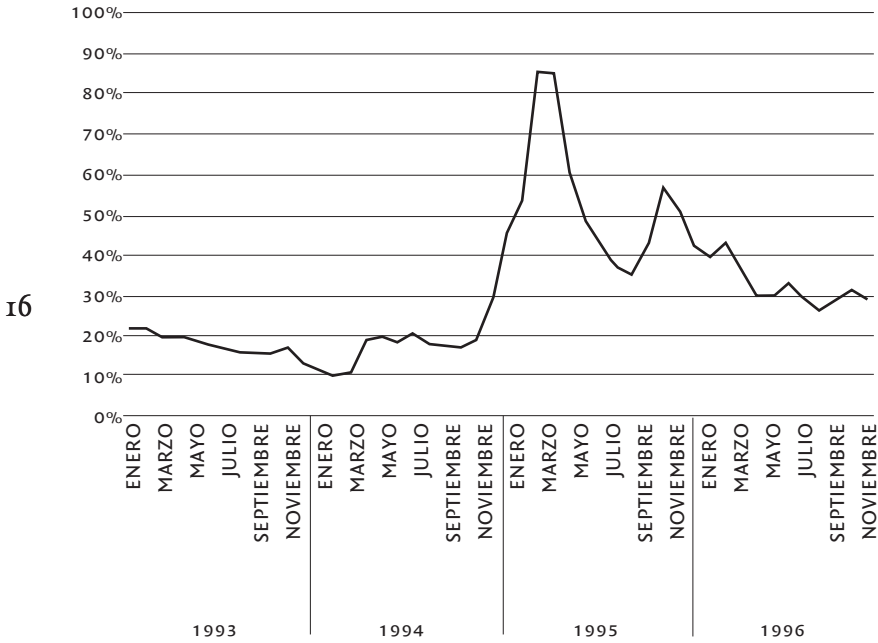
Luego vino el problema de la corrida contra México, con-

tra todo, y la necesidad de acudir al gobierno norteamericano. Algunos de los que participaron en las negociaciones me comentaban que hubo una presión brutal de las autoridades norteamericanas para que se incrementaran las tasas de interés. Lo anterior se hizo de manera muy notable y se produjo un efecto adverso. Esta medida generó una gran desconfianza en el país. «Si México tiene que subir sus tasas a esos niveles, ¿qué estará pasando?», se preguntaban. Después se tuvieron que disminuir gradualmente, pero tampoco fue fácil ajustarlas a la baja. Hubo un destrozamiento absoluto de la economía y del sistema financiero.

15

Los bancos en aquella época tenían algunos mecanismos de cobranza muy rígidos. Por ejemplo, si no se hacían los pagos mínimos que estaban en el crédito, no se aceptaban pagos parciales. Entonces cuando la tasa del crédito se iba del 20 al 80 por ciento, y el pago se cuadruplicaba —de 200 a 800 pesos, por seguir el ejemplo—, el banco no aceptaba abonos parciales. Decían: «Usted nos debe 800 pesos, y nos paga 800 pesos o no le recibimos su pago y su crédito lo vamos a dar por vencido». Cuando eso se hace, se afecta a la persona; cuando se hace de manera generalizada, se afecta al sistema. La cartera vencida de los bancos se disparó de manera muy importante. La gente se empezó a resentir con la banca, surgieron los movimientos de no pago y se descompuso todo. Algunos bancos hubieran quebrado independientemente de la crisis, pero otros se volvieron insolventes a raíz de ella. Llegó un momento en que el sistema mismo estaba quebrado. Si el gobierno no hubiese inyectado capital, si no hubiese dado los fondeos, si no hubiese asegurado los depósitos, se hubiera dado una corrida del sistema como la de la Argentina, imposible de contener.

CUADRO 1
TASA DE INTERÉS NOMINAL MENSUAL



Fuente: Banco de México. Tasas de Interés Interbancarias, Fondeo y Pagaré Bancario Bursátil. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/tasas-interes-precios.html>

EL RESCATE BANCARIO: ACIERTOS Y ERRORES

Entonces el gobierno mexicano negoció con el norteamericano un apoyo que nunca se pudo sacar, porque su Congreso se tardó mucho en decidir. Finalmente, el presidente Clinton, de manera muy valiente, logró un paquete de recursos bastante grande, de cincuenta y tantos mil millones de dólares, aunque no todo este dinero era líquido. Se empezaron a hacer los retiros a través de los famosos *swaps*. Había un Mexico task force en el Tesoro de los Estados Unidos, encabezado por Dan

Zelikow, en el que participaban el hoy Secretario del Tesoro Timothy Geithner, el entonces Subsecretario Larry Summers y algunos más.¹⁰ El ingreso de esos recursos a través del Tesoro norteamericano empezó a estabilizar la economía, en especial toda la parte de los mercados. Esto le dio espacio al gobierno mexicano para empezar a atender los temas domésticos y en particular, «entrarle» a la crisis de la banca.

El liderazgo en este aspecto lo tomó desde un principio la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que era la que presentaba los temas a todas las autoridades financieras. El Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) —del que yo no era miembro en aquel entonces— sesionaba con participación del Banco Central, de la Secretaría de Hacienda, y de la propia Comisión; y ahí se empezaron a buscar diferentes mecanismos para estabilizar el sistema bancario. En él se desarrollaron desde mecanismos para proveer dólares cuando era necesario, hasta mecanismos para proveer liquidez cuando se necesitaba, con garantías y una serie de condiciones. Pronto se vio que el problema no era de liquidez, sino de solvencia, y que se requerían medidas más drásticas. Primero fue a través del Banco Central que se generaron los mecanismos para darle fondeo y estabilidad a los bancos, pero al entrar temas de solvencia, el Banco Central dijo: «Yo ahí no le puedo entrar». En México pasó lo que yo he visto es una constante en casi todos los países cuando ocurren crisis como la que vivimos: es difícil medir la gravedad del problema del sistema financiero, hasta que pasa cierto tiempo y se dimensiona el cáncer

.....
 10 *Nota del editor:* Lawrence Henry Summers fue Subsecretario de Asuntos Internacionales en el Tesoro de Estados Unidos entre 1993 y 1995, Subsecretario del Tesoro entre 1995 y 1999 y finalmente Secretario del Tesoro entre 1999 y 2001. En el gobierno del Presidente Obama se incorporó como Director del National Economic Council de Estados Unidos.

que tiene. Entonces hay que ver cómo hacerle frente.

18 Creo que los mayores aciertos que tuvo el rescate bancario fueron: primero, que se actuó con rapidez y, segundo, que muy temprano en el proceso se dejó claro que ningún ahorrador, ni ningún acreedor de los bancos iba a sufrir. En el momento en que el gobierno anunció que todos los ahorros de los mexicanos estaban a salvo y mandó la señal a los mercados de que quienes estaban fondeando a los bancos no iban a perder dinero, se frenó la crisis en el sistema bancario. Hoy se puede comparar esta reacción con la que tuvo Estados Unidos cuando se desató la crisis actual. Las autoridades norteamericanas nunca dijeron eso. Todavía entre enero y febrero de 2009, cuando le preguntaban al Secretario del Tesoro norteamericano si se iba a nacionalizar Citigroup, él respondía que todas las opciones estaban abiertas, y la bolsa caía, hasta el momento en que hizo lo que en México se hizo mucho antes. Hay que reconocer que el gobierno de México lo tenía clarísimo y desde el principio dijo: «Aquí nadie va a perder». En cambio, en Estados Unidos dejaron, por ejemplo, que algunos acreedores perdieran dinero. Aquí ningún acreedor de ningún banco perdió un centavo, se tratara de ahorradores o de acreedores. En términos de disponibilidad de crédito y de confianza en el sistema de pagos, fue mucho mejor lo que se logró en nuestro país. En todos los esquemas de rescate de este tipo se genera lo que se llama riesgo moral o *moral hazard* que significa que, cuando las personas que actuaron de una forma arriesgada no sufren las consecuencias, tienden a repetir esa conducta y otras personas pueden realizarlas esperando que se les rescate también.

En cuanto a los errores del rescate lo malo fue que, precisamente por hacerlo rápido, nunca se logró un armado tan cuidadoso como el del proceso de desincorporación bancaria, en el que hubo reglas y criterios, y en el que se buscaba

transparencia. Aquí fue todo lo contrario. Se hicieron reglas muy generales en muchos aspectos, que en la práctica se aplicaron de manera disímbola en cada uno de los bancos. Cuando se evalúa la forma como se dieron los diferentes saneamientos, se ve que todos fueron trajes a la medida. Si en el transcurso del proceso se les preguntaba a los banqueros cómo habían visto el rescate, todos señalaban otro banco al que según ellos le había ido mejor. Les quedó esa percepción. Eso es lo malo cuando las reglas no son parejas.

La Comisión Nacional Bancaria hacía los planteamientos y el armado del esquema, y todo se presentaba en el Comité Técnico del FOBAPROA, para que el Comité aprobara la operación. La banca entraba entonces a revisar las carteras, a tratar de identificar, de manera muy general, lo que se podía tomar como cartera poco controvertida, que tuviera algún grado razonable de reservas, etcétera. Había ciertas reglas con las que eventualmente se podían hacer ajustes a la cartera, pero la realidad es que, en ese ámbito, hubo pocos ajustes.

Después el banco tenía que presentar su plan de capitalización, el cual debía aprobar la Comisión Nacional Bancaria. Los bancos utilizaban diferentes formas para capitalizarse. Hubo quien metió efectivo, los menos; hubo quien emitió obligaciones subordinadas; hubo quien hizo ajustes contables en el capital del banco. Las obligaciones subordinadas se colocaban en el mercado, pero normalmente las terminaban comprando los accionistas de esos bancos, y a veces distribuían una parte entre sus clientes. Esto, por supuesto, hizo que la fiesta se ampliara a gente que no debió ser invitada. A cambio de todo esto, había limitaciones de capital para los bancos.

Por su parte, el gobierno compró cartera en problemas a cambio de que los accionistas capitalizaran los bancos. Les decían: «Yo te compro dos pesos de cartera por cada peso

de capital que le metas al banco». Así lo hizo, pero entonces surgían las preguntas: ¿es cartera reservada o sin reservar?, ¿quién fija los criterios de las reservas?, ¿qué pasa si las reservas no son suficientes? Se trata de un tema tan complejo que hoy, los norteamericanos, todavía no lo han podido echar a andar, a pesar de que está autorizado por su Congreso. Después, cuando se vio que ese mecanismo no estaba resultando y que se requería mucho más capital del que los accionistas estaban dispuestos a poner, las autoridades empezaron a hacer compras de cartera, ya sin el compromiso de capitalización que se había diseñado de origen.

La forma de cómo se capitalizaron los bancos tuvo una enorme subjetividad y se prestó para manejos discrecionales. Con los antecedentes que ya hemos expuesto —créditos cruzados, una política bancaria laxa—, cuando se empezaron a vender esos créditos surgieron los cuestionamientos: «Me están pasando los créditos de los accionistas, o de amigos de no sé quién». Ahí comienza la leyenda de que hubo beneficiarios del FOBAPROA: gente que se benefició sin pagar sus créditos, o bien que compró sus créditos y se benefició, o que no perdió sus bancos cuando debían haberlos perdido. Creo que se hizo una gran «leyenda urbana» al respecto. En mi opinión sí hubo beneficiarios, pero fueron minoría. Muchos de ellos ni siquiera se hicieron públicos. Pienso que se debió haber destapado esa información. Lo dije públicamente en su momento. En el Congreso pedí que modificaran el secreto bancario para que toda esta información se hiciera pública. Los diputados entonces me preguntaron: «¿Esto va a ser retroactivo?». A mí no me tocaba pelear esa batalla, que lo hiciera quien lo tuviera que hacer. Me parece que la información de los créditos no tiene por qué ser confidencial. Estoy —y siempre he estado— a favor de que se abra esa información y se sepa la verdad. Hubiera sido muy bueno que la información

correcta se hubiese mostrado en ese momento. Eso hubiera evitado que surgieran situaciones como la de Dolores Padier-na, entonces diputada, y su lista negra, que no tenía ni pies ni cabeza, ni nada que ver con lo que se estaba discutiendo.

EL FOBAPROA

A principios de 1995, como el gobierno no tenía efectivo para poder capitalizar los bancos, emitió los famosos pagarés del FOBAPROA. Como todos los fondos de garantía de depósitos, el FOBAPROA funcionaba recibiendo cuotas de los bancos, una especie de mutualidad. El fondo se gastó muy rápido en el saneamiento de los primeros bancos que fallaron, por lo que la calidad crediticia del FOBAPROA quedó muy disminuida y no podría emitir deuda, si no obtenía más recursos o en su caso el apoyo del Gobierno Federal. Entonces se decidió poner una garantía que permitiera la aceptación de esos pagarés. En la legislación de aquella época, la Ley General de Deuda Pública, las garantías no tenían que pasar por el Congreso, de modo que se podía avalar deuda sin que esto afectara el presupuesto del Gobierno Federal —hasta el momento en que se hacía efectiva la garantía— y sin que se computara como deuda, porque nada más se contabilizaba la deuda directa. Así surgieron los avales del FOBAPROA, con los que se empezó a garantizar esa deuda, y esta situación comenzó a crecer.

21

Muy al principio de este proceso, en diciembre de 1995, cuando se presentó el paquete económico para el año siguiente, se planteó la posibilidad de que se le pasara la factura al Congreso. Esto significaba reconocer el costo de esta estrategia. Este asunto se discutió ampliamente. Como acababa de darse el aumento del IVA del 10 al 15% y todo lo que esto trajo consigo, había mucha sensibilidad en el Congreso, en parti-

cular entre un grupo grande de priistas. Se decidió entonces que no era oportuno presentar este tema. Se consideró que era mejor seguirlo manejando por los avales, en lugar de pedir al Congreso una partida específica. Si se revisan los criterios de política económica de esa época, se ve que ya se revelaban algunos de los costos generados por la crisis. Cuando menos venía todo lo de las carreteras y algo del tema bancario, pero en el presupuesto y en la parte de la deuda no había nada.

22 El gran problema es que el FOBAPROA siguió emitiendo pagarés para capitalizar los bancos, y Hacienda continuó avalándolos sin que se supiera hasta qué punto iban a ser deuda directa o contingente, pero con la conciencia de que al final se debía honrar ese aval. En 1998, cuando se llevó este asunto al Congreso, explotó la discusión política.

Todos estos programas que acabo de describir buscaban solventar la situación financiera de los bancos y quitar los activos que estaban deteriorados, como se hacía entonces en otras partes del mundo. Ahora, una gran crítica que se le ha hecho al rescate bancario mexicano —y lo comenté en su momento con alguno de mis colegas— es que en ese diseño, lo que no se previó fue el éxito. Hoy en Estados Unidos es lo que sucede en el contexto de la crisis financiera: el gobierno de Estados Unidos pidió participación en el capital de los bancos saneados a cambio de sus aportaciones y les permitió recuperar el dinero invertido a veces con alguna rentabilidad, al momento en que revendieron esas acciones en el mercado. Pero desde aquella época, se discutió al interior de las autoridades la posibilidad de preverlo en los programas del FOBAPROA. Si el gobierno tenía éxito en ese programa y los bancos subían de valor, ¿podía o no, debía o no, tener una participación en el capital de esos bancos? Se habló entonces de nacionalizar los bancos, pero esa opción se descartó de inmediato, creo que, en alguna medida,

por dogmatismo ideológico. Se consideró que si el gobierno de México nacionalizaba los bancos, en ese momento, todo mundo iba a pensar que las reformas del sexenio anterior se iban a venir abajo y hubiera sido muy difícil explicar la cuestión sistémica que subyacía a la toma del banco. Esa crítica al rescate es muy dura, y la actuación del gobierno realmente resulta inexplicable desde esta lógica y más conociendo los resultados de lo ocurrido en los Estados Unidos y en otros países. Sí hubo bancos que se tomaron en 1994 y a lo largo de ese tiempo, pero faltó algo entre tomar los bancos por completo y quedarse con una participación del 30, del 40, del 50 por ciento en algunos de ellos. No sé por qué el gobierno no lo hizo.

23

Cuando ya estaba en el IPAB y tomamos Serfin, hubo gente dentro y fuera del Gobierno que predijo que se nos iba a desbaratar el banco en las manos tan pronto asumiéramos el control. Para estas personas, el gobierno no podía tomar bancos así, y creo que hubo quienes incluso querían que ocurriera un desastre para validar esta apreciación; pero los tiempos habían cambiado. No es lo mismo haber tomado el control de un banco en 1995 que haberlo hecho en 1997 ó 1998.

También hubo una resistencia a que el gobierno interviniera en la dirección de los bancos. A mí me tocó vivirla con un asunto mucho más ligero. Ya en el IPAB, algún banco anunció que pagaría un dividendo, cuando todavía nos debía dinero a nosotros y su contabilidad todavía hacía uso de las «facilidades» regulatorias que entonces ofreció la CNBV.¹¹ Obviamente utilizamos todos los recursos para impedirlo y hubo autoridades que nos dijeron que les parecía increíble que no dejáramos que se repartiera ese dividendo, que iba a generar desorden en el mercado, que era una especie de esta-

.....
11 Nota del editor: El banco en cuestión era Banamex.

tización de los bancos. Yo le repliqué:

Hoy los bancos —en aquel entonces todavía— tienen facilidades regulatorias que les permiten computar como capital cosas que no son capital. Entonces el día que los bancos estén bien capitalizados, ya sin ninguna facilidad regulatoria, ese día que repartan el capital que quieran. Pero mientras tengan una muletilla que impida que su contabilidad refleje su condición financiera real, no puedo permitirlo.

- 24 Me parece que si como país se toma la decisión de no perjudicar a los ahorradores y a los acreedores de los bancos, lo siguiente que se debe considerar es qué responsabilidad corresponde a los accionistas. Creo que es indispensable que, con un apoyo de esta naturaleza, los accionistas paguen un costo, quizás no al ciento por ciento, porque algunas cosas tienen que ver con la crisis macroeconómica. Lo cierto es que el dinero que le habían invertido a sus empresas se había perdido, si no totalmente, sí de manera mayoritaria. Ahora, en la medida en que el gobierno se llevó la cartera con problemas, le metió dinero al banco, y el banquero hizo uso de apoyos contables y regulatorios para capitalizarlo, en esa medida obtenía gratis —o casi— una opción de recuperar su banco. A algunos les funcionó. Mi opinión es que en la primera etapa del rescate bancario no se fue lo suficientemente dura y contundente con las instituciones, quizás porque no se dimensionaba el problema en ese momento, ni se previó un beneficio futuro para el gobierno en caso de que las cosas salieran bien. La prueba de que sí se podía hacer la vemos hoy en Estados Unidos y en otros países que han condicionado el apoyo del gobierno a la entrega de acciones u obligaciones de los bancos en pago del mismo.

LA INICIATIVA AL CONGRESO: UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

En 1998, cuando José Ángel Gurría entró como titular a la Secretaría de Hacienda en sustitución de Guillermo Ortiz que se fue al Banco de México, salió el Director General de Banca Múltiple. Yo era Director de la Unidad de Planeación y Desarrollo. El Secretario me ofreció que me quedara desempeñando la función que ya tenía, además de estar a cargo del despacho de Banca Múltiple. Entonces me empecé a involucrar en la cuestión del FOBAPROA. Nuevo Secretario, nuevo enfoque, nuevo Director de Banca... se estableció toda una dinámica distinta. Se planteó qué hacer con ese tema y se evaluaron las opciones. Al final se decidió —y es una decisión que yo apoyé— que no había más remedio que llevar esto al Congreso para poder regularizar la situación, transparentarla y darle un cauce institucional.

25

Entonces se comenzó a trabajar sobre el contenido de la iniciativa. Se platicó mucho con el Banco de México, con el FOBAPROA, con la Comisión Nacional Bancaria y con la Consejería Jurídica de la Presidencia, y se llegó a la conclusión de que la iniciativa debía tener tres componentes fundamentales. Uno, la creación del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE), que era un nuevo FOBAPROA. Dos, la creación de la Comisión de Recuperación de Bienes (COREBI), que se encargaría de administrar todas las carteras que se habían comprado y todos estos activos, función que hoy realiza el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). Y tres, el reconocimiento de la deuda como deuda pública. Este último fue un punto que se volvió políticamente álgido y que no ha sido resuelto del todo.

Cuando nombraron Secretario a Gurría, le dijeron que no podía hacer muchos cambios en la dependencia, y que el equipo que se quedaba era gente de Guillermo Ortiz. Gurría

entró con su equipo, y la verdad es que no había afinidad en las cabezas y cada equipo tenía sus temas. El encargado de preparar la iniciativa fue el grupo técnico que había trabajado con Guillermo Ortiz. Una vez lista, se discutió mucho qué se hacía con lo de la deuda, si se debía meter en el articulado principal o en uno transitorio. La preocupación de dejarlo en los transitorios era que se viera como una cosa oculta. Sin embargo, técnicamente lo que correspondía era que estuviera ahí. En esa parte histórica yo, lamentablemente, me pronuncié por dejarlo en los transitorios, porque jurídicamente era lo correcto, y no porque quisiéramos ocultarlo. Incluso salió hasta en el comunicado cuando se mandó la iniciativa y la exposición de motivos. Pero se volvió muy atractivo para mucha gente decir: «Nos hicieron pasar una bola rápida y pusieron un numerotote».

Otra discusión muy interesante que hubo en aquel entonces fue si se ponía la cantidad o no. Había una redacción de ese artículo que en lugar del número decía: «Todos los pasivos resultantes de la crisis financiera». Entonces varias personas, incluido yo, dijimos que era difícil pensar que el Congreso pudiera aprobar algo que no tuviera un número a una cierta fecha. Además, creíamos que los legisladores se podían sentir engañados si se les ponía un concepto que lo mismo podía significar un peso que treinta mil. Por fortuna se tomó ese camino. Quizás faltó trabajo de explicar más el tema de la deuda, antes de que se mandara la iniciativa.

La iniciativa tenía también un componente importante para la Ley de Instituciones de Crédito, que era la creación de las acciones serie «O», que son las universales, las ordinarias. Anteriormente, por virtud de los tratados de libre comercio, había diferentes tipos de acciones y la serie «F» para las instituciones financieras filiales y otras para distintas personas físicas. Se tomó la decisión de abrir esta posibilidad y con ello

permitir la entrada de la banca extranjera para que capitalizaran hasta el ciento por ciento bancos de cualquier tamaño. Antes había una limitación en el Tratado de Libre Comercio por la cual los extranjeros no podían adquirir instituciones que representaran cierto porcentaje del mercado. Esto generaba una distorsión, porque las instituciones chicas podían acceder a cualquier tipo de capital, doméstico o foráneo, y a las grandes nada más las podían capitalizar mexicanos. Pero los consejeros regionales no querían volver a oír la palabra banco y los grandes capitales estaban todos muy raspados con la crisis. Entonces capitalizar bancos grandes sin inversión extranjera mayoritaria, sí constituía un problema.

27

Este punto de permitir que los bancos pudieran quedar en manos de extranjeros no se destacó tanto en un principio, pero después sí fue importante. En el caso de Serfin, todos los bancos que hicieron ofertas para comprarlo fueron extranjeros. No hubo ningún participante mexicano. A Banco-mer lo compraron extranjeros, para después ocurrirle lo mismo a Banamex. El único grupo que fue creciendo, a través de adquisiciones, fue Banorte, que estaba —y sigue— en manos mexicanas.

Cuando ya se presentó la iniciativa, aunque sí se platicó con el Congreso, yo creo que se nos dejaron ir. Recuerdo que, a niveles muy altos del gobierno, alguien dijo al Secretario de Hacienda y al Gobernador del Banco Central: «Nada más chequen bien si ya está esto amarrado con el Congreso, vean bien cómo va a pasar, porque a la mejor nada más los están dejando llegar, y luego los van a echar para atrás». Dicho y hecho. Cuando llegamos, creo que todo mundo veía que la idea de que este asunto fuera tratado por el Congreso era buena, pero cada quien se posicionó políticamente sobre el tema.

Un punto interesante de esa iniciativa era que preveía que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pasara de ser res-

ponsabilidad de Hacienda a ser responsabilidad del Banco de México. Este asunto, en el contexto de quiénes eran las figuras que encabezaban las dos instituciones, se volvía por demás importante. Ésa fue la primera cuestión que desechó el Congreso. Se argumentó: «Eso no tiene que estar en un órgano autónomo, ya bastante tenemos con las autonomías que hay hoy en día. No queremos más instituciones fuera de ese marco».

28 Hay que decir que la iniciativa se presentó en el Congreso cuando se dieron los dos o tres recortes que tuvo que hacer el Secretario Gurría al presupuesto. La época fue en la que se bajó el precio del petróleo. El presidente Zedillo fue muy claro y duro para que hubiera mucha disciplina fiscal. Él y Gurría —que en eso fue muy valiente— no dudaron nunca en hacer los ajustes presupuestales necesarios. Entonces se hicieron los ajustes y nos tocó ir (como Hacienda) al Salón Verde del Congreso para explicarlos. Ahí se hacía una especie de comparecencia del Secretario para el tema presupuestal, pero siempre salía la cuestión del rescate bancario. Marcelo Ebrard, que en aquel entonces era diputado del Partido Verde, se refirió a este asunto y dijo: «Si bien no podemos afirmar que esta deuda es ilegal, sí podemos decir que es una deuda —dijo, si mal no recuerdo— clandestina». Ése fue quizás el primer pronunciamiento que cuestionaba si la deuda había estado debidamente contratada o no.

Después de eso, gente de Hacienda tuvo pláticas con diputados del Partido Acción Nacional (PAN) y, por diferencias internas que había entonces, uno de ellos le dijo al diputado Fauzi Hamdan que podía haber algún viso de ilegalidad de la deuda. El diputado Hamdan salió a los medios y declaró que la deuda del FOBAPROA era ilegal, y eso detonó todo un proceso de análisis. Si bien antes había una cuestión política en el hecho de que el Congreso aceptara el monto de la deuda, a partir de ese momento lo que más se cuestionó era

su legalidad y, por lo tanto, qué ocurriría con ella. La consecuencia de que esa deuda no fuese legal era que no tenía por qué reconocerla el Estado mexicano y, entonces, ese sustento que se había creado para el sistema financiero se acababa con potenciales consecuencias catastróficas. Se desató un gran debate sobre el tema y el proceso se empantanó.

EL IPAB

En paralelo, se empezó a ver qué se podía hacer para sacar adelante las cosas. Nos dijeron: «El sapo aquí es reconocer la deuda como deuda pública. Eso no va a pasar, jamás vamos a reconocer esto como deuda pública. Además, hay que incluir apoyo a deudores como el ‘dulce’ para que se avance en la aprobación de la iniciativa del IPAB». Este último punto se había vuelto popular. Se diseñaron los programas de deudores, que al principio eran muy sofisticados y complejos en su estructura y, luego de muchos debates, se simplificaron. En ellos se planteaba un 50% de descuento en los créditos de ciertas características, si se pagaban de manera financiada o se pagaban en efectivo. Esta parte se volvió muy atractiva para el paquete. El PAN nos dijo entonces: «No les podemos aceptar dos instituciones ‘FOGADE y COREBI’. Tenemos que hacer una ‘rearquitectura’ de esto y vamos a hacer una sola institución que se encargue de todo. Va a ser un instituto y va a tener vocales independientes. Ellos van a ser los ojos de la sociedad dentro del instituto, y vamos a asegurarnos de que esto se maneje con transparencia hacia delante». No se quería que fuese un fondo, como el FOGADE, porque los fondos y los fideicomisos los consideraban fraudes, y tampoco podía ser una Comisión, porque las comisiones estaban desprestigiadas. «La Comisión Nacional Bancaria no hizo nada de lo que tenía que hacer», argumentaban. Entonces decidieron

establecerlo como instituto. A nosotros en Hacienda nos sonaba como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero en fin, por eso terminó llamándose Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

30 Ahora, los adeudos del FOBAPROA nunca se han reconocido como deuda pública. Hoy en día se tiene deuda del IPAB, que emite el IPAB, garantizada por el Gobierno Federal; pero no se considera deuda pública porque la ley dice que no es. Tiene todas las características: está respaldada en el fondo, cuesta un poco más caro financiarla, el gobierno actúa como aval... Pero no es formalmente deuda pública. Para reducir el costo y facilitar su manejo, es importante que en el futuro se consolide esta deuda como deuda del Gobierno Federal, lo que también ayudará al IPAB a concentrarse en las tareas que a futuro le corresponden.

Con esto se desempantanó el proceso de negociación.¹² Se cambiaron varias cosas y se hizo un articulado transitorio, que tenía cuestiones increíbles. Por ejemplo, el famoso artículo segundo transitorio —que hoy ya no existe— impedía que quienes fuesen titulares del Banco de México, de la Secretaría de Hacienda o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y que, hubiesen participado en el Comité Técnico del FOBAPROA, pudieran ser miembros de la junta de gobierno del IPAB. A este artículo todos lo llamábamos «inconstitucional», porque era legislar en contra de Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández, quienes no pudieron participar durante este periodo, a pesar de que habían estado desempeñando funciones que les correspondían por su cargo y de que la participación de Banco de México y de la CNBV era indispensable para hacer frente a la crisis y para la correcta operación del

.....
 12 *Nota del editor:* Para una descripción detallada de esta negociación, ver las contribuciones de Fauzi Hamdan y Juan Auping en los Tomos II y IV respectivamente.

IPAB. Así de pesado estaba el ambiente político. A nadie en el Congreso le preocupó en ese momento incluir artículos claramente contrarios a la Constitución, si con ello se atendían preocupaciones políticas.

Se preparó todo este articulado transitorio para que se realizaran las auditorías de los créditos que se pasaban del FOBAPROA al IPAB. Entonces el Congreso contrató a Michael Mackey, quien tenía una agencia o despacho en Canadá, y que había estado en una investigación similar, en algún otro asunto a nivel mundial. A Mackey lo contrató el Congreso, porque quería que las auditorías las hiciera alguien que no tuviera experiencia en el sector financiero mexicano, ni pudiera ser objeto de influencia en México.¹³ La realización de las auditorías de Mackey se topó otra vez con el asunto del secreto bancario. Se alegaba que cómo podía entrar Mackey a revisar los créditos sin violar el secreto bancario. Había una enorme inquietud respecto al tema de las auditorías. Muchos deudores no querían que se revisaran esos créditos, porque pensaban que podían saltar cosas. Había también muchos bancos y autoridades que tampoco deseaban que se metiera alguien a revisar. Cuando se volvió un requisito indispensable —porque estaba previsto en la ley que se practicarían estas auditorías— no hubo más remedio que hacerlas.

Después vino la definición de la junta de gobierno del IPAB. Se discutió si Hacienda podía tener mayoría en la Junta de Gobierno o no; si el Secretario de Hacienda debía tener voto de calidad o no; cuántos vocales independientes habría, quiénes serían, etcétera. Entonces se elaboró un articulado

.....

13 Nota del editor: El resultado de estas auditorías fue el llamado Reporte Mackey. Michael W. Mackey, *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank Savings 'FOBAPROA' and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1999*, Mimeo, 1999. Hubo además los llamados cuadernos de trabajo de cada banco, que no fueron dados a conocer a la opinión pública.

muy complejo a ese respecto y, finalmente, el día de la Virgen de Guadalupe del año 1998 se aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario en el Congreso. El acto tuvo incidentes como el de Dolores Padierna, en el que aventó unas monedas a los legisladores ahí mismo en el Congreso. Ahora, como yo lo decía en aquel entonces, el mayor valor de la ley del IPAB era ser un acuerdo político de cómo resolver el problema bancario. Si bien la ley tenía muchas deficiencias, el que contara con el respaldo mayoritario del Congreso permitió solucionar un grave problema para el país.

Con la aprobación de la ley se inició el proceso de publicación, y se designó posteriormente a los vocales. Entonces se intercambiaron listas con los diputados para ver quiénes podían ser elegibles. Se mandó una primera propuesta en la que iba Ángel Palomino,¹⁴ del Banco de México, quien había estado en el FOBAPROA, la cual fue rechazada. No hubo una negativa formal, pero sí se comentó: «Ésta es gente del Banco de México, y es de los que estuvo en aquella época. Necesitamos gente que nada haya tenido que ver con eso». Entonces se propuso a Carlos Isoard,¹⁵ quien también era del Banco de México pero había estado en el Fideicomiso para el Desarrollo Comercial (FIDEC). Nadie tenía nada en contra de él, y se integró la primera junta de gobierno.

José Ángel Gurría, en calidad de Secretario de Hacienda, me invitó a participar en el IPAB como su primer Secretario Ejecutivo. Me lo propuso en una reunión en la que había mucha gente: estaba el Subsecretario de Hacienda, el Coordinador de Asesores, como unas ocho personas. Ahí me dijo:

.....
 14 Ángel Palomino había sido miembro del Comité Técnico de FOBAPROA y uno de los directores en el Banco de México en aquellos años.

15 Carlos Isoard fue funcionario del Banco de México por muchos años hasta que se integró a la Junta de Gobierno del IPAB.

«Estamos pensando que tú te vayas de titular del IPAB». Yo le contesté: «Estoy muy contento en lo que hago. A mí me interesa mucho la parte de la arquitectura del sistema financiero —creo que hasta la fecha es lo que más me gusta—, cómo se supervisa, cómo se regula, y la verdad es que no me interesa lo del IPAB». Mi respuesta generó escozor, porque además la dije con mucha naturalidad, en una reunión con varias personas. Recibí mensajes del estilo de: «Se quedó muy ‘sacado de onda’ el Secretario. No contaba con que tú le ibas a hacer una cosa así».

33

Historias fueron y vinieron. Luego alguien me dijo: «Me pregunta el Secretario que si no tiene otra opción, que si puede contar contigo». Yo todavía pensaba que debía haber otros candidatos, pero seguí recibiendo mensajes. Total, un día me mandó decir: «Hoy en la noche el Secretario te va a preguntar que si no tiene opciones que si puede contar contigo». Así fue. Gurría me dijo:

La lista que te platiqué se ha ido quedando muy corta y estás otra vez hasta arriba. Necesitamos a alguien que conozca el tema lo suficientemente bien para que muy rápido empiece a arreglar el problema. No tenemos tiempo que perder, si esto se aprueba, hay que echarlo a andar ya; y no nos podemos dar el lujo de que entre alguien que no sepa del tema o que tenga una oposición visceral. Porque hay otros, pero van a sacar chispas en el Congreso. Quiero saber, si lo necesito, ¿puedo contar contigo?

Le respondí: «Yo soy un hombre institucional. La verdad no tengo ningún interés en entrar, pero si no hay de otra, yo le entro». Después me buscó mi jefe, el Subsecretario, y me comentó: «Creo que hoy te van a mandar allá».

En esa época yo era Director de Banca y, en una Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), me pasaron una nota —que por ahí

debe estar— en la que me decía Gurría: «En la consulta para el IPAB, la base que parece favorecerte, incluye a un tal Ernesto Zedillo Ponce de León». Por aquellas fechas estaba muy de moda eso de consultar a las bases. Me quedé toda esa junta de gobierno preguntándome qué hacer.

Cuando me entrevisté con el Secretario Gurría, me dijo:
Esto ya está amarrado, te vas a ir para el IPAB. Platicamos con el PAN, y no tiene problemas contigo, el PRI tampoco tiene problemas contigo, y el PRD nos dijo que ellos no pueden transitar con este tema, pero que contigo en lo personal no tienen bronca. Así que hay que entrarle.

34

Entonces le dije:

Te quiero pedir dos favores, Ángel, que no son condiciones, pero sí favores. Uno es que me nombre la Junta de Gobierno del IPAB por unanimidad, y que de preferencia me propongan los independientes, porque si entro sin fuerza en la junta de gobierno, a la que ni siquiera pertenezco, no voy a tener capacidad de gestión.

Me contestó: «Me parece muy razonable. Tienes toda la razón». Añadí:

Y, dos, que me ayudes en la parte presupuestal, porque armar un Instituto que hoy no existe y empezar a operar va a ser un reto formidable.

Esa parte operativa sí la conocía yo muy bien. «Te apoyamos», me respondió. La verdad es que se tardó mucho esa segunda parte. Al respecto, como anécdota, puedo referir que los primeros contratos para tener celulares para el IPAB los tuve que firmar yo, porque no había ningún apoderado.

MI LABOR EN EL IPAB

Cuando empezamos las operaciones en el IPAB en mayo de 1999, me encontré con toda una agenda de temas muy relevantes. El más importante de ellos fue Serfin. El banco estaba tronadísimo. Tenía un arreglo por el que se le pagaban los intereses a la tasa de CETES (Certificados de la Tesorería de la Federación) como parte del pagaré que se le había entregado, pero en vista de que Serfin no era viable a una tasa de CETES, le dieron una nota, no me acuerdo cuánto tiempo duraba, pero pongamos que 10 años. Durante los primeros cinco años se le pagaba CETES más dos, y durante los cinco restantes CETES menos dos, pagando en promedio la tasa de CETES. El problema que había con los principios contables vigentes en aquel entonces era que, mientras la nota le daba CETES más dos le iba muy bien al banco y tenía capital, pero en el momento en que le daba CETES menos dos Serfin, tomaba una pérdida brutal en capital que de entrada le generaba una necesidad de capital fresco de 13,000 millones de pesos de un día para otro.

35

La Comisión Nacional Bancaria o el FOBAPROA —no recuerdo cuál— nos informó de esa situación e inmediatamente nos pusimos a ver qué se podía hacer con el banco. Nos reunimos con todos los representantes de las autoridades financieras de primer nivel, analizamos las opciones y se llegó a la conclusión de que no había remedio y que había que avisarle a Adrián Sada —dueño de Serfin— que tenía que entregar el banco. En esa junta preguntaron: «¿Y quién le dice?». Y todos respondieron: «Corta», recién entrado al IPAB. Yo les dije: «Con mucho gusto lo hago si me permiten hablar en nombre de todos ustedes, porque a mí ni me conoce y seguramente va a venir a buscarlos, y hay que decirle lo que es». Me junté con él y con Adolfo Lagos. Les dije lo que

había que hacer. No lo podían entender. Les expliqué financieramente cómo funcionaba y el gobierno terminó quedándose con el banco.¹⁶

36 Aquí me parece pertinente contar una experiencia muy ilustrativa que tuve en aquella época del momento histórico y su manejo. Había entonces un enorme interés por saber cuál era el monto de la deuda del FOBAPROA a ese día. Al Secretario Gurría le habían dado mucha lata en el Congreso con el tema y cuando se anunció que yo sería el titular del IPAB (llamamos a una conferencia de prensa en mi oficina, todavía en Hacienda), todo mundo me anticipó que esa cifra era lo primero que me iban a preguntar. Entonces pedí autorización para anunciarla y, como vi que estaban muy renuentes a dármele, les argumenté: «Creo que esto hay que subirlo a Internet y mantenerlo actualizado para quitarle valor. Si lo seguimos escondiendo, va a seguir siendo un tema». Sin hacer mayores aspavientos, lo subimos a Internet antes de la conferencia de prensa. No fue la primera pregunta, pero sí la segunda. Les expliqué en qué consistía la deuda del FOBAPROA, les anuncié que, de ahí en adelante, el dato iba a estar a su disposición en la página de Internet, y luego dije: «El número correcto es...». Todo mundo lo tomó. Como se lo solté a toda la fuente, al día siguiente apareció en la página tres del periódico. Después de ese día no volvió a publicarse adelante de la página 30. Perdió todo el interés.¹⁷

.....

16 *Nota del editor:* El IPAB adquirió la mayoría de sus acciones en junio de 1999. La llamada para una puja pública fue publicada en el Diario Oficial en Diciembre de 1999. Entonces Serfin fue adjudicado al Grupo Financiero Santander Mexicano quien mantuvo a Serfin como una entidad separada hasta 2005, fecha en que la fusión con el grupo español concluyó.

17 *Nota del editor:* La última cifra del costo fiscal del rescate bancario de 1995-2004 dada a conocer por el IPAB asciende a 1,033,346.4 millones de pesos, mientras que el monto de los pasivos del IPAB al 31 de diciembre de 1999 eran de 687,844 millones de pesos. Fuente: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, 10 años. Informe Estadístico 1999-2009,

Una cosa similar pasó con la información que dábamos a los legisladores cuando estábamos en las negociaciones con ellos. Llevábamos documentos y les dábamos notas para su consumo. Comenzamos a ver cómo Dolores Padierna y algunos otros utilizaban esa información. Iban con el reportero, con la fuente y se la daban. Entonces todas las notas salían en contra nuestra. Teníamos muy poca experiencia, la verdad, para esas cosas. Hasta que nos dimos cuenta de que nosotros éramos los dueños de la información y la comenzamos a entregar directamente a los medios. Para cuando llegaba Dolores, la información ya era conocida por todos y ella había perdido la posibilidad de dar primicias.

37

La venta de Serfin también fue un reto. Cuando lo pusimos a la venta, todo mundo pensaba que las cosas no iban a salir bien: que si estaba muy difícil que se presentaran postores, que si la subasta iba a ser declarada desierta... En fin, había toda clase de augurios negativos. Estaba previsto que ese día saliéramos Adolfo Lagos —el Director del banco— y yo,¹⁸ y teníamos una mesa chiquita para hacer la conferencia de prensa. Decidimos que la junta de gobierno del IPAB sesionara ese día ahí en las oficinas de Serfin, y el resultado fue muy bueno. Serfin se vendió en 1.6 veces su valor en libros, con muchos interesados. Las fotos de la venta de Serfin son gloriosas, porque en esa mesita está la junta de gobierno completa. Quedó la impresión de que el proceso había sido fenomenal.

Después de Serfin vinieron muchos bancos más. La ley establecía con claridad que el IPAB no le podía dar ningún apoyo a una institución financiera mientras los accionistas

México, IPAB, 2010, pp. 57 y 64.

18 Adolfo Lagos fue Director General de Serfin de 1996 a 2002. Tras la compra de Serfin por Santander, Lagos fue designado Vicepresidente Ejecutivo para América. Actualmente se desempeña como Vicepresidente Ejecutivo de Banca Global para la misma institución.

tuvieran valor en ella. Así que todos los accionistas primero tenían que perder el ciento por ciento de su capital, para que el banco pudiera recibir apoyo. Ese requisito continúa vigente hasta la fecha. Si el gobierno norteamericano tuviese que hacer lo que hizo el mexicano, se hubiera tenido que llevar por delante al ciento por ciento de los accionistas de Citigroup. Hoy ya no hay la posibilidad de que el gobierno mexicano le meta un peso de apoyo a un banco mientras los accionistas mantengan valor, o cuando menos hubieran tenido que dar todas las acciones en garantía. Esto fue un cambio cultural brutal. Recuerdo que un día uno de mis ex jefes de Hacienda me preguntó: «¿Por qué ya nadie te quiere ir a ver al IPAB?». Le respondí: «¿Será porque cada vez que llegan les pido las llaves del banco para poderles dar cualquier apoyo?». Me comentó: «Ya entendemos, pero estás muy duro». Le repliqué: «Es que así dice la ley».

Otra cuestión prioritaria cuando llegué al IPAB fue el manejo de todas las carteras: su administración y su venta. Nos pusimos a vender cartera con gran velocidad a través de posicionamientos públicos y licitaciones. En aquel entonces todavía teníamos tasas de interés de alrededor del 20%, así que quedarnos con los activos, en lugar de pagar deuda, representaba un costo brutal. Diseñamos una estrategia y se formó un área completa con gente muy capacitada para vender carteras. Todas las carteras de crédito las licitamos: la de Serfin, la de Bancrecer, la de Cremi, la de Confía, todas las que teníamos. Hicimos todo un mercado, y salimos a vender muchísimos activos. Hicimos hasta licitaciones para vender obras de arte. Me acuerdo que el Instituto Nacional de Bellas Artes estaba muy preocupado porque fuéramos a licitar las más importantes —había un José María Velasco—, pero ésas las dimos en comodato. Sólo en 2000 logramos recuperar 39,918 millones de pesos de entonces, cifra que nos dio la

posibilidad de mantener y reducir la deuda. Durante ese año, logramos que la deuda no creciera en términos nominales, lo cual fue todo un desafío.¹⁹

Además de terminar el saneamiento de varios bancos, Promex, Atlántico y Scotia, nos hicimos cargo al ciento por ciento de los activos de Serfin y Bancrecer, y de la venta del primero, a la que me referí antes. De Bancrecer ya no me tocó hacer la venta. También atendimos la parte de transparencia, la relación con el Congreso, las auditorías, etcétera; cuestiones que quitaban muchísimo tiempo. En el caso de la transparencia, por ejemplo, subimos todos los pagarés —que eran también un tema tabú— a Internet. En la bóveda estaban guardadas las copias de los pagarés, pero la información estaba en Internet. En ese aspecto se logró un gran avance, y no es mérito nada más mío, sino de todo el equipo de trabajo del IPAB y de la junta de gobierno. Cuando terminó el sexenio de Zedillo y empezó el de Fox, vino el Banco Mundial e hizo una evaluación de todo el sistema financiero. Resultó que la institución más transparente del sistema financiero mexicano era el IPAB, cosa a la que no se le dio mucha publicidad porque no era popular decirlo.

También nos empezamos a preparar para hacer el canje de pagarés, el cual no se pudo llevar a cabo en aquel momento —y les duele a los banqueros cada vez que se los digo— porque los bancos se opusieron a hacerlo en las condiciones que les habíamos planteado. Esta operación consistía en canjear los pagarés que había dado el FOBAPROA inicialmente, y que estaban avalados por Hacienda, por otros emitidos por el IPAB. Hacer este canje era necesario porque el Congreso se

.....
 19 *Nota del editor:* La recuperación del año 2000 equivalió a 59, 764 millones de pesos de 2008 que significaron más de una tercera parte de lo recuperado por el IPAB entre el año 2000 y 2008. Fuente: IPAB 10 años... *op.cit.*, pp.39-41.

negó a reconocer los pagarés del FOBAPROA y nos dijo:

Tú, IPAB, los vas a ir reconociendo conforme avancen las auditorías y te des cuenta de que se siguieron las reglas, y si no fue así, se finquen las responsabilidades penales que correspondan. Después, tú vas a intercambiar esos pagarés, pero ya con otras reglas.

40

Iniciamos el proceso, nos dieron las auditorías, las revisamos, pusimos unas reglas sobre la mesa y los bancos no quisieron hacer el intercambio con base en esas reglas, porque se les hacían muy onerosas. El asunto se empantanó y así siguió todo el sexenio de Zedillo. El proceso se pudo concluir hasta la mitad del sexenio de Fox. Entonces los bancos recibieron un pagaré firmado por el IPAB que sustituía al otro pagaré del FOBAPROA, el cual se cancelaba. Estos pagarés tienen una garantía especial establecida en la Ley del IPAB. No es una garantía incondicional, pero al fin y al cabo constituye una garantía. Lo que se garantiza es que, en caso de que el IPAB no tenga suficientes recursos, el Congreso proveerá lo conducente. Ésos son los pagarés con los que se quedaron los bancos.

Otra decisión muy importante que tomamos en el IPAB fue la reducción gradual de la cobertura. Cuando el FOBAPROA terminó, todos los pasivos de los bancos estaban garantizados por el gobierno al ciento por ciento. Nosotros sacamos las reglas para reducir la cobertura, y son las reglas que siguen vigentes hasta hoy. Originalmente había un periodo de transición, creo que eran siete años, y nosotros lo hicimos un poco más corto. El Banco de México no quería, ellos proponían que nos fuéramos hasta el límite y que se hiciera de una manera más gradual. Ésta fue la primera discusión en la que el IPAB articuló técnicamente su planteamiento y, con el apoyo de todo mundo, logró que prevaleciera su criterio, contra la opinión del Banco de México y a pesar, en su

momento, del enojo de mucha gente. Esta circunstancia, en combinación con el requisito de entrega de las acciones de los accionistas actuales para recibir más apoyo, fue lo que terminó de consolidar al sistema bancario. Esto fue lo que ayudó a que Bancomer consiguiera socios que lo capitalizaran y a que todos los bancos que eran viables fueran capitalizados; y los que no, se terminaran de morir. Mucha de la solidez del sistema financiero actual tiene que ver con esas decisiones.

Otra cosa que también hicimos en el IPAB con el apoyo de Hacienda y Banco de México fue cambiar la Ley de Ingresos para refinanciar la deuda. Llegados al IPAB, un día nos avisaron que íbamos a tener un problema de liquidez de los bancos intervenidos, porque había dudas sobre la capacidad de refinanciar del IPAB. Negociamos este asunto con el Congreso y, curiosamente, creo que fue lo único que votaron de manera unánime PRI, PAN y PRD. Así, en la Ley de Ingresos se estableció una garantía automática con cargo a la cuenta del Gobierno Federal para avalar la deuda del IPAB. Entonces lo que pasaba era que esa deuda del IPAB era colocada por el Banco de México como banco agente y si el IPAB no le daba los recursos, el Banco de México cargaba la cuenta al Gobierno Federal para hacer el pago. Si no había suficientes recursos, emitía valores, también con cargo al Gobierno Federal, para pagar esa deuda.

Cuando eso se logró y se acabaron los problemas de refinanciamiento del IPAB, pudimos empezar a prestar y se dio aquella famosa operación en la que Banamex nos prestó 30,000 millones y con estos recursos pagamos mucha deuda cara, como la que teníamos con el Citigroup, en aquel entonces Citibank. Se trató de una deuda que pagaba interés TIEE (Tasa de interés interbancaria de equilibrio) hasta de más cinco, para una deuda garantizada por el Gobierno Federal. Esa operación puso furiosos a los de Citibank porque les

prepagamos la deuda y, obviamente, ellos perdieron mucho del flujo futuro.

42 A nivel nacional fue un gran escándalo. Previamente habíamos hablado con Hacienda, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria. Todos nos habían dicho que nos apoyarían excepto la Bancaria. Fueron los únicos que nos dijeron desde el principio que no estaban de acuerdo. Cuando Citibank se nos echó encima, todo mundo se agachó. Nos hablaron de la oficina de Presidencia, y en Hacienda se «rajaron». Afortunadamente el Instituto se mantuvo firme en ese tema, y se ahorró a valor presente creo que 350 millones de dólares. Una cantidad que en efecto hacía enojar a cualquiera, pero como tesorero el IPAB no tenía opción. Si hay acceso a recursos más baratos y se tiene una deuda más cara, cualquier tesorero de cualquier institución hace lo que nosotros hicimos en el IPAB. Pero como se trataba de un tema muy politizado, hubo un gran debate. Ésa fue otra decisión muy difícil que tomamos en su momento, pero que al final salió bastante bien. Hubo quien señaló que el tema de Citibank había sido la razón de mi renuncia. No fue así, de hecho hasta hoy estoy convencido, no sólo de que fue la mejor decisión, sino que no había otra. Cierto es que hubo mucha gente que se dobló, funcionarios de alto nivel que apoyaron e incluso motivaron la decisión y que a la hora de las presiones, comenzaron a padecer amnesia selectiva, donde sólo recordaban lo que les convenía.

Cuando Michael Mackey entregó su reporte, dejó también unos papeles de trabajo de cada banco en los que señalaba puntos que había encontrado en sus revisiones que le parecían dignos de atención, pero de los que no tenía los elementos lo suficientemente contundentes como para añadirlos a su informe. Sus observaciones tocaban puntos importantes, pero no había elementos para proceder. Un vocal de la jun-

ta de gobierno filtró estos papeles de trabajo a los medios y generó un poco de escándalo, pero lo interesante fue que — como lo habíamos dicho en su momento— no había en ellos elementos para tomar una decisión distinta. Por lo que a pesar del escándalo mediático, el IPAB no cambió su proceder y procedió como lo tenía que hacer, incluso con el apoyo del vocal que filtró la información. Además, es importante señalar que los vocales conocieron esta documentación desde el día en que recibimos el informe de Mackey en el Congreso.

Algunos de estos asuntos señalados por Mackey generaron roces muy fuertes con el Congreso, con los bancos y con otros organismos del sector. De los créditos que revisó Mackey, había algunos en los que podíamos presentar acciones legales, pero la mayoría estaban prescritos. Un día tuve una fricción con la Bancaria y con el Banco de México porque declaré en una entrevista que, en algunos casos, los créditos estaban prescritos. Me hablaron para reclamarme, me dijeron que si los quería yo fastidiar, en fin. Entonces les dije: «Déjame ser más específico, de los doscientos sesenta y tantos créditos que me enseñaste, todos menos uno están prescritos». «¿Y esa responsabilidad de quién es?», me preguntaron. Le respondí: «Yo no estoy juzgando más allá de los papeles, te estoy diciendo lo que el reporte dice, hoy todos menos uno están prescritos». Estas cosas eran muy frustrantes, porque te dabas cuenta de que estaban mal, pero no podías hacer nada, porque resultaba que la acción estaba prescrita, o bien ya no había manera de sustituir ese crédito, porque ya no había nada que hacer.

Una lección que se puede sacar de esta experiencia es que tanto la parte de reconocer la deuda, como la parte de tomar acciones legales, hay que hacerlas en su momento, no después; si no, sería como si el restaurante pasara la cuenta tres días después de comer ahí. Los norteamericanos ahora formaron una *tarj cop*, o sea, una «policía del rescate financiero

norteamericano», que se encarga de ver este tipo de cosas y depende del Departamento de Justicia. Me parece una gran idea. Con eso nos hubiéramos ahorrado la cantidad de tiempo que nos hizo perder todo este tema policiaco. Cada vez que yo les decía a los diputados —algunos de ellos funcionarios muy prominentes hoy en día— que el IPAB no era una procuraduría, se ponían furiosos. Les decía entonces:

44 *Vean mi estructura orgánica, no tengo el personal, ni siquiera la capacidad técnica para hacerlo. Tengo la capacidad para que, cuando vea algo raro, se lo mande a la Procuraduría General de la República o a la Procuraduría Fiscal, pero nada más.*

En infinidad de ocasiones lo hicimos y recibimos como respuesta: «De este paquete que me mandaste, todo está prescrito, no puedo hacer nada. En este otro tampoco puedo hacer nada».

El rescate bancario, el FOBAPROA y el IPAB concentraron los intereses políticos, financieros, económicos y hasta las vanidades. Desde el punto de vista político, a todos los que quisieron lucrar con esos temas y utilizarlos para atacar a otra gente no les fue bien, y resultó que el tema mismo los iba a consumir. Lo curioso es que el costo político se lo achacaron al PAN, que fue el partido que había aprobado esto, y terminó ganando la siguiente elección.

En estos ámbitos había varias fricciones. La más importante era entre Guillermo Ortiz, Gobernador del Banco de México, y José Ángel Gurría, Secretario de Hacienda, y eso generaba fricción hacia abajo. El Banco de México estaba más alineado con la Comisión Nacional Bancaria y tenía una visión de continuismo de lo que se había hecho, mientras que Hacienda y la Junta de Gobierno del IPAB consideraban que si ahora ellos tenían la responsabilidad, iban a hacer las cosas de la manera que pensaban era la mejor. Nunca se deshonró

ningún compromiso del FOBAPROA, pero se honraban tal cual, como decían los documentos. En algunas decisiones era evidente que sí había la intención de darse un golpecito aquí y allá. Pero cuando había reclamaciones de la Bancaria o del Banco de México, normalmente era porque nos desviábamos del curso que traía ya el rescate bancario.

En la Junta de Gobierno del IPAB estaban Hacienda, los vocales independientes y la Función Pública. Por el artículo segundo transitorio de la Ley del IPAB que ya mencioné, aunque estaban consideradas las dependencias, no podían participar ni Guillermo Ortiz ni Eduardo Fernández, titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En ese momento no mandaban sustituto, así que yo tenía que verlos a ellos o a funcionarios de estas instituciones para poder platicar los asuntos del IPAB que estaban relacionados con sus ámbitos de trabajo, que eran muchos. Recuerdo que un día un miembro de la Junta de Gobierno del IPAB me reclamó porque me reuní con el presidente de la Comisión Nacional Bancaria. «¿Qué estabas haciendo allá?», me preguntó. «Es el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, y nosotros necesitamos a la Comisión para hacer lo que hacemos», le repliqué.

También me reunía, creo que todos los meses, con un Subgobernador del Banco de México y con todo su equipo, para platicar las principales decisiones y tomar su punto de vista. «¿Para qué vas al Banco de México?», me preguntaban. «Porque es el Banco de México», les respondía. «Pero es que la ley dice...». «Estamos cumpliendo la ley, nadie de la Junta de Gobierno del Banco está entrando a nuestra Junta de Gobierno, pero yo no puedo dejar de interactuar, de intercambiar puntos de vista con ellos», les decía. Yo trataba de librarme de estos conflictos y de ser muy abierto con los dos, con Ortiz y con Gurría, y les explicaba dónde estaban

los temas, sin tomar partido, porque de otra manera era muy complicado operar.

46 Tampoco había un buen entendimiento entre el Secretario de Hacienda y el Presidente de la Bancaria, ni entre la Bancaria (institucionalmente hablando) y el IPAB. El IPAB sentía que la Bancaria apapachaba demasiado a los bancos, y en la Bancaria había la sensación de que el IPAB, al ponerse muy duro, estaba tratando de demostrar que las cosas se habían hecho mal. Cuando íbamos al Congreso, por ejemplo, nunca sabíamos cuándo era fuego amigo y cuándo era fuego enemigo. En los periódicos y en casi todos lados era lo mismo. Esa parte sí era muy complicada. Había muchos intereses que se volcaban en el IPAB.

Con el tiempo se creó una fricción importante entre mi persona, el equipo de trabajo y la Administración, por un lado, y algunos de los vocales de la Junta de Gobierno, por otro. Algunos miembros de la Junta, desde nuestro punto de vista, no se conducían de la manera que se requería en el Instituto, y querían tomar prerrogativas que no les correspondían. Querían, por ejemplo, tener facultades más ejecutivas. Pasaba que a veces yo rechazaba una decisión, y la autoridad que los había remitido conmigo decía: «Si Vicente dijo que no, ve con tal vocal o con tal persona de la junta de gobierno». Entonces yo les decía a los de la junta de gobierno: «¿Estas facultades te las doy? Vamos a dejarlo por escrito, como un acuerdo de la junta de gobierno y de aquí en adelante tú las manejas como quieras». «No, no se trata de eso», me decían. «¿Se trata de que tú decides y yo firmo? Eso no me parece». Sí había mucho este tipo de fricciones. Al interior de las autoridades financieras fue un periodo muy complicado.

Desde que se discutió el proyecto de ley del IPAB en el Congreso, varios apuntamos que la estructura de gobierno corporativo que se proponía, inspirada en buenas intencio-

nes y sensaciones políticas de esos momentos, presentaba serias deficiencias operativas que dificultarían su funcionamiento. Poco después de su constitución e inicio de operación, las deficiencias se hicieron evidentes. También jugaron los egos de dos de los cuatro vocales independientes, quienes con frecuencia decían que eran más importantes que el Secretario de Hacienda, porque a ellos los había propuesto el Presidente de la República y ratificado dos terceras partes del Senado. Lo anterior acompañado de frases como: «Ustedes son los ojos de la sociedad dentro del IPAB» generaron una fiesta de egos, vanidad e intrigas.

47

Esta situación desencadenó en que yo presentara a los cuatro vocales independientes mi renuncia, por primera vez, en diciembre de 1999. La razón fue que uno de los vocales había solicitado y negociado con los otros vocales ser el Presidente del Consejo de Administración de Serfin, situación que en mi opinión generaba un conflicto de interés frente al IPAB y la CNBV. Quería perpetuarse en esa posición y estaba en contra de que se vendiera el banco con rapidez y deseaba que el gobierno se quedara con una participación en el capital del banco. Cuando se le demostró con un análisis del banco de inversión que nos ayudó en la venta que era mejor venderlo todo, decidió arrastrar los pies. Una noche un colaborador me llamó para comentarme que el vocal que presidía el Consejo de Serfín había decidido no firmar un documento que era necesario para avanzar en la venta del banco a pesar de haberse comprometido antes a hacerlo. Adolfo Lagos, Director de Serfin, me llamó para lo mismo y le dije: «No te preocupes, esto se soluciona mañana». Al día siguiente les presenté mi renuncia a los cuatro vocales, que me pidieron que reconsiderara. El documento se firmó y la venta se hizo a tiempo.

Al definir varios temas delicados del proceso de la parte bancaria, ante la intransigencia y protagonismo de algunos

48

vocales, hubo veces en que yo le decía al Secretario Gurría, al Subsecretario Noriega y a los vocales: «Si las decisiones de la junta de gobierno se toman en contra de mi recomendación, no hay problema, pero si se toman sin escucharme, no voy a continuar; voy a renunciar». Y al final renuncié, porque no podía tomar responsabilidades y decisiones que iban en sentidos que no me parecían y donde la agenda de algunas personas orientaba el funcionamiento del Instituto de forma incompatible con mi visión del IPAB y mi forma de trabajar. Tomé la decisión de renunciar sin consultarlo con nadie, aunque ya había advertido de esa situación en Hacienda y en diferentes lugares. En esas ocasiones, siempre me dijeron que me tenía que quedar ahí; pero no había manera, no había entendimiento con la junta de gobierno. Entonces saqué un boletín de prensa anunciando que me iba, de manera tal que ya nadie pudiera revertir la decisión. Lo hice en julio del año 2000, todavía en el sexenio de Zedillo, después de las elecciones. No lo quise hacer antes de las elecciones para que no hubiera ruido y me fui hasta finales de agosto para facilitar la transición. Obviamente me llevé mi regañada —por gente que pensaba que me tenía que quedar ahí a como diera lugar— y les entregué el changarro.

UN BALANCE DEL IPAB

Visto en retrospectiva y al hacer un balance de la actuación del IPAB, creo que su organización debió ser distinta para mejorar la toma de decisiones. Considero que tenían que haber participado el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria durante todo el proceso, porque son actores indispensables. Si el Congreso por razones políticas consideraba que los titulares no eran las personas idóneas, debimos permitir suplentes, o buscar la manera de que tuvieran presencia, por-

que era fundamental que estuvieran en la toma de decisiones.

Otra cuestión que, desde mi punto de vista, se debe mantener en el IPAB es una visión patrimonial hacia el Estado; es decir, si se administra dinero de los contribuyentes, hay que asegurarse de tener la mejor posibilidad de recuperarlo y, de preferencia, de tener hasta un retorno positivo.

Me parece que la comunicación de esos temas es fundamental. Considero que se manejó un poquito mejor al final, pero nunca se logró realmente tener una estrategia articulada de comunicación de estos asuntos. No hubo un enfoque adecuado de cómo comunicar este tema a la opinión pública.

49

Por otra parte, el acercamiento al Congreso se hizo demasiado tarde y fue insuficiente. Ya había una relación muy viciada de origen. Las expectativas sobre lo que se haría estaban completamente fuera de la realidad. Había, por ejemplo, gente que decía que con el IPAB ya no habría costo fiscal del rescate bancario. No hay manera de hacer eso.

El IPAB fue uno de los organismos que más revisiones tuvo. Muchas de ellas no fueron trascendentes, quizás las que tuvieron más repercusión fueron la de Mackey y la última que hizo la Auditoría Superior de la Federación, que se pronunció sobre diferentes temas. Se revisaron las mismas cuestiones siete veces, con diferentes criterios, y las conclusiones eran distintas, pero todas se referían a asuntos del pasado en los que muy poco se podía hacer, temas en los que, incluso, no quedaba clara su ilegalidad. Ahora bien, cuando había cosas ilegales o que se tenían que perseguir, casi siempre estaban prescritas. Esto nos provocaba mucha frustración, porque no podíamos hacer lo que se esperaba de nosotros, aunque a lo mejor eso iba más allá de la ley. El informe mismo de la Auditoría Superior de la Federación tiene señalamientos de carácter muy general, hay pocas puntualizaciones concretas de cosas que debieron hacerse de distinta manera.

50 En relación con los aspectos penales, hubiera sido mucho mejor hacer una subprocuraduría especializada en estos temas, pero la oposición en el Congreso no confiaba, porque esta subprocuraduría iba a formar parte del Ejecutivo. Querían que esta entelequia llamada IPAB, que tenía cuatro vocales independientes, por ese solo hecho, tuviera capacidad para ser policía, vender bienes, rescatar bancos, emitir deuda, salir en los medios y revisar auditorías de Mackey. Se formó la ensalada que terminó siendo. Espero que algún día lo arreglen. Ahora que pasó esta crisis en Estados Unidos, queda claro que a México le urge una reingeniería de sus autoridades financieras, y una de ellas es el IPAB. Se debe definir bien qué funciones le corresponden al IPAB y cuáles no. De hecho, hoy todo lo que es recuperación de bienes, el IPAB ya se lo está mandando al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

Por último, creo que se deben reivindicar muchas de las decisiones acertadas que se tomaron. Siempre son más atractivas las críticas, pero si se hace un balance, la verdad es que hubo muchas cosas positivas: la respuesta rápida del gobierno, el riesgo que asumieron los funcionarios al tomar decisiones valientes, en fin. Si se ve lo que pasó en la Argentina, lo que sucedió después en Estados Unidos o en Europa ahora en la crisis, se puede apreciar que muchas cosas que se hicieron en México son dignas de reconocimiento. ¿Cuánto dinero se hubiese ahorrado Estados Unidos si hubiera actuado con más rapidez en *Bear Stearns* y *Lehman Brothers*?²⁰ Quizá nos hubiéramos ahorrado una buena parte de la crisis. Me parece

.....
 20 Nota del editor: En marzo de 2008 *Bear Stearns*, la gigante financiera, sufrió un colapso debido a una creciente exposición a activos tóxicos derivados de créditos hipotecarios. La renuencia de las autoridades norteamericanas por intervenir los mercados creó un “efecto dominó” sobre los mercados que dio inicio a la crisis económica más grande desde la Gran Depresión de 1929.

que esa parte también se tiene que valorar. Ahora bien, hay ya una percepción de ciertas cosas que no creo que haya manera de cambiar. FOBAPROA es una mala palabra y siempre lo será a pesar de que evitó el colapso de la economía mexicana y la pérdida del ahorro de millones de personas. El aprendizaje es que si una situación así se vuelve a presentar, debe sancionarse con mucha severidad a quien se tenga que sancionar, transparentar desde un inicio lo que haya ocurrido, y si se tiene que perder patrimonio, que así suceda, y que no haya más excusas para que se genere desconfianza y se piense que hubo favoritismos y cosas indebidas. A pesar de todo lo que se pueda reflexionar sobre la crisis y su manejo, nadie puede desconocer que gracias a que se actuó con rapidez y decisión, se evitó que México cayera al abismo. Hay que entender estas experiencias como lecciones para el futuro y tratar de anticipar todo lo que pueda salir mal, una administración de riesgos real total del sistema financiero. Tener autoridades financieras competentes, preparadas y equipadas es importante, para que en caso de incendio, tengamos el equipo y las personas necesarios para apagarlo de inmediato al menor costo.

LA PRIVATIZACIÓN Y EL RESCATE BANCARIOS: UNA VISIÓN FINANCIERA

© Alfredo Vara Alonso ©

TRAYECTORIA PERSONAL

Terminé mis estudios en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en el año de 1992. Después, tuve la suerte de ser considerado para pertenecer a la primera generación en realizar el programa conjunto entre la escuela de economía y la escuela de negocios en la Universidad de Yale. Permanecí casi tres años en Yale, realizando el programa conjunto, y obtuve dos títulos: primero, obtuve un MA (*Master of Arts*) en economía especializado en comercio internacional y desarrollo y segundo, un MBA (Maestría en Administración de Negocios). Durante ese tiempo que pasaba los veranos en México, tuve la oportunidad de participar como profesor invitado dando clases en temas selectos de finanzas en el ITAM.

Cuando terminé mis estudios y regresé a México, Banobras me ofreció un trabajo y ahí permanecí aproximadamente seis meses. Posteriormente, fui invitado a trabajar en Citibank México en donde se me ofreció un puesto en la tesorería del banco. Me encargué del manejo del libro de opciones de tipo de cambio, que era algo muy incipiente en ese entonces. Se

trataba de un libro que tomaba posiciones de clientes, no posiciones propias. Entre otras funciones, también me hacía cargo de la estructuración de derivados. Esto fue previo a que se fusionaran Citibank y Banamex.

Tiempo después, recibí una doble invitación para trabajar en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Me invitó Vicente Corta, quien entonces había sido nombrado Secretario Ejecutivo, y también José Antonio Meade,¹ Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario. Ésta ha sido mi primera, y hasta ahora, única experiencia en el Gobierno Federal.

54

Llegué como Director General de Finanzas al IPAB en noviembre de 1999, pocos meses más tarde de que el Instituto iniciara sus funciones. El primer mandato que me dieron fue crear un mercado de deuda, que en ese momento era inexistente. Dado mi perfil profesional, desde el principio me preocupé por entender mejor los flujos financieros de las operaciones de saneamiento que el IPAB heredaba como resultado del rescate financiero del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). A mí me tocó llegar al final de todo, en particular del proceso de rescate financiero. Debo decir, sin embargo, que existían algunas operaciones que tenían que ser concluidas. Esto me permitió participar en el proceso con una visión más fresca que la que tenían muchas de las personas que ya estaban involucradas, y también con la ventaja de poder mirar hacia atrás.

.....
¹Nota del editor: Ver el testimonio de Vicente Corta en este Tomo. José Antonio Meade Kuri-breña es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Economía por la Universidad de Yale. Fue Secretario Adjunto de Protección al Ahorro en el IPAB, además de otros diversos cargos en la Administración Pública Federal. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público bajo el gobierno de Felipe Calderón. Fuente: Presidencia de la República.

Algo que me llamó mucho la atención cuando empecé a involucrarme en las operaciones de saneamiento en el IPAB es que, al revisar los balances bancarios, encontré que el nivel de deterioro generado en los mismos, particularmente en la parte activa, era realmente impresionante: el 80% del valor de los activos se había perdido. Entender el deterioro de los balances es muy difícil y por lo tanto lo es el entender el costo del rescate financiero, si no se ve como parte de un proceso más amplio, que en mi opinión, abarca la privatización bancaria.

PRIVATIZACIÓN BANCARIA

55

Para entender todo el proceso hay que empezar el análisis un paso atrás, se debe entender que se venía de una banca que se encontraba en manos del Estado mexicano. A mi juicio, esto trajo dos consecuencias claras. Primera: cuando los bancos estaban estatizados, la función de los organismos reguladores y supervisores de la banca eran temas secundarios —poco relevantes— ya que las instituciones se encontraban en manos del Gobierno Federal. Los bancos estaban muy regulados, pero por propio control accionario. Operaban a través de cajones de crédito, de modo que el sistema estaba dirigido hacia las actividades que el propio gobierno determinaba.

La segunda fue que cuando empezaron las privatizaciones, los bancos tenían ya cerca de 10 años de haber sido nacionalizados. Durante ese tiempo, la meta principal de los bancos fue crecer y hacer más grandes sus balances; no necesariamente estaban enfocados en ser los más rentables. Esto provocó un proceso de consolidación del sector que disminuyó el número de instituciones bancarias. Hubo un incremento en el riesgo sistémico, riesgo que se concentró

en los balances bancarios.² Adicionalmente, el hecho de que los bancos fueran propiedad del Estado garantizaba que los mismos no pudiesen quebrar.

Por otro lado, se desreguló el sistema financiero y desaparecieron los cajones de crédito. Con ello, el gobierno modificó el esquema de control que mantenía en la banca comercial y trasladó la responsabilidad de monitoreo a los organismos supervisores y reguladores de la banca comercial. Cuando se tomó la decisión de privatizar, el nuevo esquema de supervisión no estaba preparado y no contaba con la experiencia necesaria, ya que la banca venía de un periodo en el que la regulación y supervisión era tal que el propio gobierno controlaba, a través de cajones de créditos, a quién se le prestaba. A final de cuentas, los organismos supervisores y reguladores estaban retomando su función de supervisar y regular a los bancos ahora privados.

56

Otro punto que considero importante, relacionado con la privatización, es que los criterios contables no eran adecuados y no reflejaban la realidad de los balances bancarios. Mientras la banca estaba en manos del gobierno, quizá no resultaba tan relevante si existía o no una base de capital en la institución; pero cuando los bancos se privatizaron, cambiaron las reglas del juego y este aspecto se volvió fundamental. Por último, es muy importante destacar que las obligaciones de las instituciones financieras se encontraban implícitamente 100% garantizadas por el Gobierno Federal, lo que permitió que los bancos recién privatizados se financiaran en el mercado sin importar su verdadero capital económico.

.....
 2 Para un análisis sobre la relación entre concentración bancaria y riesgo sistémico véase Thorsten Beck, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine, *Bank Concentration and Fragility: Impact and Mechanics*, NBER Working Papers, Working Paper 11500, junio 2005; y de los mismos autores, *Bank Concentration and Crises*, NBER Working Papers, Working Paper 9921, Agosto 2003.

Asimismo, esto se tradujo en que no existiera disciplina de mercado y, por lo tanto, ponía un especial énfasis en los organismos supervisores y reguladores de la banca.

Aunque no se puede generalizar y se tendría que ver la venta de los bancos caso por caso, pues no todas se realizaron de la misma forma, los valores en libros obtenidos durante el proceso de privatización fueron muy atractivos. No obstante, si las mismas provenían de operaciones apalancadas, aun cuando el gobierno haya recibido en sus arcas los valores a los que efectivamente vendió, el incentivo del comprador no era el adecuado («yo gano, sólo tú pierdes»). Y si a este hecho le suma que en ocasiones se utilizaron las acciones del banco como garantía en préstamos con otras instituciones financieras, en esos casos el apalancamiento se volvió casi infinito, y se generó un efecto dominó entre las instituciones de crédito. De esta forma, si una ficha caía, casi por inercia se iba a desplomar el sistema en su conjunto. Debido a que las compras de los bancos, en mi opinión, se realizaron en términos generales de manera apalancada aunque —como ya comenté— habría que revisarlo banco por banco.

Cuando ya estaba en el IPAB y me correspondió revisar los balances bancarios (los vi ya al final del proceso del rescate), la pérdida de valor era tan grande que en muchos de estos bancos prácticamente sólo quedaban obligaciones. Si lo comparabas contra el valor en libros, ya no había capital; hacía mucho tiempo que se había perdido. En ese sentido, mi impresión es que los balances hacía tiempo que no reflejaban las verdaderas bases de capital; por lo tanto, el nivel de apalancamiento era muy grande en los balances bancarios.

Siempre ha existido un debate sobre si el sistema de pagos de un país debe estar en manos nacionales o no. No voy a entrar en él por qué es un tema muy amplio, pero la idea de que debía permanecer en manos mexicanas predominó en el

proceso de privatización bancaria, lo que llevó a privilegiar al capital nacional. Además, había interés en que hubiera un nuevo grupo capitalista en México.

58 Más allá de si lo que se decidió fue correcto o no, creo que todos estos elementos tuvieron consecuencias. Lo relevante es, por un lado, que la privatización se hizo con bancos que no tenían una posición sólida de capital y que venían de un proceso de consolidación; que fue con capital local; que se permitió que muchas de las compras de los bancos se realizaran apalancadas, y que también, en muchos casos, se utilizaron las acciones como garantía de la propia adquisición. Por otro lado, se desreguló el sistema financiero y se pasó a una banca que no contaba con un sistema adecuado de supervisión; con el añadido de que contablemente los balances no reflejaban la realidad de las instituciones financieras. Por último, la existencia de una garantía al 100% de los pasivos bancarios por parte del Gobierno Federal contribuyó a la falta de disciplina de mercado y, como ya mencioné, trasladó la responsabilidad de monitoreo de forma total a los supervisores. Todo esto creó un ambiente que era muy sensible a la captura regulatoria y al riesgo de un quebranto sistémico. Esto fue lo que eventualmente sucedió.

Hay otras dos cuestiones que son esenciales para entender el deterioro que se dio en los balances bancarios: la política cambiaria y la apertura al exterior de la cuenta de capitales. La política cambiaria utilizó el tipo de cambio como ancla nominal. Para un banco era muy fácil usar lo que hoy se conoce como el *carry trade*,³ es decir, fondearse en dólares y prestar en pesos. Simplemente la diferencia de tasas de interés, en la medida que la política cambiaria fuera creíble, representa-

.....
 3 Nota del editor: Se puede traducir como acarreo transaccional y significa pedir prestado «en corto» y dar prestado «en largo».

ba una utilidad para la institución. Así, si el banco conseguía créditos a una tasa de 5% y prestaba con un interés de 10% o más, se quedaba con el 5% de diferencia. Si la depreciación que el gobierno ponía en la mesa era de 2%, el banco obtenía 3% de utilidad. Conozco historias de bancos que, incluso, llegaban a presupuestar dentro de su P&L lo que esperaban recibir por la diferencia en estas tasas de interés;⁴ el famoso *interest-rate parity* cambiario.⁵

A esta situación se sumaba el hecho de que se abrió la cuenta de capitales, lo que llevó en el tiempo a la apreciación del tipo de cambio. Con ello se generó un déficit importante en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. La apertura de la cuenta de capitales también le facilitó a los bancos la obtención de recursos en dólares.

Esta política macroeconómica, que resultó exitosa en reducir la inflación y las tasas de interés en México, tuvo también el efecto de incentivar el apalancamiento en dólares de los bancos y del sector real de la economía. Este hecho tuvo una consecuencia negativa durante la crisis de 1994, pues constituyó una de las razones por las cuales hubo tanta destrucción de valor en las instituciones bancarias.

La entrada de capitales no sólo hizo que los bancos se pudieran financiar en dólares, sino que también generó un boom crediticio. Por primera vez en mucho tiempo se vio una expansión acelerada del crédito en los balances bancarios. Para el año de 1994 existían ya algunos indicios de deterioro en los balances bancarios, que constituían un motivo de preocupación.

.....
4 Término que proviene del inglés *Profit and Loss* (P & L), y que significa «Pérdidas y Ganancias».

5 *Nota del editor:* *Interest-rate parity*, o paridad entre tasas de interés, es un término que describe la paridad que debe existir en las tasas de interés entre diferentes países, ajustadas por el tipo de cambio y el riesgo soberano.

CRISIS DE 1994-1995

En estas circunstancias se llegó a 1994, año en que se dieron una serie de sucesos políticos muy conocidos: el surgimiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio —el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General de ese partido.

60

Había una pérdida de confianza, una percepción de que el Banco Central no necesariamente había operado de la manera más ortodoxa su política monetaria. La balanza de la cuenta corriente se había vuelto muy negativa. Si bien fiscalmente el país estaba bien, existía gente que pensaba —yo estoy en ese grupo— que había una sobrevaluación del tipo de cambio que deterioraba la cuenta corriente de la balanza de pagos. En fin, había muchos temas más.

La cuestión, yo creo que inevitable, es que hubo una corrida contra el peso al principio del gobierno de Ernesto Zedillo que culminó en el famoso «error de diciembre» de 1994. Cuando esto sucedió, de la noche a la mañana los bancos ya no pudieron refinanciar sus créditos en dólares. Pero, más importante que ello, la devaluación de casi 100% que se dio en unos pocos días —el tipo de cambio se movió de 3.5 pesos a casi 7 pesos por dólar— e hizo que el valor de los pasivos se multiplicara por 2, mientras que los activos continuaron su deterioro. La razón es que la devaluación y crisis financiera de 1994-1995 trajo como consecuencia una contracción en la economía real que se tradujo en un incremento en el riesgo de crédito en los balances bancarios. Así, la sola devaluación contribuyó de manera directa e indirecta al menoscabo de dichos balances.

A eso se le sumó el tema de las tasas de interés. En ese

momento, el gobierno mexicano no tenía muchas alternativas; de hecho sólo dos: o subía o no subía las tasas de interés. Si lo hacía para defender el tipo de cambio y tener una política de choque que permitiera traer la inflación a la baja lo antes posible, el alza en las tasas de interés iba a terminar por ahorcar al sector real, con lo que iba a impactar una vez más los balances bancarios por el lado del riesgo de crédito. Si no aumentaba las tasas de interés, corría el riesgo de que el tipo de cambio siguiera deteriorándose, lo que también lo podría llevar a un *default* soberano.⁶ Ninguna de las opciones se antojaba deseable.

61

Al final lo que hizo el gobierno mexicano fue subir las tasas de interés. Esto produjo una recesión que continuó con el deterioro del sector real de la economía. Los deudores no pudieron pagar y eso llevó a un riesgo crediticio aún mayor y a un daño más grande en los balances bancarios. A mi juicio todos estos elementos explican claramente por qué se perdió tanto valor en los activos. Una vez que sucedió todo esto, el cien por ciento del capital del sistema financiero se borró y el sistema bancario mexicano quebró. Una vez más habría que analizar banco por banco, porque no todos eran iguales, pero sí fue un golpe muy duro para el sistema. La caída del Produc-

.....

6 Nota del editor: El *default* soberano hace referencia a la incapacidad de un Estado de cumplir con sus obligaciones en el mercado financiero. Ésta es la situación más crítica en que pueden incurrir las finanzas de una nación, ya que los bonos gubernamentales, en casi todos los países del orbe, son los que tienen una calificación de riesgo más bajos, equiparables sólo con el oro y los metales preciosos. Esto lleva a que los sistemas financieros de cada país utilicen las emisiones gubernamentales como los cimientos sobre los cuales se construyen, por lo que un *default* soberano tiende —sobre todo en países con menor o más difícil movilidad internacional de capitales— a causar una reacción en cadena sobre el resto de la economía. Véase por ejemplo Gabriel Cuadra y Horacio Sapriza, «Sovereign Default, Interest Rates and Political Uncertainty in Emerging Markets», Banco de México, *Documentos de Investigación*, febrero de 2006. Y Vivian Z. Yue, «Sovereign Default and Debt Renegotiation», University of Pennsylvania, *Job Market Papers*, diciembre de 2004.

to Interno Bruto (PIB) en 1995 fue dramática, por encima del 6 por ciento.⁷

RESCATE BANCARIO

62

Hay varios temas relacionados con el rescate bancario que vale la pena mencionar. Primero, todo el rescate que se hizo por medio del FOBAPROA fue de papel. Los bancos se sanearon de la siguiente manera: se hacía una valuación de los activos y de los pasivos, se veía cuánto capital faltaba y se ponía un pagaré del gobierno mexicano, que era el que completaba y saneaba las instituciones de manera contable. Además, un buen número de estos pagarés capitalizaban los intereses, por lo que no se generaba ningún flujo de efectivo; eran cupones cero a 10 años.⁸

Esto ejercía una gran presión para las finanzas públicas del gobierno mexicano, porque lo que habían hecho las autoridades era posponer el rescate financiero; comprar tiempo, pues iban a tener que hacerle frente 10 años después. En ese momento, el gobierno mexicano no tenía otra forma de hacer el rescate. No lo hubiera podido hacer de otra manera.

Esto tuvo otras consecuencias muy relevantes. Al principio, los balances bancarios fueron saneados sólo parcialmente, porque el capital que le inyectaron a los bancos no era suficiente para que reiniciaran una actividad de crédito y no tenían liquidez, debido a que el rescate era de papel. La forma en que se orquestó el rescate financiero, inevitablemente, fue

.....
7 Cifras de Banco de México apuntan que la caída fue de 6.2% en 1995 en términos reales, utilizando el PIB base 1993. Fuente: Banco de México.

8 Nota del editor: La naturaleza del pagaré referido por el autor es similar a la de los bonos cupón cero (o ceros). Ambas son promesas de pago en una fecha futura determinada. La diferencia con otros tipos de bonos es que los bonos cupón cero no generan dividendos al poseedor.

una de las razones por las cuales tardó el crédito tanto tiempo en resurgir en la economía. Los bancos no tenían la base de capital para prestar y, además, no contaban ni siquiera con el flujo o la liquidez suficiente para hacerlo, porque los rescates se habían hecho con pagarés.

Una de las funciones del IPAB —a la que considero se le ha dado poco reconocimiento— es que creó un mercado que le permitió refinanciar la deuda del rescate financiero. Lo hizo a través de bonos colocados en los mercados de capitales. Hacia finales del año 2000, el Instituto empezó a emitir deuda con mucho tiempo de anticipación a los vencimientos, lo que le permitió prepagar parte de estos pagarés. Uno de los grandes aciertos del rescate fue que los pagarés eran prepagables, aunque se tratara de obligaciones a 10 años. Si bien hubo una dificultad con Citibank en relación con un prepago,⁹ en general existía conciencia de que los títulos eran prepagables. El levantamiento de deuda que hizo el IPAB le comenzó a generar liquidez, la cual utilizó para, a su vez, darle liquidez a las instituciones bancarias y pagar parte de esos papeles. Me parece que esto contribuyó de manera importante a que el crédito eventualmente resurgiera. Adicionalmente, la liquidez con la que contaba el IPAB le permitió en todos los casos renegociar con las instituciones de crédito las condiciones de los mismos con lo que se generaron los incentivos adecuados para que las

.....

⁹ Nota del editor: De acuerdo con el Grupo Parlamentario del PRD, el pagaré de Banca Confía adquirido por Citibank al que hace referencia el autor era el que tenía la tasa de interés más elevada de todos los emitidos por el IPAB. El mismo Grupo Parlamentario menciona que «Cuando el IPAB trató de sustituirlo el Citibank lo demandó, propiciando, entre otras cosas, la renuncia del primer Secretario Ejecutivo de ese Instituto. El último día del gobierno del presidente Zedillo ese pagaré fue finalmente sustituido, reduciendo la tasa de interés pero ampliando el plazo en varios años, de manera que se garantizara el ingreso esperado por ese banco extranjero». Fuente: Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Informe final de la Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Cámara de Diputados, agosto de 2006, p. 734.

instituciones de crédito buscaran otras fuentes de ingreso.

Otro aspecto importante en relación con el tema de los pagarés es que el IPAB evitó la concentración de vencimientos del Gobierno Federal. De este modo las autoridades ya no tenían que enfrentar vencimientos de cero cupones 10 años después de que los habían metido en las instituciones de crédito.

64 El refinanciamiento que hizo el IPAB fue a través de instrumentos de mercado que no necesariamente se iban a los balances bancarios, sino a otro tipo de inversionistas. El principal tomador de los títulos del IPAB eran los fondos de inversión. Esto le dio un perfil distinto. Toda la deuda que el Instituto refinanció era deuda que ya estaba financiada, por lo que se trataba en realidad de un refinanciamiento. La deuda ya estaba en los balances bancarios; no era nueva, más allá de si se trataba de deuda gubernamental o no, que para todo efecto práctico siempre lo fue. El hecho es que las características cambiaban y planeaba el perfil de vencimiento del gobierno mexicano.

Curiosamente, creo que la banca empezó a prestar cuando se involucraron de manera importante los bancos extranjeros. Este hecho se puede explicar por varios factores. En la época posterior a la crisis, los bancos locales no tenían una base de capital suficiente y se convirtieron prácticamente en casas de bolsa. Recogían depósitos a una tasa de CETES (Certificados de la Tesorería de la Federación) menos 10% —a veces pagaban incluso menos— porque las tasas estaba en 30% o más, e invertían en bonos gubernamentales incluyendo los pagarés resultado del rescate financiero. De esta manera, no utilizaban capital y tenían una rentabilidad muy importante.

En esa época las tasas bajaban, pero se tardaron muchos años en llegar a ser de un dígito. Los bancos, simplemente montándose en valores gubernamentales, hacían un negocio redondo: compraban CETES a 30%, que al año ya estaban en

23%, y con esto se habían ganado un 7% sobre la duración. Además, se fondeaban con depósitos a los que les pagaban cualquier cosa. Cuando las tasas bajaron, este mecanismo dejó de ser rentable. Entonces entraron los bancos internacionales —que sí tenían capital— y empezaron a dar crédito.

Un fenómeno similar se dio con los pagarés del FOBA-PROA: al banco no le consumían capital y sí, en cambio, le representaban un magnífico activo, pues le daban una rentabilidad importante. Esta situación, y el hecho de que los bancos no tenían una base de capital sólida, inhibían el crédito. Hay que considerar también que los pagarés del FOBA-PROA en muchas ocasiones eran cero cupones, es decir, no le daban liquidez a la institución bancaria. Como ya he apuntado, a final de cuentas fue un rescate de papel. Por eso cuando el IPAB empezó a prepagar esos títulos, los bancos comenzaron a tener liquidez.

Bancomer, por ejemplo, aprovechó muy bien la liquidez que le dio el IPAB. Cuando el Instituto le prepagó cantidades importantes, el banco utilizó esos recursos para fondear los créditos que estaba comprando con la adquisición de Hipotecaria Nacional. Hoy Bancomer, sin contar al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFO-NAVIT) y al Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), es la hipotecaria más grande de este país. Creo que identificó que era momento de hacer un giro y con la liquidez proporcionada cambió su composición de balance. También creo que para explicar mejor el rescate bancario, debe hacerse la división en grupos de los bancos rescatados de conformidad con los distintos artículos transitorios de la ley del IPAB, como se muestra en el cuadro 1, y describir la exposición de las operaciones particulares.

CUADRO 1

ARTÍCULO TRANSITORIO	INSTITUCIÓN	% DE MERCADO ACTIVOS TOTALES A DIC 1994	COSTO FISCAL ¹	
			PROGRAMA DE APOYO A AHO- RRADORES ²	
QUINTO	1 BBVA Bancomer	17.2%	31,391.8	
	2 Banamex	20.4%	23,976	
	3 HSBC	4.8%	10,508.7	
	4 Banorte	2.3%	4,208.7	
SÉPTI- MO	NO INTERVE- NIDAS	5 GF Serfin y Serfin	12.0%	122,230.5
		6 GF Inverlat e Inverlat	6.0%	88,403.2
		7 Banpaís	3.9%	66,498.6
		8 Banca Confía	2.5%	43,123.5
		9 Banco Mexicano	6.6%	42,568.6
		10 Bancen	2.2%	23,834.6
		11 BBV-México (Pro- bursa)	2.3%	10,646.6
	INTER- VENIDAS CNBV	12 Unión	2.6%	140,953.9
		13 Cremi	1.9%	65,561.9
		14 Cremi	0.4%	24,021.9
		15 Obrero	0.4%	15,563.4
16 Interestatal	0.1%	8,370.2		
17 Capital	0.2%	7,999.1		
18 Pronorte	0.0%	328.7		
19 Anáhuac ⁴	N.D.	-		
20 Industrial ⁴	0.2%	-		
21 Sureste ⁴	0.2%	-		
NOVENO	22 Bancrecer	2.3%	132739.2	
	23 Atlántico	4.8%	36828.2	
	24 Promex	3.1%	26637.6	
ARTICULADO PERMANENTE	25 Quadrum (Interve- nida CNBV) ⁵	0.0%	-	
		96.4%	926,434.9	

CUADRO 1 (CONT.)

COSTO FISCAL¹

%	PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES ³	%	SUMA	%
3.4%	35,466	33.2%	66,857.8	6.5%
2.6%	29,187.9	27.3%	53,163.9	5.1%
1.1%	7,275.3	6.8%	17,784.0	1.7%
0.5%	6,983.2	6.5%	11,231.9	1.1%
13.2%	7,967.1	7.5%	130,197.6	12.6%
9.5%	6,090.7	5.7%	94,493.9	9.1%
7.2%	153.8	0.1%	66,652.4	6.5%
4.7%	317.8	0.3%	43,441.3	4.2%
4.6%	2,291.3	3.2%	45,959.9	4.4%
2.6%	1,241.5	1.2%	25,076.1	2.4%
1.1%	1,549.8	1.4%	12,196.4	1.2%
15.2%	448.3	0.4%	141,402.2	13.7%
7.1%	1,167.3	1.1%	66,729.2	6.5
2.6%	175.5	0.2%	24,197.4	%
1.7%	509.5	0.5%	16,072.9	2.3%
0.9%	130.6	0.1%	8,500.8	1.6%
0.9%	135.4	0.1%	8,134.5	0.8%
0.0%	10.3	0.0%	339	0.8%
N.A.	-	0.0%	-	0.0%
N.A.	220.5	0.2%	220.5	0.0%
N.A.	77.3	0.1%	77.3	0.0%
14.3%	1,436.2	1.3%	134,175.4	0.0%
4.0%	2382.5	2.2%	39210.7	13.0%
2.9%	508.4	0.5%	27146	3.8%
N.A.	85.3	0.1%	85.3	0.0%
100%	106,911.5	100.0%	1,033,346.4	100%

1 El costo fiscal (incluye costo pagado y el monto por pagar) se definió como el monto de las erogaciones del Gobierno Federal destinadas al Programa de Apoyo a Ahorradores y Programa de Apoyo a Deudores menos el valor de los activos asociados a estos programas.

2 El costo fiscal total del Programa de Apoyo a Ahorradores asciende a 1,079,751 millones de pesos (MDP), el cual incluye los 926,435 MDP de costo original de los apoyos y 153,318 MDP correspondiente al costo de no haber liquidado los programas en el momento en el que se originaron.

3 El costo fiscal total del Programa de Apoyo a Deudores asciende a 168,351 MDP, el cual incluye, además el monto pagado por 106,912 MDP, el costo del programa en los bancos Afirme, Bajío, Banoro, Banregio, Bansi, Citibank, Inbursa, Interacciones, Invex, Ixe, Mifel y Republic, la banca de desarrollo y el Fideicomiso de Fomento Minero, por 8,139 MDP, y el costo estimado por pagar el programa de 53,300 MDP.

4 El pago de las obligaciones garantizadas ascendió en Anáhuac a 787 MDP, en Industrial a 4,562 MDP y en Sureste a 1,864 MDP.

5 El pago de las obligaciones garantizadas ascendió a 4,598 MDP. La CNBV decretó el 21 de agosto de 2001 la intervención gerencial y el 28 de febrero de 2002 la SHCP notificó el oficio de revocación de la autorización otorgada al banco, con lo cual el 1 de marzo de 2002 entró en estado de disolución y liquidación.

Fuente: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. *Informe estadístico 1999-2009*, SHCP, México, 2010. p. 57

Primer grupo: Artículo séptimo transitorio. La banca intervenida

El primero de los grupos de bancos rescatados es el de la banca intervenida: aquellas instituciones bancarias en las cuales se decretaron intervenciones por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El interventor no era parte de las autoridades financieras, ni de su estructura, aunque en la práctica le reportaban a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Había dos tipos de intervenciones, aunque sólo se realizó una: la administrativa. En teoría se iniciaban porque las autoridades detectaban irregularidades que daban pie a que se decretara la intervención. En la práctica, fue una manera de

tomar el control de instituciones que estaban ya muy deterioradas. Se les quitaba el control del banco a los accionistas en tanto se investigaba a fondo sobre las fallas administrativas que se hubieran dado.

Como los balances de las instituciones bancarias no reflejaban su realidad financiera, muchas de estas intervenciones se ordenaron cuando contablemente los capitales todavía eran positivos, aunque estuvieran muy deteriorados o hubieran desaparecido. Esta situación se daba, entre otras razones, por el hecho de que el propio regulador había emitido tiempo atrás facilidades regulatorias. Estas facilidades ayudaban a que los balances no mostraran el deterioro sufrido, ni reflejaran la realidad económica de los bancos. Más adelante, el IPAB tuvo que enfrentar algunas demandas de ex accionistas de los bancos que argumentaban que, al momento de la intervención, el banco aún tenía capital positivo.

En mi opinión, las intervenciones fueron lo más costoso del rescate financiero. Aunque existen diferencias de banco a banco, el costo de las intervenciones —visto desde una perspectiva macro— puede dividirse en tres partes: la primera son las reservas de crédito que debieron crearse por el deterioro de los balances. La segunda es el costo de acarreo de los activos negativos,¹⁰ y la tercera es el costo de operación de la banca intervenida.

El problema fue que los bancos intervenidos operaron demasiado tiempo sin capital, y eso, a mi juicio, incrementó el costo del rescate. La razón —muy importante— de que esto haya sucedido, es que había una garantía implícita sobre todas las obligaciones del sistema financiero.

Algo que sí se puede decir del rescate financiero mexica-

.....
 10 Cuando los activos se deterioran y dejan de ser activos productivos, el estar acarreándolos «en la panza» de los bancos genera un costo de financiamiento.

no es que ningún ahorrador perdió un centavo con un banco; cuando menos no de manera directa. Evidentemente, todos pagamos el rescate, pero nadie perdió dinero en el banco. Esto permitió que instituciones intervenidas por la autoridad, que no tenían capital, pudieran operar durante siete u ocho años financiándose en los mercados de capitales contra una garantía del Gobierno Federal. En el fondo, a la gente no le importaba si el balance estaba bien o mal, si mostraba o no lo que tenía que reflejar. En la medida en que la obligación estuviera garantizada, no veía ningún problema. Con el IPAB esta situación se corrigió y cambió: las obligaciones garantizadas se limitaron a un monto de 400,000 Unidades de Inversión (UDIS).

El hecho de que las instituciones bancarias operaran mucho tiempo sin un esquema de resolución y que ésta tardara tanto en los bancos intervenidos finalmente costó dinero. Esta situación se dio, entre otras razones, porque se carecía de un marco regulatorio adecuado que permitiera la toma de control de las instituciones y su posterior liquidación. Las intervenciones se decretaron porque se habían detectado fallas administrativas, pero no tenían un objetivo claro de qué era lo que se haría con ellas. Las autoridades no podían determinar que iban a cerrar el banco, a pagar depósitos o a vender los activos que tuvieran algún valor, porque en ese momento entraban en un proceso formal de liquidación, aunque fuera una liquidación administrativa, y no tenían un marco legal para hacerlo. Lo que se hizo entonces fue seguir operando los bancos. En mi opinión, esta situación se prolongó durante demasiado tiempo; se pudo haber actuado con mayor agresividad en la liquidación de los bancos. Por ejemplo, hubo una petición formal de la junta de gobierno del IPAB para entregar la banca intervenida, y las autoridades se tardaron dos años en hacerlo. Hay que recordar que, cuando se creó el IPAB, se promulgó un marco legal que le permitía liquidar

las instituciones. Una vez que el IPAB tomó el control sobre la banca intervenida, el primer mandato del Instituto fue iniciar un recorte masivo a través de una serie de medidas internas en los propios bancos. A pesar de ello, basta una anécdota para mostrar la situación que privaba: ocho años después de intervenidos los bancos, sus comedores aún daban servicio.

La falta de un marco legal fue un error que, en gran medida, se corrigió con la ley que le dio origen al IPAB. De hecho, hoy ya no hay intervenciones bancarias. En la actualidad, si un banco se encuentra en una situación similar, se decreta una administración cautelar —ya no se llama intervención— por parte del Instituto. Una vez hecho esto, se establece un esquema de resolución y se pone en marcha. Aunque la aplicación del esquema de resolución puede llevar tiempo,¹¹ las autoridades ya no operarían la institución bancaria indefinidamente. El problema de actuar como se hizo en la banca intervenida es que los bancos no tenían capital y —aunque las autoridades pusieran al frente a la persona más eficiente— un banco sin capital no puede funcionar. Me parece que parte de esos errores se corrigieron con la nueva ley, aun cuando evidentemente la ley es perfectible.

Estimar cuánto costó el rescate financiero es más complicado de lo que parece a simple vista. Se trata de un proceso que no se dio en un solo momento en el tiempo, ni se hizo en una sola operación. Duró muchos años y en él intervinieron distintos programas, como el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) entre otros. La cifra de costo fiscal que proporciona el IPAB es del 17% del PIB de 2004 a precios

.....
 11 Pues lo que se haría es reducir el banco rápidamente, sacar los activos con valor, quizá vender los depósitos, o ir a una fusión con otro banco.

corrientes,¹² con ciertos supuestos: por ejemplo, cuando se calculó con pagarés era con todo e intereses; cuando se calculó en efectivo se normalizaban los pesos a la fecha en que se hiciera. Esa cifra no es tan distinta a la de otros rescates en otros lugares del mundo. Es decir, no está fuera del rango de otros rescates financieros. Lo que sí difiere, en mi opinión, es el nivel de bancarización que existía en México y que era mucho menor. De acuerdo con Thorsten Beck, el porcentaje de hogares con cuentas bancarias en México fluctuaba entre el 25 y el 30% en aquellos años, comparado con el 70 y 96% de países como Italia y Francia.¹³ Si se normaliza el costo del rescate por el nivel de bancarización de nuestro país, probablemente entonces el rescate financiero en México sí sea de los más costosos.

¿Cuánto costó la banca intervenida? Vistas en retrospectiva, creo que las intervenciones resultaron muy costosas. No estoy seguro de que sea tan válido ponerlo en porcentaje y calcular qué parte de esos 17 puntos del PIB le correspondieron a la banca intervenida, porque no necesariamente eran los bancos más grandes. De lo que sí estoy seguro es que las instituciones bancarias intervenidas fueron aquéllas en que hubo mayor destrucción de valor. El costo total de la banca intervenida ascendió aproximadamente a 3.8% del PIB. El mantener un proceso de intervención por un tiempo indefinido es probablemente la manera de resolución menos eficiente de todas las que se probaron.

.....
12 16.78%. Fuente: Instituto Para la Protección al Ahorro Bancario, *Informe estadístico 1999-2009*, México, SHCP, 2010. P. 60.

13 Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt y María Soledad Martínez Peria. «Reaching Out: Access to and use of Banking Services Across Countries», *World Bank Policy Research Working Paper 3754*, octubre 2005, p. 36.

Segundo grupo: Artículo séptimo transitorio: Saneamiento financiero

El segundo grupo está formado por aquellos bancos que el FOBAPROA saneó y se fusionaron o vendieron a otras instituciones. Por poner algunos ejemplos, Confía en el caso de Citibank; Bancentro y Banpaís en el caso de Banorte etc. Estos bancos no fueron intervenidos por las autoridades, sino que llegaron a acuerdos con otras instituciones de crédito para que los adquirieran. Estos convenios implicaron que estos bancos se sanearan, lo cual se hizo con pagarés del FOBAPROA, que firmaban este fondo y avalaba la Secretaría de Hacienda.

73

En los bancos intervenidos los accionistas lo perdieron todo. En cambio, en este segundo grupo, la situación fue distinta. Se operó de una forma mucho más discrecional, las instituciones rescatadas no se incluyeron en un programa y se llegó a acuerdos privados, banco por banco, con otras instituciones para que los adquirieran.

La característica general de este segundo grupo es que los accionistas finalmente entregaron las llaves de sus bancos a cambio de que se les respetara algo de valor. Por ejemplo, Inverlat lo terminó adquiriendo Scotiabank, pero se les respetaron ciertos derechos a los accionistas originales, aunque el banco no tenía ningún valor. Una vez más, no había un marco regulatorio que le permitiera a las autoridades quedarse con el grupo financiero y tenían que sentarse con la contraparte a negociar las condiciones en las cuales iban a asumir la institución de crédito. La alternativa hubiera sido que el gobierno intentara quedarse con todo, pero entonces probablemente se hubiera llenado de demandas legales. Los accionistas se hubieran negado a entregar los bancos y se hubieran quedado con ellos hasta que quebraran. Cada banco hizo su propia negociación y llegó a diferentes acuerdos.

Las negociaciones de los pagarés del FOBAPROA con que

se sanearon los bancos se hacían con los compradores. Aquí también cada caso era distinto y se negociaba con una contraparte diferente. De este modo no se podía establecer un proceso y, como no había tampoco un marco regulatorio, toda la gestión fue discrecional. Además, los pagarés no estaban en condiciones de mercado, sino que reflejaban los costos de operar las instituciones de crédito que estaban absorbiendo. Si bien la finalidad era que los pagarés cubrieran los gastos operativos del banco en problemas, las tasas que pagaban eran distintas y se calculaban en forma diferente: podían hacerse con fórmulas complicadas basadas en los gastos, o bien simplemente se establecía el pago de TIE (tasa de interés interbancaria de equilibrio) más una diferencia determinada por un número de años determinado, con una disminución gradual a partir de cierto tiempo.

En algunas ocasiones, los pagarés llegaron a pagar tasas muy altas, lo que hacía que fueran muy redituables. Esto ocasionó que algunas instituciones adquirieran los bancos porque el pagaré estaba ahí. Considero que se procedió así, porque era la única forma de convencer a otra institución de que asumiera un banco en problemas: garantizarle que, con ese rescate en libros, iba a obtener un flujo positivo y no uno negativo. También creo que los compradores se quedaban con pagarés que les cubrían la parte problemática, pero que a la hora de juntar instituciones de crédito existían suficientes sinergias para que estos pagarés fueran negocio *per se*.

Esta cuestión constituyó después un problema cuando el IPAB inició el prepago de los pagarés. Ése fue el caso de Citibank, que argumentó que se había quedado con Confía porque el pagaré era parte de la transacción. A Citibank el pagaré le pagaba una tasa interesante, de un valor gubernamental, que no le consumía capital y que le permitía generar un flujo para mantener las operaciones de Confía. Por su lado, el

IPAB argüía que el pagaré no estaba ligado al contrato y era prepagable. Finalmente se llegó a un acuerdo, en mi opinión, beneficioso para las dos partes.

Dicho lo anterior, debo señalar que yo analizo el rescate cuando ya sucedió, no cuando el sistema se estaba colapsando y lo que importaba era salvarlo. Probablemente hubiera sido muy difícil llegar a acuerdos distintos. El costo total del Programa de Saneamiento Financiero fue de aproximadamente 6.98% del PIB.

Tercer grupo: Artículo noveno transitorio: Operaciones que concluyó el IPAB

Entre las operaciones que finalizó el IPAB se encuentran las de los bancos Atlántico, Promex y Bancrecer. En este grupo me gusta incluir operaciones que no sólo concluyó el IPAB, sino que las hizo, por ejemplo, la de Banca Serfin.¹⁴ Como se trató de rescates realizados por el IPAB, los viví más de cerca.

Estos dos últimos bancos fueron los que más costaron en términos nominales y en pérdida de valor. Una vez más, estas instituciones bancarias operaron mucho tiempo sin capital, sin haber sido intervenidas *de facto*, aunque en ambos casos se había nombrado a un director general afín con las autoridades financieras, y más importante sin haber cambiado su rumbo. Si un banco no tiene capital para apalancar, para poder generar una base de préstamos, no va a ser rentable y sí va a generar gasto corriente y un costo de acarreo de los activos improductivos.

En este caso, las condiciones ya eran distintas, porque ya

.....
 14 Técnicamente el rescate financiero de Banca Serfin se realizó de conformidad con el artículo Séptimo Transitorio por lo que el costo fiscal se encuentra incluido en los Saneamientos Financieros, sin embargo por su similitud con Bancrecer se incluyó como ejemplo en este grupo.

existía un marco legal y un proceso. El saneamiento se hacía en papel con una obligación del Instituto, el cual sí pagaba intereses sobre esas obligaciones. En la medida en que tuvo recursos para refinanciarse, el IPAB prepagó ese papel, lo cual realizó rápidamente.

Cuando el IPAB entró en esos bancos, lo primero que hizo fueron auditorías a través de terceros para determinar el valor de los activos. El deterioro era sorprendente. En el caso de Bancrecer se inyectaron 134,000 millones de pesos para sanear la institución. Bancrecer tenía un capital en libros de aproximadamente 10,000 millones de pesos, y los activos restantes sanos valdrían unos 10,000 millones o 20,000 millones de pesos. El caso de Serfin es muy parecido, también traía un deterioro muy considerable y el costo de su rescate fue de alrededor de 122,000 millones. El balance era ligeramente más grande y había un poco más de valor en los activos.

En el caso de Bancrecer, el saneamiento del IPAB se realizó en el año 1999, de modo que el banco ya tenía entre cinco y seis años de estar en problemas.¹⁵ Pudo mantenerse en operaciones todo ese tiempo porque existía una garantía de las obligaciones de los bancos. Entonces en la medida en que estaban cubiertas al cien por ciento las obligaciones, los ahorradores no tenían una razón para correr. Serfin se había mantenido operando sin capital y, por lo tanto, no podía apalancarse o generar nuevos activos productivos. Ambos bancos salían todos los días a fondear entre 60,000 y 80,000 millones de pesos en el mercado de dinero, y todos los días lo conseguían, lo cual quiere decir que la garantía del Gobierno Federal sí tenía valor, sí contaba. Obviamente pagaban una prima sobre lo que hubiese en el mercado, pero tampoco era

.....
¹⁵ Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Informe final (op. cit.), agosto de 2006, p. 507.

tan grande, de entre 10 a 20 puntos base por conseguir esas cantidades de dinero. Resulta increíble que se pudieran fondar esas empresas que no sólo no tenían capital, sino que tenían capital negativo, en el caso de Bancrecer, de cerca de 90,000 millones de pesos.

En lo que se refiere a los accionistas de estas instituciones bancarias, como ya existía un marco legal y un proceso de ley, perdieron todo. La ley del IPAB sí es muy clara al respecto y establece que, para hacer un rescate financiero, primero hay que borrar el capital de los accionistas. El costo fiscal de este grupo de bancos fue de 3.12% del PIB.

77

Cuarto grupo: Artículo quinto transitorio: Programa de capitalización y compra de cartera, bancos que sobrevivieron

En este cuarto grupo están los bancos cuyo rescate costó menos, quizá porque fueron los que se manejaron mejor durante toda esta etapa de crisis y previamente a ella. Paradójicamente, son las cuatro instituciones bancarias —Banamex, Bancomer, Banorte, Bital— más importantes. Estos bancos entraron en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera que llevó al famoso intercambio de pagarés del FOBAPROA por los del IPAB. Con algunos de los otros bancos se intentó aplicar un programa de compra de cartera, pero no fue suficiente, y las instituciones bancarias se colapsaron. Los de este grupo, en cambio, sobrevivieron, pues estaban menos deteriorados.

En este grupo también hay distintos tamaños. Banorte, por mucho, era el que estaba en mejor situación y tenía el programa más chico. Luego seguía Bital, cuyo programa era más pequeño que el de Bancomer y el de Banamex. También era un banco más chico. Los otros dos estaban más o menos igual. Ahora bien, Banorte había adquirido Banpaís y Bancentro, y convirtió a este último banco en lo que se conoce

como un *bad bank*, es decir, en una unidad de activos problemáticos. Banorte se especializó en la gestión de activos malos —lo hizo muy bien— y logró hacer una unidad muy rentable. A mi juicio, muy poca gente entendió el programa de compra de cartera. Había un artículo en la ley del IPAB (Artículo Quinto Transitorio) que la gente interpretaba de distintas formas. Hubo mucha discusión sobre cuál era su alcance, qué se podía hacer y qué no se podía hacer. Había personas que consideraban que todo el programa era ilegal y que había que revertirlo. Considero que el tema fundamental del programa era un asunto de precio. Las autoridades financieras le compraron cartera a los bancos y pactaron con ellos precio y cosa. En mi opinión, al IPAB no le correspondía revisar el precio de la compra de la cartera que había sido pactado por el FOBAPROA, porque hubiera sido tanto como desconocer la compra y la ley no le alcanzaba para ello.

El IPAB hizo auditorías a estos cuatro bancos, conocidas como GEL (Gestión, Existencia y Legalidad), que constituyeron un mecanismo muy ingenioso para hacer una corrección en el precio, pero no se cuestionó el precio pactado. La ley del IPAB ordenaba hacer auditorías, pero las GEL no eran una auditoría de compra y las auditorías a las que se refería la ley eran las auditorías de Mackey. Las auditorías GEL revisaban si el banco había gestionado la cartera que vendió como lo había hecho con la propia; si existía el crédito, y si el Instituto tenía derecho de cobro, pero hasta ahí podía llegar el IPAB. No se fue al fondo del asunto, que era el precio.

Las instituciones necesitaban capital, y la única manera de hacer inyecciones de capital era pagar un sobreprecio por los activos problemáticos. Si los bancos vendían a las autoridades estos activos malos al precio del mercado, no había rescate, porque obligar a los bancos a vender en tres centavos créditos que valían tres centavos era quebrarlos, pues

hubieran tenido que reconocer en ese momento el valor de la cartera. Michael Mackey afirmaba en su informe que estos créditos valían 30 centavos del valor que se había pagado por ellos. Curiosamente, ese monto se acerca mucho al valor de la recuperación que tuvo el IPAB, lo cual quiere decir que Mackey no estaba tan equivocado. Si se usa esta información como referencia, se puede pensar que se sobrepagó por los créditos, pero yo creo que tenía que ser así para que hubiera rescate.

Desde mi punto de vista, el error del programa de compra de cartera no es tanto esta compra con sobreprecio, sino el no haber considerado lo que se llama el *upside*, es decir, la parte que le correspondía a las autoridades en caso de que esas instituciones de crédito rescatadas sobrevivieran y les fuera bien.

Considero que ese error se produjo porque no había un marco legal y las autoridades estaban operando con el sistema colapsándose. Me parece que los programas aplicados para el rescate bancario son perfectibles y que hubo errores, pero que en ninguno de estos casos se actuó de mala fe. Toda la gente involucrada en el rescate bancario estaba intentando hacer su mejor esfuerzo para que el sistema no se colapsara. Su objetivo era transferirle recursos a una institución bancaria para sanearla. El banquero siempre está pensando en el mañana, en el *P&L* y en la utilidad, mientras que el regulador y supervisor en esos momentos estaban pensando en rescatar al sistema. Claramente la manera de abordar la situación de uno y otro era distinta. Creo que en este programa en particular el gobierno pudo haber hecho las cosas de manera diferente; pudo haber cubierto su interés del *up side* de la transferencia. No obstante, me parece que las autoridades no lo hicieron simplemente porque no lo pensaron.

Este asunto se convirtió en un tema político, porque aquí sí hubo accionistas que recibieron dinero de esta transferencia,

se beneficiaron de ella y conservaron sus instituciones de crédito. Esto hace que sea tan cuestionado porque, a pesar de que es el programa más eficiente de todos en términos de costo, también es el único en el cual se le puede reclamar a alguien. Los accionistas de los otros tres grupos mencionados en términos generales —buenos, malos, con un trabajo bien hecho o mal hecho— perdieron sus bancos y se quedaron sin nada.

80

El tema se politizó tanto que a los bancos, a pesar de su renuencia original, no les quedó más remedio que estar de acuerdo con algunos términos de las auditorías. Así se redujo considerablemente el costo del rescate, en cerca de 10,000 millones de pesos.¹⁶ La cifra puede parecer baja para algunos y alta para otros, pero yo destacaría que los bancos aceptaron una disminución en el costo y permitieron que el intercambio de pagarés fuera viable. El costo fiscal del rescate financiero de este grupo de bancos fue de 1.26% del PIB.

BALANCE DEL FOBAPROA

Al FOBAPROA se le ha satanizado porque actuó discrecionalmente. Yo lo justifico en cierto sentido porque no tenía un marco legal para operar. Si el FOBAPROA hubiera contado con ese marco legal, hubiera actuado completamente distinto. En el IPAB hoy, ya no existe la discrecionalidad que hubo en el FOBAPROA. Tal vez el Instituto no tiene el mejor esquema y éste es perfectible, pero tiene una ley que cumplir y eso le permite hacer un proceso al que se debe apegar.

La discrecionalidad con que operó el FOBAPROA no con-

.....
 16 Fueron recuperados 9,599.4 millones de pesos. Fuente: Auditoría Superior de la Federación. *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995-2004*, marzo 2006, p. 158. En Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Informe final* (op. cit.) p. 433.

tribuyó a la transparencia del rescate. Si se hubieran explicado las razones por las que se tomaron ciertas decisiones, creo que las cosas se hubieran entendido mejor. El IPAB inició operaciones en 1999, unos cuatro años después de la crisis, y dio a conocer muchos de los temas que el FOBAPROA no había hecho públicos. Durante esos años, la información sobre el FOBAPROA era secreto de Estado.

Creo que el FOBAPROA no estaba preparado para llevar a cabo el rescate bancario. Era un fideicomiso en el Banco de México; no tenía un marco jurídico, ni una estructura adecuados para el rescate. La prueba de esto es que en él intervinieron todas las autoridades financieras. Hay que considerar también que en ese momento se enfrentó una quiebra del sistema financiero mexicano, en la que sólo sobrevivieron algunas instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, *Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995-2004*, marzo 2006.
- 82 Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Peria, *Reaching Out: Access to and use of Banking Services Across Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 3754, octubre 2005.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine, *Bank Concentration and Crises*, NBER Working Papers, Working Paper 9921, agosto 2003.
- , *Bank Concentration and Fragility: Impact and Mechanics*, NBER Working Papers, Working Paper 11500, junio 2005.
- Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Informe final de la Comisión de Investigación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*, Cámara de Diputados, agosto de 2006.
- Cuadra, Gabriel y Horacio Sapriza, *Sovereign Default, Interest Rates and Political Uncertainty in Emerging Markets*, Banco de México, Documentos de Investigación, febrero de 2006, Disponible en <http://www.banxico.org.mx/documents/{E980C9ED-5AE9-D722-1D7E-7A12E99E2501}.pdf>
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Informe estadístico, 1999-2009*, SHCP, México, 2010.
- Yue, Vivian Z. *Sovereign Default and Debt Renegotiation*, University of Pennsylvania, Job Market Papers, diciembre de 2004, disponible en http://www.aeaweb.org/assa/2005/0109_1015_1213.pdf

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL RESCATE BANCARIO

© Arturo González de Aragón ©

DEL SECTOR PRIVADO AL PÚBLICO

Mi trayectoria profesional se desarrolla en muy distintos sectores de actividad. Estudié la carrera de Contador Público en la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabajé y estudié desde los 19 años para sostenerme y ayudar al gasto familiar. A los 21 años me contrataron como Contador General de una empresa filial de Bujías Champion de México, s.A. de C.V. Ahí realmente empezó mi trayectoria profesional. Siempre estudié y trabajé con la visión de forjarme un futuro.

Mis compañeros de generación siempre buscaron trabajar en un despacho de contadores públicos. Yo lo evitaba porque me gustaba la parte creativa. En cierta forma me hice contador público por accidente. Mi intención era estudiar arquitectura, por la creatividad que tiene esa carrera. De hecho, hice el bachillerato en ingeniería con ese objetivo; por eso jamás me planteaba ejercer mi profesión como auditor. Por ambicionar el aspecto creativo, busqué el ámbito ejecutivo en las empre-

.....
1 Versión concluida en marzo de 2010.

sas y trabajé en el sector privado hasta el año de 1974. Lo anterior incluyó negocios propios que desarrollé y administré.

En ese año, un compañero de generación y amigo de toda la vida, Francisco Rojas, me invitó a incorporarme al servicio público. Lo habían nombrado Subdirector de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De entrada mi rechazo fue absoluto. Me invitó un café y después de una hora de plática me convenció. Su argumento fue: «No hay una labor, una función más importante que el servicio público. Lo que haces se multiplica y trasciende». Entré a trabajar a la SHCP y por primera vez al servicio público, en junio de 1974. Al hacerlo dejé los negocios propios y la actividad profesional, entre las que se encontraba una consultoría que en ese momento prestábamos en la Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional, en Quito, Ecuador. Ésta la encabezaba un economista mexicano muy renombrado, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas.

Por las mismas fechas, a mediados de 1974, entré a trabajar a la SHCP, egresado de su doctorado en Harvard, Carlos Salinas de Gortari. Yo estaba en la parte de Egresos, y Salinas en Estudios Hacendarios. Ahí inició la relación entre Salinas y Rojas. Yo dependía directamente de Rojas, pero empecé a tratar a Salinas.

Al año y medio me ascendieron a Subdirector de Egresos en la SHCP. Cuando inició su sexenio López Portillo se dividió el equipo. Mario Ramón Beteta me invitó a trabajar en el Grupo Somex, en Asociación Hipotecaria Mexicana. Rojas se quedó con el Subsecretario de Hacienda, Miguel de la Madrid.²

.....
 2 Nota del editor: Mario Ramón Beteta sustituyó a José López Portillo como Secretario de Hacienda y Crédito Público cuando éste fue designado candidato a la presidencia, en septiembre de 1975. Se mantuvo en dicho cargo hasta fines del sexenio de Luis Echeverría. El Presidente López Portillo lo designó como Director General de Somex.

Trabajé dos años y medio en el Grupo Somex. Empecé como Subdirector de Crédito en Asociación Hipotecaria Mexicana. Llegué a Director General de la misma, y me correspondió su integración al Grupo Financiero, como su División Hipotecaria. Así, fui el último Director General de Asociación Hipotecaria Mexicana, y entonces, en 1979, me nombraron Director Corporativo en el Grupo Financiero Somex.

En ese cargo sólo estuve aproximadamente tres meses. Ricardo García Sainz había sido relevado como titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en mayo de 1979 por Miguel de la Madrid, quien me invitó a incorporarme en la misma como Director General de Presupuesto, Administración y Finanzas. Como se puede ver, seguí ejerciendo funciones relacionadas con el presupuesto, los egresos y el gasto público.³ Salinas de Gortari también se integró a la SPP como Director General. Rojas fue nombrado Coordinador General de Control de Gestión, responsable del seguimiento de programas. Cuando De la Madrid fue designado candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, me invitó a integrarme a su campaña como Coordinador Adjunto de Finanzas y Evaluación de la misma.

Ya como Presidente electo, De la Madrid creó diversas comisiones para la preparación de su programa de gobierno. Me designó Coordinador General de la Comisión de Modernización Comercial, Regulación y Abasto.

Cuando De la Madrid tomó posesión, me nombró Secretario General de Gobierno «B» del Departamento del Dis-

.....
 3 Nota del editor: Al inicio de su gobierno en 1976, José López Portillo transformó la Secretaría de la Presidencia en la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que transfirió las funciones de egresos que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La SHCP recuperaría estas funciones cuando absorbe a la SPP en 1992.

trito Federal (DDF), con Ramón Aguirre Velázquez como Regente.⁴ Yo estaba a cargo de todo lo relacionado con la planeación, programación, presupuesto, evaluación y control. También la Tesorería del DDF dependía de mi área. Tenía más de 100 mil personas a mi cargo, lo que era absurdo. Era una estructura que heredamos del Regente Carlos Hank González. Estuve en ese cargo alrededor de año y medio. En 1984 se modificó la ley orgánica del DDF, y de las dos Secretarías de Gobierno, A y B. Entonces surgió la Secretaría General de Gobierno. Se me designó primer Secretario General de Planeación y Evaluación del DDF. Todo esto sucedía en medio de una gran crisis económica en el país con una inflación de tres dígitos. Recuerdo rendimientos anuales de más del 150%, que incentivaban lo que llamábamos inversiones de viudas.

Para mediados de 1985, De la Madrid tomó medidas drásticas para reducir el gasto público y superar la crisis económica, y pidió propuestas a su gabinete económico. Le propusieron y aceptó que todas las áreas de planeación del Gobierno Federal —incluyendo las Subsecretarías respectivas— desaparecieran. Todos los titulares de las áreas de planeación fuimos a la calle, junto con nuestros respectivos equipos. En total eran 13 subsecretarías. Casi todos salieron en julio de 1985. A los despedidos nos decían el grupo del SIDA: Sin Ingresos Desde Agosto. Yo me quedé un mes más, hasta finales de agosto, para atender la comparecencia ante la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados. Pasado ese trámite, renuncié en definitiva al sector público.

Salí muy decepcionado del servicio público. Me invita-

.....
 4 Nota del editor: Ramón Aguirre sustituyó a Miguel de la Madrid como Secretario de Programación y Presupuesto cuando éste fue designado candidato a la presidencia, en octubre de 1981. Se mantuvo en dicho cargo hasta fines del sexenio de López Portillo.

ron a trabajar en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que encabezaba Rojas, o en la SPP, cuyo titular era Salinas de Gortari. Les dije que no quería saber más del gobierno, y a finales de 1985 fundé el Despacho González de Aragón y Asociados Contadores Públicos, s.c., el que dirigí 16 años. Dada mi trayectoria y experiencia en cuestiones de planeación, programación, presupuesto, evaluación y control, presté numerosos servicios profesionales al sector público, incluyendo los gobiernos estatales. Fuí designado Auditor Externo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) durante todo el sexenio de Salinas. Me fue muy bien en el servicio profesional independiente.

87

AUDITOR SUPERIOR... SIN PADRINAZGOS

Hubo varias invitaciones para que regresara al servicio público, pero mi respuesta era que sólo me atraían dos retos: ser el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo — ahora de la Función Pública— o el Auditor Superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) había surgido de lo que fue la Contaduría Mayor de Hacienda. Se modificó la Constitución en 1999 y se emitió la ley reglamentaria en 2000, con vigencia a partir de 2001. Entonces el Contador Mayor de Hacienda era Gregorio Guerrero Pozas, quien se convirtió automáticamente en el primer titular de la ASF.

De acuerdo a la modificación constitucional, era potestativo de la Cámara de Diputados ratificar al Auditor Superior de la Federación o emitir una convocatoria pública. La Cámara optó por emitir la convocatoria el 30 de noviembre de 2001. Al enterarme, por una decisión totalmente personal, me inscribí sin petición o apoyo de ningún partido. Sentía en conciencia que tenía la obligación de intentarlo, por mi trayectoria en los sectores privado, público y profesional inde-

pendiente. Consideré, conjuntando todas mis experiencias, que tenía un buen perfil. Nos inscribimos 65 candidatos. Después de la primera selección, quedamos sólo 21 aspirantes. Comparecimos y quedamos 12. Después de una nueva ronda de comparecencias sólo quedamos seis. Hubo comparecencias individuales otra vez, pero ahora ante la Junta de Coordinación Política, que presidía en ese entonces Felipe Calderón Hinojosa. Ahí lo conocí.

88

Yo fui el último que compareció ante la Junta. Al término de la comparecencia, Calderón me pidió una breve reunión en su oficina, a la que accedí. Cito de memoria el diálogo que tuvimos, que fue más o menos el siguiente:

— «Don Arturo, no cabe duda que es usted el mejor, déjeme pedirle una cosa».

— «Dígame, a sus órdenes».

— «Quiero pedirle que se someta al detector de mentiras».

— «¿Perdón?».

— «Quiero pedirle que se someta al detector de mentiras».

— «¿Por qué?, Yo no vi como requisito el que uno tuviera que someterse al detector de mentiras».

— «No, pero es usted el mejor, y el Partido Acción Nacional (PAN) no se quiere equivocar».

— «¿Esto es para todos, para los seis finalistas?».

— «No».

— «¿Entonces? No me gusta que duden de mi integridad».

— «Entiéndame, no nos queremos equivocar».

— «Existen mecanismos en la ley para que cuando se prueban conductas ilícitas haya una remoción de parte del pleno de la Cámara de Diputados».

Tuve que decidir en segundos sobre lo que me estaba pidiendo. Así que entonces le dije:

— «¿Sabe qué? No estoy de acuerdo con lo del polígrafo, pero va, porque quiero ser el Auditor Superior de la Federación».

Al día siguiente, ocho y media de la mañana del sábado 15 de diciembre, me citaron en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), donde estuve tres horas y media. Pasé dos horas y media con un psicólogo especialista que investigó toda mi vida. Cada 20 ó 30 minutos regresaba a lo que yo había afirmado y me preguntaba de otra manera para ver si caía en contradicciones. Después de ese proceso y de escribir no sé cuántas hojas sobre mi vida, el especialista me conectó al polígrafo y durante una hora contesté todas sus preguntas.

Después de ese examen y su evaluación correspondiente, me llamó por teléfono Felipe Calderón y me dio el apoyo del PAN.⁵ Yo ya había recibido el apoyo de otros partidos. De la terna final presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados gané con 323 votos a favor, 10 para el segundo lugar y 8 para el tercero, con 47 abstenciones. Yo no era candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁶ Gané con 83% de los votos, muy legitimado, dado que no tenía el padrino de ningún partido político. Tenía desde entonces la convicción de que este cargo era un privilegio y representaba una oportunidad única para servirle al país.

.....
 5 Nota del editor: En el periodo legislativo 2000-03, además de tener la Presidencia de la República, el PAN era el partido político con la bancada más numerosa en la Cámara de Diputados (con 207 escaños), seguida del PRI (206), PRD (53), PVEM (16) y PT (8). Los 10 diputados restantes se proclamaron independientes.

6 Nota del editor: La terna final que votó el pleno de la Cámara de Diputados estuvo compuesta por González de Aragón, José Luis Nava y Ricardo Sergio Álvarez García. Todos los votos de abstención fueron registrados por diputados del PRD. De acuerdo con reportes periodísticos, el tema FOBAPROA/IPAB fue fundamental en el rechazo de ciertos aspirantes a encabezar la ASF y destacados por su trayectoria pública, como en el caso del ex Procurador Fiscal de la Federación, Ismael Gómez Gordillo.

LOS PRIMEROS TEMAS: EL PEMEXGATE Y EL FOBAPROA

Tomé posesión como titular de la ASF el dos de enero de 2002. Para entonces, dicho organismo tenía un año de haberse establecido formalmente. Me encontré con una buena institución, sólida, con visión, y muy buenos elementos desde la perspectiva humana y profesional. Las prácticas que se seguían eran adecuadas y había un entendimiento claro de la responsabilidad institucional que se tenía.

90

Al iniciar mi gestión al frente de la ASF me encontré con dos grandes temas. Por una parte, el llamado PEMEXGATE. Estábamos analizando la Cuenta Pública correspondiente al año 2000, por lo que el PEMEXGATE era un tema fundamental. Este análisis ocurrió hasta el año 2002 porque en aquel entonces se entregaba a la Cámara de Diputados el informe de la revisión de la cuenta pública el 9 de septiembre. Esto es, poco más de 20 meses después de concluido el ejercicio respectivo. Por supuesto era totalmente inoportuno y desfasado, pero era la regla. El otro tema importante era el rescate bancario y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Con respecto al PEMEXGATE, observamos una serie de irregularidades por cerca de 1,475 millones de pesos. Se trataba de préstamos que había hecho la paraestatal al sindicato petrolero de manera ilegal. Se decía que estos recursos habían ido a financiar la campaña presidencial del PRI. El destino final de esos recursos no era lo que pretendíamos revisar, sino si la entrega de ese dinero había sido legal. Hicimos una auditoría de legalidad para conocer si el Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) tenía facultades para ello y, en caso de tenerlas, si había hecho buen uso de ellas.

Presentamos una denuncia penal el 14 de octubre de 2002 que se ratificó al día siguiente en contra del entonces Director General de PEMEX, Rogelio Montemayor Seguy,

amigo personal desde los tiempos en que trabajamos juntos en la SPP. Además, yo había realizado trabajos para Montemayor desde mi Despacho. En esos casos, cuando hay un amigo de por medio, es cuando vienen los cuestionamientos; sin embargo, estaba consciente de que ante todo, debía prevalecer el compromiso institucional y no la relación personal. Si existe el compromiso de hacer bien el trabajo, hay que proceder en consecuencia. Y logramos recuperar los recursos. El sindicato hizo un reconocimiento del adeudo, lo firmó y lo pagó, aplicando algunos adeudos del organismo, pero lo pagó.

91

AUDITANDO EL RESCATE BANCARIO

El otro gran tema fue el rescate bancario. La Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), en vigor desde enero de 1999, mandaba en su Artículo 17 Transitorio, a la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (denominada así a partir de 1994) y a la Contaduría Mayor de Hacienda, el antecedente de la ASF, a fiscalizar todo el proceso del rescate bancario.⁷

Si bien teníamos el mandato legal, la ASF simplemente no podía entrar de lleno a analizar y auditar todo el rescate en un solo año, pues su capacidad auditora estaba limitada por su escaso personal. Se trataba de un trabajo enorme. A continuación daré un dato como muestra de lo que habría implicado: al 31 de diciembre de 2008, la ASF llevaba practicadas 162 auditorías. Esto debido a la gran cantidad de programas que

.....
 7 Nota del editor: Dicho artículo establecía que «La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán directamente respecto de las actividades a que se refieren los artículos anteriores, las atribuciones que las leyes les confieren, respecto a la fiscalización y control correspondiente».

había, incluyendo programas como el PROCAPTE, de ahorradores, deudores y compra de cartera, entre otros. Revisamos la actuación del Comité Técnico del FOBAPROA y los fideicomisos de recuperación de cartera, así como todo lo relativo al proceso del rescate bancario. En todas esas revisiones nunca tuvimos la información por el lado de los bancos. Nunca quisieron entregarla. La opacidad fue total. Había amparos, argucias legales y argumentos tales como el decir que el FOBAPROA era un fideicomiso privado o que no se podía violar el secreto fiduciario. Sólo teníamos información limitada del lado del comprador, esto es, del Gobierno Federal, quien por cierto se resistía a colaborar con la ASF.

Poco a poco avanzamos y encontramos observaciones. Cuando hay irregularidades comprobadas, lo que se presentan son denuncias penales. Las observaciones tienen un tiempo de ley para ser aclaradas, en aquel entonces eran 45 días hábiles (ahora son 30). Por todo lo que observamos, empezaron los problemas con la SHCP y con el Gobierno Federal.

La metamorfosis de Michael Mackey: de auditoría a informe

Por supuesto, utilizamos en nuestros trabajos lo hecho por Michael Mackey.⁸ Sobre el hecho de que la Cámara de Diputados buscara encargar una auditoría especial al rescate bancario, el procedimiento para escogerlo fue cuestionado. Por otra parte, se entiende que el diputado Fauzi Hamdan, en ese entonces Presidente de la Comisión de Vigilancia, optara por contratar a un extranjero, para lograr credibilidad en el proceso.⁹ Cada partido político proponía el despacho nacional de su preferencia. Por eso fue necesario escoger a un despacho

.....
8 El análisis de la ASF sobre el Reporte Mackey se presenta en el Anexo 1.

9 Nota del editor: El diputado federal Fauzi Hamdan (PAN) fungía como Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

del extranjero, para que actuara con imparcialidad.

Pero ese objetivo quedó en buena parte desvirtuado por el hecho de que el mismo Mackey subcontrató a varios despachos nacionales para realizar el trabajo. Creo recordar que les pagaba a 50 dólares la hora, mientras que él cobraba 200. Buen negocio para el canadiense.

El problema real fue que esos despachos subcontratados firmaron cláusulas de confidencialidad. Cuando Mackey publicó su informe —donde reconoció que no fue una auditoría— señaló un total de créditos reportables por 72,700 millones de pesos, aun cuando la suma arrojó un total de 73,775 millones de pesos en el propio reporte de Mackey. Pero había otros 57,722 millones de pesos derivados de los informes de los despachos subcontratados, que no fueron considerados en el total de su reporte.¹⁰ Eso lo constatamos en la ASF cuando revisamos el informe de Mackey.¹¹ Las cláusulas de confidencialidad prohibían a los despachos mexicanos revelar y entregar la información soporte. Con ese argumento se rehusaron a entregar los resultados y los papeles de trabajo. No fue claro, entonces, qué contrató la Cámara de Diputados con Mackey. Sin duda es una pregunta que requiere una respuesta.

Otro problema fue que Mackey afirmó en su reporte final

.....
 10 Auditoría Superior de la Federación Informe integral sobre la fiscalización del rescate bancario de 1995 a 2004 México, ASF, 2005, p. 178. El reporte muestra un cuadro en el que se detallan las diferencias por banco y las acciones correspondientes de la ASF.

11 De acuerdo con el Reporte Mackey, de los 73,773.6 millones de pesos de créditos reportables, 24,778.2 correspondieron a créditos inicialmente no autorizados por el FOBAPROA pero que posteriormente sí lo fueron al modificarse las reglas de operación por el Comité Técnico del FOBAPROA; 716.4 millones correspondieron a créditos no elegibles que no fueron identificados como tales por la Comisión Nacional Bancaria, el FOBAPROA o por otros auditores designados; 42,240 millones de créditos relacionados, es decir, a accionistas, directivos o empresas del mismo grupo financiero, y 6,039 millones de créditos presuntamente ilegales. Fuente: Auditoría Superior de la Federación Informe integral... op. cit, pp. 173-175.

que se trató de un «informe», no de una auditoría. Nunca he podido entender qué ocurrió. La Cámara de Diputados finiquitó todos los pagos a Mackey. Cerró sin reservas el proceso contratado. Una pregunta es por qué no cumplió con el objetivo del contrato y por qué la Cámara de Diputados lo aceptó. Con una auditoría se iba a emitir una opinión y a sustentar los presuntos delitos. Y el resultado fue un informe. ¿Por qué? Otra pregunta que corresponde contestar a quienes contrataron a Mackey y le pagaron sin reserva alguna.

94

La Cámara de Diputados, con el PAN como el partido de mayoría en ese proceso, lo aprobó todo. Evidentemente también tuvo un papel central el entonces presidente del partido y hoy Presidente de la República, Felipe Calderón. De hecho, Calderón rechazó apoyar la creación del IPAB. De manera destacada demandó la renuncia de Guillermo Ortiz Martínez. Sin embargo, la cúpula panista terminó por aceptar y el partido apoyó la legislación y la creación del IPAB. ¿A cambio de qué? No lo sé. Lo cierto es que se alcanzaron acuerdos, y los que pagamos fuimos los ciudadanos.

Un Comité de Seguimiento del Rescate Bancario

El 9 de septiembre de 2002, en la fecha marcada por la ley para presentar el resultado de la revisión a la Cuenta Pública del año 2000, la ASF presentó tal cantidad de observaciones sobre posibles irregularidades en el proceso del rescate bancario, que se desató un escándalo público. El 7 de octubre, apenas 28 días después del informe, la SHCP ordenó iniciar tres auditorías fiscales en mi contra. Una a mí en lo personal, la segunda al que había sido mi Despacho (mis partes sociales las había donado a mis hijos ante notario público), y la tercera a una empresa de comunicaciones de la que había sido socio dos años antes. Denuncié esta situación en la Cámara de Diputados, misma que pidió aclaraciones a

Francisco Gil, entonces titular de la SHCP. El Secretario argumentó que eran auditorías de rutina, y que no estaba en sus facultades como autoridad fiscal hacer algo al respecto. Las auditorías fiscales duraron más de un año. Desgraciadamente no tuve los elementos suficientes para presentar una denuncia formal, pero estoy convencido que se trató de una revancha personal por los resultados de la ASF sobre la revisión al rescate bancario.

Como la SHCP no encontró nada con las auditorías fiscales y la ASF continuaba con su posición firme en la revisión del rescate bancario, entonces me acusaron, en el principal noticiero nocturno de la televisión mexicana, de recibir recursos de la partida secreta de la Presidencia de la República. De hecho, se exhibieron copias de los cheques que me habían entregado, desconociendo que era el pago por las auditorías realizadas al PRONASOL como profesional independiente, en la época en la que estaba al frente de mi despacho.

Ante ese ataque ruin y descarnado, envié un comunicado al Procurador General de la República, poniéndome incondicionalmente a sus órdenes para que se efectuara la revisión correspondiente. Denuncié en los medios de comunicación la perversa estrategia instrumentada desde la SHCP con el apoyo de la Presidencia de la República. La investigación de la Procuraduría General de la República (PGR) duró varios meses. En ésta tuve que exhibir escrituras públicas, estados de cuenta bancarios, pólizas cheque y los informes de los trabajos profesionales efectuados por la auditoría realizada al PRONASOL, por los que me pagaron los servicios prestados.

En esta época se conjuntaron en contra del Auditor Superior de la Federación, las auditorías fiscales de la SHCP, las controversias constitucionales en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que se mencionan más adelante y la investigación de la PGR. Nos habíamos convertido en la audi-

toría incómoda que no era complaciente con el poder político, pues no se prestaba al intercambio de complacencias con los hombres del poder. Ésa fue nuestra realidad durante toda la administración foxista.

96 El problema de las auditorías y todas las acciones en mi contra, así como el desgaste personal e institucional que provocó, al menos tuvo un aspecto positivo, pues se dio un reconocimiento público a la actuación de la ASF. Al mismo tiempo y en cuanto al rescate bancario, era claro que todas las partes involucradas en su revisión debíamos estar en frecuente comunicación para buscar información y posibles coincidencias para avanzar en transparentar todo el proceso llevado al cabo. Por eso, propuse formar un Comité de Seguimiento, presidido por la ASF, con la participación de la SHCP, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Yo presidía cada mes la reunión del Comité. Por la SHCP la participación era regularmente por parte del Subsecretario de Hacienda, Agustín Carstens, y posteriormente Alonso García Tamez, quien lo sustituyó en el cargo. Jonathan Davis asistía por parte de la CNBV y Julio César Méndez y posteriormente Mario Beauregard, en representación del IPAB. Siempre nos reuníamos entre 10 y 12 personas. Como asistente frecuente a las reuniones, recuerdo al Lic. Luis Mancera, Procurador Fiscal de la Federación.

El objetivo del Comité, lo dije claramente desde que inició sus reuniones, era: trabajar juntos con base en las coincidencias y avanzar para resolver el problema. El ámbito de facultades de la ASF no estaba sujeto a discusión; cumpliría con sus responsabilidades, de acuerdo con sus atribuciones. No era un Comité formal, muy pocos supieron de su existencia, pero levantábamos actas de los avances y los acuerdos. Terminó formalmente sus trabajos cuando se realizó el canje de paga-

rés y se pagaron por parte de los bancos las irregularidades señaladas por la ASF.

El trabajo del Comité ayudó a resolver las diferencias a partir de las coincidencias. Todas las observaciones y elementos que era necesario aclarar, se discutían. Contar con dicho Comité ayudó también a mantener un diálogo permanente con el Secretario de Hacienda. Claro que eran reuniones muy delicadas, unas veces en la ASF y otras en la SHCP. Empezábamos de muy buen talante y terminábamos en posiciones muy difíciles, casi siempre enfrentados. Cada quien sostenía sus puntos de vista y defendía la posición institucional.

97

En el contexto de las reuniones del Comité, se propuso una acción fundamental: informar a la sociedad sobre el costo y los beneficios del rescate bancario. Todo el mundo hablaba del costo, sí, pero nadie hablaba de que casi la totalidad de los deudores de la banca, alrededor de un millón 300 mil, se habían beneficiado del programa respectivo de apoyo, y que todos, absolutamente todos los ahorros depositados en los bancos en 14.7 millones de cuentas, habían sido protegidos.

El Estado ausente

La crisis del sistema bancario fue algo que se pudo evitar. El problema no fue sólo lo que se tuvo que hacer después de 1994-95, sino lo que no se hizo antes. En términos llanos, podemos decir que el Estado desapareció, que claudicó su responsabilidad de regular y vigilar el sistema financiero mexicano.

Precisamente en una comida con el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz y con varios funcionarios, incluyendo a Agustín Carstens, Jonathan Davis y Julio César Méndez, me querían convencer de la visión con la que actuaban. En esa reunión les dije que la ASF cumpliría con su responsabilidad y les hice una serie de preguntas: ¿Dónde estaban la SHCP, la

CNBV y el Banco de México? ¿qué hacían cuando pasó todo esto? ¿cómo permitieron a los bancos llegar a esa situación?» El Secretario de Hacienda simplemente me contestó: «No teníamos facultades, el marco jurídico no lo permitía». Y mi comentario fue: «Perdóname, pero no lo entiendo». Y sigo sin entenderlo.

98

¿Cuáles fueron las causas de la crisis? Para mí hay una sobresaliente: la ausencia total del Estado, esto es, la falta de regulación, supervisión y control. Se pasó con rapidez de la época de los encajes legales —una situación de excesivo control— a otra de absoluta laxitud y complacencia del Gobierno Federal. No sólo eso, por la estatización y la privatización de la banca se perdió una cultura acumulada por generaciones de banqueros, de hombres que se hicieron y crecieron al amparo de esas instituciones, muchas veces desde abajo. Había en los hechos, sin estar reconocido como tal, un verdadero servicio civil de carrera. En el servicio público cuando ingresé, uno entraba desde abajo, y por méritos propios iba ascendiendo. La nacionalización provocó que servidores públicos sin mucha o nula experiencia bancaria, quizá expertos en políticas públicas pero no banqueros, quedaran al frente de las instituciones. Y con la privatización los bancos se integraron por personas sin los perfiles adecuados. Los compradores quizá tenían mucho dinero, pero no la cultura institucional que se requería para conducir un banco con la eficiencia y la eficacia necesarias.

El elemento final en la combinación lo representan los intereses perversos donde lo único que importaba era el dinero, privilegiar las ganancias, sin importar que fueran inmorales e ilícitas. Esto es, actividades como los créditos cruzados o préstamos irregulares concedidos a pesar de la carencia de garantías. De todos esos banqueros, ¿quiénes terminaron en prisión? La CNBV presentó ante la PGR 62 opiniones de delito

que se convirtieron en 65 averiguaciones previas en contra de funcionarios bancarios, sin resultado alguno. Una ofensa en todos los sentidos. Algunos personajes pisaron brevemente la cárcel, pero por otras razones.

Las denuncias presentadas por la CNBV no tuvieron en la realidad ningún efecto para los responsables. Así se reflejó la gran impunidad que campea en el país en materia de procuración e impartición de justicia. De acuerdo a los últimos indicadores en estas materias, de 100 denuncias presentadas en México, sólo una termina en sentencia. Como ejemplo, baste saber, que en el caso de Japón, de 100 denuncias que se presentan, 98 terminan en castigo para los culpables.

99

Por otra parte, cuando el Gobierno Federal por fin se atrevió a intervenir instituciones bancarias con graves problemas financieros, era demasiado tarde y constituyó la parte más importante del rescate bancario. De hecho, el 89.7% de los programas de apoyo a los ahorradores, o sea a los depositantes y accionistas, 968.6 mil millones de pesos a diciembre de 2004, se destinaron a los bancos intervenidos y saneados que desaparecieron o fueron fusionados a otros bancos, pero ninguno sobrevivió.¹² El costo del rescate se incrementó de manera notable por el tiempo transcurrido. Esto, incluso, antes de que estallara la crisis de diciembre de 1994. La intervención de los bancos que inició en 1994 debió hacerse mucho antes. El enorme costo que se tuvo que pagar pudo haberse reducido en forma importante. Se dejó crecer la bola de nieve hasta que fue imparable y aplastó a los contribuyentes.

Pero era —y es— la época de la deificación del mercado. El mercado se regula solo, se decía. Ahora tenemos a un Alan Greenspan que sale a decir: «Me equivoqué». Las gran-

.....
 12 ASF Informe integral... op.cit. p.242.

des economías del mundo se colapsan y la respuesta es: «Me equivoqué». Y tenemos los casos de *Madoff*, *Stanford* y las contabilidades falsas y mentirosas de *Enron*, *WorldCom* y *Parmalat*, entre otros muchos ejemplos. ¿Dónde está el Estado, dónde están los reguladores, dónde están los supervisores, dónde están las autoridades? ¿Se vale decir, sea en México o en otro país, «Me equivoqué»? Como argumenté en una presentación que hice en 2009 en Noruega, nunca en la historia de la humanidad las conductas inmorales de unos cuantos dañaron a tantas personas en tantos países.

100

Rescate sin reglas

La ausencia del Estado mexicano, determinante en el estallido de la crisis económica y financiera de 1994-95, fue sin duda inexcusable. Por supuesto, ello no significaba que dicha ausencia debía mantenerse. No hay duda que intervenir era imperativo y justificado. Lo que es muy cuestionable es la forma en que se intervino. La forma en cómo se procedió, aumentó de manera innecesaria el costo del rescate, aparte de dejar en libertad a muchos delincuentes de cuello blanco que debieron terminar en la cárcel.

Con respecto al FOBAPROA, de entrada hubo un problema grave con respecto a su definición jurídica. ¿Cómo se les ocurrió canalizar tal cantidad de recursos, buscando resolver un problema público, a través de un fideicomiso aparentemente privado? Y esto con un Comité Técnico conformado en su gran mayoría por servidores públicos.

¿Y qué hizo el Comité Técnico? Actuar sin reglas de operación. El exceso de discrecionalidad fue grotesco, se dejó de lado el principio de universalidad de la norma. Lo cierto es que, según el banco y sus problemas, le hicieron su receta particular a cada uno. Desde la ASF lo criticamos y cuestionamos muchísimo. Lo preguntamos una y otra vez: ¿por qué

razón se actuó de esa manera?, ¿por qué no se establecieron reglas generales para que, con base en ellas, se resolviera el rescate de cada institución bancaria?

Los índices de capitalización mostraban con claridad las consecuencias de la excesiva discrecionalidad. Se propuso entonces la compra de cartera para capitalizar a los bancos, que a la postre significó el 10.3% de los programas a los ahorradores, 111.1 mil millones de pesos para 2004. Se debió revisar la cartera, y determinar lo que había que comprar. Había que distinguir entre cartera buena, semi-buena, mala y pésima. ¿Cuál tenía verdaderas garantías?, ¿cuál era recuperable o cuál no?, ¿cómo actúan? Se compró de todo, incluyendo grandes cantidades de créditos basura, una basura que debieron de absorber los socios, los dueños y los funcionarios de las instituciones bancarias que aprobaron ese tipo de créditos sin las garantías suficientes.

Entonces se dieron las complicidades. Por ahí se colaron todos los corruptos. Hubo grandes apellidos de prominentes familias y personajes conocidos, en muchos de esos créditos basura comprados por el Gobierno Federal. La ASF no pudo hacer la revisión, pues no se proporcionaron los documentos, no se dieron los elementos, pues se interpusieron amparos y todas las argucias legales para impedir las auditorías. Después nos enteramos que la CNBV conservaba bajo llave toda la documentación de los créditos irregulares. Ése fue el problema de la carencia de reglas, la excesiva discrecionalidad y la falta de acción de las autoridades reguladoras. Por eso se pudieron dar las complicidades entre socios, ejecutivos de las instituciones bancarias y servidores públicos. Un amasiato en el cual el factor predominante fue la corrupción y la perversidad del principio aplicado, en el que las pérdidas se socializaron y las utilidades se privatizaron. Por eso no estoy de acuerdo en lo que se pagó.

El costo del rescate

En esta historia negra que debe dar vergüenza a los mexicanos, el costo bruto del rescate al 31 de diciembre de 2008 era de un billón 664 mil millones de pesos (13.7% del PIB), de acuerdo con cifras de la Cuenta Pública. El costo fiscal del rescate era de un billón 571.4 miles de millones de pesos (13.0% del PIB) que estamos pagando todos los mexicanos. La diferencia por 92,600 millones de pesos (0.7% del PIB) fueron absorbidos por los bancos.

102

En el momento de realizar el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario por parte de la ASF, el costo bruto del rescate bancario al 31 de diciembre de 2004 era de 1 billón 326 mil millones de pesos, el 18.04% del PIB, integrado por un costo fiscal a cargo de la sociedad de 1 billón 248.1 miles de millones de pesos, el 16.98% del PIB, y por 77.9 miles de millones de pesos, 1.06% del PIB, que quedaron a cargo de los bancos. (Cuadro 1)

CUADRO 1
COSTO DE LA CRISIS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

PROGRAMA	IMPORTE	% DE PARTICIPACIÓN	% DEL PIB
Programas de Apoyo a Deudores	168.3	12.7	2.29
Programas de Apoyo a Ahorradores	1,079.8	81.4	14.69
Costo fiscal	1,248.1	94.1	16.98
Total costo de la crisis	1,326.0	100.0	18.04

PIB 2004 utilizado: 7,350.4 miles de millones de pesos

Fuente: Criterios Generales de Política Económica, 2005.

De los programas de apoyo a los deudores por parte del Gobierno Federal, que ascendió a 168.3 mil millones de pesos, los apoyos a los créditos de vivienda fueron los más im-

portantes, pues representaron el 68.1% de los recursos de esos programas. (Cuadro 2)

CUADRO 2
COSTO FISCAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A DEUDORES
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

PROGRAMA	COSTO FISCAL	% DE PARTICIPACIÓN	BENEFICIARIOS
Programas de Apoyo a Deudores	168.3	100.0	1,322,690
Vivienda	114.6	68.1	376,541
Agropecuario	16.0	9.5	730,232
Empresarial	10.5	6.2	215,917
Estados y Municipios	8.9	5.3	N.D.
ADE	7.1	4.2	N.D.
Otros	11.2	6.7	N.D.

Fuente: SHCP.

En cuanto a los bancos, fueron los dos mayores, Bancomer y Banamex, los que dieron los mayores recursos de acuerdo a las reglas de operación de los programas de apoyo a deudores implementadas por el Gobierno Federal. (Cuadro 3)

En cuanto al costo fiscal por cada uno de los bancos, debe decirse que éste, de las cuatro instituciones que sobrevivieron y que participaron en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, Bancomer, Banamex, Bital y Banorte, fue de 70.1 mil millones de pesos. Por otra parte, Serfín y Bancrecer, como bancos saneados, tuvieron un costo fiscal de 255 mil millones de pesos, mientras que Banco Unión, como banca intervenida, tuvo un costo de 141 mil millones de pesos. El detalle se presenta en el Cuadro 4, en UDIS, para facilitar su comparabilidad. Se agrega además el monto del financiamiento que, al haberse hecho en forma global, no es posible definirlo para cada banco en lo individual.

CUADRO 3
COSTO ACTUALIZADO ABSORBIDO POR LOS
BANCOS POR LOS PROGRAMAS DE APOYO A DEUDORES
A DICIEMBRE DE 2004 (MILLONES DE PESOS)

Institución	Costo absorbido	%	Institución	Costo absorbido	%
Banamex	9,580.9	27.9	Unión	337.0	1.0
Bancomer	8,800.2	25.6	Nafin	285.3	0.8
Serfin	3,425.2	10.0	Bancen	284.8	0.8
Bital	1,916.3	5.6	HSBC	261.6	0.8
Inverlat	1,762.4	5.1	Oriente	108.9	0.3
Bancrecer	1,470.8	4.3	Obrero	80.7	0.2
Banorte	1,376.1	4.0	Interestatal	8.9	0.0
Atlántico	1,191.1	3.5	Interacciones	3.4	0.0
Promex	889.4	2.6	Bancomext	36.4	0.1
Citibank	762.2	2.2	Banjercito	20.5	0.1
Santander	715.0	2.1	Banobras	18.3	0.0
BBV	545.0	1.6	Fideicomiso	1.7	0.0
			de Fomento		
			Minero		
Cremita	465.3	1.4			

Fuente: Boletines Estadísticos de la CNBV.

Si bien es evidente que el costo de la banca intervenida y saneada representó el monto más grande del costo fiscal, nuestra obligación era revisar las operaciones del rescate para minimizar el costo fiscal a los contribuyentes y asegurarnos que aún existían recursos que era posible recuperar. Sin embargo, nos enfrentamos con la oposición de las autoridades para llegar al fondo del asunto, que se dieron en el marco de tres controversias constitucionales.

CUADRO 4
COSTO FISCAL POR BANCO(MILLONES DE UDI)*

INSTITUCIÓN	MAR 95	MAY 95	JUN 95	SEP 95	NOV 95	DIC 95	ENE 98	NOV 99	SEP 01	UDI
Bancomer						8,881				8,881
Banamex						6,783				6,783
Bital (HSBC)				2,973						2,973
Banorte					1,202					1,202
Serfin			34,580							34,580
Inverlat	25,010									25,010
Banpaís		18,813								18,813
Mexicano						12,043				12,043
Atlántico				10,419						10,419
Promex				7,536						7,536
Bancen	6,743									6,743
BBV			3,012							3,012
Confía							12,200			12,200
Bancrecer								37,553		37,553
Unión**									39,877	39,877
Cremi**									18,548	18,548
Oriente**									6,796	6,796
Obrero**									4,403	4,403
Interestatal**									2,368	2,368
Capital**									2,263	2,263
Pronorte**									93	93
Total UDIS										262,096
Valor UDI 31 dic 04										3,534,716
Costo en millones de pesos										926,434
Costo real del financiamiento										153,318
Costo fiscal Ahorradores Total										1,079,751

*Las fechas corresponden a la fecha en la que se otorgó el primer apoyo a la institución bancaria.

**Para el caso de la banca de liquidación corresponde a la fecha de inicio de la liquidación.

Fuente: SHCP.

110 MIL MILLONES OBSERVADOS POR LA ASF Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

106

En el proceso de revisión realizado, la ASF observó operaciones por 110 mil millones de pesos que era necesario aclarar. En ese proceso de revisión del rescate bancario, participamos en tres controversias constitucionales, que mostraron la reticencia del Ejecutivo para que la Cámara de Diputados realizara su trabajo de revisión a través de la ASF. La primera controversia se presentó en 1999 por la Cámara de Diputados en contra del Ejecutivo Federal; la segunda por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados; y la tercera por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y la ASF. Estas dos últimas se interpusieron en el año 2003.

Controversia constitucional 26/1999

La Cámara de Diputados reclamó la omisión por parte del Ejecutivo Federal de coadyuvar con ella, en los términos del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB. La finalidad era instruir a las autoridades correspondientes para que entregaran la información con motivo de las auditorías realizadas por el FOBAPROA, especialmente en las operaciones fiduciarias realizadas por Banco Unión. El Ejecutivo Federal arguyó el sigilo fiduciario establecido en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito para negar la información solicitada. Después de los considerandos necesarios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el sigilo fiduciario no se oponía a las facultades constitucionales por las que se le confirió a la Cámara de Diputados las atribuciones para requerir la información solicitada. Por lo tanto, ordenó que el Presidente de la República dictara las órdenes conducentes para que, por sí o

por conducto de la SHCP o de la CNBV, pusiera a disposición de la Cámara de Diputados la información sobre los fideicomisos operados por Banco Unión. La votación fue unánime (11-0) a favor de la posición de la Cámara de Diputados.

Controversia constitucional 36/2003

El Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, presentó demanda de controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados como órgano originario, y de la ASF, como órgano en el cual se apoyó la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública, reclamando la nulidad de seis oficios. En los tres primero se señaló: 1) que la SHCP debía informar a la ASF sobre aquellos créditos que, en su caso, sufrieran la evicción, a efecto de que disminuyera la obligación por los compromisos del aval que se otorgó en la adquisición de la cartera que efectuó el FOBAPROA a Banamex; 2) se comunicó que se debía disminuir de manera inmediata de los pagarés o de las obligaciones, el monto de 1,880.2 millones de pesos a valor histórico, correspondiente a los intereses moratorios incluidos en la compra de cartera Tramo I de Banamex; 3) que se debía disminuir de los pagarés o de las obligaciones asumidas por la compra de los flujos de la cartera que efectuaba el Fondo a Banamex, con sus correspondientes intereses o bien cancelar el aval por dichos créditos. Los tres oficios restantes son idénticos en su contenido, pero dirigidos al IPAB.

El Ejecutivo Federal demandó la invalidez de los seis oficios, ya que según su argumentación, se violaba en perjuicio de la parte actora los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 74, 80, 89, 90, y 133 de la CPEUM, porque, aun al considerar que la ASF estaba facultada para recomendar al Ejecutivo acciones tendientes a superar irregularidades detectadas en la revisión de la Cuenta Pública, sus atribuciones no llegan al extremo de que pueda girar instrucciones precisas que deban acatar. El Ministro

Juventino V. Castro y Castro propuso el sobreseimiento, fundado en que las irregularidades originadas de la revisión realizada por la ASF, se hicieron del conocimiento de las entidades fiscalizadas tiempo atrás y no fueron impugnadas, lo cual fue desechado por mayoría de 10 votos. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo presentó un nuevo proyecto. La ponencia del Ministro se refirió al contenido conminatorio con que la ASF se dirigió tanto a la SHCP como al IPAB, pues a diferencia de las demás comunicaciones, ya no se recomienda; sino que se ordena y conmina a un actuar muy preciso.

Con base en esa argumentación, se emitió la siguiente tesis: la ASF no tiene facultades constitucionales para ordenar la realización de conductas específicas a los auditados en relación con las irregularidades que detecte. El Tribunal, en su sesión pública celebrada el 4 de noviembre de 2003, aprobó la tesis jurisdiccional que antecede. Por lo tanto, declaró la nulidad de cuatro oficios que tenían este carácter conminatorio y, en dos de ellos que no lo tenían, declaró su validez. La votación fue de 8 votos a favor y uno en contra, con la ausencia de dos ministros, apoyando la tesis jurisdiccional.

Controversia constitucional 91/2003

El Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, presentó demanda de controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF, donde reclamó la invalidez de 16 oficios dirigidos a la SHCP; 16 al IPAB y 2 a la Secretaría de la Función Pública. Demandó la invalidez porque la parte actora violó los artículos 14, 16, 25, 49, 74, 79, 80, 89, 90, 94 y 133 de la CPEUM, entre otras razones porque invadieron las facultades del Ejecutivo Federal. Los oficios impugnados fueron inconstitucionales, según el Ejecutivo, debido a que contenían una serie de órdenes consistentes en sustituir créditos o disminuir el monto de los pagarés del FOBAPROA.

La Corte reconoció que la ASF estaba facultada para recomendar al propio Ejecutivo acciones para superar irregularidades detectadas, sin que dichas atribuciones llegasen al extremo de que pudieran girar instrucciones precisas a acatar; y que, aun considerando que fueran recomendaciones, de todos modos invadiesen las atribuciones del Presidente de la República quien ejerce plenamente su facultad de dirigir el funcionamiento de la Administración Pública Federal. La Corte estableció: la ASF no tiene facultades constitucionales para ordenar la realización de conductas específicas a los auditados en relación con las irregularidades que detecte. Se definieron dos límites: 1) la ASF no tiene facultades imperativas para ordenar o conminar a los entes fiscalizados para la realización de actos específicos, precisos y concretos; 2) la ASF invade la competencia constitucional del Poder Ejecutivo si emite recomendaciones precisas y concretas tendientes a sustituir a dicho poder en su función de ejecutor o administrador directo de los recursos públicos.

109

Además la SCJN estableció como criterio que la ASF se debía sujetar a los principios de anualidad, definitividad y posterioridad en el ejercicio de sus funciones. La votación en apoyo a esta posición fue de 8 a favor y 3 en contra. En este último caso con el voto particular de los tres ministros que estuvieron en contra.

Como podemos darnos cuenta, éstas fueron las razones por las que no se pudieron recuperar más recursos para disminuir el costo fiscal del rescate bancario, que tanto ha afectado a la economía del país y por ende, a toda la sociedad mexicana. La ASF actuó al límite de sus posibilidades, no obstante que tuvo en contra todos los elementos y las voluntades de los hombre del poder.

En cuanto al costo del rescate bancario, ¿pudo ser la carga menor para los ciudadanos? Sin duda alguna. La ASF llegó a

señalar un total cercano a los 110 mil millones de pesos de presuntas irregularidades y decidimos actuar en consecuencia, de forma totalmente institucional, para evitar que esos recursos fuesen una carga para el contribuyente. La base para nuestra actuación fue el artículo 17 transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que nos mandaba a revisar todo el proceso. Entonces el Gobierno Federal interpuso dos controversias constitucionales en contra de nuestras acciones y resultados. Las presenta la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República por propuesta de la SHCP.

110

De esos 110 mil millones observados por la ASF, más o menos la mitad se cancelaron por los fallos de la Corte o se justificaron vía comprobaciones, interpretaciones jurídicas y conciliaciones posteriores con el IPAB, la SHCP y la CNBV. Aún así había más de 50 mil millones de posibles irregularidades. La SCJN resolvió las dos controversias a favor del Gobierno Federal, aduciendo que nos habíamos excedido en nuestras facultades. Se argumentaba que la ASF estaba sujeta a los principios de anualidad y posterioridad y que por lo tanto sólo podía auditar lo que correspondía a la Cuenta Pública del año que estaba en revisión.

La Corte afirmaba que nuestras acciones se habían fundamentado en una interpretación errónea del artículo 17 transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.¹³

Tengo dos expresiones sobre las decisiones de la Corte. La primera: «Cuando se alinean los grandes intereses, los que pierden son los ciudadanos». Y una frase que acuñé al enterarme del resultado de la segunda controversia «La corte falla, el pueblo paga

.....

13 Nota del editor: El 23 de junio de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por ocho votos contra tres que la Auditoría Superior de la Federación invadió la esfera de responsabilidades del Ejecutivo Federal, al 'ordenarle' en 32 oficios girados a la Secretaría de Hacienda y al IPAB la revisión de créditos presuntamente irregulares.

y el corrupto ríe». Estoy convencido que se privilegiaron los intereses de grandes corporaciones y personajes prominentes, sacrificando el interés superior de la sociedad.

Entonces lo único que pudimos salvar es lo que estaba dentro de lo que definió la Corte como principio de anualidad. Gracias a eso pudimos recuperar 10 mil 856 millones de pesos, contantes y sonantes, obligando a los bancos sobrevivientes, Banamex, Bancomer, Banorte y Bital, a que, en su caso, expidieran los cheques respectivos. Al considerar lo que enfrentamos, es un logro del que estamos satisfechos. Muchos hablaron sobre el enorme costo del rescate bancario y formas para reducirlo; pero la única Institución que logró algo tangible fue la ASF. Sin duda es una de las mayores satisfacciones profesionales que tengo. Querría haber recuperado no ese monto, sino diez veces esa cifra; pero frente a la colusión de los grandes intereses, esto fue imposible.

III

Desde entonces, tuve sustento para decir a los abogados de la ASF que el tan cacareado Estado de Derecho en México es, en realidad, un Estado demasiado flexible. Los fallos de la Corte fueron en nuestra contra; pero no fueron por unanimidad, pues las posiciones de los ministros, tanto a favor como en contra, fueron legalmente sustentadas y motivadas. Entonces, ¿por qué no se privilegió el interés superior de la sociedad? Esas decisiones mostraron una falta de definición clara del deber ser. Y eso existe en otros niveles de actuación del poder político. Ahora tenemos hombres públicos que trabajan con doble moral, son diputados, senadores o servidores públicos que cabildan a favor de empresas privadas o de intereses particulares y negocian con el poder político. Simplemente, el peor de los mundos posibles para la población y el mejoramiento del país.

El total recuperado por la ASF por 10,856 millones de pesos tuvo tres componentes: 9,482 millones de pesos por créditos

irregulares; 1,257 millones de pesos de las auditorías GEL (Gestión, Existencia y Legalidad) y 117 millones de pesos por quitas, condonaciones, quebrantos y castigos. Con eso se conforman los 10,856 millones de pesos que fueron pagados por las instituciones bancarias. Cuando el proceso del rescate bancario fue formalmente concluido con el intercambio de pagarés, hubo un inesperado y sorprendente reconocimiento público de la SHCP a la ASF por su actuación y las recuperaciones obtenidas.

112

EL IPAB Y SU CIRCUNSTANCIA

Dentro de las circunstancias que enfrentaba, el IPAB actuó razonablemente bien ante el problema que heredó. Su principal objetivo era el seguro de depósito, pero se le tenía concentrado en el cierre del rescate bancario y el intercambio de pagarés. Su costo de operación me parecía alto; pero obviamente tenía que hacer frente a los vencimientos de los pagarés y no tenía la liquidez suficiente. Su actuación no fue mala, considerando las difíciles circunstancias existentes y el problema heredado del FOBAPROA.

Dentro de la propia Junta de Gobierno del IPAB eran evidentes las divisiones de sus miembros, incluyendo por supuesto las que terminaron en renunciaciones por no estar de acuerdo con la posición institucional. Algunos de ellos, los menos, buscaban recuperar lo máximo posible del rescate bancario y otros, los más, pensaban que era mejor considerar el asunto como muerto y enterrarlo, con todo el costo que representaba para la población.

RECUPERAR LA CONFIANZA

Entre las lecciones que aprendimos en México entendimos la necesidad de regresar al Estado a su papel de regulador y su-

pervisor de la economía, modificando la legislación respectiva. A consulta expresa, esta situación fue comentada con el titular estadounidense de la *Government Accountability Office* (GAO). Los Estados Unidos de América habían cometido los mismos errores que cometió el país antes de 1994. En México aprendimos que se requiere de un marco jurídico adecuado, de un sistema de alertas tempranas, de medidas prudenciales acordes con las sanas prácticas bancarias y de la vigilancia constante de los índices de capitalización y de la cartera vencida. Sin duda en México nos quedan tareas pendientes; pero las autoridades estadounidenses están enfrentando ahora los problemas que tuvimos hace 15 años. En ambos casos estuvo ausente la rectoría del Estado. Lo que sucedió a nivel mundial, no habría ocurrido sin esa complicidad y corrupción entre iniciativa privada y servidores públicos responsables de los órganos de regulación financiera.

Lo mejor sería contar con un organismo regulador y supervisor a nivel mundial. Y lo ideal sería evitar caer en un exceso, ahora en el otro extremo: regulación, supervisión y control excesivos. Es importante que los Estados Unidos de América, el gran culpable de la crisis económica mundial, busque el justo medio. Lo que debe evitarse a toda costa es caer en lo mismo: la ausencia del Estado, las complacencias, los malos manejos, las corrupciones y las complicidades, que en fechas recientes han quedado evidenciadas una vez más.

El imperativo en México es recuperar la confianza. Alguna vez mis hijos, el mayor tiene 40 años y el menor 36, me lo hicieron notar: son una generación que ha vivido permanentemente bajo la sombra de las crisis. Yo crecí en un México en el que las oportunidades de desarrollo eran increíbles. Había estabilidad económica, crecimiento sostenido e inflación baja. Se ha recuperado el control de la inflación, pero la credibilidad y la confianza que existían entonces hace mucho

que se perdieron, y hasta el día de hoy siguen ausentes. Ya no se cree en nadie.

Ninguno de los partidos políticos tiene credibilidad, y muchos de los que se dicen políticos son una verdadera vergüenza, dada la incapacidad e ineptitud que han mostrado, aparte de la gran corrupción que ha inundado a todas las cosas públicas.

En las *Analectas* de Confucio existe un pasaje en el que uno de sus discípulos le pregunta sobre los elementos de un buen gobierno:

114

Confucio le responde:

— «Comida suficiente, un buen ejército y la confianza de la gente».

— «Y si es imperativo prescindir de uno de ellos, ¿cuál sería?»

— «El ejército».

— «Y si hubiera que prescindir entre los dos que quedan?»

— «La comida. Desde siempre, la muerte es inevitable, pero sin la confianza del pueblo ningún gobierno puede subsistir».

Recuperar la confianza es imperativo, pero necesitamos liderazgos creíbles. No soy miembro de ningún partido y no tengo el menor interés de pertenecer a alguno. La sociedad civil está harta. Cada quien en su ámbito de competencia debe hacer algo para rescatar al país. No se vale que muchos de los que se llaman políticos hagan lo que están haciendo. Los partidos políticos deben entender que el país es de todos y no es patrimonio particular de nadie.

Albert Einstein afirmaba: «La locura consiste en seguir haciendo las cosas exactamente igual y esperar resultados diferentes».

LAS SINGULARES COMPLEJIDADES DEL RESCATE BANCARIO EN MÉXICO: UNA VISIÓN CRÍTICA DESDE LA INTERVENCIÓN BANCARIA

© Manuel Espinosa de los Monteros
y Francisco Javier Vega Rodríguez ©

I. LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO DE 1991-1992

Consideración general

Antes de realizar una descripción del contexto económico de la privatización bancaria, es necesario manifestar nuestro acuerdo con el Premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz. Él señala que pocos temas económicos levantan tantas pasiones como el de la privatización, tanto quienes la aplauden como un acto de sensatez económica, como de quienes que la censuran por considerar que significa un retorno a las inestabilidades sociales del siglo XIX, un siglo que preparó la globalización y que terminó en la crisis económica de 1929-1933.

Entre ambos extremos se requiere mantener una perspectiva analítica amplia, tolerante, no sesgada respecto al tema

1 El contenido de este capítulo es responsabilidad de ambos autores hasta que Manuel Espinosa de los Monteros terminó su labor en la intervención gerencial de Banpaís en enero de 1998, fecha en la que se retiró a actividades privadas. A partir de ese momento, que se encuentra en la página 226 del texto, la responsabilidad del contenido del capítulo es solamente de Francisco Javier Vega Rodríguez.

de la privatización. Una actitud plural que permita aceptar que bajo la propiedad estatal de empresas, se combinan sucesos espectaculares con dramáticos fracasos, y que bajo las privatizaciones que se realizaron en distintas partes del mundo, se combinan éxitos notables con ejemplos de fracasos y de hondas desilusiones respecto del desempeño de las empresas privatizadas. Los temas de la privatización y la desregulación financiera demandan juicios objetivos y análisis medidos, con los mínimos sesgos ideológicos posibles.

116

No obstante que con el colapso del llamado «socialismo real» se agotó una de las opciones políticas más serias a la economía de mercado, en el tema de la privatización, los opositores y los defensores siguen tan ideologizados como siempre. No se aprende de la experiencia histórica, sólo que en esta ocasión, se encuentran armados con argumentos más sofisticados, que recuerdan a los estilizados sofistas griegos de la antigüedad.

Al describir el contexto económico de la privatización bancaria, intentamos realizar un serio esfuerzo para no incurrir en sesgos evaluativos al narrar los hechos, que van de la privatización bancaria, pasando por la crisis financiera de 1994-1995, el rescate de los bancos y, finalmente, su extranjerización.

El proceso de la privatización del sistema bancario

Cuando el 5 de septiembre de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el «Acuerdo Presidencial» que estableció los principios y bases del proceso de desincorporación de los bancos, estaban en su apogeo los procesos de privatización de empresas y activos administrados por el Estado a nivel mundial. En aquel momento histórico, gobernantes y políticos de distinta conformación ideológica habían sido persuadidos de que era más conveniente que muchas empre-

sas públicas debían ser administradas a través de accionistas privados. Se pensaba que la gestión privada generaría más eficiencia y habría menos oportunidad para la corrupción, que bajo la conducción de administradores públicos.

La privatización del sistema bancario de México de 1991-1992 fue un proceso que se instrumentó de manera acelerada, hecho que, en principio, no es malo, pero que podría resultar muy negativo, si no se realizaba con el cuidado y la precisión de una cirugía. No sólo se requería del claro sentido estratégico que tenía dentro del ambicioso programa de gobierno del presidente Salinas, sino que demandaba también un agudo sentido sobre los riesgos latentes que entrañaba el proceso privatizador en un sector que, como el bancario, requería de una delicada sabiduría gerencial de parte de quienes fueran los nuevos banqueros. Por ser el sector bancario una industria muy exigente, era imperativo que el gobierno efectuase una elección cuidadosa de los nuevos banqueros, a efecto de garantizar que su visión y práctica empresarial fuera de largo plazo y no estuviera contaminada por el objetivo de maximizar las utilidades en el corto plazo. El gobierno debería haber entendido que una visión de corto plazo es veneno para la salud financiera del sector bancario, como lo demostró la reciente gran crisis financiera mundial de 2007-2009.

Asimismo, la privatización bancaria de 1991-92 debería haber garantizado, en principio, que los nuevos banqueros tuvieran un enfoque global, con un profundo conocimiento del mercado local y con una atención extrema sobre los detalles y riesgos de cada línea de negocios de los bancos adquiridos. Eso sólo se podía garantizar con la elección de sólidos banqueros, que apoyaran a los competentes administradores bancarios, heredados de la banca antes de la nacionalización y que permanecían en los bancos. Una inteligente supervisión prudencial consolidada, cerraría el círculo del nuevo

sistema financiero y bancario privatizado, una supervisión que abarcara simultáneamente a los bancos, las filiales, y las operaciones cruzadas entre todas las empresas del grupo financiero.

118 Es conveniente señalar que, Adam Smith, al analizar las crisis bancarias de su época, señaló la existencia de dos clases de empresarios bancarios: aquéllos quienes privilegian una visión conservadora combinada con una visión estratégica de largo plazo, y aquéllos quienes asumen riesgos innecesarios y no son cuidadosos en la elección de los negocios. Adam Smith pensaba que aun con banqueros conservadores, los riesgos de la industria bancaria eran numerosos y variados, por lo que no estaba asegurado el éxito. De la tesis de Smith se desprendía la conclusión de que, si en el sector bancario predominaban los banqueros más audaces, sin la sabiduría de los banqueros conservadores, los riesgos del sector se multiplicaban. Por ello, era imperativo para Smith que el Estado regulase al sector bancario con cuidado especial. Estas preocupaciones del ilustre Adam Smith fueron ignoradas por los encargados de la privatización bancaria en México, quienes privilegiaron el objetivo de maximización de los ingresos de la venta de las instituciones de crédito.

Es importante reconocer que el esquema de desincorporación de bancos, bajo la administración del Presidente Salinas, fue un proceso novedoso, y en el plano puramente formal, muy riguroso. Lo mismo ocurrió en los ámbitos jurídico, político, y mediático. Sin embargo, una vez que fueron resueltas estas dificultades, dominó en el ánimo de los encargados de la enajenación de los bancos el objetivo de maximizar los ingresos del gobierno. En aras de lograr ese objetivo, se olvidaron de aspectos cruciales que, eventualmente, podrían haber garantizado el éxito de la privatización.

La privatización bancaria, tal y como fue instrumentada

por el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, presenta ángulos interesantes. Por un lado, a la luz de los datos duros que tenemos a la vista, constituyó un fracaso rotundo. Los ingresos recibidos por el gobierno, por la venta de los bancos, fueron aproximadamente de 12.5 mil millones de dólares, mientras que los costos del rescate bancario oscilan alrededor de los 135 mil millones de dólares. Por otro lado, si se examina cada una de las etapas que comprendió el proceso privatizador, desde el punto de vista de la forma, hay poco que reprocharle. Esta dualidad, mucha forma estilizada y poco fondo, es una característica de las reformas privatizadoras que gobiernos de distinto origen ideológico han instrumentado en las últimas cuatro décadas en el ámbito mundial, y cuyos errores, al final, son muy gravosos para los contribuyentes fiscales, especialmente quienes viven en países de economías emergentes y han iniciado apenas su modernización democrática.

119

Aspectos positivos de la privatización bancaria

La privatización de los bancos fue antecedida por una reestructuración relativamente exitosa —aunque no óptima— de la deuda externa del gobierno, de acuerdo con la percepción de los mercados financieros internacionales. Después de un arduo proceso de renegociación, el gobierno mexicano había logrado, por vez primera, quitar de deuda y dar plazos más amplios para el pago de la misma. Logró también el cambio de los términos de las tasas de interés de referencia, la tasa libor sustituyó a la tasa prime, con claros beneficios para México en el pago de los servicios de la deuda externa.

Fundamental a ese hecho, fue el reconocimiento internacional de que México había avanzado de manera importante en el saneamiento de las finanzas públicas, pero que los elevados pagos de intereses externos impedían su reflejo en las

cuentas financieras macroeconómicas del país. Así, para proceder a la renegociación, los organismos financieros internacionales, notoriamente el FMI, aceptaron la idea de que las metas de saneamiento financiero de las finanzas públicas deberían presentarse sin el componente de intereses externos, es decir, al déficit financiero total se le descontaría el componente de intereses externos. El déficit financiero resultante, denominado déficit operacional, reflejaba la medida exacta de los esfuerzos internos de saneamiento del país. Con este reconocimiento, se reconsideraron las metas financieras y con ello México pudo renegociar su deuda externa.

Lo trascendente de la reestructura de la deuda externa realizada por el gobierno de Salinas en 1989, fue que se logró redireccionar los flujos de capitales del país, con lo que México pasó de una economía con transferencias netas al exterior, a una economía que, a partir de 1990, sería receptora de capitales.² Adicionalmente, la desregulación económica y las reformas financieras de 1989, generaron expectativas positivas para el gobierno mexicano en la percepción de los mercados financieros internacionales. Sin la menor duda, la noticia de la privatización bancaria vino a consolidar aún más esas expectativas positivas sobre México. El momento elegido para

² En el ámbito interno, esta apreciación positiva de los mercados financieros internacionales debe atemperarse si consideramos que hubo costos implícitos no escritos: el gobierno mexicano suscribió ante los organismos internacionales en forma de compromisos insoslayables, la instrumentación próxima y expedita de cambios institucionales para mejorar el riesgo país. De esta manera, hay indicios para suponer que pudo haber estado atada la renegociación de la deuda externa a los procesos de privatización que decidió emprender de manera expedita el gobierno mexicano en sectores estratégicos como: la banca, la aviación, las telecomunicaciones entre otros. La aplicación vertiginosa del programa privatizador ocurrió sin el cuidado que la ocasión ameritaba. Los costos por esa velocidad de instrumentación de las reformas fueron enormes. El gobierno en algunos casos remató empresas y, en lo tocante a la privatización bancaria, resultó ser un fracaso bajo una amplia perspectiva histórica a pesar del éxito inicial con que fue considerada.

la privatización bancaria, coincidía con el punto más favorable de las tendencias internacionales de las políticas gubernamentales, que favorecían esos procesos. Como se mencionó anteriormente, el mundo se encontraba en la segunda ola privatizadora, y el gobierno mexicano era uno de los alumnos más aplicados.

Otro acierto del gobierno del Presidente Salinas de forma, aunque no de fondo, fue la manera en que políticamente manejó la privatización. El gobierno concitó el apoyo del Partido Acción Nacional, limitó las resistencias de los miembros del PRI con las más acusadas tendencias nacionalistas, y además, la medida de privatizar los bancos y otras empresas públicas estratégicas lo reconciliaba parcialmente con la clase empresarial que aplaudió esa importante decisión.

Uno de los aciertos más relevantes del Gobierno, fue su capacidad de aderezar con una forma externa atractiva, el proceso privatizador bancario. Todas las fases de ese proceso fueron calculadas y aplicadas con un orden impecable. Primero, se emitieron a través del Dr. Pedro Aspe Armella, en la sexta reunión nacional de la banca, celebrada en agosto de 1990 en Ixtapa Zihuatanejo, ocho principios que normarían el proceso de desincorporación bancaria que consistían en lo siguiente:

- * Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- * Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- * Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
- * Asegurar que la banca mexicana sea controlada por los mexicanos.
- * Asegurar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.

- * Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- * Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- * Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

122

Estos principios lucen sólidos en el papel y en su momento reforzaron la idea de que el gobierno tenía objetivos estratégicos claros. Algunos analistas pensaron que, en virtud de que el presidente Salinas de Gortari estaba empeñado en una legitimación política después de un proceso electoral complejo como fueron las elecciones presidenciales de 1988, llevaría a cabo una privatización bancaria ejemplar, en la que se materializarían los ocho principios de Ixtapa. En el papel —es decir, en la forma más no en el fondo—, el trabajo que caracterizó el proceso de desincorporación bancaria fue irreprochable. Su apego a las normas generales instituidas fue, en lo esencial, correcta. Sin embargo, se ignoró el aforismo clave de las políticas públicas según el cual «el diablo está en los detalles».

Selección de asesores externos

Bajo esta óptica de proceso formal adecuado, se destacó la selección de asesores externos con prestigio mundial, contratados por el gobierno, para que dieran transparencia al proceso de desincorporación bancaria. Su contratación también brindaría a los futuros inversionistas bancarios la garantía de que se incorporarían rigurosos criterios metodológicos para conducir el proceso privatizador en todos sus complejos aspectos como: orden del proceso; valuación de las instituciones bancarias susceptibles a ser desincorporadas; rigor metodológico en los procesos de valuación; análisis de los

escenarios macroeconómicos a considerar para determinar el precio más adecuado de venta de cada institución; diseño de los criterios técnicos para la elección de la tasa de descuento pertinente, etc.

Dada la complejidad del proceso, se optó por contar con varios asesores externos, tanto para el Comité de Desincorporación (y los bancos objeto de la venta), como para los compradores potenciales interesados en adquirir algún banco. Otras ventajas de la contratación de asesores externos, en opinión de los encargados de conducir la desincorporación, fueron los siguientes: contar con la experiencia valiosa de asesores externos de prestigio internacional en todos los procesos que cubriría la privatización bancaria, lo que redundaría en la disminución de los costos por aprendizaje.

Debido al prestigio internacional de los asesores externos, se mandaría una señal positiva a los mercados financieros nacionales e internacionales de que México era un alumno aplicado en el proceso de globalización y privatización.

En la determinación de la selección del asesor general del proceso de privatización, el gobierno puso a competir a diversas firmas de correduría y consultoría internacionales. Participaron las instituciones siguientes:

- * Salomon Brothers
- * C.S. First Boston
- * Goldman Sachs
- * McKinsey and Co.
- * Booz Allen and Hamilton
- * Morgan Stanley
- * Merrill Lynch

Cada una de estas firmas presentó su proyecto de asesoría con sus respectivos costos. Después de intensas discusiones al interior del Comité, se eligió a C.S. First Boston. El Dr. Gui-

lermo Ortiz, explicó las razones de tal elección:

La decisión de la selección del Asesor General, no fue una decisión simple. En el seno del Comité, se discutió ampliamente sobre las características de unos y otros; sobre sus documentos de presentación; sobre las personas que los representaron; sobre su trayectoria internacional en esta materia. Finalmente, la decisión habría de tomarse a favor de c.s. First Boston, por considerar que era el que conformaba el mejor equipo de trabajo para las tareas que se le encomendaron. En realidad, fueron las personas y no la firma, en sí misma, lo que en cada caso evaluó el Comité. Ese mecanismo orilló a First Boston a que sus principales integrantes se involucraran en el proceso comenzando por su presidente, el Señor Pablo Kuzcynski. A la postre, Justin Mason y Sandor Valner se convirtieron en los más valiosos asesores del First Boston.³

La participación de asesores y valuadores externos adicionales al asesor general en el proceso de desincorporación bancaria, incluyó a Booz Allen & Hamilton, México, Mckinsey Co, USA,⁴ y otros valuadores externos de bancos. Destaca la contratación de la prestigiosa empresa CIEMEX-WEFA, encargada de realizar las proyecciones económicas sustentadas en robustos modelos econométricos.

En su momento —aunque no en retrospectiva—, constituyó un acierto del proceso la evaluación del sistema bancario mexicano realizada por la firma c.s. First Boston, el asesor internacional del gobierno en la desincorporación bancaria.⁵

3 Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria: una visión de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 233-4..

4 Nota del editor: Ver el testimonio de Roberto Newell en el Tomo IV, quien era el evaluador en jefe por parte de esta segunda firma.

5 Nota del editor: Ver el testimonio de Sandor Valner en el Tomo IV, quien era el representante de First Boston entonces.

Por su parte, *Salomon Brothers*, otro de los participantes para fungir como el asesor general del gobierno en la privatización, emitió otro documento que valuaba al sistema bancario mexicano. Los documentos de *First Boston* y *Salomon Brothers* vendieron de manera positiva a los mercados internacional y nacional la idea de que era un sistema bancario sólido el que se ponía en venta.

En evaluaciones posteriores al momento del desencadenamiento de la crisis bancaria, se generó una vasta polémica, en la que ciertos analistas concluyeron que los neobanqueros mexicanos habían pagado mucho por bancos que valían poco, y cuya frágil situación financiera se había ocultado cuidadosamente mediante hábil manipuleo contable. ¿Cuál es el grado de veracidad de este crucial cuestionamiento analítico?

Una primera respuesta viene cuando se revisa con todo cuidado el análisis de la situación financiera de la banca mexicana en los momentos previos a su privatización, contenido en el documento: *Working Paper I* de *First Boston*, documento estratégico que sirvió para la venta de los bancos del Estado. Este valioso documento fue estudiado por los analistas e inversionistas financieros nacionales e internacionales, sin que hubiera en aquel tiempo mucha objeción a su contenido. El *Working paper I* de *First Boston* es altamente revelador. Efectuó no sólo un análisis del estado de la salud financiera que guardaba la banca mexicana en 1991, sino que evaluó la calidad de la conducción gerencial de los administradores bancarios en la era de la estatización. Planteaba también las expectativas que se tenían del negocio bancario en México. El análisis del *First Boston*, comprendió un examen histórico de la economía mexicana, del mercado de valores y del sistema bancario, y analizó el desempeño de la banca mexicana comparándola con la banca internacional. Asimismo, realizó un diagnóstico de las oportunidades que ofrecía a los inversionistas la adqui-

sición de los bancos mexicanos. El análisis abarcó el periodo 1988-1990, los tres años previos a la privatización, y que comprendieron el lapso más intenso de las reformas financieras del Gobierno del Presidente Salinas.

Es de gran relevancia sintetizar los resultados contenidos en el *Working Paper I* elaborado por el C.S. First Boston.

1. *Evaluación de la evolución de los componentes de la hoja de balance del sistema bancario mexicano.*

126

Durante el trienio 1988-1990, los activos del sistema bancario mexicano crecieron a una tasa real del 26%, situación que reflejó las menores necesidades fiscales del gobierno, y los apreciables efectos que estaba teniendo la liberalización financiera de 1989 (especialmente la derogación del encaje legal y su sustitución por el coeficiente de liquidez). El crecimiento fundamental ocurrió en el rubro de los créditos bancarios al sector privado. La tasa de crecimiento del crédito en términos reales fue impactante. Llama la atención que, en ese periodo, la Comisión Nacional Bancaria introdujo, en 1990, una nueva estructura de control del riesgo crediticio. Se consideraron cinco niveles de riesgos bancarios, con cargos a provisiones de 0% a 100%, según la categoría de riesgos. Para First Boston, con este método, las reservas contra pérdidas por riesgos de crédito cubrían 70% de la cartera vencida y representaban el 80% del monto requerido. El índice de cartera vencida del sistema bancario se aproximó en 1990 a la zona crítica tolerable del 2.2%. En ese año, las autoridades elevaron el nivel mínimo de requerimientos de capitalización (capital entre activos) con la distribución siguiente: 6% en 1991; 7% en 1992, y 8% en 1993.

El crecimiento real de los pasivos bancarios entre 1988 y 1990 fue de 27%, casi similar al de los activos. Asimismo, durante el trienio 1988-1990, el crecimiento real del capital

bancario fue de 18%. La consecuencia fue un mayor apalancamiento de la banca que, en opinión de First Boston, con las medidas de capitalización de 1990 dictadas por la Comisión Nacional Bancaria, para el siguiente trienio el problema era perfectamente controlable.

2. Análisis de la rentabilidad bancaria global del sistema bancario mexicano 1988-1990.

El Working Paper I de First Boston, después de analizar la rentabilidad de los distintos sistemas bancarios internacionales respecto del mexicano, concluyó su análisis de la manera siguiente:

127

En términos generales, los bancos mexicanos se comparan muy favorablemente en el contexto global. En términos de las medidas de rentabilidad, como rendimiento sobre activos o como rendimiento sobre capital, los bancos mexicanos están entre los más rentables del mundo, incluidos los bancos europeos, de Estados Unidos y del lejano oriente (...) Un resultado básico de nuestro análisis, en términos de rentabilidad relativa, muestra que los bancos mexicanos están entre los mejores del mundo. De 1986 a 1990, dichos bancos lograron un rendimiento sobre activos (ROA) después de impuestos, en términos reales, de 1.6%, mientras que el sistema bancario de España, observó un ROA, después de impuestos, para ese periodo, de 1.1%. Este ROA neto, para toda Europa, arrojó 0.5%, para Japón 0.6% y para Estados Unidos 0.6%. La mejor prueba de la solidez del sistema bancario mexicano, fue su salida indemne de la crisis financiera de 1991, cuando las tasas de interés subieron en ese año. Algunos bancos registraron pérdidas importantes en instrumentos financieros, como los ajustabonos, pero estas pérdidas fueron aisladas y no generaron riesgo sistémico.

Posteriormente, el cs First Boston elaboró un segundo working paper sobre el sistema bancario mexicano. Las conclusio-

nes dadas a conocer en los momentos inmediatamente previos a la privatización bancaria (1991), fueron las siguientes.

En cuanto al entorno macroeconómico:

- * Las políticas económicas monetarias y fiscales restrictivas del gobierno de México han conducido a una estabilización exitosa del tipo de cambio, a un control de la inflación, y a una caída del servicio de la deuda pública, posibilitando la entrada de flujos externos de capitales, eventos en principio favorables para el reinicio del crecimiento de la economía.
- * La desregulación de industrias claves, como los transportes, la privatización de líneas aéreas y el anuncio de la reprivatización del sistema bancario, así como la eliminación de subsidios y la reducción de barreras arancelarias y comerciales en conjunto, representan una reestructuración fundamental de la economía mexicana y un sólido compromiso del gobierno mexicano con la competitividad internacional.
- * Lo anterior deberá conducir a un círculo virtuoso de crecimiento económico, lo cual consolidará la rentabilidad del sistema bancario mexicano.

En cuanto al entorno del sector financiero y bancario:

- * El mercado de valores de México es el más accesible al capital extranjero, con servicios eficientes de custodia y compensación; es también el más líquido de todos los mercados de Latinoamérica, de acuerdo a los datos confirmados por el explosivo crecimiento del índice de la Bolsa de Valores para el periodo 1989-1990.
- * Los bajos ratios de precio/utilidad de los bancos mexicanos y, en general del sistema financiero, comparado con la mayoría de los mercados del mundo, evidencian grandes oportunidades al inversionista potencial inte-

resado en adquirir bancos.

- * El valor de capitalización del sector bancario mexicano en 1990 era el segundo más relevante entre las naciones de los mercados emergentes y el de más valor entre los países de América Latina, situación que representaba una liquidez potencial muy alta. Se estimó que, después del proceso privatizador, el sistema bancario representaría el 20% del total del valor de capitalización del mercado de valores. Esto implicaba, de entrada, que los bancos mexicanos registraran en 1991 niveles de capitalización por arriba de lo señalado por los estándares internacionales. Los estándares contables que imponían los bancos mexicanos eran (dentro de una regulación laxa) más estrictos que los aplicados en Estados Unidos y Europa, destacándose los nuevos requerimientos de la autoridad para registrar la cartera vencida y las reservas para cobertura de riesgos crediticios.
- * El margen financiero neto de los bancos mexicanos, antes de su privatización, se comparaba favorablemente con los niveles observados en los mejores bancos del mundo.
- * Los bancos mexicanos tenían un atractivo negocio en el mercado crediticio, con perspectivas favorables para obtener elevados ingresos y utilidades. Esto se confirmaba, por la valuación comparativa favorable, entre los bancos de los países emergentes en términos de rendimiento observado y perspectivas de ratios precio/ utilidad.

129

3. *Síntesis de la evaluación general del Working Paper de First Boston 1989-1991.*

- * De 1983 a 1988, los bancos obtuvieron su rentabilidad del financiamiento al gobierno.
- * Con la reforma financiera implantada por el gobierno

entrante de Carlos Salinas de Gortari, entre 1989 y 1991 se reactivó el negocio bancario tradicional a base del crédito, dependiendo menos la rentabilidad bancaria del financiamiento gubernamental.

- * Los banqueros del Estado entregaron un sistema bancario en marcha, con ratios de eficiencia y rentabilidad comparables a nivel internacional. Se reconoce la existencia de cierto rezago tecnológico que se debió al hecho de que las utilidades de los bancos iban a financiar al gobierno. Las utilidades no se aplicaron a la inversión de capital ni a la modernización tecnológica de los bancos.
- * Existían controles aceptables en el manejo de los riesgos crediticios, con manuales y controles internos adecuados.
- * A partir de 1989 se creó un boom crediticio riesgoso que fue acelerado después de la privatización. Los activos bancarios entre 1989 y 1991 crecieron a una tasa impactante de 27% en términos reales, un crecimiento altamente riesgoso.

130

Los documentos de *First Boston* presentaban al inversionista potencial bancario la identificación de claras oportunidades de negocios para la banca mexicana previos a su privatización, los cuales se describen a continuación:

- * Entorno económico favorable. Las políticas radicales orientadas a la expansión de los mercados privados hacían de México una de las economías emergentes favoritas de los inversionistas.
- * Subbancarización del sistema. Esta subbancarización significaba un elevado potencial de crecimiento del negocio bancario, dado el bajo volumen financiero intermediado. La banca mexicana, en 1990, tenía en promedio 19,000 habitantes por sucursal, muy por debajo de los

estándares internacionales. Similarmente, los coeficientes de penetración financiera de México iban detrás de España, Tailandia, Corea, Chile, etc.

- * Tendencias demográficas favorables y elevado potencial para el negocio de préstamos. Existencia de una población joven y más competitiva, proclive a la expansión del préstamo al consumo, uno de los nichos más rentables. En 1991, aun con la expansión crediticia de 1988-1990, había un rezago histórico crediticio, lo que brindaba grandes oportunidades, sobre todo en el sector hipotecario e industrial.
- * Sostenibilidad de los elevados márgenes de intermediación financiera. El *spread* entre la tasa activa y pasiva se ubicaba en 1990 en 10.4%, el cual declinaría muy gradualmente hasta el 6.2%, que en una perspectiva de 10 años se mantendría a un nivel todavía aceptable.
- * Mercado local en expansión y atractivo para la innovación. El conocimiento interno de los mercados locales y de los puntos de venta representaba un nicho importante a explotar con una banca universal y economías de escala, mediante la introducción de la tecnología y la innovación.
- * Posibilidades de expansión de negocios distintos al crédito. Las tendencias mundiales indicaban la creciente importancia de los ingresos no financieros. Se estimaba que en México podían llegar a significar, en el corto plazo, un tercio de los ingresos operativos totales.
- * Eficiencia operativa del sistema bancario en 1991. La banca, no obstante su retraso tecnológico, en 1990 observaba ratios de eficiencia operativa que podían ser comparados favorablemente a los que prevalecían en el ámbito internacional. La *ratio* gastos operativos a ingresos operativos de la banca mexicana era en pro-

medio de 63.8%, para el periodo 1986-1990, mientras que la de Estados Unidos era de 69.4%, la de Europa de 64.55%, y la de Japón 68.8%. El costo laboral del sistema bancario mexicano en 1990, representaba 49% del costo operativo total, contra 60-65% del sistema bancario europeo. El potencial para seguir abatiendo los costos de la banca mexicana era alto, por los rezagos tecnológicos ya mencionados.

132

- * Capitalización. Después de la emisión de las nuevas reglas de capitalización emitidas por la Comisión Nacional Bancaria en 1988, los bancos mexicanos estaban entre los mejores capitalizados del mundo, sólo detrás de los bancos de Suiza, España y Australia.
- * Otras oportunidades. La subvaluación de las acciones cotizadas en bolsa y la baja ratio precio/ utilidad, brindaba una gran oportunidad. La supresión total del coeficiente de liquidez en septiembre de 1991, mejoraba sensiblemente la rentabilidad global de la banca comercial mexicana, aunque ello entrañaba graves riesgos dado que se permitiría la posibilidad de una burbuja especulativa crediticia.

4. *Comentario final sobre los documentos evaluativos de CS First Boston.* El análisis de CS First Boston sobre la banca mexicana fue ampliamente aceptado por la comunidad financiera nacional e internacional. El capital extranjero, a pesar de las restricciones para su participación en la reprivatización bancaria, vio una gran oportunidad y comenzó a acrecentar sus negocios financieros en México, lo que dio pauta a la consolidación de la euforia internacional hacia Latinoamérica. En el ámbito académico se rebautizó el nombre de «país en vías de desarrollo», por el de «país de economía emergente», y México se convirtió en el país favorito de la comunidad financiera in-

ternacional, disparándose las tasas de ingreso de capitales al país.

Si bien el documento de *First Boston* constituía una radiografía positiva del sistema bancario mexicano, no implicaba desconocer los riesgos que acechaban al sistema bancario mexicano, sobre todo por la acelerada liberalización financiera que se había desencadenado con las reformas financieras de 1989-1991.

Auditorías bancarias

Otro acierto importante del proceso privatizador, fue la realización de auditorías bancarias a que tuvieron derecho los compradores de las instituciones de crédito. Cabe señalar que, después de la crisis bancaria de 1994-1996, los compradores de los bancos mexicanos atribuyeron ese hecho a la pesada e ineficiente estructura bancaria heredada, luego de años de estatización. Dijeron los neobanqueros que habían comprado caro y que el gobierno los había engañado.

Sin embargo, como parte de las reglas de licitación de los bancos, el gobierno estableció la realización de auditorías como un derecho de los ganadores de las licitaciones bancarias. Las auditorías eran parte de los convenios y contratos de compraventa establecidos en el proceso de desincorporación bancaria. Asimismo, los nuevos banqueros contaron con las evaluaciones propias sobre las instituciones crediticias que a la postre adquirirían, a través de despachos de consultoría con prestigio internacional. Como parte de esos convenios y contratos, los compradores potenciales de bancos tuvieron acceso a los datos de las instituciones bancarias por las que licitarían. Cada banco objeto de la licitación dispuso de un cuarto de datos (*data room*). Asimismo, entrevistaron a funcionarios clave del banco, y a través de sus asesores externos, tuvieron un informe sobre la salud financiera del banco, in-

forme que podría contrastar con los dos *working papers* elaborados por CS First Boston. Finalmente y como último recurso, estuvieron las auditorías bancarias que se practicaron una vez que se decretó al grupo ganador de la licitación.

Las auditorías tenían el propósito de convalidar el precio de venta negociado y, en caso de que los compradores descubriesen pérdidas ocultas, el gobierno se comprometía a ajustar a la baja el precio pactado en proporción a la magnitud de las pérdidas descubiertas. Las auditorías de compra-venta reportarían las ventajas siguientes a los nuevos banqueros:

134

- * Realización de un examen meticuloso del estado del portafolio crediticio y de los otros negocios en marcha del banco adquirido.
- * Corroboración de si los balances bancarios heredados de la banca estatizada correspondía realmente a lo que expresaban.
- * Al contratar las partes (el gobierno y los compradores de los bancos) a un auditor externo para que evaluase a detalle la cartera de créditos, se dejó abiertamente la posibilidad de que los compradores acudieran a reclamar lo que procediera jurídicamente.

Al término de las auditorías hubo ajustes a la baja en los precios de los bancos pagados. El gobierno devolvió recursos equivalentes al 3.35% del precio pagado. Estos ajustes fueron hasta cierto punto normales, salvó en algunos casos como Banca Cremi, cuya devolución implicó el 24.05% del precio de compra debido a la importante reducción del valor del negocio de su División de Metales Preciosos.⁶ Por su parte, los

⁶ Para entonces, la División de Metales era la principal fuente de la rentabilidad de Banca Cremi. Sin embargo, la rentabilidad del negocio de los metales preciosos del banco se había agotado al suprimir la SHCP las condiciones del arbitraje regulatorio generado por el

accionistas de BCH, Somex y Bancen tuvieron una devolución de recursos equivalentes al 8% del precio pagado. El cuadro 1 muestra esos ajustes banco por banco.

De esta manera, los neobanqueros privados fueron compensados por el gobierno mexicano por las deficiencias encontradas en la calidad de los activos que poseía la banca.

Al término de las auditorías y los ajustes en los precios de venta, el Dr. Guillermo Ortiz expresó lo siguiente:

La experiencia mostró para sorpresa de mucha gente que pensaba que los bancos divulgaban información inexacta sobre su propia situación y salud financiera, que las auditorías de compras han arrojado resultados muy satisfactorios para el Gobierno Federal. Estos resultados —dicho sea de paso— también aliviaron las dudas y preocupaciones de los grupos compradores». Al día de hoy han concluido en su totalidad las 18 auditorías. En promedio, se devolvió a los compradores de las instituciones de crédito correspondientes recursos por 3.65% del precio pagado.⁷

135

Si lo anterior es correcto, cabe preguntarse; ¿qué fue lo que pasó?, ¿por qué estalló la crisis bancaria a sólo dos y tres años de su privatización? ¿Cómo pasó la banca mexicana, de una situación manejable a la de una posición de catástrofe en tan poco tiempo? ¿Por qué la magnitud de la crisis financiera? ¿Qué factores incidieron en ello? ¿Cuáles son las enseñanzas que la crisis nos ha dejado?

Impuesto al Valor Agregado en la compra-venta de lingotes de metales preciosos. Arbitraje sustentado en el hecho de que la compra —venta de metales amonedados al igual que la de los centenarios estaba exenta de dicho impuesto. Con la supresión del IVA en 1991, se acabó el negocio fundamental del banco, que había generado entre 1988 y 1990 la mitad de los ingresos operativos totales de la institución. Dado este entorno de negocios, el grupo que adquirió Banca Cremi acordó dejar fuera de la adquisición la planta de refinación de metales adquirida en Sudáfrica.

⁷ Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera ... op.cit.* p. 352.

CUADRO 1
EL AJUSTE EN EL PRECIO DE VENTA DE LOS BANCOS MEXICANOS
DESINCORPORADOS COMO CONSECUENCIA
DE LAS AUDITORÍAS BANCARIAS

Banco	Monto del pago en la subasta*	Monto de devolución*	Porcentaje de la devolución respecto al precio
1. Multibanco Mercantil de México	611.2	17.5	2.86%
2. Banpaís	545.0	18.5	3.39%
3. Cremi	748.3	180.0	24.05%
4. Conffa	892.3	18.6	2.08%
5. Banorie	223.2	13.0	5.82%
6. Bancrecer	425.1	10.4	2.45%
7. Banamex	9,744.9	283.0	2.90%
8. Bancomer	8,564.2	110.0	1.28%
9. BCH	878.4	75.0	8.54%
10. Serfin	2,827.8	43.4	1.53%
11. Comermex	2,706.0	50.5	1.87%
12. Somex	1,876.5	142.5	7.59%
15. Banoro	1,137.8	31.0	2.72%
16. Banorte	1,775.6	15.0	0.84%
17. Bital	1,486.9	103.0	6.93%
18. Bancen	869.4	74.07	8.52%
Total	35,312.6	1,185.5	3.35%

*Nota: Montos en miles de millones de viejos pesos.

Fuente: Informe Mackey.

Errores en la privatización

Los errores en la privatización, por parte del gobierno, se originaron cuando se decidió privilegiar la forma sobre el fondo en los procesos de privatización. En nuestra opinión, los

errores principales fueron los siguientes:

- a) No atender la experiencia de las crisis bancarias que habían estallado en diversas partes del mundo. Se ignoraron particularmente dos crisis bancarias muy parecidas a la que tendría México en 1994-95, la crisis bancaria chilena de 1981-1982, y la crisis bancaria española de 1977-1985. Estas dos crisis estallaron como consecuencia de reformas financieras y procesos de privatización similares a los que estaba intentando realizar el gobierno del presidente Salinas.
- b) No se atendieron los elevados riesgos económicos de una liberalización financiera tan rápida como la que instrumentó el gobierno mexicano entre 1989 y 1992. Se puede expresar la quintaesencia de esas reformas financieras en los términos siguientes: se liberaron las tasas activas y pasivas de interés, dando fin a la política de represión financiera; se consolidaron las tendencias a la desregulación sin fortalecer la normatividad prudencial, bajo un enfoque dirigido a la autorregulación; se brindó impulso a la banca universal; se mantuvo el seguro de depósitos universal; se privilegió la consolidación bancaria y, con ello, a los grupos económicos más poderosos, y se estimuló de manera irracional el negocio crediticio al suprimirse el régimen de encaje legal, aunque inicialmente se limitó su expansión al establecerse un coeficiente de liquidez del 30% respecto de los pasivos captados en pesos. Poco tiempo duró el nuevo encaje, suprimiéndose por completo en el año 1991, cuando inició la privatización bancaria (1991).⁸

137

Al no evaluarse los riesgos de los impactos negativos que tenían diversas reformas financieras en el mundo asociadas con la política de desregulación financiera, los

⁸ Sin embargo, se puso límite inicial a la inversión extranjera en la banca en México.

bancos facilitaron el incremento apreciable de su apalancamiento financiero. Las condiciones de apertura financiera y las reprivatizaciones de empresas públicas bajo la administración del Presidente Salinas, aunado a la liquidez internacional, establecieron las condiciones para una burbuja crediticia de alto riesgo en México, que podría terminar en una crisis bancaria. Al respecto, destaca la investigación econométrica realizada por Gil Mehrez y Daniel Kaufmann, que sintetiza un amplio espectro de pruebas empíricas.⁹ El ejercicio de Mehrez-Kaufmann, que cubre un periodo de 20 años, examina el impacto que tiene sobre un país una política de liberalización financiera con distinto grado de transparencia informativa. El estudio utiliza una muestra de 56 países y 92 episodios de liberalización financiera. El ejercicio revela que de las 60 crisis bancarias estudiadas, 36 estallaron durante los 5 años siguientes a la liberalización financiera; 15 antes de la liberalización y 9 después de los cinco años de la liberalización. En el caso de México, la crisis bancaria asociada con el FOBAPROA estalló entre 5 y 6 años posteriores a las reformas financieras del presidente Salinas.

- c) No se realizó un proceso profundo de evaluación de la capacidad técnica, empresarial, y de solvencia moral de los potenciales banqueros. Esto se debió a que había ganado terreno, en los encargados de la privatización, la idea de maximizar los ingresos de la desincorporación bancaria por sobre cualquier otro motivo.

El gobierno se concentró de manera creciente en maximizar los ingresos de la venta de bancos, dejando de lado una solución con una visión de largo plazo.

⁹ Gil Mehrez, Daniel Kaufmann, *Transparency, Liberalization and Financial Crisis*, World Bank, August 19, 1999.

- d) No se establecieron las condiciones operativas y de control para hacer viables los ocho principios enunciados por el Dr. Pedro Aspe en la convención bancaria de Ixtapa de 1990. Los encargados de la privatización ignoraron atender detalles relevantes del proceso de privatización que hubieran permitido cumplir los ocho principios de Ixtapa.
- e) No se establecieron las condiciones ideales (objetivas y subjetivas) para llevar a cabo el proceso de privatización bancaria. En los libros blancos y en los papeles de trabajo, así como en el libro del Dr. Guillermo Ortiz sobre el proceso privatizador, faltó una evaluación sobre las condiciones objetivas y subjetivas para una privatización exitosa del sistema bancario de México. De haber realizado esa evaluación, el proceso privatizador hubiera sido más lento pero más eficaz. La velocidad de este proceso creó fallas de instrumentación que serían letales para la calidad de la gestión bancaria posprivatizadora. Bajo un proceso orgánico y riguroso, en lo formal y en lo sustantivo, es posible que la gestión bancaria de los bancos privatizados hubiera quedado en manos de banqueros sólidos o menos propensos al riesgo, y con una perspectiva estructural de negocios de largo plazo.

Este requerimiento de rigurosidad sustantiva conspiraba con los fines políticos y económicos subyacentes en los encargados del proceso privatizador bajo la administración del Presidente Salinas. Estos fines políticos son la causa que se encuentra detrás de que se prohibiera el retorno de Manuel Espinosa Yglesias como banquero en el sistema privatizado de 1991-1992.¹⁰

¹⁰ Nota del editor: Ver los testimonios de Manuel Espinosa Yglesias y de Agustín Legorreta en el Tomo III, así como el de Carlos Salinas de Gortari en el Tomo I

Otros errores del proceso de privatización

- * No se revisó la calidad de la supervisión prudencial de los encargados de la vigilancia y supervisión bancaria.
- * No se corrigió la obsolescencia de las normas que regían la contabilidad bancaria.
- * El gobierno permitió cambios en las reglas durante el proceso de desincorporación, particularmente de las bases de licitación, y toleró violaciones flagrantes que impidieron el cumplimiento de los ocho principios de Ixtapa. El cambio más significativo de las reglas fueron las modificaciones a las condiciones de liquidación del banco por parte los nuevos dueños. Se permitió que los plazos para realizar los pagos se extendieran de un mes a seis meses. Esto facilitó a los nuevos accionistas el tiempo necesario para recurrir a los créditos relacionados, y a los famosos créditos espejo,¹¹ en vez de pagar con recursos propios, es decir, con capital fresco. Aquí surgió una cuestión interesante: de no haberse extendido el plazo para la liquidación de la compra de los bancos, ¿hubiera existido defeción de algunos de los postores ganadores de las subastas por falta de recursos líquidos para realizar el pago total de la compra del banco? La respuesta no es sencilla. Es evidente que los neobanqueros ganadores tenían recursos para inyectar capital, recursos que tenían colocados en depósitos en el exterior. Sin embargo, no todos los potenciales banqueros que habían ganado la subasta hubieran asumido los riesgos de comprar bancos caros con recursos líquidos propios. Por lo tanto, podemos emitir la hipótesis de que la extensión del plazo para liquidar el

140

sobre este hecho particular.

11 Nota del editor: Otros autores denominan a estos créditos como cruzados.

banco fue una jugada calculada por el gobierno para no poner en riesgo el proceso de desincorporación, ante posibles defecciones.¹²

Tampoco se cumplieron otras reglas establecidas en las bases de licitación. Se destacan las siguientes. En primer lugar, se permitió la entrada, de último momento, a postores bancarios pertenecientes al mismo paquete de bancos subastados, y que al haber perdido una de las subastas tendrían que haber apostado para la compra de un banco en el siguiente paquete. Si un grupo perdía en la subasta, ya no tenía derecho a pujar por otro banco del mismo paquete.¹³ Esta regla se rompió. Otra violación a las reglas fue la ejemplificada en la compra de Banca Cremi, institución vendida en el primer paquete, en el que resultaron ganadores el grupo integrado por la Casa de Bolsa Multivalores, cuya cabeza visible era Hugo Villa, y el grupo de compradores representado por Raymundo Gómez Flores. Como se sabe, los accionistas de Multivalores se escindieron de esta asociación y las autoridades les permitieron participar en otra subasta, en la que resultaron ganadores de Banco del Centro (BANCEN). Lo anterior, no obstante que en las bases de licitación, se había establecido que los postores ganadores de un banco, tendrían que permanecer como accionistas de la institución durante un tiempo mínimo superior a un año.

¹² Nota del editor: El único caso en que un ganador tuvo que renunciar a adquirir el banco que había ganado en la licitación, con el costo de perder el depósito inicial, fue el grupo liderado por Eduardo Creel al intentar adquirir Banco Mexicano Somex. Al ocurrir ello, el Comité de Desincorporación lo asignó al segundo lugar de la subasta, liderado por Carlos Gómez y Gómez. Ver el testimonio de este último en el Tomo III.

¹³ Los paquetes estaban integrados de tres bancos promedios a subastar.

Mención aparte son los reportes (*Working Papers*) de valuación del sistema bancario mexicano realizados por First Boston, mencionados anteriormente, los cuales, generaron complacencia entre todos los participantes del proceso, incluido el gobierno. En nuestra opinión, los errores estratégicos de estos reportes fueron los siguientes:

- a) Los reportes no se pronunciaron sobre los riesgos sistémicos que podrían generarse de la expansión bancaria derivada de las reformas financieras de 1989-1990. Sólo hay una vaga mención a la creación del FOBAPROA.
- b) Los reportes sobreestimaron las acciones regulatorias de las autoridades de supervisión, particularmente de la Comisión Nacional Bancaria, que había establecido nuevas normas regulatorias, como la nueva clasificación del riesgo crediticio y los límites mínimos de capital consignados en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990.¹⁴ Sobre este particular, First Boston ignoró las debilidades de las normas contables y la falta de introducción de valuaciones de mercado de los activos, pasivos y del capital bancario. Ello tendía a subestimar fuertemente su condición financiera y, sobre todo, a subestimar los riesgos de una expansión de activos, especialmente de los relacionados con la cartera crediticia.
- c) Los reportes no consideraron la situación de una explosiva expansión del sistema financiero, que hacía posible la existencia de la nueva ley, en relación a los grupos financieros. La expansión crediticia y/o de activos de alto riesgo podía potenciarse a través de los intermediarios

142

14 El *Working Paper* de First Boston fue elaborado antes de la reprivatización bancaria, por eso no se pronuncia respecto a las leyes específicas sobre cómo la SHCP debía evaluar a los potenciales compradores bancarios, y cuáles debían ser los criterios mínimos que debían satisfacer, tampoco trató a fondo el tema de la calidad de la supervisión bancaria.

no bancarios (arrendadoras, casas de bolsa, entidades de factoraje, casas de cambio, afianzadoras, almacenadoras, uniones de crédito, intermediarios financieros que realizaban operaciones de valores entre otras) pertenecientes al mismo grupo financiero o mediante créditos espejos multivariados.

- d) Los reportes ni siquiera consideraron evaluar la calidad de la regulación prudencial consolidada, seguramente porque los miembros del equipo de la correduría que elaboraron el reporte, creían en las virtudes de la desregulación, y creían que los nuevos accionistas controlarían sabiamente los riesgos del portafolio de activos. Así lo dictaba la literatura económica reciente sobre la regulación que estaban exponiendo en la universidad de Chicago George Stigler y Merton Miller. De esta manera, mediante las nuevas figuras de intermediación financiera no bancaria anteriormente citadas, se alentó la expansión crediticia sin que las autoridades supervisoras realizaran acciones para su contención. La propia banca de desarrollo alentó la expansión crediticia de los intermediarios financieros no bancarios, en particular, de las arrendadoras, de las uniones de crédito, y de las empresas de factoraje.
- e) Los reportes tampoco tocaron el tema de los riesgos del impulso que daría la banca de desarrollo a una eventual expansión crediticia del sistema bancario reprivatizado, una vez que su intermediación financiera ya no formara parte del déficit financiero presupuestario del Gobierno. Liberada de estas ataduras, la intermediación crediticia, impulsada por la banca de desarrollo, se expandió notablemente. A esta intermediación, contribuyó el arbitraje regulatorio que aprovechaba el régimen de pasivos exceptuados en dólares establecido por Banxico a los que no aplicaba el coeficiente de liquidez en dólares de los ban-

cos. Un sintético financiero, ahora parte de los productos financieros estructurados, inicialmente no estaba sometido al régimen del coeficiente de liquidez.

- f) Los reportes ignoraron los riesgos que se generaban con la apertura del sistema financiero nacional con el exterior por la globalización y la enorme liquidez internacional disponible. En el marco de una mejora de la calificación riesgo país de México, se canalizaron muchos recursos a través de los bancos. De esta manera, a partir de la captación en dólares del sistema bancario con el exterior, se realizaron cuantiosas operaciones estructuradas con productos derivados, que implicaban captación de recursos de corto plazo en dólares, para ser otorgados en la forma de créditos. Un ejemplo eran las operaciones con «productos financieros sintéticos» que implicaban el uso de instrumentos derivados. En los debates sobre las modalidades que adquirió la burbuja crediticia después de la privatización de los bancos, casi no se habla de la importancia de las operaciones sintéticas como factor crucial para la financiación de la expansión de la cartera crediticia de los bancos. Estas operaciones potenciaban los riesgos crediticios y financieros.
- g) El papel de los derivados. Sólo con la devaluación del peso en diciembre de 1994 y con el incremento de la cartera vencida en dólares, se pudo constatar el riesgo multiplicado de los productos sintéticos con derivados, utilizados de manera exagerada por algunos bancos mexicanos. Un ejemplo visible fue Banpaís que tenía una base de depósitos bancarios (captación vista y plazo) muy exigua. No obstante ello, de 1992 a 1994 expandió su cartera crediticia a un ritmo promedio anual de 30% en términos reales. Con una base de depósitos tradicionales muy pequeña, sólo pudo hacerlo a través de los

productos financieros sintéticos, realizados por la mesa de dinero, así como con la ayuda de los créditos redescontados de la banca de desarrollo.

En nuestra opinión, los derivados jugaron un papel central en la expansión de la cartera crediticia de varios bancos que utilizaron los productos financieros sintéticos. Estos productos, originados como simple arbitraje de tasas de interés, se convirtieron en una fuente extraordinaria de financiamiento en su peor modalidad (financiamiento de corto plazo de activos de largo plazo). Si fallaba la parte activa del sintético (el crédito), las pérdidas para el banco se multiplicaban. La fuente del fondeo de los sintéticos eran las cuantiosas entradas de capital externo que estaban ingresando al país.

145

El reporte de First Boston no contempló que la apertura financiera incrementaría la variedad de instrumentos con productos derivados para canalizar recursos al país con elevado riesgo, ni la CNB, ni la SHCP ni Banxico detuvieron esta clase de operaciones de alto riesgo. Éste fue uno de los grandes errores de la privatización que la abundante literatura sobre la crisis bancaria de 1994-95 de México ha ignorado largamente.

¿Por qué crecieron tanto los bancos a raíz de la privatización?

De acuerdo a datos proporcionados por Stephen Harber,¹⁵ entre 1989 y 1994, el coeficiente crédito/PIB del sistema bancario, pasó de 26.7 puntos porcentuales a 45.1 puntos, aumentando dicho coeficiente en 18.4 puntos porcentuales del PIB. Si consideramos el coeficiente crédito al sector privado/PIB, este valor pasó de 18.1 puntos porcentuales en 1989 a 43.2

15 Stephen Haber, «Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003», *Journal and Banking and Finance* Volume 19, Issues 8-9, August-September, 2005.

puntos porcentuales en 1994, representando así una ganancia de 25.1 puntos porcentuales. (Cuadro 2)

Estos datos son impresionantes y representan un crecimiento descomunal del crédito otorgado por el sistema bancario. Del análisis de los datos proporcionados por Stephen Harber sobre el crecimiento de la cartera crediticia del sistema bancario mexicano, se desprenden los siguientes hechos estilizados.

146

- * La liberalización financiera (reducción del encaje legal, eliminación del coeficiente de liquidez, captura de recursos financieros internacionales de corto plazo) produjo una expansión de la cartera crediticia del sistema bancario en dos fases. En la primera, que cubre el periodo 1989-1991 (en el que el sistema bancario fue conducido por los banqueros del Estado), la expansión de los dos coeficientes calculados por Haber fue respectivamente de 6.1 puntos porcentuales (crédito/PIB) y de 7.4 puntos porcentuales (crédito al sector privado/PIB). En la segunda fase, la expansión 1992-1994 (en el que el sistema bancario fue conducido por los neo-banqueros privados), fue respectivamente de 11.3 y 12.4 puntos porcentuales.¹⁶
- * En el año de la crisis, 1994, el crédito total sobre PIB creció en 9.2 puntos porcentuales respecto de 1993, y el crédito al sector privado sobre PIB creció en 8.6 puntos porcentuales. Probablemente se trata de la expansión anual más grande de la historia financiera de México. Es decir, en el año de la crisis, no obstante la aparición de la guerrilla chiapaneca, el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato del Partido Revolucionario Institucional, y el asesinato de Francisco Ruiz Massieu figura

¹⁶ Nota del editor: Ver el apéndice estadístico en el Tomo v.

política central del PRI, los neobanqueros realizaron la expansión más grande de la cartera crediticia que se recuerde.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DEL CRECIMIENTO CREDITICIO DEL
SISTEMA BANCARIO MEXICANO 1989-1994¹⁷

Años	Crédito total (% del PIB)	Crédito al sector privado (% del PIB)
1989	26.7	18.1
1990	29.8	21.9
1991	32.8	25.5
1992	33.8	30.8
1993	35.9	34.6
1994	45.1	43.2

147

Fuente: Stephen Haber, «Mexico's Experiments with Bank Privatization and Liberalization, 1991-2003», *Journal and Banking and Finance* Volume 19, Issues 8-9, August-September, 2005.

El histórico crecimiento de la cartera crediticia impulsado por los intermediarios financieros fue sin duda un producto directo de la liberalización financiera, y de las entradas de capitales de corto plazo al país.¹⁸ Lo que no está muy claro y preciso son las particularidades que adoptaron los instrumentos que la hicieron posible y que a continuación intentaremos examinar.

La expansión de la cartera crediticia abarcó diversos productos. Los créditos a la vivienda y el consumo que entre 1988 y 1993 se incrementaron en 250% en términos reales, crecimiento que prosiguió con gran intensidad en 1994. La

¹⁷ Elaborado sobre la base del artículo de Pablo Graf «Policy responses to the banking crisis in Mexico», 1999, www.bis.org/publ/plcyo6f.pdf.

¹⁸ La tasa compuesta de crecimiento del crédito bancario por año entre 1991 y 1994, según cálculos de Stephen Haber, fue del 24%.

canalización crediticia al sector comercial y de servicios registró crecimientos espectaculares, con tasas medias anuales de 24% en términos reales entre 1988 y 1993, con una aceleración mayor en 1994. Más sorprendente fue el crecimiento promedio anual de los créditos quirografarios que rebasó el 30% en términos reales entre 1989 y 1994.

La cartera crediticia tomó un vuelo vertiginoso apoyado por los siguientes factores:

148

- * El crecimiento de los créditos relacionados. El auditor Mackey contratado por el Congreso para revisar el FO-BAPROA identificó 42 mil millones de pesos de créditos relacionados. Dadas las restricciones de información que tuvo el auditor Mackey, los créditos relacionados seguramente registraron montos muy superiores a esas cantidades.
- * La expansión inusitada de la cartera crediticia de los intermediarios financieros no bancarios (arrendadoras, casas de factoraje, uniones de crédito). En muchos casos esos intermediarios no bancarios formaban parte de un grupo financiero, en otros casos no era así. Proveniente de estos intermediarios se registraron expansiones crediticias superiores al 20% anual en términos reales.
- * La banca de desarrollo financió de manera relevante las expansiones crediticias de los bancos y de los intermediarios financieros. Nafinsa por ejemplo, apoyó muy especialmente a las Uniones de Crédito entre otras entidades, sin realizar análisis crediticios adecuados.
- * La banca de desarrollo impulsó la expansión crediticia en dólares. A través de los créditos redescontados, la banca de desarrollo no sólo potenció la cartera crediticia en pesos, sino que fue un factor importante en la expansión de la cartera en dólares. A ello contribuyeron

diversos hoyos regulatorios como el régimen de pasivos exceptuados en dólares, captación libre de coeficiente de liquidez en dólares, lista para ser colocada en créditos en moneda extranjera. La banca de desarrollo tuvo una activa participación en la expansión crediticia en dólares. El mecanismo operaba de varias formas. En una de las más importantes variantes, el crédito que la banca de desarrollo otorgaba directamente a la banca comercial en moneda extranjera era un pasivo exceptuado. No computaba para el cálculo del coeficiente de liquidez en dólares de los bancos, lo que dio manga ancha al financiamiento en esa divisa sin que hubiera límites a su crecimiento. Hay que recordar que según la circular 2019 de Banxico, vigente en aquellos momentos, los límites a la admisión de pasivos en dólares dependía de dos parámetros: a) la cuantía de capital del banco y, b) la cuantía del promedio de saldos de la captación en pesos. Si el capital o la captación en pesos de un banco eran pequeños, su capacidad de contratar pasivos en dólares sería pequeña. Estas restricciones ponían un límite al crecimiento de la cartera en dólares. Sin embargo, a través de los «dólares sintéticos y a través de los pasivos exceptuados», los bancos eludieron fácilmente estas restricciones. La autoridad monetaria, en este caso Banxico, se enteró tardíamente de que la mayoría de los bancos mexicanos habían contratado por estos medios una enorme captación en moneda extranjera, considerablemente superior a sus capacidades, la cual fue canalizada al crédito.

- * Capitales de corto plazo del exterior financiaron la expansión bancaria-crediticia. La Auditoría Superior de la Federación estimó la cartera en dólares de la banca mexicana en 20 mil millones de dólares para el mo-

mento de la crisis.¹⁹

- 150 * Financiamientos de la cartera crediticia a través de productos estructurados derivados y sintéticos de corto plazo de origen externo. El vertiginoso crecimiento de la cartera crediticia bancaria, no fue compensada por un crecimiento similar en los depósitos. La diferencia fue financiada por el mercado interbancario y por el financiamiento internacional. En 1991, los pasivos en moneda extranjera significaban 11% del total de los pasivos bancarios; en 1994 representaban el 27%. Cabe señalar que tampoco se registró un crecimiento en el capital bancario que apoyase el crecimiento de los créditos. De esta manera se fueron creando pasivos de corto plazo basados en productos financieros estructurados, los cuales utilizaban los mercados de productos derivados negociados preferentemente en los mercados de derivados informales OTC, debido a que no existía en México, un mercado de derivados formal.²⁰ Es importante recordar que en aquella época se intentó crear en México un mercado de futuros de *commodities* que no resultó; luego se creó un mercado de *warrants* que fue exitoso por un tiempo; luego se intentó crear un mercado de futuros de CETES que tampoco resultó.

19 Auditoría Superior de la Federación, *Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004*, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Separata Especial al Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública 2004.

20 Los mercados denominados *Over The Counter (OTC)* negocian contratos de productos derivados (futuros, *forwards*, opciones, *swaps* y productos estructurados) fuera de los mercados públicos de valores. En los mercados OTC, los términos son definidos por el intermediario financiero y el cliente. Por lo tanto, los mercados OTC negocian contratos financieros sin reglas formales y con reducida regulación. Los mercados OTC carecen de una cámara de compensación por lo que se dice son opacos. Es importante señalar que los mercados OTC fueron elemento crucial en la crisis financiera internacional de 2007-2009.

Estos esfuerzos no resultaron baldíos. Años después, se consolidaría el MEXDER como un mercado público organizado de derivados exitoso conducido por la Bolsa Mexicana de Valores.

La expansión de los productos derivados OTC en los noventa en México, ocurrió de manera espontánea. Primero, se instrumentaron operaciones internacionales de arbitraje regulatorio, en donde se arbitraba el premio ofrecido por las tasas de interés domésticas a efecto de capturar las primas de riesgo ofrecidas por los instrumentos nacionales del mercado de dinero, del mercado de tesorería internacional, del mercado *spot* de cambios y del mercado de futuros o de derivados del peso respecto al dólar. El arbitraje financiero fue evolucionando rápidamente hasta convertirse, primero, en una operación de financiamiento de corto plazo de la compra de activos también de corto plazo, y, posteriormente, en una operación de pasivos de corto plazo, que financiaban créditos en moneda extranjera de mediano y largo plazo. Paralelamente, entre 1989 y 1994, se crearon diversas operaciones de arbitraje financiero con derivados, como el *gold loan*, el *silver loan*, los *repurchase agreement* financieros sobre bienes agrícolas, entre otros.

Así, los «dólares sintéticos» y los «pesos sintéticos», como se les conocía en las mesas de dinero de los bancos mexicanos, eran esencialmente instrumentos de corto plazo que se utilizaron para expandir la cartera crediticia de los bancos. La expansión crediticia se financió predominantemente con pasivos de corto plazo, en un contexto de reducción gradual y sistemática de los márgenes de intermediación, que medidos como diferenciales entre tasas activas de interés y costo porcentual promedio (CPP), pasaron de niveles del orden de 10 puntos porcentuales a inicios de 1989, a sólo 5 puntos por-

centuales a finales de 1993.²¹ Los dólares sintéticos ofrecían compensar esa reducción de los márgenes.

152 El financiamiento crediticio bancario con pasivos de corto plazo estuvo basado en la intensa entrada a México de flujos de capitales internacionales de corto plazo, canalizados a través de los productos derivados y operaciones denominadas como «financiamientos estructurados u operaciones sintéticas». Este financiamiento adoptó dos modalidades muy claras. Por un lado, los bancos emitían instrumentos de captación en dólares (certificados de depósitos en dólares operados en México pero radicados en una *offshore*), que mediante las operaciones sintéticas se convertían en pesos, a los que se agregaba protección contra el riesgo devaluatorio mediante la contratación de los derivados (coberturas cambiarias o cobertura con opciones). Por otro lado, la captación se realizaba a través de la compra por parte de los extranjeros de bonos gubernamentales en pesos, los cuales se protegían con una cobertura cambiaria. En esta vertiente, el producto sintético operaba a través de la realización de operaciones financieras con valores públicos (y no con instrumentos bancarios). Asimismo, las instituciones de crédito emitieron títulos bancarios en dólares, como las notas de mediano plazo colocadas a través del mercado financiero del exterior, en el que participaron la totalidad de los bancos nacionales representativos.

Entre 1993 y sobre todo en 1994, conforme se incrementaron los riesgos de una devaluación, las coberturas cambiarias emitidas para amparar la compra de bonos en pesos por los intermediarios financieros e inversionistas del exterior, fueron considerados como instrumentos de alto riesgo financiero, situación que obligó al gobierno a sustituir esas

²¹ Esta caída en el *spread* de tasas que determina el margen financiero, fue el primer pronóstico fallido de First Boston.

coberturas cambiarias privadas por coberturas con garantía gubernamental. El instrumento que ofrecía esa garantía cambiaria era el Tesobono. De esta manera, durante 1994, se cambiaron bonos gubernamentales por Tesobonos, cuyo saldo hacia final del año 1994 fue de casi 30 mil millones de dólares. El gobierno asumía un riesgo cambiario descomunal como un costo elevado para garantizar la permanencia de los inversionistas internacionales integrados fundamentalmente por fondos mutuos, bancos de inversión, y fondos de cobertura (*hedge funds*). Mediante este mecanismo, una parte sustancial del déficit de cuenta corriente se financió de la venta de valores a Estados Unidos.

153

Para entonces, los pasivos bancarios habían registrado un crecimiento impresionante. Al considerar únicamente los pasivos de las instituciones de crédito en moneda extranjera, sus montos pasaron de un valor cercano a los 8 mil millones de dólares en 1991, a 20 mil millones de dólares en 1994. Los pasivos en dólares de los bancos provenían de dos fuentes de recursos: de nacionales con riqueza patrimonial, y de los pasivos de los bancos que provenían de operaciones financieras estructuradas con el uso de derivados.²²

Uno de los hechos esenciales de la crisis bancaria, fue que los financiamientos basados en dólares sintéticos (conjunto de operaciones derivadas sintéticas o estructuradas en el mercado OTC por los bancos), capturados de los flujos de capitales de corto plazo que llegaban a México, «financiaron operaciones de empresas mexicanas no generadoras de divisas». Por esta razón, los riesgos de los dólares sintéticos eran explo-

²² Un ejemplo de esta clase de operaciones de captación bancaria fue la operación de bursatilización que Banamex hizo con su posición de AJUSTABONOS por casi 300 millones de dólares, operación estructurada por Morgan Stanley. Pronto, el resto de los bancos mexicanos llevarían a cabo transacciones similares, contribuyendo con los compromisos de pasivos por más de 20 mil millones de dólares a diciembre de 1994.

sivos. Con la devaluación del peso, en diciembre de 1994, se materializaron dichos riesgos, en virtud de que las empresas tendrían dificultades para repagar sus deudas en dólares (y en pesos una vez que se dispararon las tasas de interés internas) magnificando la amplitud de la crisis financiera.

154 La cartera crediticia en dólares de los bancos, al estar financiada en montos significativos con dólares sintéticos de corto plazo provenientes del exterior, implicaba enormes riesgos cambiarios, al estar ligados dichos dólares a posiciones de venta de cobertura cambiaria en pesos (futuros y *forwards*). Estas operaciones suponían que había un *matching* o nivelación en la posición de riesgo cambiario (había un pasivo en dólares y un activo en pesos y este último estaba cubierto por la cobertura cambiaria). Sin embargo, la solidez de este *matching* se derrumbaba si el activo se convertía en cartera vencida. En tal caso todas las posiciones del sintético quedaban al descubierto con elevadas pérdidas, que se debían a que si los dólares colocados en préstamo no regresaban a su tesorería, el banco tendría que cubrir el pasivo en dólares a un precio superior. Después de la crisis de diciembre de 1994, la fuente del fondeo, al secarse los recursos internacionales privados, provino de los recursos del préstamo internacional para el rescate de la economía mexicana que lideró el presidente Bill Clinton. El crédito sirvió para apoyar al primero de los programas de rescate bancario instrumentados por el gobierno de México y operado por Banxico-FOBAPROA a principios de 1995: el programa de ventanilla de liquidez en dólares.

El monto de las pérdidas de los créditos en moneda extranjera financiados con dólares sintéticos no se revelaría hasta la crisis de diciembre de 1994, por dos razones. Por un lado, los bancos renovaban esos créditos, evitando incluirlos en la cartera vencida, de otro lado, al «estar vigentes de manera ficticia», las pérdidas cambiarias no se registraban;

en ambos casos, los dólares sintéticos (derivados explosivos) permitían ocultar la verdadera magnitud del colapso de la situación financiera de los bancos. Estos procedimientos dudosos ponían en evidencia el grave deterioro de la supervisión bancaria en sólo tres años.

En resumen, los bancos crecieron rápidamente debido a los factores siguientes:

- * Falta de una supervisión integral de las operaciones financieras que evitara el crecimiento de los bancos. A falta de una sólida supervisión bancaria consolidada, las autoridades monetarias fueron incapaces de vigilar adecuadamente los riesgos y la complejidad de las operaciones financieras entre las filiales de los grupos financieros. Hasta 1994, la Comisión Nacional Bancaria era un órgano separado de la Comisión Nacional de Valores. El boom crediticio ocurrió en un contexto de relajamiento de la supervisión bancaria, lo que propició un entorno vulnerable a malas prácticas y a la realización de operaciones crediticias fraudulentas, que contaminó no sólo a algunos accionistas y administradores de bancos, sino a los intermediarios financieros no bancarios, que estaban menos regulados que los bancos. Así, una parte no pequeña de la explosiva expansión crediticia de estos intermediarios se canalizó al apoyo de negocios especulativos sin solidez, que ante el choque devaluatorio estallaron como pompas de jabón.
- * Expectativas positivas de la economía mexicana con excesos de liquidez financiera internacional. A mediados de 1991, había un sentimiento generalizado de que México iniciaba un camino de gran prosperidad. La abundancia de financiamiento externo, así fuera de corto plazo (capital especulativo), y el desempeño de las exportaciones no petroleras, fueron procesos alentados

por una implacable y exitosa propaganda del gobierno mexicano que, con gran sentido mercadotécnico, se había ganado la simpatía de Washington, y la adulación de banqueros y expertos extranjeros avalaban esas expectativas. Este optimismo se basó en varios hechos, a saber: a) la popularidad mundial del entonces presidente Salinas y de su equipo económico; b) la confirmación y el beneplácito de que México aplicaba con éxito la doctrina del «Consenso de Washington»; c) el encomio internacional por la velocidad de las reformas económicas, y d) los espectaculares golpes de timón político instrumentados por el Presidente de México.

Este optimismo dio lugar a la percepción, entre los agentes económicos, de que México podía alcanzar altas tasas de crecimiento, que se traducirían en la creación sostenible de una riqueza considerablemente mayor a repartir. A esta percepción optimista le siguió el jolgorio de un gasto privado de enormes proporciones por parte de individuos y empresas, que llegaría a representar un endeudamiento neto de 8 puntos porcentuales del PIB después de la devaluación del peso de 1994. El crecimiento del gasto privado fue financiado fundamentalmente por el crédito bancario, lo cual incrementó aún más la magnitud del boom de crédito. La expansión del gasto privado se alimentó de la tendencia a la sobrevaluación del peso alentada por las cuantiosas entradas de capital.

- * Expansión crediticia y rearticulación empresarial con elevados riesgos de concentración económica. Las reformas privatizadoras de la administración del Presidente Salinas estuvieron asociadas en la práctica a la reestructuración de los grandes grupos económicos y a una vertiginosa recomposición de la élite económica

del país. Los conglomerados económicos resultantes se articularon alrededor del sector bursátil-bancario, y en torno al sector industrial y comercial orientado al sector exportador. Asimismo, todos los grupos importantes beneficiados por las reformas sustentaron su expansión en el crédito bancario nacional e internacional. Casi ningún banco o casa de bolsa era independiente de un grupo financiero, cuyos accionistas, a partir de la máquina del crédito, fundamentaron sus planes de expansión a través de la adquisición continua de este tipo de empresas.

157

Sin embargo, debido a que las condiciones económicas de algunas de las empresas adquiridas experimentaban dificultades financieras —por ejemplo las del sector de aviación, o entidades como DINA— los grupos económicos tuvieron que financiar con crédito el reequipamiento y su modernización. Evidentemente, dichos grupos dirigieron sus adquisiciones de empresas a aquéllas cuya expectativa dependía de la apertura y de la liberalización comercial y financiera. Se compraron empresas exportadoras y financieras, así como empresas comerciales vinculadas a la importación.²³ Esta concentración de la actividad económica fue acentuada por el modo en que discurrieron las privatizaciones, en virtud de que se vendieron las empresas públicas a un solo comprador o a un pequeño número de compradores, en vez de venderse en paquetes de acciones en donde tuvieran posibilidad muchos compradores.

Por otro lado, los riesgos del *boom* crediticio no fueron claros hasta 1994, ya que también se encontraban en expansión empresas sólidas, que sustentaban su crecimiento en la

²³ También se crearon o adquirieron empresas de factoraje, arrendadoras, fondos de inversión, casas de cambio, aseguradoras y afianzadoras.

eficiencia y la productividad. Sin embargo, el apalancamiento empresarial en lo general creció de manera fenomenal, especialmente durante los tres años anteriores a la crisis del peso.

158 El sistema bancario, al incrementar de manera irreflexiva su oferta crediticia, estaba asumiendo grandes riesgos y, como el número de grupos económicos relevantes se concentraba en 11 ó 12, los riesgos sistémicos se multiplicaban. Los análisis de esa época ignoraron la complejidad de estos riesgos, no consideraron el proceso negativo de contaminación entre las empresas de un mismo grupo sobre la viabilidad de los nuevos proyectos, pero sobre todo, fueron impasibles ante el hecho de que el coeficiente deuda/capital del sector corporativo alcanzaba valores críticos. Esta realidad se reflejaba en los balances contables de las compañías, se presentaban márgenes ficticios en muchas de las empresas pertenecientes a los grupos económicos; la baja transparencia informativa prevaleciente en la economía mexicana lo permitía. Esto abrió las puertas al llamado «fraude controlado», al riesgo moral y a la selección adversa.

En realidad, una gran cantidad de empresas estaba al filo de la navaja; se imponía entonces una gran cautela, pero la inminencia de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y los buenos resultados en inflación, generaban expectativas positivas que ocultaban los nubarrones. Gracias a estas expectativas favorables, al interior de los grupos económicos se pensaba que sólo era cuestión de tiempo para que los numerosos nuevos proyectos que se habían emprendido comenzaran a registrar desempeños adecuados; así dejarían de ser una carga onerosa para las empresas sólidas. Sutilmente, comenzó a implantarse un círculo perverso de peligroso ocultamiento de información sobre la salud financiera de las empresas. Se hizo un montaje contable que permitió crear la apariencia de que las empresas ob-

tenían desempeños económicos satisfactorios. Los bancos contribuyeron y alimentaron la ilusión. Así, cada vez que las empresas tenían que pagar los intereses y no podían hacerlo, éstos se capitalizaban por el banco, la deuda aumentaba y los créditos se renovaban sin que las instituciones financieras aumentasen sus provisiones contra riesgos crediticios. Este procedimiento significó mantener a flote a las empresas con problemas potenciales de solvencia financiera.

En 1994, los bancos no moderaron su política de expansión crediticia cuando los desequilibrios macroeconómicos del país se acumulaban de manera peligrosa. Los banqueros fueron renuentes a reconocer la baja en la calidad de sus activos crediticios. Lo sensato hubiera sido proceder a la cancelación de una fracción importante de su cartera de préstamos, lo que se hubiera traducido en una reducción del crédito total del sistema por un múltiplo de la cantidad cancelada (el apalancamiento bancario crediticio operando al revés). Ello hubiera significado que la capacidad económica de los grupos financieros se hubiera mermado considerablemente, dadas las características concentradoras del proceso.²⁴ Las autoridades de supervisión tampoco actuaron para inducir a una cancelación de los créditos malos, ya que una cancelación abrupta de los mismos, en un año tan complejo a nivel político y a nivel económico, hubiera dado lugar a una disminución del acervo de créditos. En la práctica, ello hubiera desembocado en una severa crisis, pero menos dañina en extensión y profundidad que la que vendría después de 1994.

El gobierno mexicano pudo haber sido un factor de moderación procediendo a elevar las tasas de interés en forma gradual, hecho que hubiera obligado a los banqueros a

²⁴ Al respecto, conviene señalar que la mitad de los activos crediticios que asumiría el FO-BAPROA de los bancos, estaban concentrados en menos del 10% del total.

moderarse, y de paso, se hubieran aligerado las presiones generadas por la sobrevaluación del peso en los mercados cambiarios. Con esas medidas, la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos se hubiera detenido en parte, y se hubieran reducido los ya elevados riesgos sistémicos que la concentración en una docena de grupos económicos había causado. Un alza más vigorosa de la que se dio en el nivel de las tasas de interés, y una menor sobrevaluación del peso, hubiera detenido parcialmente la inercia del *boom* crediticio desde enero de 1994. En ausencia de una política financiera y cambiaria correcta, los choques políticos de ese año propiciaron las condiciones macroeconómicas para un exitoso ataque especulativo contra el peso, el cual ocurrió en diciembre de 1994. Los costos para el país serían devastadores.

II. LA CRISIS DE 1994/1995

¿Cuál fue su origen?

El origen de la crisis financiera de México de 1994-1995, llamada en el ámbito internacional como la primera crisis financiera del siglo XXI, ha sido examinado meticulosamente por muchos analistas. En este espacio, sólo añadiremos la siguiente reflexión: la crisis bancaria fue el epicentro de la crisis cambiaria y financiera que estalló en diciembre de 1994 con amplias repercusiones sociales, económicas y políticas.

La crisis se derivó de la forma defectuosa con que el proyecto de modernización económica se intentó estructurar por el gobierno. Si la nacionalización bancaria fue producto de una decisión autoritaria, la reprivatización bancaria fue también un acto autoritario, aunque en ambos casos, sus arquitectos hayan invocado motivos sociales amplios. López Portillo argumentó que el sistema bancario se orientaría a apoyar el desarrollo económico y no sólo el crecimiento, mientras

que Salinas de Gortari argumentó la necesidad de obtener ingresos para pagar la pesada deuda pública y liberar recursos para instrumentar una amplia política social. En ambos casos, había una intencionalidad política detrás de esas decisiones. En el caso de la nacionalización bancaria, el deseo de López Portillo de lograr una trascendencia histórica en términos de la tradición del nacionalismo revolucionario. En el caso de Salinas de Gortari, la ambición era trascender como el arquitecto de la genuina modernización económica de México, y de ahí sólo habría un pequeño paso que dar para convertirse en un estadista mundial. Para ello, había concitado el apoyo político de Washington y se perfilaba como el futuro director general de la Organización Mundial del Comercio.

161

Los resultados de ambos esfuerzos constituyeron un fracaso en última instancia, y ese fracaso se fincó en el autoritarismo incólume de la estructura política del país bajo la presidencia de Salinas. Este autoritarismo tan acendrado pervirtió los instrumentos de la política económica. La imposición vertiginosa de un modelo económico basado en la liberalización financiera, en programas acelerados de privatización, omite un hecho fundamental: la creación previa y necesaria de sólidas instituciones económicas, políticas y sociales, en las que rija el imperio de la ley, la transparencia y los equilibrios constitucionales democráticos. Crear instituciones de calidad es uno de los procesos más arduos, complejos y difíciles que enfrentan los gobiernos, y cuyo éxito permite hacer eficientes las políticas públicas. China es la excepción que confirma la regla (aun ese autoritarismo ha ido respetando reglas de mercado y reglas institucionales claras), por lo que una modernización económica sin los cambios políticos necesarios, es una receta segura para el fracaso.

La reforma financiera y el programa privatizador instrumentados por Carlos Salinas, con un marco institucional ob-

soleto, que impide aplicar con amplitud el estado de derecho, y con la ausencia de instituciones democráticas, incrementaba los riesgos de esas políticas y acrecentaba los riesgos de una crisis. El otro aspecto —visto desde una mirada institucionalista— que constituye un factor explicativo del origen de la crisis financiera 1994-1995, es el carácter cultural autoritario heredado de las altas jerarquías políticas y del régimen de partido único de Estado —con insuficiente contenido democrático—, vigentes durante largos años hacia toda la estructura social, incluida la empresarial. Los principales efectos negativos de esta tradición autoritaria, que permeaba en todo el cuerpo social del país, eran los siguientes:

- a) Decisiones tomadas por un pequeño grupo dentro de la estructura política del país sin el sabio equilibrio de los contrapesos. El equipo económico que tomaba las decisiones de política económica bajo la administración del Presidente Salinas, era un núcleo cerrado, que tendía a la exclusión de los que opinaban de manera distinta. Cuando el finado economista del MIT, Rudiger Dornbusch, criticó la sobrevaluación del peso a mitad del sexenio salinista, el resultado fue su exclusión de conferencias y eventos académicos en México. En esta tesitura, se descartaban las opciones y las opiniones de analistas que advertían de los riesgos de una liberalización financiera apresurada, así como de un programa privatizador acelerado. El equipo económico del Presidente Salinas ignoró experiencias de liberalización y privatizaciones fallidas en otros países, como la experiencia chilena y española ya referidas anteriormente. En la medida en que se lograban ciertos objetivos, como la reducción de la inflación, una mayor apertura, y cuantiosas entradas de capital, el equipo económico se tornaba más arrogante y menos dispuesto a escuchar puntos de vista contrarios.

- b) El modelo económico se impuso de manera autoritaria en un contexto de elevada opacidad. Este modelo no se sometió a un debate público para su legitimación política y la inclusión de otros puntos de vista. Se instrumentaron decisiones importantes sin el matiz crítico de un ambiente plural y democrático. La política económica, en el duro año de 1994, se cerró aún más, y las opciones de política económica —emisión de Tesobonos, tasas de interés reprimidas, opción de devaluación del peso— que se aplicaron, fueron evaluadas de forma hermética. El Banco Central, basado en la autonomía constitucional, se funda en la idea de otorgar énfasis particular a la rendición democrática de cuentas, de brindar amplia difusión de información relevante (sobre las reservas internacionales, sobre las actas de las deliberaciones de la Junta de Gobierno de Banxico etcétera). Esto estuvo ausente en 1994.
- c) Peso opresor de un liderazgo fuerte sobre el equipo económico y la conversión en apuesta de las políticas públicas operadas en 1994. En una estructura política cerrada, el peso del líder limita la capacidad de toma de decisión del equipo económico. Los sucesos de 1994 son reveladores. Antes de 1994, las reuniones de gabinete económico eran frecuentes. En 1994, fueron exiguas y el manejo de la crisis se concentró aún más, lo cual condujo a una toma de decisión más autoritaria y más riesgosa. Las decisiones de política económica se parecieron más a una apuesta, como lo señaló Sydney Weintraub: «Es sintomático que muchos observadores y funcionarios públicos emplearan el término apuesta para caracterizar las decisiones tomadas en 1994. Martin Werner, Subsecretario de Hacienda, empleó exactamente esa fraseología «Fue una apuesta, pensar que las cosas retornaran a su nivel normal». Guillermo Ortiz, Secretario de Hacienda, dijo «Apostamos

en 1994 que los choques económicos eran temporales». Agustín Carstens, director general de investigación económica de Banxico, se refería incansablemente a los choques de 1994 y de la política económica seguida en los términos siguientes: «Tomamos una apuesta calculada y perdimos». Rossana Fuentes Berain [...] comentarista del periódico *Reforma* señaló «Tesobonos la apuesta»; a su vez, [...] Carlos Elizondo Mayer-Serra expresó «La apuesta de 1994 debería haber sido menos atractiva si los gobernantes tuvieran que pagar un costo político más elevado por sus errores...».²⁵

- d) Reforma económica sin reforma política oportuna. Salinas expresamente rechazó realizar cambios en la estructura del presidencialismo, el régimen político vigente en México, argumentando que la URSS se desmoronó cuando Gorbachov introdujo la reforma política, para acompañar a la reforma económica. Sin embargo, el retraso de los cambios políticos en una sociedad que, como la mexicana, cambiaba y pedía con creciente impaciencia transformaciones al sistema autoritario, era justa y pudo haber liberado de presiones sociales mayores a las decisiones económicas tomadas en 1994, pues hubiera facilitado su aceptación social. 1994 inició con una revolución política impensable en el sur del país (Chiapas). Después vinieron dos asesinatos políticos, y Salinas realizó cambios importantes en la estructura política del país bajo la presión de los hechos. Estos cambios fueron insuficientes, por lo que decisiones de carácter económico se operaron bajo el viejo molde autoritario y opaco. Este contexto contribuyó a la crisis de 1994 y a la situación de estancamiento económico actual.

25 Sydney Weintraub, *Financial Decision-Making in Mexico: To Bet a Nation*, University of Pittsburgh Press, 2000, p.170.

- e) El autoritarismo político influyó de manera determinante el comportamiento de los accionistas y administradores de las empresas, en un contexto de propiedad concentrada. En lo particular, los nuevos banqueros tomaron decisiones empresariales cerradas, bajo una visión de corto plazo, asumiendo grandes riesgos por la expansión de la cartera y por las operaciones financieras de alto riesgo con los productos derivados, como se comentó anteriormente. Los administradores bancarios no se opusieron a esta nueva dictadura gerencial y, al saber los riesgos de un colapso futuro se disciplinaron, sancionando con ello, involuntariamente, la política de expansión crediticia y de alto riesgo dictada por los nuevos banqueros.

165

Este conjunto de factores tuvo mucho que ver de manera estructural en el origen de la crisis. Larry Summers, economista de Estados Unidos que estuvo muy activo en el rescate del peso en 1995, sintetizó los elementos económicos de la crisis de 1994-1995, en los siguientes términos: «No hay sustituto para las políticas económicas sanas, las políticas insostenibles no pueden perdurar, los funcionarios de gobierno de los países emergentes deben tratar las salidas de capitales como una posibilidad permanente, tasas elevadas de ahorro interno son esenciales para un desarrollo saludable, los déficits de la cuenta corriente son extremadamente peligrosos si son elevados y/o son financiados con capitales de corto plazo, la transparencia es esencial para el funcionamiento de los mercados de capitales, la comunidad financiera internacional debe ser mejor vigilante, la comunidad financiera internacional debe responder con mayor capacidad y oportunidad a emergencias financieras, y debe promoverse inversión de largo plazo».²⁶

²⁶ Sydney Weintraub, *Financial Decision-Making*, op.cit. pp. 114-116.

Al análisis de Summers le faltó señalar que las políticas públicas para promover un efectivo crecimiento con calidad requieren como condición necesaria evitar de manera sistemática una regresiva concentración en la distribución del ingreso. El sistema bancario, en su momento actual, promueve con la mayoría de sus productos una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

¿Hasta dónde la privatización de la banca tuvo que ver con la crisis de 1994-1995?

166

La privatización bancaria instrumentada de manera defectuosa, y antecedida por una liberalización financiera acelerada, es una receta directa para una crisis financiera. Si el apalancamiento de los bancos se hubiera limitado por una regulación bancaria que pusiera coto al potencial del apalancamiento del sistema, aun con sus defectos, la privatización bancaria, tal como se aplicó, hubiera sido menos dañina en virtud de que la expansión de la cartera crediticia se habría acotado a la entrada de capital bancario fresco. Una desregulación financiera acelerada y una deficiente privatización bancaria fueron un coctel explosivo

La privatización bancaria de 1991-1992 permitió la existencia de bancos subcapitalizados, en un contexto de deterioro financiero, a medida que se acentuaba la expansión de la cartera. Este problema se agravó por el avance de la cartera vencida, una parte sustancial de la cual no era registrada como tal, por lo que el deterioro del capital bancario era más profundo de lo que se pensaba. Los supervisores bancarios estaban conscientes de la fragilidad de los bancos y del capital insuficiente. Sin embargo, no eran conscientes de la verdadera magnitud de la debilidad del sistema bancario. En el año 1994, comenzaron a ser visibles las fragilidades del sistema bancario. Sin embargo, la necesidad de mantener un férreo

control de los eventos políticos de ese año, derivados de una revolución política, dos asesinatos políticos de primera importancia, y la inminencia de las elecciones presidenciales, marcaron la agenda de las decisiones económicas del gobierno. La prioridad de controlar esos sucesos políticos propició que la política económica en 1994 estuviera dominada por la agenda política.

Cuando finalmente el gobierno estuvo consciente de la fragilidad del sistema bancario, intentó resolver los problemas más acuciantes de esa fragilidad, cuidando que ello no debilitara su capacidad de control político. En 1994, el gobierno no fue a una corrección estructural del sistema bancario, es decir, a una política de tasas de interés pertinente y a una política cambiaria orientada a la devaluación, porque ello lo debilitaría políticamente. Por su parte, Banco de México, que había adquirido su plena autonomía constitucional, no ejerció realmente dicha autonomía; por el contrario, se subordinó a la política financiera del gobierno. Esta situación confirma que, en momentos de emergencia, la independencia de los órganos autónomos se debilita o se subordina a los dictados apremiantes de la política económica emergente que los gobernantes decidan aplicar. Éste fue el contexto de la política financiera que enfrentaron los supervisores bancarios durante 1994, antes de la crisis del peso de diciembre. Se decretaron algunas intervenciones gerenciales en intermediarios financieros no bancarios (el grupo Havre y el grupo Pragma), y una intervención bancaria en el grupo financiero Cremi-Unión.

De esta manera, la fragilidad del sistema bancario operó en 1994, como una restricción de la política económica, la cual, a su vez, estaba supeditada a los objetivos políticos del gobierno. Por ejemplo, una política de tasa de interés más elevada revelaría las pérdidas de los bancos y su situación

real, lo que hubiera significado una reducción del consumo, una mayor austeridad y, probablemente, un riesgo genuino de pérdida en las elecciones presidenciales que se aproximaban. El gobierno olvidó aplicar una política financiera más acorde con el delicado momento que se vivía, y asumió los costos de esa acción, su política financiera se orientó preferentemente a evitar un deterioro de su credibilidad política, la cual estaba sometida a gran presión. El gobierno decidió posponer la corrección de los desequilibrios económicos y financieros, y éstos se acumularon con graves consecuencias para el país.

Elegida una opción de política financiera *light*, el gobierno intentó paliar algunas presiones. Así, de manera apresurada, otorgó nuevas licencias bancarias en 1994, lo cual ya hacía desde 1992. La mayoría de los nuevos bancos que aplicaron, y se les concedió la licencia bancaria, realizaron una política crediticia expansiva de alto riesgo. Tanto la privatización bancaria como el otorgamiento de nuevas licencias bancarias, se caracterizaron por permitir una concentración accionaria en pocas manos, en franca violación a los principios de Ixtapa establecidos en 1990. Esta concentración se tradujo en decisiones que alentaron una expansión crediticia de alto riesgo, incluyendo la expansión de los créditos relacionados. En este sentido, la forma en que se privatizó, se supervisó a la banca, y se permitió el crecimiento de balances bancarios más desequilibrados. Se trató de elementos importantes para la crisis de 1994-1995, sobre todo para hacerla más gravosa.

¿Qué tan mal estaban los bancos hacia 1994?

Con el método de calificación de la cartera vencida que prevalecía entonces, sólo se calificaba como cartera vencida la parte de los incumplimientos del crédito. Así, si un deudor

con un crédito de un millón de pesos tenía pagos mensuales a tasa fija de 7,333 pesos, y registraba cinco incumplimientos por un valor de 36,665 pesos, la cartera vencida calificada para este crédito registraba un valor de 36,665 pesos, y no un valor mayor, el de todo el crédito, por ejemplo, un millón de pesos o poco menos. De esta manera, se subestimaba el verdadero valor de la cartera vencida.

Bajo un criterio más estricto de valuación, la mayoría de los bancos hacia 1994 se encontraban en una situación crítica. Por ejemplo, recordamos que bajo las reglas contables de calificación, las pérdidas de Banpaís, que se intervino en marzo de 1995, eran de 400 millones de pesos, como lo argumentaban sus propietarios. Sin embargo, mediante una calificación de la cartera vencida más rigurosa, de una valuación de los activos, pasivos y capital bancarios valuados a mercado, la Interventoría Gerencial de Banpaís estimó una pérdida de entre 5 y 6 mil millones de pesos aproximadamente. Una valuación internacional de Banpaís realizada por Rothschild reveló una pérdida superior, que se aproximaba, en julio de 1995, a los 9 mil millones de pesos. Había una desproporción entre los datos estimados por las reglas contables de valuación de 1994 y las reglas de valuación de mercado aplicadas por los interventores.

Ello explica por qué se reveló que la situación financiera del sistema bancario era más grave que lo imaginado cuando la Comisión Nacional Bancaria aplicó métodos de calificación más estrictos (*mark to mark*), y que la situación empeoraba en la medida en que avanzaba la crisis. Aun bancos tan importantes como Banamex y Bancomer, cuando se incorporaron al Programa de Capitalización y Compra de Cartera y evaluaron los créditos que enviaron a los fideicomisos, estimaron por concepto de reservas un monto sustancialmente menor que el arrojado por una valuación a mercado. Es decir,

el valor neto de los créditos (cartera bruta menos reservas) de los bancos era sustancialmente menor que el calculado con reglas modernas de valuación a mercado. Se llegó a una situación crítica por el crecimiento acelerado de la cartera crediticia, sin que se supieran los riesgos subyacentes. Esta expansión crediticia se sustentó en una visión de negocios de corto plazo, y en un cálculo optimista de los accionistas bancarios sobre la trayectoria de la economía mexicana.

170 Una vez que entrara en acción el TLC, con finanzas sanas, el gobierno esperaba que entre enero y marzo de 1994, la calificación de riesgo país para México, de parte de las agencias de calificación, alcanzaría el grado de inversión para algunos valores gubernamentales. Ello alentaría un diluvio de inversiones de largo plazo hacia México, provenientes del mercado financiero internacional, de los fondos de pensiones, de los fondos de cobertura, y de los fondos mutuos. Con la llegada de esos recursos, se financiaría establemente un sólido crecimiento económico

¿Qué tan efectiva era la legislación y la supervisión para afrontar problemas severos de los bancos?

La legislación bancaria antes de 1994 tenía debilidades. La ley de quiebra que prevalecía entonces en México es un ejemplo. La otra debilidad fundamental era la carencia de una regulación prudencial consolidada, lo que impedía una coordinación eficiente entre los reguladores. Asimismo, había duplicidades en las funciones de regulación. Institucionalmente hablando, la fusión de la Comisión Bancaria con la Comisión de Valores en 1995 significó un paso importante en el camino correcto, pero insuficiente. La creación del IPAB como órgano de protección del ahorro bancario, es otro paso institucional relevante, a pesar de que todavía persisten duplicidades en las tareas a cargo de los órganos financieros de regulación.

Finalmente, al no haber una supervisión integral de los grupos financieros, se repiten ciertos vicios en la supervisión actual. Si bien el sector financiero que opera en México salió relativamente indemne de la crisis financiera internacional de 2009, ello se debió a la dimensión pequeña del sistema en el volumen de negocios crediticios, y no necesariamente a la calidad de la supervisión. De hecho, las autoridades reguladoras practicaron una política de desregulación financiera en el área de los intermediarios no bancarios, lo que propició una crisis en 2009, con un rescate realizado a través de la Sociedad Hipotecaria Federal.

171

La falta de supervisión consolidada en México se reveló con la llamada crisis de los derivados con el peso, en el que varios corporativos empresariales utilizaron los derivados para especular con el peso, especulación alentada por los bancos. Las autoridades fueron sorprendidas cuando se revelaron detalles de esas pérdidas cambiarias de carácter especulativo con motivo de la crisis de 2008-2009. De no haber sido por la línea *Swap* contratada por Banxico con la FED por 30 mil millones de dólares y por la línea de crédito otorgada por el FMI a México por 47 mil millones de dólares, hubiera habido una crisis cambiaria que hubiera agravado la crisis económica de 2009, año en el que el PIB real decreció 6.1%, una de las caídas más severas de la historia. En realidad, en el 2009, la economía mexicana fue de las que tuvo uno de los desempeños más negativos del mundo.

Las primeras intervenciones bancarias realizadas como consecuencia de la crisis de 1994-1995

En diversos análisis, los principales analistas de la crisis bancaria 1994-1995 afirman que las intervenciones gerenciales bancarias realizadas por la CNBV generaron los programas de rescate fiscal más costosos de la crisis. En esas afirmaciones hay cierto reproche, hay cierto tono de censura por el

desempeño del trabajo de los interventores gerenciales. Estos juicios pueden ser mal entendidos, si no se ubican en la perspectiva correcta. En las valoraciones del trabajo desempeñado por los interventores, se ignora la existencia de datos y hechos fundamentales, que son necesarios elucidar para una mejor comprensión del desempeño de los interventores, los cuales se listan a continuación:

172

- * Las intervenciones bancarias son, por lo general, procesos que implican elevados costos fiscales, por ser las entidades intervenidas mal administradas o bien generadoras de graves irregularidades. Hay que señalar que para cuando ocurre una intervención gerencial, las autoridades agotaron ya todas las alternativas y el banco objeto de la intervención está en una clara situación de vulnerabilidad financiera y en riesgo de insolvencia. Así, cuando la CNB declaraba un proceso de intervención gerencial, la entidad financiera o grupo financiero en cuestión, ya había realizado operaciones irregulares que generaron pérdidas cuantiosas, y que podían poner en riesgo a la institución y al sistema financiero.

James Dimon, el célebre CEO de J.P. Morgan, al responder a los críticos por la compra tan barata que realizó su institución de la firma de correduría *Bear Stearns* pagando un precio de 10 dólares la acción, dijo, acertadamente, que no es lo mismo comprar una casa en condiciones normales, que comprar una casa incendiada cuyo precio es difícil cuantificar. Esta idea de James Dimon, *mutatis mutandis*, se aplica a la gestión de los interventores. No es lo mismo, entonces, dirigir una empresa en condiciones normales, que dirigir una empresa en semi-ruinas como son las instituciones que las autoridades deciden intervenir gerencialmente. Por estas consideraciones, el proceso de intervención de un

banco o de un grupo financiero es, por definición, un proceso costoso, no por la intervención sino por los hechos que la precedieron.

- * Las intervenciones bancarias albergaron hospitales bancarios costosos por la falta de un marco institucional, legal y operativo que permitiera un cierre eficiente de la institución intervenida. La intervención de Banpaís, por ejemplo, se planeó que fuera breve, con una duración de 45 días. Sin embargo, el proceso se extendió tres años, en buena parte, por el cúmulo de complejidades para resolver procesos legales y jurídicos antes de proceder al saneamiento o cierre de la institución.
- * No intervenir a una institución bancaria pudo haber sido una opción menos atractiva que la opción de intervención. Una intervención gerencial rápida sólo es imaginable si existe el marco institucional, legal y operativo apropiado para proceder al cierre ordenado de la institución intervenida. Sin embargo, en el marco legal e institucional que prevalecía en México antes de la Ley del Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB), y dada la profundidad de la crisis, podría ser más costoso para el país la intervención, que no proceder a hacerla.
- * Debe señalarse que la reacción a la crisis financiera que se desplegaba en el país, por parte del equipo que arribó en 1994 a la CNB fue rápida, como lo prueban las intervenciones realizadas antes de la crisis del peso, primero a los Grupos Financieros Arrendadora Pragma y Havre y, después, el Grupo Financiero Cremi-Unión.
- * La velocidad de los acontecimientos que se desplegaban conforme se acentuaba la crisis en 1995, así como el nombramiento de un nuevo titular de la CNB apenas en marzo de 1994, impidieron que las intervenciones

gerenciales tuvieran una planificación apropiada. En contraste, pueden citarse las intervenciones bien planificadas de los intermediarios financieros no bancarios en Estados Unidos en 1981-1984, relacionados con la Crisis de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, ni mucho menos con la talentosa planeación realizada por la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) de los Estados Unidos para enfrentar las crisis bancarias de los años ochenta.²⁷

174

Una de las primeras acciones fue la contratación por la CNB de Aristóbulo de Juan, experto supervisor español, para impartir un seminario sobre intervenciones gerenciales bancarias.²⁸ Lo demás tuvo que aprenderse de la experiencia que se desarrollaba día a día al amparo de la crisis financiera.

Con la profundización de la crisis económica, el agravamiento del sector financiero, y la concomitante revelación de otras instituciones financieras con graves problemas, los encargados del rescate, junto con los interventores, tuvieron que diseñar nuevas soluciones que recogían la experiencia anterior. Debe considerarse que se intervinieron 14 instituciones financieras en un tiempo récord, en medio de la crisis y la velocidad de sus impactos en todo el sistema. Frecuentemente, los analistas que evalúan el desempeño de las intervenciones, olvidan el contexto que caracterizó estos procesos gerenciales bancarios decretados por la CNB.

También debe tomarse en cuenta que, cuando fue nombrado Eduardo Fernández Presidente de la CNB, en abril de

27 Ver la descripción de esos procesos, en William Isaac with Philip C. Meyer *Senseless Panic: How Washington Failed America*, John Wiley & Sons, 2010 e Irvine H. Sprague *Bailout: An Insider's Account of Bank Failures and Rescues*, Beard Books, Washington, D.C., 2000.

28 Nota del editor: Ver el testimonio de Aristóbulo de Juan en el Tomo IV.

1994, la vigilancia del sector bursátil correspondía a la Comisión Nacional de Valores. Esta división impidió al equipo de interventores tener información más integral sobre la condición de los bancos, así como de las irregularidades existentes. El Presidente de la CNB no pudo elaborar un diagnóstico completo de la situación que guardaba el sistema financiero y sus intermediarios por la falta de información más profunda e integral sobre las operaciones que realizaban entre sí las filiales de los grupos financieros. No había la mínima supervisión consolidada necesaria a partir de la cual se realizara un diagnóstico más completo. Esta conclusión se hizo evidente con los conocimientos aportados por las primeras intervenciones gerenciales. De esta manera, la fusión de la Comisión Bancaria con la Comisión de Valores en 1995 fue fruto del proceso de intervención gerencial.

175

La comunidad financiera internacional, comenzó a tener escepticismo sobre la evolución de los bancos y de los intermediarios financieros en 1994, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el PRI. Con la información parcial que se tenía, y conforme se fueron revelando los datos sobre la condición financiera de algunos intermediarios financieros, fue claro que había un problema gigantesco que se había gestado tiempo atrás y que la supervisión financiera había ignorado. No se dimensionaba aún sus alcances, pero se sospechaba que había los elementos para señalar que se enfrentaba el riesgo de una crisis económica grave de nuevo tipo.

En este contexto volátil y lleno de gran incertidumbre, la CNB decretó en 1994 la intervención del Grupo Financiero Havre y del Grupo Financiero Arrendadora Pragma. Para la primera institución se nombró al decano de los interventores de la CNB quien, formado en la escuela antigua de auditoría tradicional, no estaba lo suficientemente preparado para examinar la compleja red de operaciones financieras de alto ries-

go entre las filiales del Grupo Financiero Havre, y entre éste y otras entidades bancarias. Poco después, el presidente de la CNB reforzó el equipo y nombró a Manuel Espinosa de los Monteros, primero como auxiliar y después como interventor. Se aumentó el personal con mejor competencia técnica y de negociación. Pronto el equipo interventor descubrió operaciones irregulares que implicaban millones de pesos, operaciones que tenían vínculos con un grupo financiero bancario.²⁹ La intervención descubrió también la existencia de documentación que probaba que había créditos espejo y otras prácticas bancarias no sanas, como la emisión de seguros en bienes que constituían garantías crediticias que simplemente no existían. Lo más importante fue que se descubrió una red de operaciones irregulares que involucraban a otros bancos y grupos financieros, así como a sus accionistas. De esta manera, la intervención gerencial a Havre desembocó en hallazgos de tal magnitud, que una vez confirmados condujeron a la necesidad de otras intervenciones gerenciales.

La misma situación se repitió con la intervención del Grupo Financiero Arrendadora Pragma. El origen de la intervención se sustentó en el reclamo de Nafinsa a Pragma de pagos por operaciones de arrendamiento financiero y créditos re-descontados realizados. Pragma estaba constituida también por dos empresas de factoraje, una que otorgaba factoraje puro y no estaba regulada por las autoridades, y otra que se dedicaba al factoraje financiero y estaba regulada por la CNB.

29 De acuerdo con la PGR, los agravios de los inculpados por los cuales se procesó al Presidente del Grupo Pragma, fue la alteración de registros contables de esa entidad financiera entre 1992 y 1993, al asentar una operación de venta de tres certificados de depósito por más de \$40 millones de pesos, el desvío de recursos suministrados por Nacional Financiera (Nafinsa) en agravio de esa institución y de la Arrendadora Pragma por \$220 millones de pesos. Banxico anunció en su informe anual de 1995, castigos financieros derivados del quebranto de Havre y Pragma por 537 millones de nuevos pesos.

Las operaciones irregulares que se identificaron y fueron la base de demandas de carácter penal, implicaron la celebración de operaciones ilícitas de arrendamiento financiero de Pragma con Nafinsa, así como desviación de recursos en agravio del patrimonio de la propia empresa Pragma. La Procuraduría General de la República ejerció acción penal en contra del Presidente y Vicepresidente del Grupo Financiero Pragma en septiembre de 1994 por la comisión de diversos delitos financieros por un monto de 220 millones de pesos.

Hallazgos relevantes de operaciones irregulares en la intervención de Havre condujeron a la necesidad de evaluar al Grupo Financiero Cremi-Unión y a su presidente, Carlos Cabal Peniche. Para los interventores de Havre y Pragma fue una sorpresa ese vínculo. Hasta entonces, habíamos pensado que Carlos Cabal Peniche era un empresario del siglo XXI, innovador, de gran inteligencia, quizá uno de los banqueros más inteligentes y con mayor visión de la nueva elite de banqueros, sin excluir a algunos neobanqueros de la vieja guardia que adquirieron un banco. La sagacidad empresarial de Cabal Peniche se reveló en su estrategia empresarial que le llevaría a la adquisición de Del Monte, operación que causó admiración internacional. Su plan era consolidarse con la compra de Westing. Estas operaciones eran parte de una cuidadosa y sutil estrategia empresarial global. Por esas razones, el propio Salinas de Gortari, en una reunión de Davos (Suiza), había ensalzado a Cabal Peniche como uno de los empresarios modelo de México. Si el presidente del Grupo Financiero Cremi-Unión estaba en la ruta empresarial correcta, nos preguntamos, ¿cuándo y por qué se desvió de ese camino realizando operaciones crediticias irregulares? No lo sabemos con exactitud. En todo caso, estas operaciones irregulares y muchas otras, aflorarían con la intervención del Grupo Financiero Cremi-Unión en septiembre de 1994.

Suponemos que la misma sorpresa tuvieron funcionarios del gobierno de Salinas que participaron en el proceso de privatización bancaria. En todo caso, el 4 de septiembre de 1994, con gesto adusto, Pedro Aspe anunció a la opinión pública la decisión de la Junta de Gobierno de la CNB sobre la intervención gerencial del Grupo Financiero-Cremi Unión. A diferencia de Havre y Pragma, la intervención de Cremi-Unión fue un proceso altamente planificado en su etapa final. Hubo consultas, hubo intercambio de información entre las autoridades financieras, con los representantes de los intermediarios, de tal manera que la intervención contó con el apoyo de todo el sistema financiero. La mejor prueba de que la intervención gerencial fue sancionada favorablemente por la comunidad financiera nacional es que contó con el apoyo técnico de banqueros privados. La intervención gerencial estuvo dirigida por Carlos Aguilar, Contralor Interno de Bancomer y banquero de toda la vida, quien se apoyó en un equipo de 12 banqueros que le proporcionó la Asociación de Banqueros de México, al que se agregarían otros funcionarios para sumar 47 administradores, los cuales laboraban en distintas instituciones bancarias.

Sin embargo, esta innovación de apoyarse en cuadros profesionales de distintos bancos no prosperó, debido a las dificultades de la misma institución intervenida. Era una entidad que comprendía dos bancos con culturas organizacionales diferentes. Banca Cremi era un banco —antes de su privatización— con rigurosos controles crediticios, y llegó a ser el banco con más baja cartera vencida. Era una institución que tenía un mercado bien identificado de clientes de clase media y con cierta riqueza patrimonial, con un área de productos derivados conservadora, que realizaba más operaciones que el área de derivados de Banamex. Ciertamente, al ser privatizado Cremi, los nuevos dueños quisieron convertir a la institución en un banco masivo, y se disminuyó su importan-

cia como banco de metales. Fue en ese contexto en que fue adquirido por Cabal Peniche, Presidente del Grupo de Banca Unión, una institución que venía del antiguo BCH, un banco que nunca tuvo una identidad propia.

La gestión de la intervención del Grupo Financiero Cremi-Unión, no obstante el apoyo técnico de que dispuso, se entrampó inicialmente. Las pérdidas del Grupo Financiero eran considerables, lo que llevó a perfilar la intervención como una de «Banca Intervenida con Saneamiento», con la siguiente secuencia de hechos.

Banca Cremi vendió la red de sucursales a BBV en agosto de 1996, dos años después de decretada la intervención gerencial. Dejó de operar como banco comercial en esta fecha. Las autoridades vendieron la red de sucursales de Banco Unión a Banco Promex en noviembre de 1996. Sin embargo, la parte que no se vendió, el corporativo administrativo de la institución, sería la espina dorsal donde se llevarían a cabo las operaciones de FOBAPROA de venta de activos de todos los bancos intervenidos. Formalmente, el 3 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió el banco para su disolución y liquidación al IPAB. En un principio, se aplicó adecuadamente la rendición de cuentas, se deslindaron responsabilidades, las autoridades realizaron las denuncias correspondientes, y la PGR giró órdenes de aprehensión a los principales responsables de las irregularidades.

La intervención del Grupo Financiero Cremi-Unión corroboró la tesis del auditor Michael Mackey, de que el marco institucional normativo para el sector financiero carecía de los instrumentos jurídicos y operativos para proceder a un cierre rápido y eficiente. Asimismo, se entablaron procesos judiciales largos entre las autoridades y los indiciados, lo que reveló también fallas graves del sistema para una rendición de cuentas efectiva.

III. EL RESCATE BANCARIO

Dadas las circunstancias, ¿qué tan bueno fue el diseño del rescate bancario?

180

Para evaluar con la perspectiva histórica adecuada el diseño del rescate bancario por el gobierno, nos concentraremos, en primer lugar, en los resultados obtenidos de la aplicación de ese diseño. La más reciente estimación del costo fiscal del rescate bancario mexicano fue dada a conocer por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública* que entregó a la Cámara de Diputados en febrero de 2011. La ASF determinó un costo fiscal de 1 billón 644 mil 340 millones de pesos, que representa aproximadamente 13.8% del PIB. A reserva de conocer con detalle los elementos utilizados por la ASF, en el cálculo, el porcentaje determinado seguramente es mayor, dado que tiende a subestimar partidas importantes que significaron costos fiscales, pero que su tratamiento contable no permite considerarlos como parte del costo aunque lo sean. En su Informe Integral del rescate bancario de 2004, a propósito del cierre del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, la ASF estimó un costo fiscal de 17% del PIB.³⁰

Por su parte, el Banco Mundial estimó los costos fiscales del rescate del sistema bancario ligeramente superiores al 15% del PIB. Los cálculos más pesimistas determinan un costo fiscal que se ubica ligeramente arriba del 20% del PIB. En todo caso, cualquiera de las estimaciones del costo fiscal del rescate indica un suceso muy oneroso para los contribu-

³⁰ La discrepancia de cálculos del costo fiscal del rescate bancario proporcionado por la Auditoría Superior de la Federación se debe, además de las consideraciones anteriormente expuestas, quizá al cambio metodológico que realizó el INEGI en relación a la medición del PIB.

yentes, reflejo de una de las peores crisis financieras de la historia del país. Sin embargo, aunque los costos fiscales del rescate bancario de México son elevados, distan mucho de los casos más emblemáticos como la crisis bancaria de 1997 de Indonesia, que costó 56.8% del PIB, o la crisis bancaria de Chile de 1981-1983 que tuvo un costo de 42% del PIB.

El saldo de la deuda FOBAPROA-IPAB generado por el rescate bancario sigue gravitando en las finanzas públicas. Impone serias restricciones a la canalización de recursos públicos y limita los recursos presupuestarios, que de otra manera se podrían destinar a la infraestructura, al campo, a la educación o la salud. Entre 1995 y 2010 —último dato del que disponemos—, las erogaciones presupuestarias que el Congreso canalizó al rescate bancario ascendieron a 496 mil 192.6 millones de pesos, es decir, se destinaron recursos del presupuesto público al rescate bancario por 31 mil 012 millones de pesos en promedio anual en ese periodo.³¹

El saldo del pasivo bruto total del IPAB a marzo de 2011, ascendió a 852 mil 187 millones de pesos, y el saldo neto de los pasivos (descontando los recursos líquidos en poder del Instituto) fue de 777 mil 154 millones de pesos, que representa aproximadamente 5.9% del PIB.³² Desde que se inició el rescate, el saldo nominal de los pasivos ha crecido, aunque su saldo real se ha reducido. El crecimiento del saldo nominal se debe a que ni el FOBAPROA ni el IPAB realizaron amortizaciones para reducir el saldo de los pasivos generados por el rescate bancario con los recursos presupuestarios que le

31 Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, *Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública 2009*, Documento sectorial correspondiente al Sector Hacendario, mayo de 2011.

32 Si se considera un PIB nominal de 13.137 billones de pesos para el 2010, de acuerdo al INEGI.

autoriza cada año el Congreso. Estos recursos presupuestarios se han destinado sólo al pago de los intereses reales de la deuda, en virtud de que la estrategia adoptada por la Junta de Gobierno del IPAB fue la de mantener el saldo real de los pasivos en términos constantes.

182 El mecanismo es el siguiente: cada año, el IPAB proyecta sus ingresos basados en un escenario macroeconómico. Se asume un valor promedio de la tasa interna de interés real para el ejercicio fiscal del año siguiente, se determinan las cuotas de ingresos —ordinarias y extraordinarias— que recibiría el IPAB de parte de los bancos por el seguro de depósito, se estima un valor promedio de los pasivos bancarios, se proyecta un escenario de ingresos por venta de bienes de activos administrados por el IPAB, se calcula el costo real de la deuda, se considera también el costo de operación del Instituto (y otros gastos), y el déficit resultante es igual a los recursos que solicitará el Instituto al Congreso. Conforme transcurrió el tiempo, y los bienes y activos del IPAB se fueron agotando, la fuente principal del fondeo del déficit financiero del IPAB registrado ha dependido de manera creciente de los recursos públicos presupuestarios.

El agotamiento de los bienes y activos del IPAB fue un proceso acelerado a partir de 2000, y si el déficit del IPAB no fue mayor, ello se debió a la caída de las tasas de interés internacionales y domésticas a partir del 2001. Sin embargo, la presión del déficit financiero del IPAB fue tal, que aún en el escenario de una favorable caída en las tasas de interés domésticas antes de 2007, el IPAB no pudo crear un fondo de reserva apropiado para enfrentar una eventual crisis bancaria sistémica.

En 2009, el IPAB tuvo un fondo de reserva positivo, pero pequeño. Si el gobierno mexicano, ante la depreciación cambiaria experimentada por el peso frente al dólar de 2008 y

2009, no hubiera tenido acceso a recursos en moneda extranjera como la Línea *Swap* que le giró la FED a Banco de México por 30 mil millones de dólares, y la línea crediticia *standby* que le autorizó el FMI al gobierno mexicano, es muy posible que la depreciación cambiaria hubiera mantenido al peso por arriba de los 15 pesos por dólar. Lo anterior hubiera significado incrementos en la cartera vencida de los bancos, una crisis más severa de los intermediarios financieros no bancarios (SOFOLES), que hubiera implicado numerosas quiebras de esas instituciones con impactos negativos en todo el sistema bancario. En tal caso, no le hubiera alcanzado al gobierno los recursos para capitalizar a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la entidad que se encargó de sanear a los intermediarios financieros no bancarios en la crisis de 2009. Para ello, la SHF necesitó de una capitalización con recursos que le fueron otorgados por la SHCP, que a su vez fueron tomados de las «disponibilidades» existentes en los «Fideicomisos, Fondos y Contratos Análogos» que la Administración Pública Federal mantiene, y que es alimentada con transferencias presupuestarias. La capitalización a la SHF en 2009 ascendió a 800 millones de pesos.

Si Banxico no hubiera podido estabilizar el mercado cambiario, la caída del PIB hubiera sido mayor a la que experimentó el país (-6.1%) y los bancos hubieran perdido capital. Se incrementarían los riesgos de una crisis bancaria sistémica, que se hubiera agravado aún más con las pérdidas por las especulaciones con derivados de los corporativos que operan en México registradas en 2009. En ese caso, el fondo de reserva del IPAB, asociado con el seguro de depósito para prevenir contingencias sistémicas, no hubiera sido suficiente para ese propósito.

El estallido de la crisis y el diseño del rescate

La respuesta de la Comisión Nacional Bancaria a la crisis, tuvo tonos distintos, tanto positivos como negativos y, conforme la crisis ahondaba, las autoridades de regulación financiera fueron perdiendo el sentido de la oportunidad que habían tenido hasta antes de la devaluación del peso. Hasta el 19 de diciembre de 1994, los reguladores financieros de México no tuvieron conciencia del riesgo de una gran crisis financiera sistémica. Luego, con la devaluación del peso el 20 de diciembre, por la violenta y abrumadora salida de capitales del país, y con la elevación de las tasas internas de interés, el panorama cambió. Era evidente que el país no saldría adelante sin un rescate financiero internacional. En enero de 1995, el Congreso de Estados Unidos había rechazado una propuesta del presidente Clinton para ayudar a México.³³ Ese rechazo causó mucha incertidumbre en el mercado financiero, que encontró al país sin recursos, con un déficit comercial cercano a los 30 mil millones de dólares, y una deuda de Tesobonos similar (sin que los pasivos de la banca en dólares ascendieran a 20 mil millones de dólares de acuerdo a la ASF). La economía estaba al borde del precipicio. La situación era dramática. Sin ayuda financiera internacional, México hubiera declarado la moratoria de su deuda, probablemente hubiera establecido un control de cambios forzado, la caída de la economía hubiera sido de dos dígitos, y los problemas sociales de México se hubieran agravado de manera exponencial.

Este escenario parecía real en el mes de enero de 1995. Luego del rechazo del Congreso, los asesores del presidente Clinton, Leon Panetta, Robert Rubin, y su subsecretario adjunto, Tim Geithner, dieron con una solución casi milagrosa.

33 *Nota del editor:* Ver los testimonios de Robert Rubin, Michel Camdessus y Claudio Loser sobre este tema, en el Tomo IV.

Encontraron un artículo en la legislación monetaria, que databa de la época de la Gran Depresión, en la cual se establecía que el Gobierno de Estados Unidos podía disponer de un fondo de contingencia excepcional para el caso de «eventos extremos inusuales que pudieran afectar significativamente a la economía de Estados Unidos». El uso de este fondo de contingencia no requería autorización del Congreso. Clinton hizo uso de este fondo, lo que le permitió disponer de un monto aproximado de 17 mil millones de dólares. El resto de los recursos que se necesitaba, fueron aportados por diversas instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco de Pagos Internacionales entre otros. Se reunió una bolsa de 50 mil millones de dólares, que se canalizó como ayuda financiera a México.

185

Mientras se resolvía esta situación y se anunciaba un nuevo ajuste económico por las autoridades mexicanas, se dispararon las tasas de interés domésticas, que alcanzaron en marzo de 1995 un nivel de 115%. Los problemas se desbordaron, se desató una crisis bancaria con riesgo sistémico inédito. A sólo un año de los cambios en la Presidencia de la CNB, y en ausencia de una vigilancia y supervisión preventiva, el rescate bancario se complicó enormemente. El gobierno del Presidente Zedillo tuvo que tomar medidas apremiantes conforme se desarrollaba la crisis. En primer término, se elaboró un programa draconiano de ajuste económico recesivo. En lo que respecta a la situación de crisis bancaria que se enfrentaba, la CNB carecía del personal adecuado y con la experiencia suficiente en intervenciones bancarias bajo riesgo sistémico. Sólo algunos funcionarios tenían experiencia limitada a intervenciones bancarias individuales no sistémicas. De esta manera, si bien se iba ganando en experiencia, la CNB no podía asimilar los acontecimientos vertiginosos que se desencadenaron con la devaluación del peso. Hay que te-

ner en cuenta que 1995 fue el peor año económico desde la crisis de 1929 en México.

186 Sin duda, este entorno singularmente complejo, propició que no se realizara un diseño apropiado de rescate bancario. Pero al ser autocríticos (la mejor forma de evitar errores a futuro), el diseño e instrumentación del rescate no fue óptimo, y los errores no pueden imputarse en su totalidad al entorno de la crisis. Durante el rescate bancario, se cometieron graves errores de cálculo, se presentó cierta parálisis por falta de una jerarquización de los problemas, hubo una falta de coordinación entre las autoridades encargadas del rescate, y se presentó el fenómeno de la captura regulatoria por la existencia de conflictos latentes de interés entre los regulados y rescatados, y los reguladores financieros. Otros factores que incidieron en la forma en que se procedió al rescate fueron los siguientes: la discrecionalidad de que gozaron los funcionarios encargados del rescate bancario, la falta de una planeación estratégica global de rescate, la ausencia de coordinación entre los funcionarios y otras instancias como el poder judicial, para generar una efectiva rendición de cuentas, etcétera.

¿Cómo se llevó a cabo el proceso del rescate mediante el FOBAPROA?

Con las reformas financieras orientadas a la desregulación que antecedieron a la reprivatización bancaria, se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) el 18 de octubre de 1990, mediante un convenio modificatorio al fideicomiso del «Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple» (FONAPRE). Su creación representó una mejora del marco legal y jurídico (por ejemplo, perfeccionaba el régimen de garantías). La finalidad del FOBAPROA era la realización de operaciones preventivas tendentes a evitar problemas financieros, que pudieran presentar las institu-

ciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones objeto de protección expresa del Fondo. Éste no se visualizó como algo asociado a una crisis bancaria sistémica, sino al hecho más prosaico de garantizar el cumplimiento individual de las obligaciones de los bancos ante dificultades financieras. Por ello, el carácter preventivo del Fondo, se desligó del objetivo más amplio de preservar la estabilidad general del sistema bancario. En síntesis, la creación del FOBAPROA ocurrió en un momento coyuntural inoportuno, cuando renacía la euforia en el mundo por la desregulación financiera. En 1990, el gobierno creó también el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), como un fideicomiso administrado por Banxico para enfrentar problemas financieros extraordinarios que afectaran a las casas de bolsa y a los especialistas bursátiles. Cabe señalar que, ni los legisladores del FAMEVAL ni sus administradores, tenían plena conciencia de una crisis sistémica, que tambaleara por igual al sector bursátil y al sector bancario.

187

Evaluación del FOBAPROA antes de la crisis bancaria:

1990-1994

La clave de la conducción del FOBAPROA es el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), particularmente las fracciones I y II. En la primera fracción, se establece que Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará FOBAPROA. La parte más polémica de esta fracción que generó una dualidad jurídica durante el rescate bancario, estableció que «La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades».

La fracción segunda del artículo 122 señalaba lo siguiente:

Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

188

Las garantías, en caso de aplicarse el apoyo, deberán por interés público traspasarse a una cuenta a favor del Fondo en el INDEVAL. Las acciones objeto de la garantía se considerarán por el equivalente al setenta y cinco por ciento de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la institución y revisado por la CNB. El Comité Técnico del FOBAPROA, encargado de su administración, estará representado por funcionarios de la SHCP, del Banxico y de la CNB.

Los bancos se obligaban a hacer aportaciones al FOBAPROA, en función de su participación en el capital neto del sistema. Las aportaciones que recibía el Fondo de los bancos no estaban en función de los riesgos asumidos, sino del capital, lo que propiciaba la toma indebida de riesgos. Aquí tenemos un problema grave, dado que las reservas acumuladas del FOBAPROA y el capital de los bancos, son los elementos clave para enfrentar una crisis bancaria. Si el nivel de los recursos del Fondo más el capital son insuficientes es difícil contener una crisis.

Asimismo, si la calidad del capital bancario no era buena, dicho capital no era un buen colchón protector. El capital bancario tiene dos componentes: el Nivel I que consiste en el capital pagado más las utilidades retenidas más las reservas conocidas, y el Nivel II que generalmente incluye partidas de capital de menor calidad, como acciones preferentes, obligaciones subordinadas y reservas para revaluación. El capital Nivel I tiene un efecto importante para la evaluación del ROE

y ROA de los bancos, y para medir su capacidad para competir. En opinión de expertos financieros y analistas bancarios, los índices mínimos sugeridos del Capital Nivel I deben ser de 8% y, en el caso en que la tasa de ahorro de la economía sea baja, el porcentaje debe ser 10%.

La Comisión Nacional Bancaria, en los momentos en que se instrumentaba la privatización por el presidente Salinas, determinó que el sistema bancario debería tener un índice de capital mínimo general de 8%. Los bancos mexicanos cumplían ese requisito. Sin embargo, bajo la euforia de la desregulación financiera, los supervisores y reguladores financieros mexicanos relajaron las normas y permitieron un capital bancario de menor calidad. De 1992 a 2000, la calidad del capital Nivel I dejaba mucho que desear, en virtud de que incluía los siguientes componentes: capital pagado; utilidades retenidas y reservas de capital; deuda subordinada de conversión obligatoria (hasta 30% del capital Nivel I excluyendo estos instrumentos); superávit por revaluación de inmuebles y de acciones de inmobiliarias bancarias e impuestos sobre la renta diferidos (que en México se computaban como parte de las utilidades retenidas). La baja calidad del capital de los bancos mexicanos era un indicio de subvaloración de los riesgos del sistema bancario y estimuló la toma excesiva de riesgos de los neobanqueros, ya que las pérdidas no eran absorbidas íntegramente por el propio banco y sí, en cambio, diluidas en todo el sistema a través del FOBAPROA. La regulación que se estableció durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, le quitaba capacidad preventiva al FOBAPROA, lo que fue un importante elemento de gestación de la crisis bancaria de 1994-1995.

Otro elemento importante a considerar para la gestación de la crisis bancaria, fue la falta de supervisión del FOBAPROA. Banxico era responsable como fiduciario del fideicomiso FOBAPROA, y había asumido la responsabilidad de

la ejecución de las instrucciones del Comité Técnico y de la administración general del Fondo a través de su dirección. En esa tesitura, Banxico estableció dos direcciones con la intención de supervisar al FOBAPROA: a) la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero, que tenía como objetivo entre otros evaluar el desempeño del FOBAPROA, y b) la Dirección de Contraloría del Banco de México responsable de auditar las operaciones llevadas a cabo por los bancos.

190 El órgano máximo de la conducción del FOBAPROA era el Comité Técnico (integrado como se indicó anteriormente por representantes de SHCP, Banxico y CNB). El Comité Técnico pasaba las resoluciones que gobernaban al FOBAPROA y las recibía la Dirección del FOBAPROA. El Comité Técnico enviaba también sus resoluciones al Gobernador del Banco de México, el cuál actuaba en nombre del Banco. La principal función del Comité Técnico era definir los términos y resoluciones para el apoyo que daría FOBAPROA a los bancos, así como las reglas de operación de los programas de apoyo. El instrumento ejecutor de las resoluciones del Comité Técnico era el «subcomité operativo». Los análisis de carácter preventivo de evaluación de riesgos y de la problemática de los bancos eran aportados por las tres subdirecciones de que constaba la dirección del FOBAPROA.

Si alguien podía dar un seguimiento independiente a la evolución de los bancos con carácter preventivo, era Banxico y su Director General. Sin embargo, en la euforia de los años felices de desregulación financiera de 1989 a 1993, la política financiera del gobierno del Presidente Salinas se orientó casi en exclusiva a combatir la inflación, objetivo que se cumplió de manera exitosa, no sin costos colaterales relevantes, como el descuido de la vigilancia financiera por el Instituto Central. Ahora sabemos, después de que estalló la Segunda Gran Macrocrisis financiera mundial de 2007-2009, que ella ocurrió

en parte por la negligencia de los bancos centrales hacia las tareas de vigilancia y supervisión bancaria, debido a su obsesión hacia el control de la inflación. Los bancos centrales habían establecido el régimen de política monetaria denominado *Inflation Targeting*, habían adquirido autonomía constitucional, y se olvidaron del control de los riesgos bancarios. Algo similar ocurrió en México. En este descuido de Banxico, radica otro elemento fundamental en la gestación de la crisis bancaria 1994-1995. El Director General de Banxico, y su comité de dirección —ahora Junta de Gobierno—, no supervisaron el desempeño del FOBAPROA, uno de los brazos técnicos preventivos que tenía Banxico para controlar los riesgos de los bancos que operaban en México.

191

Antes de la crisis bancaria, FOBAPROA era una estructura pequeña (con un personal de 33 individuos provenientes de Banxico) con tres subdirecciones:

- a) Subdirección de Diagnóstico Preventivo. Responsable de monitorear y prevenir los problemas en áreas relevantes de los intermediarios financieros. Evaluaba los riesgos globales del sistema bancario, y debía comparar los índices de riesgo de la CNB, de la SHCP y los de Banxico.
- b) Subdirección de Evaluación Operativa. Responsable de supervisar la salud de los intermediarios financieros, y las aplicaciones de los bancos en relación a los estándares de las mejores prácticas bancarias determinadas por el Comité de Basilea. Tenía a su cargo también la evaluación de la eficiencia de todos los departamentos operativos de los bancos, y podía realizar visitas de evaluación in situ a las instituciones bancarias.
- c) Subdirección de Evaluación Técnica. Responsable de participar en las juntas del Comité Técnico y evaluar la estrategia de la administración del fideicomiso a efecto de determinar si los flujos de entrada eran suficientes.

A juzgar por los resultados obtenidos (gestación de una crisis bancaria extrema), ni la Subdirección de Diagnóstico Preventivo, ni la Subdirección de Evaluación Operativa del FOBAPROA cumplieron adecuadamente su papel. En su calidad de administrador general del FOBAPROA, Banxico fracasó en su importante labor de prevenir los riesgos generados por la conducta de los administradores y accionistas de los bancos que operaban en México antes de la crisis, y no fue capaz de modernizar al Fondo para enfrentar con eficiencia la resolución de una crisis bancaria.

192

Evaluación de la actuación del FOBAPROA durante el rescate bancario 1994-1999

El mecanismo operativo que tuvo el gobierno para instrumentar su estrategia de rescate bancario fue el FOBAPROA. El gobierno (particularmente la SHCP), fue el diseñador de la estrategia general de rescate financiero, mientras que el Fondo bancario y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), fueron los brazos ejecutores de los programas específicos. El Auditor Mackey y la ASF fueron quienes auditaron el rescate. La primera acción de rescate que tomaban los gobiernos de países como México, luego de estallar una crisis financiera o bancaria, era la implantación de un programa de estabilización macroeconómica altamente recesivo. El propósito era forzar aún más al alza el nivel de las tasas nominales y reales de interés. Se olvida que la aplicación de un programa de estabilización recesivo tiene un segundo efecto: propicia una elevada volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio. Con este efecto, la fragilidad financiera de los bancos se torna altamente crítica y los costos de su rescate se multiplican.

La decisión del gobierno y de la SHCP de no permitir que ningún banco, solvente o insolvente, dejará de honrar sus compromisos con sus acreedores y, sobre todo, con sus depositan-

tes, por la crisis de liquidez o por la quiebra técnica de la institución, «configuró de manera decisiva la forma en que realizó el rescate bancario y el diseño de los programas», limitando sus alcances, situación que elevó los costos del rescate bancario.

Los programas de rescate bancario no se diseñan en el vacío. Su diseño obedece a propósitos generales, metas, objetivos, y líneas estratégicas, los cuales deben tener un enfoque global y sus principios normativos deben procurar el menor daño posible a los grupos mayoritarios de la sociedad y a la estabilidad del sistema financiero y bancario.³⁴ Además, los recursos fiscales que demanda un rescate bancario son cuantiosos. Por ello, deben establecerse principios claros que fijen normas elevadas de desempeño y de buen comportamiento ético, a los cuales, deben ajustarse las autoridades encargadas de conducir los rescates bancarios. En la experiencia internacional, los casos exitosos en los que los rescates bancarios tuvieron costos fiscales menores al 4% del PIB fueron consistentes con los siguientes principios:

- * Los apoyos fiscales se sujetaron a normas elevadas de transparencia. Los programas fueron simples y transparentes para lograr su aceptación y favorecer la confianza de la sociedad en las medidas.
- * Los encargados del rescate resistieron las presiones encaminadas a evitar pérdidas a los accionistas de las instituciones bancarias.
- * Los supervisores tomaron acciones inmediatas para

34 Pocos países han hecho públicos los principios a los cuales debe sujetarse el gobierno. Una excepción importante lo constituye la experiencia finlandesa, a cuyas autoridades el Congreso les fijo estrictos «principios de saneamiento». El haberse atendido a ellos explica los reducidos costos fiscales que el rescate bancario significó en aquel país. En el informe anual de 1995, Banco de México estableció unos principios de saneamiento bancario, que, a diferencia del caso finlandés, no fueron acompañados de los mecanismos apropiados que evaluaran su cumplimiento.

que los bancos en problemas no aumentaran su crédito a deudores de alto riesgo o a deudores que hayan incurrido en cartera vencida.

- * Los programas derivados de las acciones de rescate bancario procuraron no generar distorsiones a la competencia.
- * Los bancos que se beneficiaron con los apoyos, sin excepción fueron supervisados estrechamente por las autoridades.
- * Se protegió, ante todo, los legítimos intereses tanto de los acreedores como de los ahorradores de la banca, así como se procuró proteger de su erosión el patrimonio de los deudores pequeños.
- * Se buscó minimizar y distribuir a lo largo de los años los costos fiscales resultantes de las fórmulas adoptadas para superar la problemática de las instituciones financieras.
- * Se procuró limitar la magnitud de la dilución negativa del capital de los accionistas del banco a efecto de acotar «la socialización de pérdidas».³⁵

Es momento de examinar el «problema de la dilución negativa del capital», uno de los conceptos capitales para entender la naturaleza del funcionamiento general de los mercados financieros y de la crisis bancaria. Lo anterior también es relevante para evaluar la eficiencia de los programas de rescate y la efectividad del gobierno para minimizar los costos fiscales de saneamiento y rehabilitación del sistema bancario. En términos sencillos, la «dilución negativa del capital» es el conjunto de beneficios (valuados en términos monetarios) que pueden

³⁵ James William Coleman, *The Criminal Elite: Understanding White Collar Crime*, St Martin's Press, New York, 1998.

obtener los accionistas bancarios en el proceso de la «resolución de una crisis bancaria». Se trata de beneficios de distinta índole asociados con el diseño y aplicación de los programas gubernamentales de rescate bancario, beneficios que por otra parte, les confiere su posición privilegiada de banqueros.³⁶ Los beneficios por «dilución negativa de capital» pueden compensar las pérdidas del banquero durante una crisis. Se trata de un «beneficio extraordinario singular», porque le permite al banquero obtener beneficios netos positivos aun en caso de quebranto del banco y de la consumación de la pérdida total de su inversión inicial al adquirir la acción bancaria. Por lo tanto, la «dilución negativa del capital» añade valor agregado positivo individual al rendimiento neto del capital bancario, aunque por otra parte, transfiere pérdidas a los contribuyentes del país derivado de la socialización de las pérdidas generadas por el rescate bancario. Por lo tanto, denominamos a la acción bancaria como una «opción sintética singular.»³⁷ Más adelante, examinaremos de manera exhaustiva los beneficios más relevantes que recibieron como «dilución negativa» del capital los accionistas bancarios rescatados por el FOBA-PROA, el gobierno y las autoridades de regulación financiera, y que, en algunos casos, fueron cuantiosos.

195

Los programas de rescate bancario y el papel del FOBA-PROA
El gobierno de México y las autoridades financieras elaboraron distintos programas de apoyo financiero. Su premisa capital fue no permitir que se dejara de pagar un peso (o un dólar) a los acreedores y ahorradores bancarios, aun en caso

.....
36 Omitiremos en el análisis los sucesos extraordinarios en los que los banqueros son privados de sus instituciones por la acción expropiatoria del Estado.

37 Esta opción sintética singular del título bancario tiene una estructura riesgo-rendimiento parecida a dos opciones que integran una *butterfly option*.

de que hubiera bancos insolventes y en quiebra técnica, o que se presentara una crisis sistémica generalizada. Bajo este lineamiento estratégico general, se diseñaron dos grandes esquemas de rescate, los programas destinados a apoyar a los deudores de la banca y los programas destinados a apoyar a los ahorradores de la banca.

196 Respecto de los «Programas de apoyo a deudores de la banca» originados momentos después del aumento de las tasas internas de interés y de la depreciación del tipo de cambio de diciembre de 1994, la ASF determinó, en su último Informe correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2009, el cual fue entregado a la Cámara de Diputados en febrero de 2011, que los seis programas instrumentados por el Gobierno cumplieron con su objetivo de otorgar beneficios a los deudores de la banca a través de la reducción de las tasas de interés, la ampliación de los plazos de los créditos, el diferimiento del pago del principal de los créditos y el descuento del principal de los créditos. La ASF determinó 1.3 millones de deudores beneficiados. En su Informe de Resultados, el órgano de fiscalización superior del país estimó un costo de 224 mil 200 millones de pesos a diciembre de 2010, que representó 13% del costo total del rescate bancario, significando 1.88 puntos porcentuales del PIB. Los programas orientados a apoyar a los deudores por lo general no fueron objeto de grandes controversias públicas.

Los «Programas de apoyo a los ahorradores de la banca» fueron objeto de una aguda polémica pública y social entre los defensores y los críticos sobre la forma en que se rescató al sistema bancario. Fueron cinco los programas que bajo este concepto instrumentó el Gobierno Federal: Programa de Ventanilla de Liquidez en dólares; Programa de Capitalización Temporal; Programa de Intervención Bancaria; Programa de Saneamiento Financiero, y Programa de Capitalización

y Compra de Cartera (PCCC). (Ver cuadro 3)

«El Programa de Ventanilla de Liquidez» que inició en enero de 1995, fue conducido por Banxico y tuvo como finalidad brindar apoyo a los bancos con pasivos de corto plazo en dólares. El Instituto Central estableció tasas en dólares muy elevadas de alrededor de 23% más el costo de las garantías (que representaron alrededor de 3-4 puntos porcentuales). La idea de establecer estas elevadas tasas fue la de discriminar a los bancos solventes de los bancos con más dificultades financieras. Bajo este programa, Banxico apoyó a 17 bancos por un monto total de 3 mil 900 millones de dólares. El programa se inició a finales de enero de 1995 y culminó en septiembre del mismo año, cuando la totalidad de los bancos liquidaron el préstamo.

197

En la práctica, los bancos con menos problemas repagaron con rapidez el préstamo en dólares. Por lo tanto, la conducta de los bancos ante el préstamo fue un elemento para discriminar el grado de insolvencia del banco. Así, Banpaís, un banco intervenido, repagó rápido el crédito en dólares, utilizando los llamados «dólares sintéticos» que tenían un costo que resultaba considerablemente inferior al establecido por Banxico. Por su parte, Banca Unión, una institución intervenida, utilizó hasta el último momento el financiamiento en dólares de Banxico. Su tesorería no tenía la tecnología ni la capacidad operativa para utilizar los «dólares sintéticos» cuya tasa de fondeo en dólares era muy inferior a la tasa determinada por Banxico. El resultado fue que Banpaís se mantuvo como un negocio en marcha y fue adquirido mediante un proceso de licitación pública por Banorte, y Banca Unión fue liquidado. El auditor Mackey señaló que los créditos ligados al programa de ventanilla en dólares fueron liquidados en su totalidad, por lo que el programa no tuvo costo fiscal.

CUADRO 3
PROGRAMAS DE APOYO AL AHORRO BANCARIO

Institución	Ventani- lla de liquidez	PRO- CAPTE	Interven- ciones Bancarias	Sanea- miento financiero	PCCC	PCCC Nuevo Programa IPAB
Unión	√		√			
Cremi	√		√			
Banpaís	√		√			
Interestatal			√			
Banorie		√	√			
Obrero			√		√	×
Pronorte			√			
Sureste	√		√			
Capital			√			
Anáhuac	√		√			
Confía	√	√	√			×
Industrial			√			
Serfin	√	√		√	√	×
Inverlat	√	√		√		
Bancrecer	√			√	√	×
Promex	√			√	√	×
Mexicano	√			√	√	×
Bancen	√	√		√		
Atlántico	√	√		√	√	×
BBV-Probursa	√			√	√	√
Interacciones	√			√		
Banamex					√	√
Bancomer					√	√
Banorte	√				√	√
Bital-HSBC		√			√	√
Banoro					√	×

Fuentes: Informe Mackey, Bank Reports y Auditoría Superior de la Federación, Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, Separata Especial del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública 2004.

El Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) fue diseñado y operado por el FOBAPROA con la finalidad de apoyar a los bancos que presentaban índices de capital inferiores al 8%, y comenzó a instrumentarse el 31 de marzo de 1995. El esquema establecía que los bancos emitían obligaciones subordinadas convertibles en acciones a un plazo de cinco años, las cuales eran adquiridas por FOBAPROA. Mediante este esquema, FOBAPROA apoyó a siete bancos. Se determinó que los que participaran en el programa no podrían pagar dividendos. El programa no tuvo costo fiscal en virtud de que para junio de 1997, todas las instituciones bancarias recuperaron la totalidad de sus obligaciones. Esto no quiere decir que los bancos que participaron en el programa y recompraron las obligaciones subordinadas eran solventes.

199

El Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) sucedió al PROCAPTE y tuvo por objetivo inicial capitalizar a las instituciones de crédito cuya situación financiera era solvente pero que, debido al deterioro de sus activos crediticios, se arriesgaban a no cumplir con los requisitos mínimos de capital. El PCCC fue una consecuencia del rápido y progresivo deterioro de los índices de capitalización de las instituciones bancarias, como consecuencia de la crisis y del crecimiento vertiginoso de la cartera vencida. El programa consistía en la compra de cartera crediticia por el FOBAPROA a cambio de inyecciones de capital fresco por parte de los banqueros a razón de un peso de capital por dos pesos de compra de cartera vencida.

Por otra parte hubo cambios constantes a las reglas originalmente establecidas por el PCCC realizadas discrecionalmente por el Comité Técnico del FOBAPROA, que significaron, en la práctica, que se elevara sustantivamente el costo fiscal del rescate bancario. Se flexibilizaron las reglas de adquisición de la cartera así como las reglas de participa-

ción de pérdidas, los esquemas de incentivos, entre otros. Se considera entre los analistas del rescate bancario que el PCCC fue uno de los programas más polémicos con costos fiscales relevantes.

200 El mecanismo instrumentado por el FOBAPROA fue el siguiente. El Fondo adquiriría el derecho a recibir todos los recursos procedentes de la administración, recuperación y cobranza de los créditos designados por los bancos participantes en el PCCC. Para el pago de estos derechos, el FOBAPROA emitió a favor de los bancos pagarés a 10 años, no negociables, pagaderos a su vencimiento y que generaban intereses capitalizables trimestralmente. El esquema no preveía pagos en efectivo de parte del gobierno por la adquisición de los derechos de flujo. Asimismo, los créditos serían revisados por un auditor y validados por la CNBV. El esquema determinó que los bancos mantuvieran la administración de la cartera cuyos créditos se traspasaron a fideicomisos constituidos en la propias instituciones crediticias bajo las siguientes reglas originales: El FOBAPROA no podía adquirir cartera irrecuperable, créditos relacionados, cartera de empresas en suspensión de pagos, cartera denominada en Unidades de Inversión (UDIS), cartera descontada por la banca de desarrollo, créditos menores de 200,000 pesos y, en general, créditos otorgados a personas físicas sin actividad empresarial.

El PCCC fue impulsado por las instituciones que más probabilidades tenían de sobrevivir y que vieron la oportunidad de recibir apoyos financieros, aunque algunos de ellos no los necesitaran en virtud de que tenían, al momento de suscribir el PCCC, índices de capital superiores al requerido por las reglas de capitalización. Se inscribieron en el PCCC 13 bancos, 8 de ellos revirtieron el proceso y se integraron al Programa de Saneamiento Financiero, y sólo 5 instituciones sobrevivieron (en realidad fueron 4 si se considera que Probusa se inte-

gró a BBV Bancomer). De hecho, el Comité Técnico del FOBAPROA permitió la inclusión en el PCCC de bancos (Banamex, Bancomer y Banorte) que tenían índices de capital superiores al 8% por lo que no eran elegibles, conclusión a la que llegaría años después la Auditoría Superior de la Federación.

En la práctica, los bancos enviaron a los fideicomisos los créditos con la más baja probabilidad de cobranza. Un papel relevante y clave se asignó a la CNBV en virtud de que tendría la delicada tarea de aprobar los créditos adquiridos por el FOBAPROA y puestos a disposición de los fideicomisos. De este delicado proceso de inspección a cargo de la CNBV, poco se sabe. No se tiene noticias de la existencia de auditorías específicas a la CNBV. Se trató entonces de un proceso muy opaco que seguramente resultó en una elevación de los costes fiscales del rescate bancario. Más adelante, el Comité Técnico del FOBAPROA revisó las reglas de adquisición de la cartera para permitir la compra de derechos de flujo de créditos no permitidos originalmente. Este cambio de reglas fue uno de los actos discrecionales que más costo representaría para el gobierno durante el rescate bancario de 1994-1995.

La discrecionalidad del Comité Técnico del FOBAPROA, la adquisición de los créditos con más baja probabilidad de cobranza, y la baja calidad de gestión de la cartera adquirida por el Fondo bancario por parte de los bancos, fueron hechos revelados por las auditorías que practicaron la nueva ASF, la revisión-evaluación (que no auditoría) practicada por el canadiense Michael Mackey y los bancos mexicanos que emitieron los *bank reports* a nombre del Congreso. EL IPAB también realizó una evaluación del PCCC asociada con las llamadas auditorías de Gestión, Existencia y Legalidad (Auditorías GEL), mediante las cuales se habilitó el Nuevo Programa de Canje de pagarés FOBAPROA por obligaciones garantizadas por el IPAB celebrado con los 4 bancos en 2004.

Con estas revisiones, se encontraron irregularidades diversas como la compra de cartera crediticia por el FOBAPROA con intereses moratorios, el traspaso de importantes montos de cartera relacionada (préstamos a accionistas), la existencia de montos de reservas insuficientes por concepto de cartera vencida, y un esquema rígido y desventajoso de pérdidas compartidas favorable a los bancos, y en perjuicio del FOBAPROA, la existencia de esquemas de perdón de constitución de reservas entre otros factores que en su conjunto encarecieron el costo fiscal del PCCC.

202

El proceso de resolución del PCCC fue largo e involucró una batalla legal intensa entre los bancos y los reguladores y fiscalizadores. Finalmente la SCJN resolvió a favor de la terminación del PCCC y limitó severamente la vinculatoriedad de las recomendaciones de la ASF al IPAB para reducir en el Nuevo Programa de Canje los costos fiscales del PCCC. La decisión de la Corte restringió también la capacidad auditora de la ASF en contra de las intenciones expresadas por el Legislador al crear la Ley IPAB, la cual proponía como un aspecto fundamental del proceso de culminación del PCCC, la fiscalización al FOBAPROA-IPAB por parte de la ASF. La Suprema Corte determinó que la ASF en su revisión al FOBAPROA-IPAB se restringiera a aplicar los principios de anualidad y definitividad.

Con la resolución de la SCJN, y con decisiones importantes de los miembros de la Junta de Gobierno del IPAB, se impidió una mayor reducción del costo fiscal del PCCC como se demostrará más adelante en la sección dedicada al Nuevo Programa de Canje establecido por la Ley IPAB a cargo del propio Instituto.

«El Programa de Intervenciones Bancarias» llevadas a la práctica por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) se realizó en los bancos que presentaban una de las

siguientes condiciones: a) reducidos índices de capitalización como proporción de los activos sujetos a riesgo, debido a una deficiente administración, b) Reducidos índices de capitalización como proporción de los activos sujetos a riesgo, debido a la comisión de acciones fraudulentas. Este programa se desplegó bajo tres variantes:

- a) Intervención gerencial directa. En esta variante, la CNBV decretaba legalmente la intervención del banco, por decisión de su Junta de Gobierno. Se notificaba al Presidente del Consejo de Administración del banco intervenido y en ausencia de él, al funcionario bancario de más alto nivel que se encontraba presente. El proceso implicaba el nombramiento de un interventor, que disolvía el Consejo de Administración del banco, y asumía todas las funciones del Consejo. El interventor respondía al Presidente de la CNBV y de acuerdo a la ley de 1994-1998 podía actuar de manera discrecional. Bajo esta modalidad, doce fueron los bancos intervenidos gerencialmente: Unión, Cremi, Banpaís, Interestatal, Obrero, Promotor del Norte, Sureste, Capital, Anáhuac, Oriente, Confía e Industrial.

Las intervenciones gerenciales directas se iniciaron por las intervenciones gerenciales de grupos financieros no bancarios: Grupo Pragma y Grupo Havre. La intervención de ambos grupos, como se comentó anteriormente, condujo al descubrimiento de irregularidades bancarias que involucraban a los dos bancos que constituían el grupo financiero Cremi-Unión, cuyo Presidente de Consejo de Administración era Cabal Peniche. Las visitas de evaluación practicadas por la CNBV participaron también en la identificación de las irregularidades, pero las irregularidades más graves fueron detectadas sólo con las intervenciones gerenciales.

De los doce bancos intervenidos, seis de ellos for-

maron parte del «Programa de Saneamiento Financiero especial», en los que el FOBAPROA resultó ser accionista mayoritario al capitalizarlos. De estos seis bancos, una institución, Banpaís después de ser saneada financieramente, fue vendida como banco en operaciones a Banorte mediante un proceso de licitación pública. La CNBV consideró que los cinco bancos restantes no tenían viabilidad financiera, por lo que se procedió a segregarse sus activos y colocarlos en un banco bueno (*good bank*) y en un banco malo (*bad bank*). Asimismo, los interventores y la CNBV decidieron proceder a la liquidación de las instituciones para lo cual se determinó la venta de las sucursales de los cinco bancos. De esta manera, se vendieron las sucursales de Banca Cremi y, Banco Oriente al Banco BBV; las de Banco Obrero a Banca Afirme; las de Banco Unión a Promex; y las de Banca Confía a Citibank. Se levantaron las intervenciones y los cinco bancos vendidos como sucursales fueron transferidos por el FOBAPROA al IPAB quien absorbió sus pasivos y los activos de los denominados bancos malos. Además de los doce bancos intervenidos, dos instituciones formaron parte del «Programa de Banca Intervenida apoyada con créditos». El apoyo crediticio a las dos instituciones asistidas, Banco Capital y Banco Interestatal no funcionó, por lo que se procedió a su liquidación. Asimismo, FOBAPROA determinó que 4 bancos Anahuac, Industrial, Sureste, y Pronorte eran insolventes, por lo que procedía su liquidación, ante lo cual el IPAB se encargó del pago de las obligaciones garantizadas.

- b) Intervención de facto. En esta variante, la CNBV nombraba un equipo pequeño para dirigir al banco. Esta variante tuvo el inconveniente de que la CNBV actuó de manera discrecional y sin establecer un criterio homogéneo de actuación. En algunos casos la CNBV decidió sustituir a

la dirección y procedió a nombrar a un nuevo director. Tal fue el caso de Serfin, en el que nombró a Adolfo Lagos, funcionario formado en Bancomer, en sustitución de Abelardo Morales Plurón. En otros casos decidió ratificar como director a quien ya fungía como director de la institución, y en otros casos, entregaba la conducción del banco a una entidad extranjera, como fue el caso de Inverlat, o a un grupo financiero local, como fue el caso de Bancen, el cual tomó Banorte. Del programa de intervención *de facto* derivó en parte el «Programa de Saneamiento Financiero». La CNBV decidió este camino porque pensó que una intervención gerencial directa, por ejemplo, a Serfin y a Bancrecer, por la dimensión de los bancos, podía generar la impresión, en los mercados financieros, de que el gobierno estaba nacionalizando a los bancos como en 1982 sólo que de manera más sofisticada, bajo la figura de la intervención gerencial, cuando la idea era que las intervenciones fueran procesos temporales. Mediante este procedimiento fueron saneados nueve bancos: Inverlat, Bancrecer, Promex, Mexicano, Bancen, Atlántico, Serfin, BBV e Interacciones.

Las intervenciones *de facto*, al estar más diluida la responsabilidad, generaron mucha más discrecionalidad que en el caso de las intervenciones gerenciales directas. Dicha discrecionalidad, en nuestra opinión, tuvo mucho que ver en el incremento sustancial de los costos fiscales del rescate bancario. Esto por cuatro razones, en primer lugar, los bancos intervenidos *de facto* no eran instituciones intervenidas legalmente, por lo que no era pleno el poder de la CNBV para la toma de decisiones que tenía que compartir con el Consejo de Administración del banco. En segundo lugar, la ambigüedad legal resultante generó hospitales bancarios, es decir, instituciones insolventes

que fueron rehabilitadas financieramente a costos muy elevados, cuando lo mejor era proceder a su cierre. En tercer lugar, la ambigüedad legal del estatus de los bancos impidió la plena fiscalización y rendición de cuentas de los directores o interventores disfrazados nombrados por la CNBV. El auditor Mackey, por ejemplo, no pudo revisar la totalidad de los activos y pasivos de los bancos intervenidos *de facto*, dado que el equipo directivo del banco argumentaba que eran instituciones no intervenidas y que Mackey sólo podía revisar las operaciones ligadas a los pagarés FOBAPROA. En cuarto lugar, las decisiones de la CNBV y del FOBAPROA fueron paradójicamente mucho más discrecionales en esos nueve bancos, que las decisiones tomadas por los interventores gerenciales directos en las doce instituciones bancarias comentadas anteriormente. Esta elevada discrecionalidad tuvo mucho que ver con el disparo de los costos fiscales del rescate bancario.

- c) Administración Cautelar. Una tercera variante de intervención muy parecida a las practicadas por los reguladores financieros de Estados Unidos ocurrió con la creación del IPAB, en el que bajo la figura de Administrador Cautelar, el IPAB asumió el control de Banca Quadrum, determinó el pago a los depositantes y liquidó a la institución.

BANPAÍS, UN CASO DE INTERVENCIÓN DIRECTA

Antecedentes y primeros pasos

De los doce bancos intervenidos gerencialmente de manera directa, fueron liquidadas once instituciones. La participación de Manuel Espinosa de los Monteros como interventor gerente se circunscribió a cuatro instituciones, de las cuales su participación tuvo un carácter indirecto en Cremi y Unión, cuyas irregularidades se gestaron en 1993 o incluso

antes, mientras que su participación fue plena en Banpaís y Anáhuac.³⁸ A partir del programa anual de visitas y auditorías, la CNBV determinó la probable existencia en Banpaís de operaciones irregulares, y se dio un plazo a los accionistas y administradores del banco para que las corrigieran. Adicionalmente, con el avance de la intervención en Cremi-Unión se confirmaron las irregularidades de las operaciones, y se encontraron otras nuevas, que relacionaban a accionistas y administradores del Grupo Financiero Cremi-Unión con los de Banpaís.

207

Una vez que el peso se desplomó y las tasas de interés se dispararon, fue evidente que el Grupo Financiero Banpaís tenía un elevado nivel de irregularidades que evidenciaban prácticas bancarias no sanas, que la filial bancaria tenía un elevado monto de activos malos altamente concentrado, y que no se correspondía con el exiguo nivel de depósitos bancarios tradicionales que poseía la institución. La expansión de la cartera crediticia de Banpaís con crecimientos promedio anual de 30% en términos reales para el periodo 1992-1994, fue sustentada por una tecnología financiera sofisticada asentada en operaciones de mercado de dinero, con la utilización intensiva de productos derivados (futuros, *forwards*, opciones, *swaps* y operaciones financieras estructuradas).

Con el alza de las tasas de interés y los efectos de la depreciación del peso la cartera vencida en pesos y dólares de Banpaís se disparó. Sus cuantiosas posiciones en mercado de dinero le generaron enormes pérdidas al Grupo y al banco, que podrían acrecentarse ante la mayor volatilidad económica existente en el país en 1995. Durante el mes de febrero de ese año, los mercados financieros comenzaron a rechazar las

³⁸ La CNBV decretó la intervención gerencial de Cremi y Unión antes de la crisis del peso de diciembre de 1994.

emisiones de pagarés de Banpaís, por lo que se corría el riesgo de graves incumplimientos. Asimismo, la *Security Exchange Commission* (SEC) había iniciado una investigación en contra de los accionistas y administradores de Banpaís, como consecuencia de la información falsa que proporcionaron en la colocación de las «notas de mediano plazo» emitidas por el banco a través de la bolsa de valores de Nueva York entre 1991 y 1993. Las acciones de la SEC se podrían haber traducido en una demanda judicial, que hubiera sido demoledora para el mercado financiero nacional. Finalmente, la CNB, al recibir la información que le allegaron los interventores de Cremi y Unión que confirmaban las irregularidades de los accionistas y administradores de Banpaís, la CNBV decretó la intervención gerencial de Banpaís y del Grupo financiero Asemex Banpaís el viernes 3 de marzo de 1995. El presidente de la CNB, Eduardo Fernández, nombró a Manuel Espinosa de los Monteros como el Interventor Gerente.

En contraste con la intervención Cremi-Unión en la que la CNB se auxilió de 47 funcionarios bancarios de distintas instituciones (lo que generó dificultades operativas por las diferencias culturales entre los banqueros que participaron en esa intervención gerencial) la intervención de Banpaís no dependió del apoyo de la Asociación de Banqueros. Más bien el interventor eligió a un equipo de banqueros que reunían alguna de las siguientes características: a) ser banqueros conservadores experimentados b) tener experiencia en control y fraudes c) ser expertos en reestructuras crediticias d) tener experiencia en tecnologías de información bancaria, y d) poseer conocimientos y amplia experiencia en el manejo de los sofisticados productos financieros internacionales relacionados con los productos derivados, y en la valuación de los «derivados sintéticos», la fuente de fondeo esencial de la expansión del portafolio de créditos de Banpaís. Esto incluía

una fuerte preparación en las nuevas técnicas de gestión de riesgos financieros de productos estructurados.

Mientras el Interventor Gerente enfrentaba los problemas legales y el diseño de la reestructura financiera de Banpaís y de todo el Grupo Financiero Asemex-Banpaís, se había nombrado a Antonio Camberos para dirigir el banco, un banquero tradicional de larga experiencia, con gran aversión a la especulación con productos derivados. Se nombró también como director de banca comercial a Fernando Tietzch, un banquero tradicional con carrera en Nafinsa, formado también en la mejor época de Banco del Atlántico. En reestructuras crediticias se nombró a un especialista que tenía experiencia en reestructuras crediticias como banquero y, desde el otro lado, como funcionario en reestructuras de corporativos industriales. Asimismo, se contrató a Rubén Bravo, experto en tecnologías de información bancaria y de larga carrera en IBM, y como titular de contraloría se nombró a un especialista que había laborado en ese cargo en varios bancos. Finalmente como Director Corporativo de Tesorería y Operaciones Financieras se nombró a Francisco Javier Vega Rodríguez, con experiencia en derivados y productos derivados internacionales.³⁹ Este último nombramiento es relevante debido a que las operaciones de derivados en México habían sido clave para la canalización al país de cuantiosos recursos financieros pro-

³⁹ El nombramiento se debió a que por siete años (1985-1993) Francisco Javier Vega había laborado en la División de Metales y Minerales de Banca Cremi, lugar en el cual participó en la creación del departamento de futuros y productos derivados de la División. En tal tesitura y dado el enorme volumen de operaciones que realizó Banca Cremi (entre 1989 y 1992 el banco negoció anualmente el equivalente a 60 toneladas de oro, en la forma de lingotes o en la forma de operaciones de compra-venta de amonedados de oro), se habían negociado cuantiosos volúmenes de contratos de futuros y opciones de oro para proteger los inventarios de metales del banco, ante las volatilidades de los precios de los metales preciosos.

venientes del exterior. Se trataba de capital especulativo internacional de corto plazo que había causado la sobrevaluación del peso y después, con su súbita salida, la devaluación de nuestra moneda frente al dólar en diciembre de 1994.

210 Los derivados sintéticos creados por Banpaís entre 1991 y 1994 (la institución era el cuarto jugador más importante en Tesobonos y tercero en productos derivados), los le habían permitido al banco capturar cuantiosos recursos provenientes del exterior, para financiar el crecimiento descomunal del portafolio crediticio de Banpaís. Cabe señalar que al ser privatizado, Banpaís tenía 100 sucursales y en sólo dos años añadió 50 más para totalizar 150, a pesar de lo cual su captación tradicional (depósitos vista) permaneció estancada. Al momento de la intervención gerencial, Banpaís tenía uno de los coeficientes de depósitos vista a captación total más bajos del sistema bancario. Así que la expansión de la cartera crediticia del banco se había realizado a través de su mesa de dinero, específicamente, a través de sus operaciones financieras con derivados (las operaciones sintéticas).

La intervención de Banpaís es sumamente ilustrativa respecto de las intervenciones gerenciales directas efectuadas por la CNBV.

Primero, de las doce intervenciones gerenciales, en la de Banpaís fue la única en la que se logró entregar el banco como negocio en marcha, mediante un proceso licitatorio resultando Banorte la institución ganadora.

Segundo, se demostró que se podría valorar con razonable certeza un banco con complejas operaciones financieras que incluían derivados y operaciones estructuradas (operación financieras sintéticas), las cuales se combinaban con operaciones irregulares entre el banco y las otras filiales del Grupo Financiero, y entre el banco y varios bancos y que escapaban al conocimiento de la CNB dado que no realizaba supervisión

consolidada. De esta experiencia, el Presidente de la CNB, Eduardo Fernández, propuso la fusión de la Comisión Nacional Bancaria con la Comisión Nacional de Valores (CNV). El resultado fue la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Con esta fusión regulatoria se dio un paso adelante hacia la supervisión consolidada, la cual sin embargo, todavía no es plena en México.

Tercero, se procedió a evaluar técnicamente la conveniencia de proceder al cierre de la institución y de las filiales que integraban el Grupo Financiero Asemex-Banpaís.

Cuarto, las limitaciones para cerrar el banco o las filiales del Grupo Financiero sirvieron de base a reformas financieras realizadas por la CNBV que fueron alabadas por el auditor Mackey.

Quinto, a pesar de las limitaciones del marco legal, se aplicó en la medida de lo posible la rendición de cuentas. La CNBV identificó con claridad las irregularidades de los accionistas y administradores y su cuantificación, y emitió opiniones de delito, que venía perfeccionando desde Pragma, Havre, y Cremi-Unión. Sin embargo, el limitado marco legal de entonces, que consideraba como delito no grave a la mayoría de las irregularidades financieras y crediticias, impidió castigar a los responsables en proporción a los ilícitos cometidos. En este sentido, los interventores gerenciales directos estaban constreñidos severamente por el marco legal para aplicar una sanción más efectiva.

La intervención en un contexto más amplio

El proceso de intervención y saneamiento de Banpaís arroja mucha luz sobre el papel que juegan estos procesos en la resolución de una crisis bancaria y en la política económico-financiera, por ello es conveniente su análisis. Las fases más relevantes que adoptaron estos procesos fueron los siguientes:

El 3 de marzo de 1995 la CNBV decretó la intervención del Grupo Financiero Asemex Banpaís (GFAB), Banpaís, Asemex y Seguros Banpaís.⁴⁰ Las primeras acciones se orientaron a estabilizar la emisión de los pagarés Banpaís en el mercado interbancario, por un monto superior a 15 mil millones de pesos. Si los pagarés interbancarios de Banpaís eran aceptados por el mercado, se mantenían sin problemas las operaciones del banco. Al tomar el control la CNBV del GFAB, se garantizaba no sólo el cumplimiento de los pagarés interbancarios de Banpaís, sino también las obligaciones y los compromisos de las filiales del GFAB. Con ello se evitaba un riesgo de contagio al estar las operaciones financieras más relevantes de Banpaís relacionadas con otras instituciones de banca múltiple.

A nivel internacional, los mercados financieros no sabían con exactitud el nivel de garantía que existía en México respecto a los depósitos bancarios. Al explicar los interventores, a los acreedores internacionales el significado de la toma de control del banco por la CNBV y la garantía gobierno que se desprendía de ello, mejoró la percepción del riesgo país de parte de los bancos extranjeros, aunque tal situación no se tradujera inmediatamente en la mejora de las calificaciones de las agencias internacionales (*Moody's*, *Fitch*, y *Standard & Poor's*). Un problema que se contuvo con la intervención, fue detener las acciones de la SEC que habían iniciado en contra

40 Las filiales que integraban al Grupos Financiero Asemex Banpaís, eran, Banpaís, Aseguradora Mexicana, S.A. (Asemex), Mexival Banpaís, Casa de Bolsa, S.A.de C.V. (Mexival), Arrendadora Banpaís, S.A.de C.V. (Arrendadora Banpaís), Multiarrendadora Financiera, S.A.de C.V. (Multiarrendadora), Factoraje Banpaís, S.A.de C.V. (Factoraje Banpaís), Multifac, S.A.de C.V. (Multifac), Seguros Banpaís, S.A. y Fianzas Banpaís, S.A. En estricto sentido, Multiarrendadora y Multifac no pertenecían al GFAB, en virtud de que al momento de la intervención se encontraba en trámite el proceso de autorización como entidades financieras por parte de la SHCP.

de los accionistas y administradores ya mencionado anteriormente. La Intervención Gerencial (IG) detuvo esas acciones y redujo el costo monetario de posibles demandas.

En la tesorería de la institución, la Intervención determinó la liquidación de todas las posiciones de riesgos del banco existentes en la mesa de dinero, mucho antes de que las tasas de interés alcanzaran, en el mes de marzo de 1995, su nivel más alto. Las posiciones de la mesa de dinero de Banpaís se liquidaron con pérdida, a tasas de interés inferiores en promedio a 50%. De no haber liquidado esas posiciones, las pérdidas acumuladas en el mismo mes de marzo por el banco hubieran aumentado por lo menos por un factor de cuatro, por el elevado apalancamiento de Banpaís y las pérdidas colaterales cuantiosas en los instrumentos sintéticos (en la parte relacionada con la tesorería en pesos). En la liquidación de las posiciones de riesgos, la parte en dólares de los productos derivados sintéticos no se canceló, en virtud de que FOBAPROA y Banxico instruyeron a Banpaís para que la cancelación de la posición de los instrumentos en dólares de los sintéticos se realizara de manera ordenada en coordinación con FOBAPROA y Banxico. Todos los días, la tesorería de Banpaís evaluaba con Banxico el mercado, y si había presiones cambiarias, la tesorería de Banpaís renovaba el sintético, lo que implicaba vender coberturas cambiarias (lo que aumentaba la oferta de dólares). Si el mercado cambiario en el día específico reducía la volatilidad, entonces se cancelaba la cobertura cambiaria. Los viernes de cada semana había reunión de evaluación de las operaciones financieras entre el FOBAPROA y los tesoreros de los bancos intervenidos. Este mecanismo ayudó a la gradual estabilización del peso-dólar en el mercado de cambios.

La intervención gerencial determinó desde un inicio que se procediera a evaluar al banco sobre la base de métodos de

valuación a mercado (*mark to mark*) y no con las reglas obsoletas de la valuación contable existentes en 1995. Con los nuevos métodos, se determinaron pérdidas que superaban los 5 mil millones de pesos. Este resultado, se comunicó al Grupo de Accionistas Residuales de Banpaís (Grupo de Apoyo, que no estaba involucrado en operaciones irregulares y que tenía la expectativa de recuperar el banco o por lo menos sus inversiones). Antes de la intervención, el Presidente del Consejo de Administración de Banpaís, había comentado que las pérdidas del banco no rebasaban los 400 millones de pesos, cálculo hecho sobre la base de las antiguas reglas contables de valuación. El cálculo del equipo de intervención trabajó con métodos de valuación de mercado más estrictos.

Ante las discrepancias de cálculos, la CNBV, el Interventor-Gerente y el Grupo de Accionistas Residuales acordaron contratar un despacho externo de reconocido prestigio sin conflicto de intereses, para valorar al banco, determinar las deficiencias de reservas y de capital, y recomendar un plan de regularización, que incluía la conveniencia de proceder al cierre del banco y de las filiales del Grupo Financiero. Se seleccionó para esa labor a la casa Rothschild México, S.A. de C.V., y se determinó que el diagnóstico del banco inglés sería complementado con la labor de Mancera, S.C. Ernst & Young, el despacho de auditoría contable que identificaría la situación de las reservas preventivas del banco.

Los resultados de Rothschild y del despacho contable revelaron los siguientes resultados:

- a) Al 30 de junio de 1995, Banpaís requería recursos de capital por 6 mil 782 millones de pesos (aproximadamente 1 mil 112 millones de dólares al tipo de cambio de 6.10 pesos por dólar). Ante el entorno volátil del tipo de cambio y de la tasa de interés y los efectos profundos de la recesión económica, las pérdidas crecieron y para agosto

de 1996 alcanzaron los 11 mil 013 millones de pesos.

- b) No se recomendaba la quiebra y cierre de Banpaís por el tamaño y concentración de sus activos, en virtud del momento delicado existente en el país. Rothschild señaló que el cierre del banco implicaba un elevado riesgo asociado con la percepción de que los mercados financieros esperarían más inestabilidad financiera, lo que podría conducir a que las tasas de interés domésticas se duplicaran, alcanzando un nivel superior al 200% a tasa anualizada. Hay que recordar que el tipo de cambio peso-dólar en 1995 fue el más volátil del mundo; una volatilidad parecida experimentaba el mercado doméstico de tasas de interés. Cabe señalar que la misma volatilidad de los mercados financieros apremiaba a los encargados del rescate a realizar acciones de precisión para reducir los costos de dicho rescate.
- c) La filial Asemex podía mantenerse como negocio en marcha (igual que Banpaís). Rothschild recomendó su venta a efecto de aplicar recursos para disminuir las pérdidas del banco.
- d) La Casa de Bolsa Mexival, también podía mantenerse como un negocio en marcha, ser vendido y obtener recursos para afrontar las pérdidas del banco.

Dada la existencia del Grupo de Accionistas Residuales que luchaba por obtener una recuperación patrimonial, la complejidad del marco legal propiciaba que una capitalización de FOBAPROA del banco y una dilución completa de los accionistas (del Grupo de Apoyo o residual) podría conducir a demandas judiciales, que hubieran dificultado el saneamiento financiero. Se optó entonces por un esquema de segregación de activos, que incluía incentivos de cobranza, a través del cual el Grupo Residual de Accionistas podría re-

cuperar hasta el 19% del capital social del banco, lo que no sucedió en los hechos.

Con estos acuerdos, parecía que el saneamiento de Banpaís y su venta podrían ser realizadas el mismo año de la intervención, pero no surgieron compradores potenciales serios hasta principios de 1996.

216

Mientras tanto, el avance de la cartera vencida en dólares aumentó la posición de riesgos cambiarios globales del banco. El corto en dólares resultante de la posición global de riesgos cambiarios de la institución creció por la aplicación de las provisiones de reserva crediticia por el aumento de la cartera vencida experimentada por la institución. Banpaís (y muchos otros bancos), para nivelar el corto en dólares, tuvo que salir a comprar dólares en el mercado spot, presionando al peso (septiembre de 1995).

Con estos eventos, el plan de estabilización del gobierno no daba resultados, la volatilidad del peso se incrementaba, y las tasas de interés se mantenían en niveles elevados. Fue en ese momento, en que el gobierno, desesperado, comenzó a experimentar con cambios en el esquema ortodoxo de estabilización económica. En esos cambios, los bancos intervenidos gerencialmente de manera directa (incluido Banpaís), jugaron un papel extraordinariamente útil como instrumentos de política económica, como a continuación se demostrará.

Durante todo 1995, Banpaís salía diariamente al mercado de dinero interbancario y demandaba recursos por 15 mil millones de pesos (sólo colocaba pagarés entre 1 y 7 días por la incertidumbre existente). Otros bancos como Bancrecer, Union y Serfin salían al mercado con posiciones mayores o similares. Las cuantiosas necesidades de dinero y liquidez de los bancos intervenidos se reflejaban en el mercado interbancario, incluido el de nivelación, en el que no era difícil ver que los bancos, se excediesen en los límites establecidos

por la autoridad monetaria en el régimen de saldos promedios cero. A estas enormes presiones se agregaban las del mercado de cambios interbancario, las posiciones cortas en moneda extranjera de los bancos (activos-pasivos en dólares) se tornaban más negativas por el crecimiento de las carteras vencidas en moneda extranjera (y en pesos). La presión era inmensa.

Una disgracia: la participación de los bancos intervenidos en el proceso de estabilización macroeconómica

Enfrentados a estas ingentes presiones, las autoridades financieras realizaron diversas acciones, algunas de las cuales se efectuaron con la participación activa de los bancos intervenidos, como Banpaís. Destacan las siguientes:

217

1. Intervenciones financieras para estabilizar el mercado de tasas de interés:
 - a) Banxico realizó cambios al mercado bancario de nivelación. De esta manera, de ser un mercado en el que los cortos o largos de las posiciones en pesos de las tesorerías bancarias se cubrían en la mañana (antes de que iniciaran las operaciones del día) del día siguiente del cierre de operaciones, se pasaron a cubrir el mismo día en la tarde-noche. La idea era disminuir las especulaciones que se daban en los sobregiros y faltantes de recursos de los bancos.
 - b) Banxico determinó cambios en los límites de tolerancia de los porcentajes en que podían excederse los bancos en relación al régimen de saldos promedio diario cero, que había establecido como parte de las acciones monetarias de control.
 - c) Las autoridades determinaron que los bancos intervenidos con cuantiosas necesidades de fondeo (sólo Banpaís tenía necesidades cercanas a 15 mil millones de pesos en

un día corriente, Banco Unión, Cremi, Bancrecer, Serfin, Inverlat, y Mexicano tenían también enormes necesidades de fondeo de recursos de tesorería) tenían que salir del mercado interbancario de tesorería a efecto de que ya no siguieran presionándolo. La forma de hacerlo fue sumamente ingeniosa. El gobierno utilizó los recursos de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento como FIRA. De esta manera, se determinó, por ejemplo, que FIRA adquiriera pagarés de Banpaís en pesos y en dólares por poco más de 10 mil millones de pesos. Operaciones similares se realizaron con Unión y Cremi y con bancos intervenidos *in facto* como Bancrecer. Así, los bancos intervenidos se salieron del mercado interbancario, lo que alivió las presiones de este mercado y las tasas de interés comenzaron un movimiento a la baja.

- d) Banxico asumió el riesgo de mercado (el riesgo de tasas de interés) derivado de las reestructuras crediticias que los bancos realizaban con los clientes, sobre todo en el mercado hipotecario. El banco reestructuraba el crédito hipotecario o comercial y se pactaba una tasa de interés activa en UDIS con el cliente. El banco tenía en su balance un activo crediticio denominado en UDIS y tenía un pasivo con una tasa de interés en pesos. Si las tasas de interés en UDIS y las tasas de interés en pesos divergían —cosa que podía suceder—, el banco podría experimentar pérdidas de mercado, que presionarían a su balance de por sí deteriorado por la crisis. Para cubrir el riesgo de tasas de interés, Banxico emitió un CETE especial que tomaba el banco a cambio del valor nominal del crédito en UDIS. El CETE especial iba a la parte activa del banco y el valor nominal del crédito en UDIS lo tomaba Banxico como operación fuera de balance. En realidad, el mecanismo de CETES especiales era un *swap* de cobertura de tasas de

interés, que permitía al banco transferir el riesgo de tasa (tasa en UDIS vs. tasa en pesos) a Banxico. Así, las pérdidas de mercado de los bancos por las reestructuras en UDIS fueron absorbidas por Banxico.

- e) Banxico realizó en 1995 préstamos al FOBAPROA para que el fondo actuara sin las restricciones financieras que tenía en ese año crítico, para instrumentar los programas de rescate sin desestabilizar el mercado financiero. Posteriormente, el gobierno utilizaría el remanente operativo de Banxico para sanear a bancos grandes con problemas de solvencia como lo sería Serfin.

219

II. Intervenciones para estabilizar el mercado cambiario del peso-dólar

- a) En 1995, la CNBV cambió las reglas de cómputo para determinar las provisiones de reservas crediticias, y la mecánica de calificación de la cartera crediticia. Estas disposiciones de la CNBV implicaban que un crédito que cayera en cartera vencida, tenía que reservarse al 60% respecto del valor de los créditos vencidos. Si la cartera en dólares se deterioraba, aumentaba la cartera vencida en moneda extranjera, entonces la aplicación de las provisiones significaba un aumento de los pasivos en dólares y una reducción de los activos en dólares, significando un incremento de la posición corta global en dólares de los bancos por riesgo cambiario. Para nivelar el corto en dólares, los bancos tendrían que salir a comprar dólares en el mercado *spot* para cumplir con los requerimientos regulatorios en moneda extranjera. Al salir los bancos a comprar dólares se generaban fuertes presiones en el mercado de cambios en contra del peso.

Para enfrentar estas presiones en el mercado *spot* de cambios, Banxico celebró operaciones derivadas en dóla-

res con los bancos. La idea era limitar los efectos cuantitativos de la nivelación de los cortos en dólares que tenían que hacer los bancos por sus posiciones de riesgo cambiario en el mercado *spot*. Si la diferencia entre los activos y pasivos en dólares se tornaba negativa, excediendo los límites tolerables por la regulación, el banco tenía que comprar dólares en el mercado *spot* presionando al peso. Con el nuevo mecanismo, en lugar de que los bancos adquirieran dólares, Banxico propuso a los bancos que celebraran contratos de futuros (*forwards*). Así, el banco que necesitaba adquirir dólares para nivelar su corto global cambiario adquiriría una posición larga (compra de dólares a futuro) y Banxico asumía una posición corta (venta de dólares a futuro) a un tipo de cambio fijado por las cotizaciones del *Chicago Mercantile Exchange*. El banco sólo realizaba un depósito en dólares en la cuenta que le llevaba Banxico, que representaba un porcentaje pequeño (menos de 10%) del valor del contrato. De esta manera, el banco no necesitaba comprar dólares en el mercado *spot* cambiario, sino sólo un monto inferior de dólares (menor al 10%) e igual al monto de depósito que exigía el contrato *forward* con Banxico.

De esta manera, el banco o los bancos podían nivelar su corto cambiario en moneda extranjera presionando marginalmente al mercado *spot* de cambios con lo cual aligeraba las presiones en contra del peso. Si el tipo de cambio en el mercado de futuros de Chicago operaba en contra del banco y se registraba una apreciación del peso, la posición del banco en el contrato se deterioraba, requiriéndose más margen de depósito. Si el peso se depreciaba Banxico registraba una pérdida de valuación, y el banco obtenía ganancias. Con el contrato *forward* cambiario «Banxico-Bancos», el instituto central quitó presiones al

mercado cambiario derivadas del aumento de la cartera vencida en dólares de los bancos y de la necesidad de incrementar sus provisiones en dólares o de nivelar sus posiciones de riesgo cambiario. El mecanismo comenzó a funcionar para el último trimestre de 1995 y los especuladores contra el peso perdieron, al apostar en contra de las necesidades de compra de dólares de los bancos por el deterioro de sus carteras vencidas en moneda extranjera. Lo que no contemplaron los especuladores, fue el mecanismo instrumentado por Banxico con los bancos intervenidos, el resultado fue que, hacia el final del año, los especuladores perdieron al apostar a cotizaciones arriba de 12 pesos por dólar, en tanto que el peso en ese trimestre se apreció, hecho indicativo de que el mecanismo funcionaba y sería de gran utilidad para estabilizar el mercado de cambios en 1996.

221

En síntesis, Banpaís y los bancos intervenidos gerencialmente realizaron contratos *forward* con Banxico, para nivelar su posición de riesgo cambiario cuando se incrementaba su cartera vencida en dólares y con ello quitaron presiones al mercado cambiario.

- b) Permuta de bonos *Brady* y bonos globales. A mediados de 1995, el gobierno de México decidió repagar su adeudo con el gobierno de Estados Unidos asociado con el rescate financiero, el cual tenía una tasa de interés elevada. Los bancos intervenidos, notablemente Banpaís, tenían como parte de sus activos posiciones cuantiosas de Bonos *Brady*, resultantes de pagos efectuados por accionistas bancarios al banco para liquidar sus adeudos con la institución (por concepto de créditos relacionados). La emisión del bono global por el gobierno de México para obtener recursos y amortizar parte de la deuda contratada con el gobierno estadounidense y organismos inter-

nacionales, se efectuó libremente y fue un éxito, que fue saludado por los mercados financieros como un síntoma de confianza para México. Cabe señalar que una parte de la demanda del bono global emitido por el gobierno (que significaba un regreso del país a los mercados financieros internacionales) no fue demanda internacional, sino simplemente la conversión de los bonos *Brady* que tenían en sus activos los bancos intervenidos, por bonos globales. De esta manera, los bancos intervenidos coadyuvaron a la estabilización de los mercados financieros de tasas de interés. Por tanto, nos parece que es exagerada la idea de que fue el régimen de tipo de cambio flotante lo que ayudó a estabilizar el mercado financiero en 1996.

El desenlace de la intervención

Una vez que se comenzó a estabilizar la economía, los interventores procedieron a resolver las dificultades legales, atenuando los riesgos legales de amenaza de demanda judicial de parte de los accionistas del banco, lo que permitió proceder a su venta. Sin embargo, la acumulación de nuevas pérdidas de Banpaís implicó la necesidad de una recapitalización por 11 mil 013 millones de pesos, más una inyección en efectivo proveniente de recursos presupuestarios por 6 mil 741 millones de pesos. Capitalizado Banpaís y al ser FOBAPROA el accionista principal, se creó un vehículo financiero al cual se traspasaron los créditos malos del banco (*bad bank*) por 8 mil 047 millones de pesos, como contraprestación el banco recibió un pagaré FOBAPROA. Asimismo, el 31 de marzo de 1997, se determinó una venta adicional de cartera por 8 mil 400 millones de pesos menos 4 mil 534 millones de reservas crediticias. Una vez recapitalizado y estabilizado el margen financiero de Banpaís se procedió a su venta. Este proceso fue conducido por Rothschild. Destacan los siguientes procesos:

- * Elaboración de un memorándum el cual contenía las bases de licitación y la información financiera del banco,
- * Se contactaron 85 instituciones financieras de las cuales ocho mostraron interés (Argentaria, BBV, Banregio, Grupo Financiero InverMéxico, Bank of America Corporation, Infisa, S.A. Invex Grupo Financiero y Grupo Financiero Banorte) en adquirir Banpaís,
- * Se realizó un *due diligence* (acceso a la información, entrevistas con funcionarios, presentación de propuestas),
- * El 4 de agosto de 1997 se presentaron propuestas por el 81% del capital de Banpaís de tres instituciones BBV, Banorte e Invex.
- * El 29 de agosto de 1997 se anunció que el ganador de la subasta fue Banorte.

223

Ganancias ilícitas

Llama la atención que durante el curso de la Intervención Gerencial, se detectaron irregularidades con los pagarés interbancarios de Banpaís, que condujeron a descubrir y revelar ganancias ilícitas en las operaciones de mesa de dinero con los pagarés de Banpaís y de otros bancos a favor de intermediarios financieros no regulados, y en contra de instituciones públicas, como el IMSS. La tesorería del IMSS experimentó pérdidas por más de 300 millones de pesos, a favor de ciertas intermediarias no reguladas y de algunas casas de bolsa. Estas irregularidades detectadas por la intervención de Banpaís, condujeron a la intervención del Grupo Financiero Anáhuac y de Banca Confía.

Las intervenciones gerenciales revelaron un patrón sistemático de irregularidades y fraudes genéricos, que conectaban a la institución intervenida con otras instituciones. Las intervenciones gerenciales directas afectaron a bancos medianos y chicos, y mostraron una red sistémica de fraudes genéricos relacionados entre sí, en relación con el manejo de

la cartera crediticia y con operaciones financieras en las tesorías bancarias y no bancarias, y que comprendió a bancos como Banco Obrero y corporativos como el IMSS.

La intervención de Banpaís (con el apoyo de la CNBV) identificó con claridad y precisión la magnitud de las operaciones irregulares del banco, y del Grupo Financiero Asemex-Banpaís, De las operaciones irregulares detectadas, destacan las siguientes, que son especialmente reveladoras de la forma que operaron accionistas y administradores bancarios en la conducción de los bancos con independencia de los efectos que tuvo la crisis financiera en el sistema bancario.

224

El grupo de accionistas dominantes de Banpaís, y de GFAB, generó adeudos con siete bancos por 5 mil 569.5 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

- a) Banca Unión (1 mil 011.9 millones de pesos), Banorie (103.6 millones de pesos), Banca Confía (644.5 millones de pesos), Banco Capital (271.1 millones de pesos) Inverlat (442.1 millones de pesos), Interestatal (164.3 millones de pesos) y Banpaís (2 mil 931.9 millones de pesos).⁴¹
- b) Otorgamiento de créditos irregulares de Banpaís a corporativos industriales e intermediarios financieros.
- c) Realización de operaciones prohibidas en la Ley del Mercado de Valores entre Banpaís y un intermediario financiero.
- d) Emisión de avales del Presidente del Consejo de Administración del banco a créditos bancarios en los que los beneficiarios eran accionistas de tres bancos.

Se ha dicho que el sistema de compensación de bonos existente en el sistema financiero de Estados Unidos fue un elemento de la Gran Crisis Financiera y Bancaria de 2007-2009. En el caso concreto de Banpaís, había un esquema de incentivos

41 Al 30 de abril de 1998.

establecido por el grupo de accionistas dominante, basado en un sistema de compensaciones, que impulsaba la realización de operaciones de alto riesgo para maximizar las utilidades de corto plazo, en detrimento de la visión estratégica de largo plazo. Este sistema de bonos, remuneraciones y compensaciones favoreció a los accionistas dominantes del banco y a administradores clave de la institución. En 1992, se creó en Banpaís un Comité para autorizar bonos especiales. El Comité aprobó bonos de actuación y remuneraciones sin la autorización del Consejo de Administración del Banco. Entre 1992 y 1994, el Presidente del Consejo de Administración del Banco obtuvo ingresos aproximadamente por 83.7 millones de pesos que incluyeron bonos de actuación tanto en dólares como en pesos.

225

Días después de la Intervención Gerencial de Banpaís, se determinó la congelación de los recursos existentes en ciertos fondos integrados por bonos de actuación y comisiones a favor del equipo clave de tesorería de Banpaís, por las *operaciones financieras sintéticas* realizadas, y que valuadas al instrumentarse, generaban utilidades de valuación (*paper-profits*) sobre las cuales se pagaban las comisiones. Estas operaciones contenían elevados riesgos financieros, generando cuantiosas pérdidas a Banpaís después del colapso del peso en diciembre de 1994.

El Presidente del Consejo de Administración de Banpaís contrató para el banco al equipo de tesorería, que originalmente se había formado en Citibank México. Éste estaba integrado por expertos en las sofisticadas operaciones financieras con productos derivados, y que hacían esta clase de operaciones con recursos tecnológicos avanzados, lo que les permitía obtener arbitrajes de tasas de interés y de operaciones cambiarias. Este poderoso equipo de tesorería le permitió a Banpaís contar con una fuente ilimitada de fondeo de 1992 hasta el 20 de diciembre de 1994 para la expansión de

su portafolio crediticio, y superar las limitaciones de su exigua base de depósitos tradicionales que tenía la institución. Es una lástima que no exista una documentación detallada y pública de operaciones similares para otros bancos, que permita investigar la magnitud cuantitativa del crimen financiero de cuello blanco que acompañó a la expansión crediticia del sistema bancario de México de 1992 a 1994.

226 El 29 de agosto de 1997, en subasta pública conducida por Rothschild, Banorte ganó la licitación y adquirió a Banpaís. En enero de 1998, Manuel Espinosa de los Monteros se retiró de la institución, siendo Director General de Banpaís. La concentración de esfuerzo que requirió al ex Interventor vender Banpaís fue enorme, al grado que tuvo que dejar la intervención del Grupo Financiero Anahuac. De entonces a la fecha, el ex Interventor Gerente se retiró a actividades privadas, ya no siguió las vicisitudes del rescate bancario y tantas polémicas que generó en el país entre los distintos partidos políticos y la sociedad. Manuel Espinosa de los Monteros, guarda un recuerdo positivo de la actuación de Eduardo Fernández como Presidente de la Comisión Bancaria a quien en privado calificaba como un «personaje fuera de serie». Dada esta circunstancia, la evaluación siguiente se realizó sin el concurso de Manuel Espinosa de los Monteros, quien por otra parte se abstiene de emitir opinión sobre su contenido.

Errores en las intervenciones gerenciales directas⁴²

El auditor Michael Mackey determinó que una de las causas del elevado costo fiscal derivado del rescate bancario, se asocia al hecho de que en el sistema financiero de México durante la crisis FOBAPROA, no había un mecanismo legal y operativo

42 A partir de esta sección, el contenido es responsabilidad única de Francisco Javier Vega Rodríguez.

para proceder a un cierre eficiente y rápido de un banco en problemas. Bajo esta óptica, una medida imperfecta de la eficiencia de la CNBV y de los interventores bancarios es el tiempo en que tardaron en proceder a resolver la situación financiera del banco intervenido, es decir, el periodo de tiempo que transcurrió entre la identificación de las operaciones irregulares y el momento en que se decretó la intervención gerencial o administrativa. Al respecto definimos los siguientes criterios:⁴³

- * Intervención gerencial muy eficiente: $TTIP \leq 6$ meses (donde TTIP es el tiempo transcurrido desde el momento en que se detectan las irregularidades hasta que inicia la intervención bancaria)
- * Intervención gerencial semieiciente: $6 \text{ meses} < TTIP \leq 10 \text{ meses}$
- * Intervención gerencial deficiente: $TTIP > 10 \text{ meses}$

227

El cuadro 4 muestra los resultados de aplicar el índice cuantitativo de respuesta de la CNBV, una vez que descubre irregularidades en el banco supervisado y actúa. Los datos consignados en dicho cuadro revelan lo siguiente:

- * En ocho de las 12 intervenciones gerenciales, la reacción de la CNBV a los hallazgos de irregularidades y la declaración de la Intervención Gerencial fue deficiente. En 3 de las intervenciones gerenciales, la reacción de la CNBV fue muy eficiente.
- * En sólo una intervención, la respuesta de la CNBV fue semi-eficiente.
- * La respuesta tardía de la CNBV para la mayoría de los casos incrementó el costo fiscal del rescate bancario.

43 Con este criterio no se evalúa la calidad en sí de la intervención gerencial, sino la calidad cuantitativa de la respuesta de la CNBV para actuar a partir del momento que descubre las operaciones irregulares del banco, las cuales se alejan de las sanas prácticas bancarias.

CUADRO 4
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
BANCARIA Y DE VALORES A LOS HALLAZGOS DE SU SUPERVISIÓN

Banco	Problemas identificados	Fecha de intervención	Tiempo transcurrido (TTPI)	Respuesta de la CNBV
1. Anáhuac	Marzo 1996	Noviembre 1996 (Intervención Gerencial)	8	Semi-eficiente
2. Banpaís	Septiembre 1994	Marzo 1995 (Intervención Gerencial)	6	Muy eficiente
3. Capital	Octubre 1994	Mayo 1996 (Intervención Gerencial)	19	Deficiente
4. Confia	Marzo 1994	Agosto 1997 (Intervención Gerencial)	41	Deficiente
5. Cremi	Febrero 1994	Julio 1994 (Intervención Administrativa)	5	Muy eficiente
		Septiembre 1994 (Intervención Gerencial)	7	Semi-eficiente
		Promedio	6	Muy eficiente
6. Industrial	Junio 1996	Febrero 1998 (Intervención Gerencial)	20	Deficiente
7. Interestatal	Marzo 1995	Septiembre 1995 (Intervención Gerencial)	6	Muy eficiente
8. Obrero	Octubre 1991	Noviembre 1995 (Intervención <i>de facto</i>)	49	Deficiente
		Mayo 1997 (Intervención Gerencial)	67	Deficiente
		Promedio	58	Deficiente

		Octubre 1995 (Intervención de facto)	8	Semieficiente	
		Mayo 1997 (Intervención Gerencial)	27	Deficiente	
9. Oriente	Febrero 1995	Promedio	17.5	Deficiente	
		Enero 1996 (Intervención de facto)	13	Deficiente	
		Noviembre 1996 (Intervención Gerencial)	23	Deficiente	
10. Pronorte	Diciembre 1994	Promedio	18	Deficiente	229
		Mayo 1996 (Intervención Gerencial)	16	Deficiente	
11. Sureste	Enero 1995	Julio 1994 (Intervención Administrativa)	12	Deficiente	
		Septiembre 1994 (Intervención Gerencial)	14	Deficiente	
12. Unión	Julio 1993	Promedio	13	Deficiente	

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Mackey.

Del Informe Mackey, se pueden identificar los elementos esenciales de la evaluación del auditor canadiense, que cubrió el periodo 1995-1998, respecto a las intervenciones gerenciales, lo que puede sintetizarse en los siguientes términos:⁴⁴

- * Las intervenciones se sujetaron al principio establecido por el gobierno de no permitir que ninguna institución

44 El auditor Mackey consideró difícil evaluar el desempeño de los interventores debido a la falta de objetivos específicos de desempeño; la naturaleza no cuantitativa del trabajo desempeñado; y los problemas y las circunstancias diversos en cada uno de los bancos, que requirieron diferentes medidas correctivas.

de banca múltiple dejara de honrar las obligaciones con sus acreedores y depositantes.

- 230
- * Las intervenciones no se basaron en un criterio específico. No se demostró que los bancos intervenidos gerencialmente fueran la opción más costosa, como argumentaba la CNBV para proceder a las intervenciones disfrazadas. Mucho más grave fue la decisión de no cerrar oportunamente instituciones claramente insolventes, dejando que se convirtieran en hospitales bancarios.
 - * Al no identificarse soluciones apropiadas para resolver oportunamente las irregularidades detectadas, se prolongó la resolución a estos problemas.
 - * Los interventores tenían poca autoridad para la toma de decisiones, no obstante que disponían de mucha discrecionalidad y margen de maniobra para actuar.
 - * Sólo después de que la intervención permitía revisar a profundidad el banco fue cuando se evidenció la gravedad de la situación, lo que revela una falta de regulación y supervisión preventivas por parte de la CNBV.
 - * La reducción del personal y de costos practicada en las intervenciones no fue eficaz.
 - * La CNBV no tenía un mecanismo claro para cerrar los bancos insolventes, situación que se hizo clara hasta el advenimiento del IPAB.
 - * Existencia de una pobre recuperación de cartera de los bancos intervenidos, no obstante la concentración crediticia que facilitaba en apariencia la concentración de esfuerzos en los créditos de gran tamaño.
 - * Hubo cambios continuos en los interventores, lo que incidió en la eficiencia del proceso. No es casualidad que Banpaís, que fue el único de los 12 bancos intervenidos que se mantuvo como un negocio en marcha, tuviera un solo interventor gerente durante todo el proceso.

- * Se evidenció la falta de interventores experimentados.
- * Los procesos de intervención fueron largos.
- * Los interventores no tenían protección legal para las acciones que realizaban, lo que implicó que tuvieran pocos incentivos para la liquidación de carteras crediticias.
- * Los interventores tuvieron más éxito en la venta de sucursales en los bancos en que se determinó su liquidación.

Intervenciones *de facto* y Programas de Saneamiento Financiero

En el tema de Intervenciones *de facto* practicadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) entramos a un terreno hasta cierto punto fangoso. Dado que no existe una documentación que corrobore la existencia legal de dichas intervenciones, se corre el riesgo de que la solidez argumentativa no se pueda confirmar plenamente, no obstante, vale la pena correr los riesgos.

Funcionarios de la CNBV manifestaron al auditor canadiense Michael Mackey que el objetivo de la realización de las intervenciones *de facto* era evitar la percepción negativa que tenían los agentes económicos nacionales e internacionales respecto de las intervenciones gerenciales directas. Se vinculaban a estas últimas con costos elevados de liquidación, con la generación de enormes pérdidas crediticias y de depósitos, y con el mantenimiento de otros costos onerosos incluidos los de capacitación. Los funcionarios de la CNBV esperaban que un acuerdo entre la parte interesada en comprar un banco candidato a ser intervenido, y la parte interesada en su venta (autoridades financieras y accionistas) fuera alcanzado a la mayor brevedad. Ante esta perspectiva, la CNBV tomó la decisión de que mientras el proceso de adquisición no se llevara a cabo legalmente, la institución compradora se encargaría de administrar el banco, y en esa condición actuara como

interventor *de facto*. La percepción de los funcionarios de la CNB sobre los efectos de una intervención gerencial resultó equivocada, dado que la evolución de los acontecimientos demostraría que las instituciones intervenidas *de facto* y no las intervenidas gerencialmente serían las que más costo fiscal generaron durante su rescate.

232 El auditor Mackey señaló en su informe entregado a la Cámara de diputados la existencia de tres bancos intervenidos *de facto*: Banca Serfin, Inverlat y Bancrecer (menciona también que un tiempo estuvieron intervenidos *de facto* Banco Obreiro, Banco de Oriente, y Pronorte). Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, incluyó en el Programa de Saneamiento Financiero nueve instituciones bancarias (Serfin, Inverlat, Bancrecer, Promex, Mexicano, Bancen, Atlántico, BBV e Interacciones) en las que la CNBV y las autoridades financieras de alguna forma intervinieron en su administración mientras se saneaba o se liquidara la institución, sin que existiera intervención gerencial directa, hasta que el IPAB tomaba el control de esas instituciones o de sus pasivos y activos.

Por otro lado, la fiscalización y la evaluación del desempeño a las autoridades durante el saneamiento financiero de las instituciones intervenidas *de facto*, como la de Serfin, se complicó enormemente cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su resolución de los autos de la controversia constitucional 91/2003, determinó que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) carecía de facultades para revisar las operaciones celebradas por el FOBAPROA ya que resulta contrario a los principios de anualidad y definitividad que debe observar el ente de Fiscalización Superior de la Federación.⁴⁵ Para el Programa de Fiscalización 2004, la ASF

45 Con esta resolución la SCJN cortó de tajo el ambicioso programa de fiscalización y rendición de cuentas al rescate bancario que se proponía realizar el Congreso a través de su

como consecuencia de la determinación de la SCJN, dejó sin efecto siete auditorías:

1. Evaluación del Saneamiento Financiero del Grupo Financiero Inverlat, S.A. de C.V., y de Banco Inverlat.
2. Evaluación de las Operaciones de Intervención, Saneamiento Financiero y Liquidación del Banco Capital, S.A.
3. Evaluación de las Operaciones de Intervención y Liquidación del Banco Anáhuac, S.A.
4. Evaluación de las Operaciones de Intervención, Saneamiento Financiero y Enajenación de los Títulos Representativos del Capital Social de Banca Confía, S.A.
5. Seguimiento de las Operaciones en el Proceso de Liquidación del Banco del Sureste, S.A.
6. Evaluación de la Enajenación de la Red de Sucursales y Seguimiento de las Operaciones de Liquidación del Banco Industrial, S.A.
7. Venta de Bienes. Cartera Corporativa de Banca Cremi, S.A., (Cremi); de Banco Capital, S.A. (Capital); de Banco Interestatal, S.A. (Interestatal); de Banco Promotor del Norte, S.A. (Pronorte); y de Banco de Oriente, S.A. (Oriente).

233

En relación a la magnitud del quebranto de las instituciones intervenidas *de facto*, la ASF determinó costos fiscales muy gravosos. Para Serfin estimó un costo fiscal en relación a los programas de apoyo a los ahorradores de la banca de 122.2 miles de millones de pesos a diciembre de 2004. Algunos analistas señalaron que ese costo estaba subvaluado. De manera similar, podría haber subvaluación en los costos fiscales determinados por la ASF para el saneamiento financiero de Bancrecer, Inverlat y Bancen entre otras instituciones intervenidas *de facto*. Sus costos ascendieron, respectivamen-

te, a 132.7, 88.4 y 23.8 miles de millones de pesos.

El saneamiento financiero de Serfin, de Bancrecer, de Inverlat y de Bancen ilustra muy bien el cúmulo de problemas que rodearon a las intervenciones *de facto* practicadas por la CNBV, y que propiciaron elevados costos fiscales. Por esta razón, se impone una revisión del saneamiento de estos cuatro bancos para entender a profundidad la dinámica de las intervenciones *de facto*, como fueron practicadas por la CNBV.

234 **La Intervención de facto de Serfin**

La intervención de Serfin fue decretada informalmente por la CNBV en abril de 1996 y terminó en julio de 1999, cuando intervino el IPAB. El grupo Vitro adquirió Serfin como resultado de la privatización bancaria. A raíz de la grave crisis financiera, la institución participó en los programas de rescate financiero: Programa de Ventanilla de Liquidez en dólares de Banxico, y Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE). Respecto a este último, en 1995, Serfin le vendió obligaciones subordinadas al FOBAPROA por 3 mil 200 millones de pesos, lo que obligaba a los accionistas del banco a no pagar dividendos mientras FOBAPROA tuviera en su poder esas obligaciones subordinadas. Ante esta perspectiva, los accionistas de Serfin decidieron recomprar en ese mismo año al FOBAPROA dichas obligaciones, aplicando los recursos obtenidos de la venta de la almacenadora, la arrendadora del Grupo Financiero Serfin, y la aportación de capital proveniente de Vitro. Conforme transcurría 1995, la situación financiera de Serfin presentaba un deterioro considerable, lo que obligó a sus accionistas a participar en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). Serfin vendió al FOBAPROA los derechos de flujo de parte de su cartera por un monto de 4 mil 340 millones de pesos, a cambio de un pagaré, denominado FOBAPROA Tramo I.

La severidad de la recesión experimentada por la economía mexicana en 1995 tuvo efectos devastadores para Serfin, y su cartera vencida no cesaba de crecer. La situación se tornó tan compleja, que los mercados financieros internacionales pensaban que Serfin estaba en una condición de quiebra técnica, y que podría arrastrar en su caída al resto de los bancos que operaban en México.⁴⁶ Ante este ominoso panorama, los funcionarios de Serfin realizaron un *road show* internacional a efecto de transmitir a los acreedores internacionales de la institución que Serfin sería apoyada por el Gobierno, y que no dejaría de honrar sus compromisos con sus depositantes y especialmente con sus acreedores nacionales e internacionales. Este *road show* no fue suficiente, por lo que las autoridades tuvieron que aplicar medidas de control más extremas. En este entorno cargado de incertidumbre, las autoridades de supervisión concluyeron que no era conveniente intervenir gerencialmente a Banca Serfin, pero era claro que tenían que mantener un control estricto del banco. Para no atemorizar a los mercados financieros internacionales con el fantasma de la nacionalización, se procedió a una *intervención de facto*, en abril de 1996, momento en que la CNBV removió al director general del banco, Abelardo Morales, y nombró como nuevo director a Adolfo Lagos, funcionario con larga trayectoria en la banca mexicana, formado en el Bancomer de Manuel Espinosa Yglesias

La *intervención de facto* de Serfin generó ambigüedades legales y operativas que a la postre dificultarían la conducción del banco por el funcionario propuesto por la CNBV. El Grupo de Accionistas de Control del Grupo Financiero Serfin (GACGFS), encabezado por la familia Garza Sada, no obstan-

⁴⁶ Nota del editor: Este riesgo era real pues Serfin era el tercer banco más grande del sistema bancario mexicano.

te que su capital se volvía negativo, seguía ejerciendo presión sobre la conducción de la institución. Así, propuso un Plan de Saneamiento Financiero de Serfin basado en las siguientes acciones:

236

- * Aumentar el capital por un monto de 9 mil 984 millones de pesos.
- * Realizar una segunda venta de cartera al FOBAPROA. Esta segunda venta implicaría condiciones favorables en las tasas de interés de los pagarés FOBAPROA. La tasa de interés CETE a 90 días aplicable convencionalmente a los pagarés se sustituía por la más alta tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) para los tres primeros años. La tasa de interés CETE aplicable para los restantes seis años de vigencia del pagaré sería la tasa cete menos 1.35 puntos porcentuales. Al pagaré emitido por FOBAPROA se le denominaría FOBAPROA II o Tramo II.
- * Se transferirían al FOBAPROA el control de un número de operaciones no rentables de Serfin.
- * Se buscaría un socio capitalista para Serfin.

El Plan Financiero del Grupo de Accionistas de Control fue aceptado por FOBAPROA, y con él los reguladores financieros aceptaron condiciones que beneficiaron a los accionistas de Serfin, lo que redundó en un incremento del costo fiscal del rescate financiero de la institución. Los beneficios que FOBAPROA otorgó a los accionistas de Serfin fueron los siguientes:

- * FOBAPROA incrementaría sustantivamente el monto de la compra de cartera respecto del de la primera operación. La compra de cartera sería por 19 mil 968 millones de pesos.
- * FOBAPROA adquiriría cartera bruta de Serfin casi igual a la cartera neta, dado que las reservas de dicha cartera eran muy exiguas del 1%.

- * Las tasas de interés pactadas para el pagaré FOBAPROA para este segundo tramo eran similares a las del primer tramo.

En junio de 1996 FOBAPROA realizó, como parte del saneamiento de Serfin, una operación compleja que simulaba ser una operación financiera internacional, pero que en realidad era un préstamo a Serfin del propio FOBAPROA. La integración de la operación era la siguiente: los accionistas dominantes de Serfin (grupo de control) capitalizaban al banco con 360 millones de dólares. Los recursos de esta aportación provendrían de tres fideicomisos constituidos en ING Bank (México). Las garantías del financiamiento serían las mismas acciones. Asimismo, el banco extranjero ING Bank (Dublin) estaba fondeando la operación de ING México, lo que daba la apariencia de que habían entrado recursos del mercado financiero internacional. A su vez, los 360 millones de dólares aportados por ING Bank Dublin eran financiados por un fideicomiso radicado en New Jersey denominado Eagle Trust. Tiempo después, se revelaría que Banco Obrero de México había concedido un crédito a Eagle Trust por 360 millones de dólares, por lo que en realidad la capitalización de Serfin por 360 millones de dólares era con recursos del FOBAPROA. Esta compleja operación fue completada con la compra de Bonos Brady por el Grupo de Control de Serfin, los cuales serían intercambiados por acciones. Los Bonos Brady que tenían un valor de mercado muy inferior a su valor nominal, fueron vendidos al gobierno que los adquirió a su valor nominal, lo que implicó un subsidio a los accionistas. Finalmente, el crédito otorgado por Banco Obrero fue quebrantado y se traspasó a FOBAPROA.

Una operación similar por su complejidad técnica financiera pero de gran sencillez conceptual, fue la que se realizó el 26 de julio de 1996. En esa ocasión, Serfin emitió obligaciones

subordinadas en el mercado internacional de capitales, por un monto de 290 millones de dólares. Para esta colocación se eligió como *market maker* (o *loan contractor* como se le conoce en Europa) al banco J.P. Morgan, quien tomaría la emisión como posición propia, para colocarla después a través de su red corporativa mundial en los mercados financieros internacionales. Sin embargo, los mercados estaban pasando por dificultades (en 1994 había habido una crisis de derivados, y en 1996 apenas se estaban recuperando), por lo que J.P. Morgan no pudo colocar las obligaciones, a pesar de que pagaban una tasa de interés atractiva de Libor +2.25%. J.P. Morgan se vio obligado a mantener la posición en sus libros durante 14 meses. Después se conocería que J.P. Morgan en realidad no había sido un *market maker*, sino un bróker. Recuérdese que el *market maker*, al crear liquidez, asume el riesgo financiero de la colocación, mientras que el bróker no asume riesgos, sólo cobra comisiones. Una vez que se comprobó que no había mercado para las obligaciones financieras de Serfin, J.P. Morgan le vendió dichas obligaciones al FOBAPROA a un valor de 319 millones de dólares, con una ganancia sobre los 290 millones que habían «prestado».

Serfin, el tercer banco más importante del sistema bancario mexicano, siguió acumulando pérdidas mientras la recesión económica en el país se acentuaba, lo que requirió de más apoyos del gobierno destacando la realización de cuatro operaciones de compra del FOBAPROA de activos improductivos de Serfin bajo la forma siguiente: a) la adquisición de créditos hipotecarios denominados meseta (créditos que el vencimiento del plazo se condonan por el banco emisor) por 2 mil 646.4 millones de pesos, b) la adquisición de un crédito a la Termoeléctrica Topolobampo por 1 mil 281.1 millones de

pesos,⁴⁷ c) la compra de Bonos *Brady* a valor nominal, que el banco tenía en su cartera de valores y había adquirido a descuento por 2 mil 158.2 millones de pesos, y d) la compra de una cartera de valores de renta fija por 923.8 millones de pesos, que la mesa de dinero de Serfin había pactado a una tasa fija cercana al 10%, generando fuertes quebrantos después de que las tasas de interés habían subido a más del 100%.

El Grupo de Accionistas de Control de Serfin a principios de 1997 presentó un nuevo plan de financiamiento, en el que HSBC adquiriría el 19.9% del capital de Serfin, la instrumentación del plan se sujetó a que FOBAPROA a) concluyera el saneamiento de Serfin y b) que adquiriera más cartera del banco. Asimismo, FOBAPROA, se comprometió a adquirir nueva cartera, el denominado Tramo III, por un monto de 10 mil 300 millones de pesos, de los cuales 5 mil 200 millones de pesos se pagarían con un pagaré FOBAPROA y 5 mil 100 millones de pesos se pagarían en efectivo.⁴⁸ La deuda contingente con el FOBAPROA contratada por Serfin, con estas nuevas operaciones (que incluían 446.5 millones de dólares), tuvo mejoras en los términos de negociación. Por ejemplo, los accionistas de Serfin pagarían el adeudo contra utilidades futuras del banco. Asimismo, se acordó que la institución no podría pagar dividendos. Sin embargo, estas mejoras para el fisco se vieron parcialmente anuladas al no establecerse una tasa de participación de pérdidas compartidas para este tramo de cartera, y al mejorar la tasa de interés del pagaré FOBAPROA relacionado con este tramo. A mediados de 1997,

47 FOBAPROA se comprometió a pagar la adquisición del crédito en efectivo mediante 24 mensualidades.

48 De esta operación por 5 mil 100 millones de pesos, Serfin ajustó el precio de la cartera y regresó 2 mil 100.4 millones de pesos. Sin embargo, esta devolución de dinero fue engañosa en tanto que los recursos devueltos fueron aplicados por FOBAPROA a la capitalización de Serfin.

FOBAPROA adquirió créditos carreteros por 6 mil 943 millones de pesos sin reservas, con el inconveniente de que FOBAPROA pagó esta venta en efectivo.

240 Una vez que FOBAPROA adquirió la cartera de Serfin Tramo III, y que se procediera a la compra de los créditos carreteros y de que el banco vendiera Seguros Serfin a *Lincoln National Corporation*, HSBC adquirió las obligaciones subordinadas que habían estado en poder de *J.P. Morgan* y que había recomprado FOBAPROA. HSBC pagó las obligaciones con Bonos Brady por 174 millones de dólares y el resto por 104.4 millones de dólares en efectivo, adquiriendo de esta manera el 19.9% de Serfin. La forma en que el banco inglés HSBC negoció este 19.9% de Serfin fue extremadamente ventajosa en perjuicio de los contribuyentes nacionales. HSBC condicionó la operación a que el crédito de Banco Obrero ligado a *ING Bank (México)*, y a *ING Bank of Dublin* lo asumiera FOBAPROA, y que el Fondo revisara las condiciones de compra de cartera Tramos I y II. La condición más onerosa exigida al FOBAPROA por HSBC fue el llamado *golden parachute* accionario que comprendió lo siguiente: el valor de capital de HSBC en Serfin correspondiente al 19.9% permanecería inmunizado ante las variaciones de las tasas de interés, y ante posibles reducciones del valor del capital por el avance de la cartera vencida; FOBAPROA absorbería todos los riesgos y restauraría el valor del capital aportado por HSBC en caso de una disminución del mismo, todo ello con el fin de garantizar el porcentaje de aportación del HSBC en 19.9%. Para cumplir lo anterior, FOBAPROA tendría que pagar a HSBC a diciembre de 2003, la diferencia entre el valor del capital a esa fecha en caso de que se depreciara y el valor del capital suscrito al momento de la adquisición del 19.9%. En las renegociaciones de las condiciones de los pagarés FOBAPROA Tramos I y II, los accionistas actuales (y futuros) se vieron favorecidos al per-

mitir el FOBAPROA subir las tasas de interés de los pagarés en dos puntos porcentuales.

No obstante estos apoyos brindados por el gobierno a Serfin, la magnitud de su quebranto financiero era tal, que para mejorar su índice de capitalización se requirieron de más apoyos financieros. En este contexto, la CNBV y SHCP permitieron que se redujera la calidad del capital de Serfin. De esta forma, rubros de baja calidad del capital de la institución aumentaron su participación. Por ejemplo, los impuestos diferidos de Serfin representaron el 81% del capital en 1999. El crecimiento de los impuestos diferidos de Serfin fue descomunal: en marzo de 1997 era de 2 mil 477.7 millones de pesos, mientras que en 1999 la cantidad ascendía a 7 mil 722.1 millones de pesos. En síntesis, el saneamiento de Serfin fue uno de los procesos más costosos del rescate bancario. Extrañamente, fue muy poco auditado por la ASF, cuando merecía una fiscalización más profunda.

241

La Intervención de facto de Bancrecer

La intervención *de facto* de Bancrecer constituyó el saneamiento financiero más costoso del sistema bancario. Ello se debió a que se trató en realidad de un saneamiento de tres instituciones financieras: Bancrecer, Banoro y la caja de ahorro (CANAFI). En la fiesta privatizadora, Bancrecer fue vendido por el gobierno en el año de 1991 por 425 millones de pesos, 2.6 veces su capital, y Banoro fue vendido en 1 mil 137 millones de pesos, es decir 3.95 veces el valor neto de su capital. Al ser bancos privados, la CNB (antes de que fuera nombrado Eduardo Fernández como su presidente), instruyó a los accionistas de ambas instituciones a que se fusionaran. Bancrecer actuó como la institución fusionante y Banoro como la institución fusionada. Cabe señalar que entre 1991 y 1994, los dos bancos expandieron de manera muy agresiva su car-

tera crediticia, proceso en el que prevalecieron prácticas bancarias imprudentes. Entre 1991 y 1994 la cartera crediticia de ambas instituciones creció por un factor de 5 veces.

242 Con la llegada de Eduardo Fernández a la Presidencia de la CNB, el órgano de supervisión bancaria realizó una visita de inspección a Bancrecer que abarcó el periodo de junio a diciembre de 1994. Derivado de esa visita, la CNB determinó la existencia de una gran cantidad de créditos otorgados con intereses bajos y sin estudios de viabilidad, y una gran cantidad de créditos sin garantías. La visita de inspección de la CNB indicó que si bien la mayor parte de la capitalización de Bancrecer fue realizada con recursos frescos, se identificaron 85 millones de pesos como créditos relacionados.

Con la devaluación del peso y el alza de las tasas de interés, se elevó la cartera vencida y la institución comenzó a presentar problemas de viabilidad financiera. Después de un análisis de la problemática de la institución, la CNBV determinó no intervenir gerencialmente a Bancrecer, argumentando el tamaño alcanzado por el banco después de la adquisición de Banoro.

Durante 1995 y 1996, Bancrecer se significó como uno de los bancos con más necesidad de fondeo de corto plazo. Hubo días en que otros intermediarios financieros, bajo el mandato y vigilancia de las autoridades, tuvieron que salir al mercado interbancario de fondeo para captar recursos para Bancrecer. Desde un principio, Bancrecer participó en el programa de liquidez en dólares operado por Banxico, y se inscribió en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, por un monto de 5 mil 20 millones de pesos. La visita de inspección de la CNBV al banco, reveló la existencia de un porcentaje elevado de créditos sin garantía, razón por la cual, la visita desembocó en una *intervención de facto* de Bancrecer. Paralelamente a estos hechos, la CNBV determinó una

intervención *de facto* de la caja de ahorro más grande del país por su número de sucursales «CANAFÓ», y propuso que fuera Bancrecer (una institución orientada a depósitos y créditos masivos, en sectores con bajo nivel de riqueza patrimonial) la que se encargara de la administración de CANAFÓ.

Las autoridades determinaron en 1996 que Bancrecer, a pesar de que se hallaba en virtual estado de quiebra técnica, adquiriera CANAFÓ. En compensación, la CNBV y la SHCP decidieron que FOBAPROA realizara una segunda compra de cartera por 10 mil 688.2 millones de pesos, totalizando las dos compras un valor de 15 mil 706 millones de pesos. El valor de la cartera adquirida por FOBAPROA representó el 67% del valor de los créditos netos existentes en los libros del banco para 1995. Entre esta fecha y junio de 1998, la cartera vencida de Bancrecer se incrementó 7 veces, lo que, aunado al crecimiento de los pasivos en 64 mil millones de pesos, provocó un capital negativo para diciembre de 1998 de 71 mil 824 millones de pesos.

Las pérdidas de Bancrecer se dispararon entre 1995 y 1997 de manera alarmante. A pesar de ello, la CNBV no intervino gerencialmente a la institución, argumentando que no era conveniente por el tamaño del banco, y por la existencia de posibles compradores extranjeros (Argentaria entre otros). La CNBV complementó su razonamiento con el argumento de que no había evidencia de fraude de accionistas, administradores o empleados en el banco, y de que había constatado que los accionistas habían contratado a J.P. Morgan para diseñar un plan de rehabilitación de la institución. Estos razonamientos de la CNBV no eran coherentes dado que Bancrecer perdía en promedio, para 1995, 1 mil 200 millones de pesos mensuales, y esas pérdidas se incrementarían mes a mes en los siguientes tres años.

La única reacción positiva de la CNBV fue nombrar como

director del banco a Francisco González, quien se hizo acompañar de Francisco Patiño, el hombre que hizo de Banorte el banco fuerte. Con estos nombramientos se consolidaba la intervención *de facto*. Sin embargo, los nombramientos de estos funcionarios generaron suspicacias. Se dijo que Roberto González Barrera, presidente del Consejo de Administración de Banorte, había puesto a banqueros de su confianza en Bancrecer, y que había acordado con las autoridades que la institución sería vendida a Banorte.

244

El déficit de capital del banco en 1998 excedía los 71 mil millones de pesos. De acuerdo al cálculo de la ASF, Bancrecer fue la institución bancaria con más costo fiscal en el rescate, y ese costo se debe, de manera importante, no sólo a la mala conducción de los accionistas de Bancrecer, sino a las acciones de la CNBV y la SHCP, dictamen que se sustenta en lo siguiente:

- * Las autoridades vendieron a Bancrecer a empresarios sin experiencia crediticia.
- * Se permitió una expansión crediticia descomunal en Bancrecer y Banoro, después de 1991, y se alentó una fusión que sólo acrecentaría el desorden administrativo del banco fusionado.
- * Se transfirieron sin rendición de cuentas los pasivos y activos de la CANAFO, una caja de ahorro expuesta a fraudes.
- * Con la fusión de Bancrecer y Banoro, y después con la integración de CANAFO, las autoridades crearon un banco grande que sería más complicado cerrar o liquidar (*too big to fail*), incrementando los costos del rescate bancario.
- * Se traspasaron créditos a Bancrecer de las filiales Arrendadora Financiera y Factoraje, cuyo monto ascendió a 872 millones de pesos, y que absorbió el FOBAPROA.

- * Fue muy lento el saneamiento financiero del banco debido a la conversión de Bancrecer, Banoro y CANAFO en un banco grande.
- * Se retrasó constantemente la entrega del banco por parte de la CNBV al IPAB.
- * Fue lenta la resolución del IPAB para proceder a la venta del banco a inversionistas privados.

La Intervención de facto de Inverlat

Banco Inverlat tuvo como origen al Banco Comercial Mexicano, S.A., fundado en 1934.

245

Después de la nacionalización bancaria, la administración del presidente Miguel de la Madrid impulsó a los intermediarios bursátiles y se consolidó la Casa de Bolsa Inverlat y la Casa de Cambio Inverlat. Con la privatización, Comermex pasó a ser parte integrante del Grupo Financiero Inverlat y a denominarse Banco Inverlat.

Con la crisis financiera que desencadenó la devaluación de 1994, Comermex y el grupo financiero se encontraban en graves dificultades económicas, por lo que el banco decidió inscribirse en el programa de liquidez en dólares de Banxico, y en el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), en el que FOBAPROA le compró obligaciones subordinadas por 1 mil 400 millones de pesos, y lo apoyó también con otros 2 mil 300 millones de pesos por ajustes adicionales derivados de la inspección anual que la CNBV le había practicado a la institución. Para agosto de 1995, el índice de capitalización de Banco Inverlat era de 2.5%, y sin contar con los citados apoyos el índice se ubicaría en 1%, nivel suficiente para que FOBAPROA convirtiera las obligaciones subordinadas de Inverlat en acciones, pero no lo hizo. En diciembre de 1995, el despacho, KPMG Cárdenas Dosal, s.c., determinó que banco Inverlat tenía un déficit en su capital que oscilaba entre 9

mil y 11 mil 500 millones de pesos, con lo que se confirmaba que Inverlat tenía un índice negativo de capitalización neto del 10.3%, aún con la aportación de PROCAPTE. No obstante tener conocimiento de esta delicada situación, la CNBV se abstuvo de intervenir gerencialmente a la institución y en su lugar estableció una *intervención de facto*, encargando la conducción del banco al banco extranjero Nova Scotia.

246 El 22 de enero de 1996 Nova Scotia presentó una propuesta para la adquisición del 55.0% de la tenencia accionaria del Grupo Financiero Inverlat (GFI), valuada aproximadamente en 225 millones de dólares, sujeta al cumplimiento de las condiciones siguientes:

- * FOBAPROA sanearía al banco, dividiendo los activos y colocándolos a los productivos en un banco bueno, y a los negativos en un banco malo a entera satisfacción de Nova Scotia.
- * Nova Scotia pagaría la adquisición del banco en tres exhibiciones: 50, 125 y 50 millones de dólares respectivamente.
- * La cartera total no debía exceder, a diciembre de 1995, la cantidad de 37 mil 200 millones de pesos, por lo que debería quebrantarse parte de la cartera del banco.
- * Nova Scotia dividiría los activos de Inverlat de tal manera que en el banco bueno se asignaran activos productivos que representaran hasta un máximo de 45% de la suma de los activos de los dos bancos. Por su parte, el banco malo tendría activos hasta por 55%. Asimismo, se determinó que este último sería manejado por Nova Scotia hasta 2000. El plazo para la segregación de los activos sería de un año.
- * El gobierno tendría que ser dueño del 100% del banco para eliminar el riesgo legal de posibles demandas de los accionistas privados.

- * El gobierno se comprometió a otorgar un mecanismo que permitiera una recuperación patrimonial a los accionistas mexicanos, a cambio de garantizar una toma pacífica del control del banco.
- * FOBAPROA garantizaría un índice de capital del 9%, sin que hubiera dilución accionaria de la inversión de Nova Scotia en caso de que persistieran las condiciones de inestabilidad financiera en el país y afectaran al banco.
- * Los apoyos financieros del FOBAPROA fueron canalizados a todo el grupo financiero y no únicamente al banco.
- * La autorización de la inversión de Nova Scotia violentó la Ley de Inversiones Extranjeras, que impedía a los inversionistas extranjeros una participación superior a 50% en acciones de serie A de bancos mexicanos.

En abril de 1996 Inverlat registraba pérdidas por 12 mil 075 millones de pesos, y un capital negativo de 8 mil 990 millones de pesos. Para cubrir las pérdidas, el FOBAPROA aportó al Grupo Financiero Inverlat (y no solamente al banco) 12 mil 294.8 millones de pesos.

Los accionistas mexicanos propietarios de Banco Inverlat diluyeron en parte su capital. Sin embargo, el gobierno garantizaba a dichos accionistas 9.0% de participación accionaria en el banco, a cambio de que aceptaran una toma pacífica del GFI por el FOBAPROA; porcentaje que podría incrementarse en la medida en que se liquidaran los adeudos del fideicomiso de recuperación. Este 9% es una clara dilución negativa de capital, un beneficio especial obtenido por los accionistas bancarios no obstante que permitieron el colapso de Inverlat. Las aportaciones de FOBAPROA al saneamiento de Inverlat, de julio de 1996 a septiembre de 1998, alcanzaron un monto de 26 mil 131.0 millones de pesos de diciembre de 2004. La Auditoría Superior de la Federación determinó un costo fis-

cal por el rescate del Grupo Financiero Inverlat de 88.4 miles de millones de pesos valuado también a diciembre de 2004, fecha en que dejó sin efecto (por resolución de la SCJN) la fiscalización del rescate financiero del FOBAPROA al Grupo Financiero Inverlat y al Banco Inverlat.

La Intervención de facto de Bancen

248 La compra de Bancen por el Grupo Multivalores representado por Hugo Villa Manzo fue un proceso accidentado. Este caso reflejó el tipo de irregularidades que contaminarían los procesos de privatización bancaria, alentarían una expansión no racional de los balances bancarios, y un rescate bancario cuestionado. El Grupo Multivalores, entidad bursátil, se asoció con el grupo de accionistas representado por Raymundo Gómez Flores, para participar en la licitación bancaria de 1991-1992. Los dos grupos, al actuar conjuntamente, resultaron ser los ganadores de la subasta para la adquisición de Banca Cremi el 28 de junio de 1991, ofertando un monto de 748.3 millones de pesos, valor que significó un precio de 3.40 veces el valor del capital contable.

De acuerdo a las reglas establecidas en las bases de licitación por el Comité de Desincorporación Bancaria, los accionistas que resultaran ganadores de los bancos subastados tendrían que permanecer un tiempo mínimo como accionistas del banco. Sin embargo, esta regla se rompió inmediatamente después de la compra de Banca Cremi cuando surgieron dificultades entre ambos grupos empresariales, lo que terminó en la separación de los dos grupos en virtud de que las diferencias se tornaron irreconciliables. Entre las muchas versiones y rumores que circularon sobre la ruptura entre Raymundo Gómez Flores, representante del grupo de accionistas no bursátiles, y Hugo Villa que comandaba el Grupo Multivalores, se dijo que el segundo pretendía integrar

como parte del Grupo Financiero Cremi a Multivalores con un valor de 5 veces el capital, postura que fue rechazada por Gómez Flores. Sea cual fuere la verdad de los hechos, lo cierto es que las posiciones se hicieron irreconciliables (se corrió inclusive el rumor de que hubo amenazas físicas de una de las partes a la otra en alguna de las desavenencias que existieron). Para resolver el encono, tuvo que intervenir el Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, por medio de lo cual se llegó a un acuerdo: el grupo de Gómez Flores se quedaba con el banco y el grupo de Multivalores tendría una nueva oportunidad para adquirir otro banco, a pesar de que ello representaba uno de los primeros quebrantamientos de la legalidad del proceso de privatización de los bancos.

249

En lo que fue la última subasta de la privatización, el Grupo Multivalores resultó ganador de la licitación de Bancen el 13 de julio de 1992, adquiriendo el banco en 869.4 millones de pesos, un precio que significaba 4.65 veces el valor del capital contable del banco. Con la crisis financiera de diciembre de 1994, Bancen se encontró en dificultades. En el centro de éstas estaban los créditos relacionados obtenidos por los nuevos accionistas del banco. Al respecto, destacan: el crédito que Bancen otorgó a los nuevos accionistas de la institución a través de un fideicomiso creado *ex profeso* por 62 millones de pesos; los créditos recibidos por nueve empresas creadas por 26 accionistas de Bancen por un monto de 427 millones de pesos; y el crédito que los nuevos accionistas de la institución recibieron de Nafinsa para adquirir Bancen por 315 millones de pesos. Este último fue traspasado más adelante a Banorte, quien a su vez lo transfirió al FOBAPROA.

No obstante la gravedad de la situación financiera de Bancen, la CNBV no lo intervino gerencialmente, sino que procedió a practicar una *intervención de facto*. Como resultado de ello, la CNBV permitió que Bancen fuera administrado por el

Grupo Financiero Banorte, el cual, posteriormente, lo adquiriría. Las autoridades financieras permitieron que las deudas de Bancen no fueran saldadas con recursos de las filiales del grupo financiero. Por ello la casa de bolsa Multivalores siguió como un negocio en marcha en propiedad de los ex-accionistas de Bancen. El costo fiscal del saneamiento de Bancen determinado por la ASF a diciembre de 2004, fecha de publicación de su Informe Integral sobre el Rescate Bancario (luego de la determinación de la SCJN de impedirle a la ASF fiscalizar el rescate bancario que incumpliera los principios de anualidad y definitividad) fue de 23.8 miles de millones de pesos.

Otros casos de saneamiento financiero

Saneamiento Financiero de Banco Mexicano

Banco Mexicano, de efímera existencia, tuvo su origen en la adquisición de Banca Somex por el Grupo InverMéxico en marzo de 1992 por un monto de 1 mil 876.5 millones de pesos, precio que significó 3.31 veces el capital contable. Con la crisis financiera de 1994, Banco Mexicano experimentó un déficit de capital que ponía en duda su viabilidad financiera. El déficit determinado por la CNBV fue de 4 mil 481 millones de pesos, para alcanzar un índice de capital de 8%, y de 5 mil 330.1 millones de pesos si se pretendía alcanzar un índice de capital de 10%. En acuerdo con las autoridades financieras, InverMéxico se comprometió a llevar a cabo un aumento de capital en Banco Mexicano por aproximadamente 3 mil 850 millones de pesos para el ejercicio 1996. En el documento de la CNBV denominado «Seguimiento de capitalización de Banco Mexicano 1995–1996», se menciona que el grupo financiero realizó aportaciones en Banco Mexicano por 1 mil 088 millones de pesos.

Al ser insuficiente la capitalización requerida, Banco

Mexicano entró al proceso de Saneamiento Financiero. Para ello, las operaciones del PCCC del banco se tuvieron que revertir. Aparentemente, la CNBV no procedió a la intervención gerencial del banco, en virtud de que en octubre de 1996, notificó al Comité Técnico del FOBAPROA que Banco Santander había manifestado su intención de comprar a Mexicano, sujeto a una nueva inyección de capital por parte de los accionistas de InverMéxico, con lo cual se daba principio al proceso de saneamiento de Banco Mexicano.

Para efectuar la inversión requerida, Inver-México y Banco Mexicano celebrarían con el FOBAPROA un convenio de enajenación de cartera seleccionada por Santander, sin recurso contra este último a partir del 1º de diciembre de 1996, por un monto de cartera bruta de 24 mil 048.0 millones de pesos. Asimismo, FOBAPROA tendría que haber adquirido las acciones de Cintra, S.A. de C.V., de las que era propietario Banco Mexicano, en un precio igual al valor en libros al 30 de septiembre de 1996. Una vez satisfechos estos requerimientos, Santander se comprometía a realizar la inversión por 166.41 millones de dólares estadounidenses.

Con lo anterior, FOBAPROA realizaba una operación desventajosa para los contribuyentes mexicanos en virtud de que InverMéxico incumplió con el compromiso de capitalización por la cantidad de 2 mil 762.5 millones de pesos. A cambio, el Fondo adquirió cartera bruta por 24 mil 048 millones de pesos, teniendo como contrapartida un magra inversión de 166.4 millones de dólares (equivalente a 1 mil 302.9 millones de pesos). La inversión de Santander representó el 5.4% respecto de la compra de cartera adquirida por el Fondo; con ello se premió al inversionista extranjero y a los inversionistas nacionales que se integraron al nuevo banco.

Otros beneficios indebidos determinados en la operación de compra de cartera realizada por FOBAPROA y permitidos

por las autoridades financieras fueron los siguientes:

- * La compra de cartera del Fondo por 24 mil 048 millones de pesos no incluyó las reservas crediticias.
- * No se establecieron restricciones sobre el tipo de créditos por transmitir al Fondo.
- * La obligación de entregar la información de los créditos sería de alcance más limitado que el exigido a la banca en términos generales en programas similares.
- * No habría cláusula de participación de pérdidas. Todos los quebrantos de la cartera transmitida serían absorbidos por el FOBAPROA.
- * Se estableció, a partir del 1º de octubre de 1996, un régimen de comisiones para Santander por el éxito en la recuperación y cobranza del 20.0% sobre los montos recibidos.

252

El costo fiscal del saneamiento de Banco Mexicano determinado por la ASF a diciembre de 2004, fecha de publicación de su Informe Integral sobre el Rescate Bancario (luego de la determinación de la SCJN de impedirle a la ASF fiscalizar el rescate bancario que incumpliera los principios de anualidad y definitividad) fue de 42.6 miles de millones de pesos.

Saneamiento Financiero de Banca Promex

Banca Promex fue adquirido por el Grupo Bursátil Valores Finamex el 13 de abril de 1992 por un monto de 1 mil 074 millones de pesos, precio que significó 4.23 veces el capital contable del banco. Con la crisis financiera de 1994, Promex experimentó pérdidas que de acentuarse pondrían en duda su viabilidad financiera. El saneamiento financiero de Promex fue realizado con discrecionalidad, y en perjuicio del gobierno.

A través de la inscripción de Promex en el PCCC, los accionistas del banco se comprometieron a un aumento de capital

por 1 mil 715 millones de pesos, y a cambio, el FOBAPROA compraría cartera de Promex por 3 mil 030 millones de pesos. Al revisar la situación del banco, la CNBV consideró que la capitalización realizada por el PCCC sería insuficiente, por lo que recomendó proceder a incorporar a Promex al Programa de Saneamiento Financiero y revertir las operaciones relacionadas con el programa de Capitalización y Compra de Cartera. Esta decisión fue extraña en virtud de que Promex contaba con índices de capitalización robustos, considerando la difícil situación financiera existente. Los índices de capitalización de Promex en 1995 superaban los exigidos por la regulación.

253

Quizá por la razón anterior, la CNBV no decretó la intervención gerencial sino alentar su compra por parte de Bancomer. Así, el 14 de mayo de 1998, Grupo Financiero Bancomer, y Bancomer, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (Banxico) en su carácter de fiduciario en el FOBAPROA, la CNBV, el Grupo Financiero Promex Finamex, S.A. de C.V. (GFPE), y Promex, suscribieron una carta de intención (Carta de Entendimiento) que estableció los lineamientos conforme a los cuales las partes negociarían los convenios relativos al saneamiento de Promex y a la adquisición por parte de Bancomer de Promex. No le tocaría a la CNBV conducir ese proceso sino al IPAB. Así el 1° de junio de 2000 el GFB, Bancomer y el IPAB, suscribieron la Carta de Entendimiento, en la que se establecieron los términos y condiciones para que Bancomer adquiriera la tenencia accionaria de Promex, una vez realizado el saneamiento financiero.

Durante el proceso de saneamiento financiero de Promex se registraron diversas irregularidades, que explican en parte el incremento de los costos fiscales en que incurrió el FOBAPROA derivadas de dicho saneamiento. Al respecto, destacan las siguientes:

- * Las Bases para la Capitalización de Promex se celebra-

ron con 43 días de anticipación a la fecha en que el Comité Técnico del FOBAPROA aprobara la participación de Promex en los esquemas de capitalización del PCCC.

- * Se generaron dudas de si Promex requería de saneamiento financiero. En los indicadores financieros contenidos en el Boletín Estadístico Trimestral de Banca Múltiple de diciembre de 1996, se señaló que Promex, al 31 de diciembre de 1995, mantenía un índice de capitalización del 14.7%, que comparado contra el 8.0% establecido como mínimo en las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, emitidas por la SHCP y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 1991, y con el 9.56% al cierre de 1994, informado en los indicadores financieros a junio de 1996 y editado por la CNBV, resultaba superior en 6.70% y 5.14%, respectivamente. Asimismo, Promex reflejaba, a junio de 1996, un índice de capitalización del 14.15%, que comparado con el 8.0% como mínimo establecido, era superior en 6.15% al exigido por la normatividad. Estos índices de capitalización de Promex, no explican la magnitud de los recursos aportados por FOBAPROA.
- * El Saneamiento Financiero de Promex generó un pagaré FOBAPROA por 10 mil 217 millones de pesos.
- * Para el año 2000, Promex había generado pérdidas por 15 mil 688 millones de pesos, que notoriamente excedían el capital del banco. La autoridad prosiguió con el saneamiento financiero de la institución sin aclarar cómo se aplicó el capital con el que contaba Promex del 14.5% a junio de 1996. Asimismo, la CNBV y FOBAPROA omitieron exigir la aplicación de las pérdidas del banco con recursos de la Controladora. La Ley establecía que «La Controladora responderá ilimitadamente

por las pérdidas de las entidades financieras y hasta el límite de su patrimonio.»

El costo fiscal del saneamiento de Promex, determinado por la ASF a diciembre de 2004, fecha de publicación de su Informe Integral sobre el Rescate Bancario, fue de 26.7 miles de millones de pesos.

Saneamiento Financiero de Banco del Atlántico

Banco del Atlántico fue adquirido por Grupo Bursátil México (GBM), un grupo de empresarios bursátiles (sin experiencia bancaria), en abril de 1992 por un monto de 1 mil 469.2 millones de pesos, precio que significó 5.30 veces el capital contable. Con la crisis financiera de 1994, Banco del Atlántico experimentó un severo déficit de capital y pérdidas financieras que ponía en duda su viabilidad financiera. Al 31 de diciembre de 1997, Atlántico presentaba pérdidas pendientes de pagar por 5 mil 100 millones. Desde 1995, Banco del Atlántico se inscribió en el PCCC, para lo cual logró vender cartera al FOBAPROA en cuatro rondas, Tramo I, Tramo II, Tramo III y Tramo Atlas, que totalizaron 6 mil 090 millones de pesos. A cambio de estas ventas de cartera, los accionistas de Atlántico se comprometieron a capitalizar a la institución, compromiso que incumplieron. Frente a este incumplimiento, la CNBV determinó no intervenir gerencialmente a la institución y procedió a alentar la compra de Atlántico por Banco Bital.

Atlántico no experimentó una *intervención de facto* dado que los accionistas de Bital no tomaron el control de la institución. En su lugar, las autoridades suscribieron un documento con Bital y Atlántico para proceder a sanear al banco como parte de su fusión con Bital. El Saneamiento consistió en la ronda de ventas de cartera de Atlántico a FOBAPROA, en la

que se detectaron las siguientes irregularidades:

- 256
- * En los años 1994 y 1995 (junio) Atlántico tenía índices de capital superiores al 8%, por lo que lo indicado era que se afrontaran las pérdidas con el capital de las subsidiarias de las filiales no bancarias del Grupo Financiero, preservando el nivel de capitalización. Esto no ocurrió cuando las dificultades financieras de Atlántico se incrementaron a partir de septiembre de 1995, por lo que FOBAPROA sería quien absorbiera las pérdidas de la institución,
 - * En la venta de cartera del Tramo I y II se traspasó cartera crediticia indebida (créditos en litigio, relacionados, redescontados, menores a 100 mil pesos, reestructurados en UDIS e intereses moratorios) por 3 mil 771.9 y 2 mil 832.6 millones de pesos respectivamente,
 - * FOBAPROA adquirió 241 créditos por 100 millones de pesos de Arrendadora Atlas.

Los accionistas de Atlántico entregaron las llaves del banco a la CNBV y se llevaron la Casa de Bolsa como negocio en marcha, ante la pasividad de las autoridades. El costo fiscal del saneamiento de Banco del Atlántico determinado por la ASF a diciembre de 2004, fecha de publicación de su Informe Integral sobre el Rescate Bancario, fue de 36.8 miles de millones de pesos.

Evaluación de las acciones de la CNBV en los bancos intervenidos *de facto* y en el Programa de Saneamiento Financiero de bancos no intervenidos

Los bancos intervenidos *de facto* fueron los que más costo fiscal generaron por las operaciones de rescate. La actuación de las autoridades FOBAPROA, CNBV y SHCP fue sumamente discrecional con los bancos intervenidos *in facto*, y esa dis-

crecionalidad abrió las puertas a la captura regulatoria y en último término a favorecer a los accionistas que quebraron los bancos, y sobre todo a los nuevos accionistas extranjeros y nacionales que adquirieron dichos bancos. El Comité Técnico del FOBAPROA, permitió toda clase de beneficios a los bancos intervenidos *de facto* al relajar las reglas de operación de los programas. Los beneficios resultantes a cargo del erario fueron inmensos. Los bancos intervenidos *de facto* fueron la llave maestra por donde se extranjerizó al sistema bancario mexicano. Las consideraciones anteriores pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, a los bancos que fueron saneados financieramente y que no fueron intervenidos.

257

IV. LA AUDITORÍA DE MICHAEL MACKEY

Contexto general

La legitimización de lo realizado por el FOBAPROA por la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1999 simbolizó el fracaso de instaurar una nueva legalidad en el México, cuyas consecuencias aún seguimos pagando. Las acciones sustantivas del rescate bancario (Programa de Ventanilla de Liquidez, PROCAPTE, PCCC, Programa de Intervenciones Bancarias, Programas de Saneamiento Financiero y Programas de Apoyo a los Deudores de la Banca) fueron instrumentadas por el gobierno cuando el partido en el poder tenía mayoría absoluta en el Congreso. Así, durante los ejercicios presupuestarios de 1995 a 1997 se habían canalizado recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al rescate bancario con la aprobación de la mayoría priista. En 1995, se canalizaron 15 mil millones de pesos, en 1996 se destinaron 20 mil 500 millones de pesos, y en 1997 los recursos aplicados a los programas de rescate bancario fueron 39 mil 786 millones de pesos, sin contar con los recursos aplicados del remanente

de Banxico. Con las elecciones de 1997, el partido en el poder perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque siguió conservando su mayoría en la Cámara de Senadores. De esta manera, el gobierno comenzó a tener dificultades para sus pretensiones de dedicar los recursos que fueran necesarios para rescatar al sistema bancario, sin un sistema de rendición de cuentas. Estas dificultades se revelaron con la reducción de recursos que aprobó el Congreso ya dividido para el ejercicio 1998, cuando sólo se aplicaron 10 mil 106.8 millones de pesos al rescate bancario.

258

El 2 de abril de 1998, el gobierno envió a la Cámara de diputados diversas iniciativas de Ley en el ámbito financiero, destacando la propuesta de creación del Fondo de Garantías de Depósitos (FOGADE) en sustitución del FOBAPROA. Acompañaba a estas iniciativas la petición de convertir en deuda pública los pasivos del FOBAPROA por 552 mil 300 millones de pesos. Esta solicitud, se hacía sin mayor información, sin explicación del incremento de los pasivos FOBAPROA, y sin un sistema de rendición de cuentas. La desmesurada petición gubernamental y la magnitud de los pasivos eran una bomba política que no podía ser ignorada. La opacidad que rodeó esa petición tuvo por efecto unificar a la oposición política (PAN, PRD, PT, PVEM). Ante la resistencia, el gobierno aceptó la realización de una auditoría posterior a cambio de la aprobación inmediata del paquete financiero. Esta contrapropuesta cohesionó más a la oposición política en la Cámara de Diputados.

En mayo de 1998, bajo la intensa presión del grupo opositor y las Subcomisiones Unidas de Investigación del Rescate Bancario de la Cámara de Diputados, se acordó la realización de una auditoría al FOBAPROA de carácter financiero. Se creó el Comité de Contrataciones para diseñar la auditoría y la contratación de los auditores que propondrían al Pleno. Cua-

tro meses después, el 27 de agosto, se firmó el acuerdo parlamentario que estableció el Comité Técnico de las Auditorías, se estableció el mecanismo de control de los diputados sobre el auditor, y toda la información que fuera posible proveniente de la CNBV y de los bancos. Para entonces se había evidenciado la existencia de acuerdos entre el PAN y el PRD sobre la forma de proceder al rescate bancario, que quedaron en las reglas de operación de lo que sería el nuevo Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) propuesto por el PAN. Estas acciones serían bombardeadas con eficacia implacable por el gobierno y el PRI, en primera instancia, y después por el propio PAN que regularía y permitiría que una versión aguada del IPAB fuera la base del articulado que regiría al nuevo Instituto. En la versión final que determinó la creación del IPAB se retomaron ideas propuestas por el gobierno del proyecto de creación del FOGADE.

259

Éste fue el difícil contexto político en que la Cámara de Diputados contrató a Michael Mackey. La auditoría empezaría su trabajo con el examen de un cuestionario detallado que el Comité Técnico de las Auditorías de la Cámara enviaría a la CNBV. Las autoridades financieras señalaron que responderían al cuestionario hasta el 30 de noviembre de 1998. Esta y otras tácticas dilatorias fueron empleadas por las autoridades para retrasar el inicio de la auditoría a cargo de Michael Mackey.

¿Por qué se eligió a Michael W. Mackey?

El canadiense Michael Mackey venía precedido por una fama bien ganada como liquidador bancario, de Deloitte & Touche LLP, en América del Norte, Asia, Europa y el Caribe. Su más célebre caso fue la liquidación del Bank of Credit and Commerce International (BCCI), en su momento el quinto banco privado más importante del mundo con operaciones financieras

en 70 países. El colapso del BCCI ha sido considerado uno de los más grandes escándalos financieros de todos los tiempos. Michael Mackey, junto con Ian A.N. Wight fue uno de los dos coordinadores oficiales de liquidación del BCCI.

260 Dada la experiencia probada de Mackey como liquidador bancario, hubiera sido importante que él hubiera supervisado el tramo final del cierre del FOBAPROA y la transferencia de activos y pasivos al IPAB. Sin duda ello hubiera permitido el abatimiento sustantivo de los costos fiscales del rescate bancario, al garantizarse recuperaciones importantes de activos. La Cámara de Diputados pudo haberlo propuesto como un asesor para la liquidación y manejo de los activos y pasivos del FOBAPROA como condición previa para aprobar la deuda FOBAPROA. Con ello, la calidad de la vigilancia hubiera quedado asegurada. En síntesis, para la tarea central de reducir el costo fiscal del rescate preservando la estabilidad del sistema financiero, se requería de un liquidador de la estatura de Michael Mackey. Sin embargo, Mackey fue contratado por la Cámara de Diputados no para hacer una liquidación del FOBAPROA, sino para hacer una auditoría de las operaciones del Fondo y para determinar la calidad de su actuación. De esta manera, privado Mackey de las herramientas poderosas que tiene un liquidador bancario (su especialidad verdadera), tuvo que conformarse con realizar una revisión al FOBAPROA, en un contexto de graves limitantes, siendo la primera y la más fundamental el limitado acceso a la información que tuvo que enfrentar de parte de las autoridades financieras encargadas del rescate bancario. Fueron de tal gravedad las limitaciones que Mackey tuvo para acceder a información relevante, que en su Informe Final se vio obligado a señalar que su revisión no era una auditoría. Mackey fue muy enfático al señalar que bajo ningún sentido podía entenderse su informe final como una auditoría.

Desde mi punto de vista, la personalidad e independencia de Michael Mackey mostradas en el difícil caso de la liquidación de BCCI, eran idóneas para fungir como liquidador de las operaciones FOBAPROA, que de haber procedido, los costos fiscales del rescate bancario se hubieran abatido considerablemente. En México, existen muchos potenciales Mackey liquidadores que el entorno actual y el sistema de impunidad existente impide que florezcan. Mucho ganaría el país en crecimiento y desarrollo si ese tipo de personas prevaleciera en el mercado de la regulación financiera.

261

En materia de auditoría, el profesionalismo de Mackey no se pone en duda. Su revisión al FOBAPROA puede calificarse como buena, considerando el nivel limitado de acceso a la información que enfrentó. Al respecto, es importante señalar que las autoridades financieras retrasaron intencionalmente el inicio de la auditoría, lo que dio oportunidad a que se realizaran operaciones que en último término implicaron reestructuras crediticias con quitas importantes y la creación de pasivos a cargo del FOBAPROA. Así, créditos relacionados fueron repagados a los bancos con Bonos *Brady* adquiridos por la autoridad con una prima respecto de su valor de mercado, prima que equivalió en la práctica al porcentaje de la quita negociada. Con estas reestructuras oportunistas el crédito del banco se daba de baja y se transformaba en un valor financiero (un bono *Brady*). Ello explica la gran cantidad de bonos existentes en la cartera de los bancos intervenidos gerencialmente e intervenidos *de facto*, bonos que borraban su origen crediticio. Estas operaciones no fueron auditadas por Mackey, ya que en el papel no eran créditos, sino inversiones en valores. Cuantificar el monto de operaciones de este tipo que hicieron las autoridades financieras cuyo quebranto absorbió el FOBAPROA y al que se le borró su origen crediticio, es sin duda difícil.

Otra restricción que tuvo Mackey fue el limitado acceso

a la información de los bancos intervenidos *de facto*, al argumentar los directores-interventores que las instituciones no estaban intervenidas y por tanto sólo podría tener acceso a la información relacionada con los pagarés FOBAPROA. Mackey intuyó la existencia de montos cuantiosos de operaciones financieras que fueron a parar al FOBAPROA que no podría auditar, siendo tal su magnitud que ello le obligó a reconsiderar su revisión no como una auditoría financiera. Así se expresó Mackey:

262

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. Como se señala en otra parte de este informe, los términos de referencia de esta revisión fueron diferentes a los de una auditoría financiera y no debe considerarse que proporcionan la misma información y nivel de seguridad que una auditoría financiera. [...] La realización del Informe tuvo limitaciones, que impactaron el alcance de sus trabajos, en donde esperaba gozar 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; tanto la CNBV como el FOBAPROA estaban muy reuentes a proporcionar información; los banqueros también objetaron el acceso a los expedientes de los clientes, siendo que el acceso a la información era fundamental para llevar a cabo nuestro mandato. Asimismo, no se dio autorización para tener acceso a aquellas partes de los bancos que no tenían relación con el FOBAPROA. Además, las limitaciones al alcance se tuvieron con los interven-

tores de algunos bancos que fueron designados por la CNBV.⁴⁹

Para la realización de su trabajo, Mackey contrató a cinco despachos de contadores públicos para llevar a cabo los procedimientos previamente acordados, en cada uno de los bancos participantes en los programas implementados por el FOBAPROA. El 16 de febrero de 1999 se formalizó la contratación de los cinco despachos en el que se obligaron a entregar un informe final al auditor Mackey para que éste, a su vez, procediera a la integración de su informe final. El 19 de julio de ese año, Mackey entregó al Comité de Contrataciones de la Cámara de Diputados el informe «Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) y la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998». En él se presentaban las célebres transacciones reportables; Mackey entregó al IPAB esta misma información, adicionando los informes (*bank reports*) presentados por los despachos contratados. La información relevante estuvo encriptada con claves individuales en poder de los miembros del Comité Técnico de las Auditorías.

263

Resultados del informe Mackey

Los principales resultados se presentan a continuación, acompañados de comentarios críticos y opiniones propias:⁵⁰

49 Informe de 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*, pp. 16-18, julio de 1999.

50 Nos concentramos en las partes sustantivas de la evaluación de Mackey relacionadas directa o indirectamente con los costos del rescate bancario, dejando de lado la evaluación sobre la mejora de la supervisión financiera.

1. *Vigilancia y supervisión estratégica*

- a) La CNB no tuvo un desempeño adecuado en cuanto a sus funciones de vigilancia de los bancos. En lo general, es correcta la información de Mackey. Sin embargo, no precisa adecuada ni suficientemente los distintos momentos críticos que pasó la supervisión. Por ejemplo, el equipo directivo de la CNB antes de 1994 fue el principal culpable de no supervisar adecuadamente a los bancos. La CNB de 1994, cuando llegó el equipo dirigido por Eduardo Fernández, fue más dinámica en términos de supervisión, como lo constata el hecho de que el mismo año de su llegada y antes de la crisis cambiaria, intervino cuatro instituciones financieras: Pragma, Havre, Cremi y Unión. Asimismo, la CNB de Eduardo Fernández avanzó hacia la supervisión consolidada, cuando promovió la fusión de la CNB y la CNV dando lugar a la CNBV.

Es difícil negar que la CNB dirigida por Eduardo Fernández tuvo claroscuros durante el proceso de rescate financiero. En un principio, observó una conducta independiente respecto de los bancos supervisados, pero esta línea de conducta independiente se fue perdiendo conforme avanzó el proceso de rescate, alcanzando su momento de menor independencia en los días en que se negociaron los términos de entrega de información al auditor Mackey y en el retraso de la información de los bancos intervenidos al IPAB, lo que atrasó a su vez su liquidación. Las acciones que la CNBV y el FOBAPROA tomaron bajo este último enfoque, terminaron por elevar los costos del rescate bancario.

- b) La estrategia general de rescate de la SHCP creó hospitales bancarios y elevó el costo fiscal del rescate. Ello tuvo que ver con la decisión de la SHCP de honrar todos los compromisos de los bancos con independencia de su salud financiera.

- c) La falta de un sistema de protección implícita gubernamental de garantía hacia los depositantes implicó que surgieran problemas en muchos de los bancos que permanecieron sin ser detectados por la CNB, por un largo periodo de tiempo. La crisis financiera mundial de 2007-2009 demostró que la existencia de un seguro implícito gubernamental de garantía de los depósitos no es suficiente para prevenir una crisis bancaria, ni garantiza una supervisión de calidad, por lo que pierde pertinencia la observación de Mackey.
- d) La falta de autoridad o autonomía suficiente de las autoridades regulatorias para realizar una supervisión adecuada e imponer medidas correctivas. La crisis financiera mundial de 2007-2009 demostró también que la existencia de autoridades regulatorias con autoridad o autonomía suficiente no basta para prevenir una crisis bancaria o tener una supervisión financiera de calidad.
- e) Los interventores no cumplieron con la ejecución de sus tareas en muchos casos. La observación de Mackey aplica perfectamente en relación a la tarea más trascendente que enfrenta un interventor bancario, la de recuperar al máximo posible la cartera crediticia en problemas.
- f) Programas de rescate financiero. La mayoría de los programas fueron diseñados por la CNBV y Banxico bajo la directriz estratégica de la SHCP. Con la excepción del Programa de Liquidez en dólares, los programas de rescate fueron diseñados y aprobados por el Comité Técnico del FOBAPROA, y todas las limitaciones, restricciones, y costos por ineficiencia operativa que tuvieron en su aplicación se relacionaron con el hecho de que no se formalizaron parámetros generales, sino que las soluciones a la crisis se determinaron caso por caso, de ahí la heterogeneidad presentada en cada Programa de Rescate con implicacio-

nes negativas en los costos fiscales del rescate bancario.

- 266 g) Cierre débil de bancos. De acuerdo a Mackey, México no tuvo un marco institucional adecuado, para un cierre eficiente de instituciones bancarias. Sin embargo, Mackey matizó esta opinión diciendo que la CNBV tenía la autoridad necesaria para tomar el control del banco y proceder con la venta de activos y con la suspensión de operaciones, cosa que no hizo. Pudo haber liquidado instituciones intervenidas de manera eficiente y oportuna, y proteger con ello a los depositantes y a los contribuyentes. Esta incapacidad de cerrar bancos de manera oportuna, incrementó los costos del rescate bancario. Mackey cita el ejemplo de un banco que en 1995 tenía costos de recapitalización por 11 mil millones de pesos, y que al no cerrarse el banco su costo de recapitalización se incrementó a 50 mil millones de pesos.
- h) La CNBV careció de criterios específicos de intervención de tal manera que las intervenciones se sucedieron de manera casuística. Asimismo, los interventores carecían de la autoridad suficiente para la toma de decisiones y, en lugar de buscar la mejor decisión, tomaban las decisiones que pensaban eran del agrado de las autoridades. Por estas razones, los interventores pidieron la creación de un organismo para tratar las reestructuras crediticias de más de 50 millones de pesos, descargándose de su responsabilidad. Así surgió el Comité Central del Crédito alentado por el FOBAPROA, y luego la UCABE, en la que se negociaron reestructuras crediticias de grandes deudores por un total que excedió los 50 mil millones de pesos. En su labor, los interventores no establecieron indicadores de desempeño. Las indecisiones durante su gestión alargaron la duración de las intervenciones.

2. *Actuación del FOBAPROA*

- a) En términos generales, el Comité Técnico del FOBAPROA parece haber operado siguiendo el debido proceso, y en el que el peso mayor de las decisiones recayó en la CNBV, por ser el ente con acceso completo a la información bancaria. Sin embargo, la ASF tiene otra opinión sobre la actuación del Comité Técnico, como se verá más adelante.
- b) Escasa vigilancia del Fondo. No tuvo supervisión por la Contraloría de Banxico. Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda solo comenzó a revisar seriamente al FOBAPROA después de que comenzaron a operar los programas de rescate.
- c) Información incompleta. Ni el FOBAPROA, ni su dirección ni sus subdirecciones, tenían acceso a toda la información relevante de los bancos, por lo que no pudieron evaluar los riesgos de cada institución, ni establecer los mecanismos preventivos adecuados. Hasta 1997 no existió un estado financiero que presentara exacta y apropiadamente la posición financiera del Fideicomiso. Por esa razón, extraña la evaluación de Mackey sobre el FOBAPROA y las actividades de la dirección en la que según él eran aparentemente apropiadas en lo general, en lo concerniente al marco regulatorio existente.
- d) Programas de rescate. Si bien la evaluación practicada por Mackey tuvo ciertas deficiencias, en lo general fue asertivo identificando los problemas estructurales de los programas evaluados. El menos problemático de los programas fue el de ventanilla de liquidez en dólares. Este programa no generó costo fiscal, tuvo objetivos bien definidos, a pesar de que no se supervisó.

El Programa de Capitalización Temporal no cumplió con sus objetivos de inyectar nuevo capital por parte de los bancos. Mackey señaló que la supervisión del progra-

ma fue adecuada. Sin embargo, hechos como el caso de Inverlat, que presentó un índice de capitalización inferior al 1% lo que implicaba que tendría que ser capitalizado mediante la conversión de las obligaciones subordinadas adquiridas por FOBAPROA, cosa que no ocurrió, revela fallas en la evaluación del PROCAPTE no detectadas por Mackey.

268

El Programa de Capitalización y Compra de Cartera tuvo problemas que generaron costos fiscales innecesarios y que coinciden en parte con los observados por la ASF, por lo que los analizaremos más adelante. En circunstancias similares están los programas de apoyo a los deudores.

3. Operaciones reportables

Por lo que se refiere a las transacciones reportables, Mackey señaló en su Informe lo siguiente:

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 de 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 crediticias reportables fueron clasificadas en 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 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 se determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que afectan a las instituciones financieras mexicanas.

A estos tres tipos de transacciones se les refiere en forma colectiva como «transacciones reportables» y suman 73 mil 773.6 millones de pesos. De este total, correspondieron al primer grupo 24 mil 778.2. A estas transacciones las denominó Mackey como Grupo A(a). Otros créditos que fueron adquiridos por el FOBAPROA y que no cumplían con los criterios pero que, al parecer, no fueron identificados como tales por la CNBV, el FOBAPROA u otros auditores designados, ascendieron a 716.4 millones de pesos, y a estas transacciones Mackey las denominó A(b). En el grupo de créditos por transacciones con partes relacionadas, que Mackey denominó como B, identificó 42 mil 240.0 millones de pesos. Finalmente, Mackey identificó 6 mil 039.0 millones de pesos por transacciones ilegales a las que les denominó Grupo C, de las que la CNBV emitió 62 opiniones de delito. Al respecto, el auditor Mackey manifestó en el capítulo de alcance y restricciones lo siguiente:

No podemos asegurar que nuestros procedimientos hayan identificado todas las transacciones reportables que caigan dentro de los criterios específicos arriba señalados. De igual forma, no podemos emitir opinión alguna en cuanto a si las transacciones reportables descritas en esta sección son ilegales, infringen las leyes mexicanas o los reglamentos bancarios, o si necesariamente generarán costo para el FOBAPROA. En este sentido, sin embargo, cabe hacer notar

que se descubrió una proporción importante de las transacciones reportables después de la intervención por parte de los organismos regulatorios y que se determinó que muchas de estas transacciones eran incobrables. Por consiguiente, lo más probable es que el FOBAPROA incurra en pérdidas derivadas de muchas de las transacciones reportables descritas.⁵¹

Diferencias entre Michael Mackey y la ASF

270

La ASF, en su fiscalización al FOBAPROA-IPAB, determinó que el auditor Mackey discriminó información de presuntas irregularidades que se incluyeron en los informes (*bank reports*) presentados por los despachos contratados por 57 mil 722.2 millones de pesos, ya que como auditor en jefe, tenía la posibilidad de incluir o no incluir, según su criterio, la información derivada de los trabajos de los despachos. La clasificación y los montos de las operaciones manejadas por Mackey —argumenta la ASF— no coinciden con los contenidos en los informes (*bank reports*) presentados por los despachos contratados. Las cifras no son comparables con las observaciones realizadas por la ASF, debido a que los objetivos de cada una son diferentes.

Del análisis de los 25 informes (*bank reports*) presentados por los despachos contratados, la ASF concluyó que no se realizaron con uniformidad de criterios y que la información que se incluyó representa una descripción de hechos que no fueron investigados ni confirmados; asimismo, los informes (*bank reports*) tienen limitaciones y fueron la base que sirvió a Michael W. Mackey para elaborar su informe final. El informe presentado por el auditor Michael W. Mackey, como

51 Informe de 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, pp. 220-221, julio de 1999.

él mismo lo señala, no constituyó una auditoría, entre otras razones, porque los términos de referencia de la evaluación fueron diferentes a los de una auditoría financiera. Además, las limitaciones que tuvo no permitían el nivel de seguridad para dictaminar, y los despachos que lo auxiliaron también manifestaron limitaciones en la información.

De acuerdo al informe Mackey, las Transacciones Reportables ascendieron a 73 mil 775.4 millones de pesos. De acuerdo a la revisión de la ASF, las Transacciones Reportables contenidas en los *Bank Reports* ascendieron a 131 mil 497.6 millones de pesos. La diferencia de ambos cálculos es de 57 mil 722.2 millones de pesos, diferencia que debió ser auditada por la ASF con mayor detalle.

271

V. LA CULMINACIÓN DEL RESCATE MEDIANTE LA CREACIÓN DEL IPAB

El IPAB, nació como una idea propuesta por el PAN. En el proyecto original de la Ley IPAB del 19 de noviembre de 1998 que creaba al sustituto del FOBAPROA se determinaron objetivos muy claros, enfocados a reducir el costo del rescate bancario, con un articulado preciso que coincidía en muchos puntos con la propuesta que tenía el PRD (sin que este último partido político lograra articularla adecuadamente). En el centro del articulado de la ley original del IPAB, los términos más relevantes del rescate serían determinados por el Congreso, tales como la forma y tono de conversión a deuda de los pagarés, el tratamiento de las irregularidades crediticias, el pago de los grandes créditos detectados (1,325 créditos) de quién sí podía pagar una parte sustantiva de dichos créditos (más del 60%), la protección a los pequeños deudores, y la rendición de cuentas, bajo una nueva legalidad.

Lo más sustantivo de este proyecto original de creación

del IPAB sería lo siguiente:

Se excluyeron de su conversión a deuda nacional los créditos ilegales y los irregulares. Sin embargo, en la versión definitiva aprobada el 12 de diciembre de 1998 por el Congreso, los créditos irregulares se sustituyeron por otros créditos por los bancos afectados. Este pequeño cambio evitó una reducción sustancial del costo fiscal del rescate bancario. Al término de las auditorías, el IPAB procedería al canje de los pagarés FOBAPROA por bonos IPAB (obligaciones garantizadas) sin reducir el costo fiscal de los créditos irregulares. Estos simplemente fueron sustituidos por otros a discreción de la Junta de Gobierno del IPAB, sin afectar la operación global.

272

Al detectarse irregularidades como consecuencia de las auditorías, la ley original del IPAB establecía fincamiento inmediato de responsabilidades (rendición de cuentas efectiva). En la ley definitiva se suprimió la rendición de cuentas efectiva.

El sistema de cobranza de créditos fue estricto (especialmente para créditos mayores a 10 millones de pesos), aun en caso de créditos no irregulares y no ilegales. Se establecieron reglas generales de cobranza sin excepción, y se eliminó la discrecionalidad que tenía el Comité Técnico en el FOBAPROA al aprobar reglas de admisión de créditos en el PCCC. El IPAB, en la ley originalmente enviada, no tuvo esa discrecionalidad. Para ello se establecían incentivos coercitivos para que pagaran los grandes deudores de acuerdo a la práctica internacional, como la pena infamante o enviar a los grandes deudores a un buró de crédito especial. En la Ley IPAB autorizada, se quitó la dureza de cobranza y se reinstaló la discrecionalidad otorgada a la Junta de Gobierno del IPAB para la emisión de reglas de cobranza.

En la Ley IPAB originalmente presentada, se incrementó el porcentaje de pérdidas para los bancos y se disminuyó para

el gobierno. En la Ley IPAB aprobada se preservaron intactos los esquemas de participación de pérdidas de los créditos enviados al PCCC de 25% para los bancos y de 75% para el gobierno establecidos por el FOBAPROA.

Al aprobarse un IPAB parecido estructuralmente al FOGADE no se eliminó la discrecionalidad de los funcionarios ni los conflictos de interés, que tanto contaminarían la designación de los vocales independientes del IPAB, pervirtiendo una buena regla de gobierno corporativo como lo es la existencia misma de dichos vocales. El IPAB comenzó a operar con vicios parecidos a los que tenían los miembros del Comité Técnico del FOBAPROA. El Instituto no participó realmente en la reducción del valor de los pagarés FOBAPROA. El mérito de cierta reducción en el valor de dichos pagarés fue de los fiscalizadores, del Órgano Interno de Control del IPAB, Fortunato Álvarez, de la nueva ASF y de los despachos que realizaron las auditorías de Gestión, Existencia, y Legalidad (auditorías GEL), cuya labor conjunta determinó una reducción de los pagarés FOBAPROA del PCCC por 10 mil 856.4 millones de pesos. Las revisiones de la ASF mostraron que el IPAB, salvo excepciones, tuvo recuperaciones de cartera y de activos muy pobres en comparación a la magnitud de los costos fiscales que se registraron por 1.3 billones de pesos.

273

El Nuevo Programa y el canje de pagarés FOBAPROA a cargo del IPAB

El IPAB señaló mediáticamente que el valor de los pagarés FOBAPROA se había reducido por la estrategia seguida por el Instituto, de tal manera que de un valor bruto de los pagarés por 223 mil 025 millones de pesos, la conversión a Obligaciones Garantizadas por 109 mil 247.37 millones de pesos significó una reducción de alrededor de 113 mil 778 millones de

pesos.⁵² Estas cifras alegres del IPAB no fueron bajo una mirada crítica. En primer lugar, de acuerdo a la ASF, los bancos que participaron en el PCCC y que estuvieron hasta el final del Programa (Bancomer, Banamex, Banorte) no tenían por qué participar en el PCCC en virtud de que sus índices de capitalización eran mayores al 8% en 1995 y 1996 cuando se firmaron los pagarés del PCCC. Es decir, los 109 mil 247.37 millones de pesos se hubieran reducido a un monto muy pequeño (menos de 20 mil millones de pesos, costo de las obligaciones garantizadas de Bital-HSBC). Aun aceptando como válida la inclusión de Banorte, Bancomer y Banamex en el programa junto a Bital, de haber procedido el Instituto a descontar los créditos irregulares, el valor de las obligaciones garantizadas (por el IPAB), y por lo tanto el costo del rescate fiscal por el PCCC hubiera sido de sólo 46 mil 011 millones de pesos.⁵³

El papel y posición de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La ASF surgió como consecuencia de las reformas constitucionales de 1999 y 2000 aprobadas por el Congreso y en lo particular por la Cámara de Diputados. Estas reformas siguieron cronológicamente a la aprobación de la Ley IPAB y a la aprobación de la parte mayor de la deuda generada por las operaciones de los programas de rescate bancario (exceptuando la deuda del PCCC) conducidos por el FOBAPROA.

La ASF se creó como el órgano técnico de la Cámara de Diputados para fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos del Gobierno Federal, y en general de las entidades

52 Dato tomado del Informe Integral Sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, como parte de la Separata Especial al Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública, 2004.

53 Ver FOBAPROA: el costo del rescate bancario, volumen II, p. 270.

de la Administración Pública Federal. La ASF sustituyó a la vieja Contaduría Mayor de Hacienda. En las reformas constitucionales citadas, el Legislador otorgó a la ASF autonomía técnica y de gestión, con lo que pretendió aislarla de las presiones de los intereses políticos, y le otorgó a la ASF mayores facultades para sancionar a los funcionarios públicos. Con la promulgación de la Ley IPAB, la Cámara de Diputados encargó a la ASF evaluar los programas de rescate bancario y la actuación del FOBAPROA e IPAB. Bajo este mandato constitucional la ASF realizó una fiscalización amplia y exhaustiva del FOBAPROA-IPAB.

275

Los resultados más relevantes obtenidos por la ASF de su fiscalización al FOBAPROA-IPAB son los siguientes:

- a) Recuperaciones determinadas por la fiscalización al FOBAPROA-IPAB. En su informe de resarcimientos correspondiente a marzo de 2011, la ASF informó a la opinión pública, que producto de las auditorías practicadas al FOBAPROA-IPAB, recuperó la cantidad de 10 mil 856.4 millones de pesos monto que representa el 24.4% de las recuperaciones obtenidas por la ASF como consecuencia de su labor fiscalizadora, a partir del momento en que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda. En esta labor de recuperación, tiene mérito el Contralor Interno de Control del IPAB, Fortunato Álvarez, por su descubrimiento de irregularidades que no observó Mackey. Tienen mérito también los despachos que realizaron las auditorías GEL a pesar de que las bases de referencia de sus auditorías eran muy limitativas, y desde luego tiene mérito la ASF.
- b) Identificación del beneficio a ahorradores de la banca. Mediante los Programas de Apoyo a Ahorradores de la Banca fue posible salvaguardar el ahorro de los mexicanos. El número de cuentas que se beneficiaron ascendió aproximadamente a 14.7 millones, que corresponden a 1,357.6

miles de millones de pesos de diciembre de 2004. Esta conclusión de la ASF, si bien correcta en principio, «no cala hondo en el fondo de la cuestión», no dice que quienes más protección patrimonial por sus ahorros recibieron de los recursos públicos presupuestarios canalizados a los Programas de Apoyo al Ahorro Bancario (PAAB) fue un número pequeño de ahorradores como se verá más adelante. El enorme costo fiscal que representaron los PAAB sirvió para proteger fundamentalmente a un pequeño número de cuentas de ahorro, que acaparan el grueso de los depósitos bancarios. La ley IPAB reconoció este hecho y corrigió la situación al brindar protección a los ahorradores hasta un monto de 400 mil UDIS.

- c) Identificación de beneficios a deudores de la banca. Los Programas de Apoyo a Deudores de la Banca (PADB), al 31 de diciembre de 2004, tuvieron un costo fiscal de 168 mil 358.2 millones de pesos y beneficiaron a un total de 1,322,690 de deudores, y a 484 créditos de estados, municipios y entidades paraestatales y paramunicipales. La ASF no se pronunció lo suficiente respecto al peso que tenían los grandes deudores, específicamente los 1,325 deudores cuyo crédito original rebasaba los 20 millones de pesos. De esta manera, el rescate bancario por el lado de los PAAB, benefició a los grandes depositantes, y por el lado de los PADB, benefició a los grandes deudores de la banca mediante distintos mecanismos, incluida la UCABE a través de la cual se reestructuraron créditos cuyo valor total se aproximó a los 60 mil millones de pesos, algunos de los cuales no aparecen en el Informe Mackey.
- d) Estimación del costo fiscal del rescate bancario. La ASF determinó a diciembre de 2010, un costo fiscal de 1.6 billones de pesos, que representa un porcentaje inferior al 15% del PIB. Este costo no incluyó las recapitalizaciones

periódicas de la banca de desarrollo producto de la crisis. Por ejemplo, para la quiebra de Banrural, se destinaron 48 mil millones de pesos del presupuesto público.

Otras observaciones relevantes de la fiscalización de la ASF

- a) FOBAPROA e Inverlat. Como resultado de la revisión del saneamiento financiero del Grupo Financiero Inverlat (GFI), y de Banco Inverlat (BI) la ASF determinó que el FOBAPROA no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la ejecución para capitalizar y otorgar el saneamiento de GFI y de BI, de las operaciones examinadas. La CNBV tenía conocimiento de la precaria situación financiera de Banco Inverlat, en el ejercicio de 1995, y de que presentaba un índice de capitalización de alrededor del 2.5%, y decidió no intervenir al banco por lo que dejó de actuar conforme a sus atribuciones y facultades. Además, si bien la legislación sólo permitía a personas físicas y morales mexicanas adquirir el 51.0% de las acciones de la serie A de un grupo financiero y del banco, las autoridades permitieron que un banco extranjero comprara el 55%.
- b) Saneamiento financiero de Banca Promex. El IPAB no cumplió con las disposiciones normativas del proceso del saneamiento financiero debido a que efectuó una aportación de 15 mil 688.3 millones de pesos para sanear al banco, monto que debió absorber el Grupo Financiero Promex Finamex. S.A. de C.V. (GFPF) por las pérdidas pendientes de pagar, al ser la controladora de la institución.
- c) En torno a operaciones de bancos intervenidos. Las auditorías realizadas a las operaciones de intervención, saneamiento financiero y liquidación de Banco Capital, Banco Anáhuac, Banca Confía, Banco del Sureste y de Banco Industrial, así como en el caso del Grupo Finan-

ciero Inverlat y de Banco Inverlat, se dejaron sin efectos el 24 de agosto de 2005 con motivo de la resolución de la controversia constitucional núm. 91/2003 de fecha 1 de agosto de 2005 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- d) Entregada retrasada de la CNBV de activos y bancos del FO-BAPROA al IPAB. Hasta el 2001, y sólo hasta que la SHCP revocó las autorizaciones de estos bancos, el IPAB en su carácter de liquidador de instituciones de banca múltiple procedió a ejecutar las acciones encaminadas a su liquidación y extinción.

278

ASF y rendición de cuentas

La CNBV emitió 62 opiniones de delito de las cuales 22 corresponden a Banco Unión, S.A.; 18 a Banco Interestatal, S.A.; once a Banco Confía, S.A.; siete a Banpaís, S.A.; dos a Banco del Sureste, S.A.; uno a Banco de Oriente, S.A.; y uno a Banco Capital, S.A.

Los resultados de estas opiniones siguieron el curso siguiente:

En relación con las 22 denuncias de Banco Unión, S.A., once procesos penales fueron sobreseídos por prescripción de la acción penal; un asunto fue enviado a reserva por la Procuraduría General de la República (PGR); en un caso la PGR dictaminó el no ejercicio de la acción penal; un proceso penal fue terminado; un asunto estaba en periodo de ofrecimiento de pruebas; y siete procesos penales fueron sobreseídos por falta de ratificación de la querrela por la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Respecto de las 18 denuncias de Banco Interestatal, S.A., todos los procesos penales fueron terminados por prescripción de la acción penal.

En cuanto a las 11 denuncias de Banco Confía, S.A., nueve

procesos judiciales estaban en trámite; y dos asuntos fueron enviados a reserva por la PGR.

En relación con las siete denuncias penales de Banpaís, S.A., dos fueron terminadas por prescripción de la acción penal; un proceso judicial fue terminado; tres asuntos enviados a reserva por la PGR; y en un caso la Procuraduría Fiscal de la Federación se abstuvo de formular su petición.

Respecto de las dos denuncias de Banco del Sureste, S.A., un proceso judicial está terminado y otro en trámite.

En cuanto a Banco de Oriente, S.A., el proceso penal fue sobreseído.

279

Respecto de Banco Capital, S.A., se dictaminó el no ejercicio de la acción penal por la PGR.

Las 62 denuncias y/o querellas tienen el estado siguiente:

- * 31 prescripciones de la acción penal debido a la falta de actuación en tiempo y forma de la Procuraduría Fiscal de la Federación, como autoridad competente.
- * Ocho sobreseimientos por falta de ratificación de la querrela a cargo de la Procuraduría Fiscal de la Federación.
- * Dos dictámenes de la PGR sobre el no ejercicio de la acción penal debido a la falta de elementos para procesar a los indiciados.
- * Una abstención de la Procuraduría Fiscal de la Federación en la formulación de su querrela.
- * Tres procesos judiciales terminados.
- * Seis enviadas a reserva por la PGR debido a la falta de elementos para procesar a los indiciados.
- * Diez en trámite.
- * Una en periodo de pruebas.

¿Por qué se dice que el sistema bancario rescató a los banqueros?

El rescate bancario de México, si bien protegió a 14.7 millo-

nes de cuentas (junio de 1995), el grueso del apoyo del rescate fue a proteger el patrimonio de los cuentahabientes con elevada riqueza patrimonial. Asimismo se protegió de manera importante el patrimonio de los grandes deudores de la banca. Tanto los grandes depositantes como los grandes deudores eran también dueños de los bancos. Aunque perdieron a los bancos conservaron intacta su riqueza patrimonial. Por eso tiene sustento la opinión que el rescate fue a los banqueros (y a los grandes ricos del país).

280

Del cuadro 5 se desprende que el 62% del ahorro bancario en México estaba concentrado en 26 mil 252 contratos de depósitos bancarios, que representaban el 0.2% de la totalidad de dichos contratos. En contraste, el 95.5% de la totalidad de los contratos de depósitos bancarios estaban en depósitos de hasta 50 mil pesos, que representaban el 13.2% del monto del ahorro bancario total. Si se considera que más del 90% de los costos fiscales del rescate bancario (que suman a la fecha más de 1.3 billones de pesos) fueron canalizados a los programas de Apoyo al Ahorro (programas de saneamiento financiero, de intervenciones bancarias y de capitalización y compra de cartera), se puede afirmar que una parte sustantiva de los recursos que ha erogado el gobierno mexicano se canalizaron al apoyo de sólo 26 mil 252 contratos de depósitos bancarios. Con una cobertura limitada del FOBAPROA hubiera bastado para proteger al 95.5% de los 15.6 millones de contratos de depósitos que existían en junio de 1995. Esta importante reflexión queda fuera de los resultados de las auditorías practicadas por la ASF.

CONSIDERACIONES FINALES

Si los costos del rescate bancario fueron muy elevados, uno esperaría al menos que el sistema financiero resultara mejor

después de la crisis, pero no ha sido el caso. El sistema financiero de México no es eficiente para promover el desarrollo económico del país, debido a la siguiente problemática:

Concentración bancaria

La concentración bancaria genera márgenes de utilidad elevados al imponer diferenciales de tasas de interés significativas, que hacen muy rentable al sistema sin necesidad de expandir su cartera crediticia. El porcentaje de participación de los cinco bancos principales en el total de activos del sistema fue de 73.6% en 2010, nivel similar al de 2001.

281

Concentración crediticia

El nivel de intermediación financiera es muy bajo, y además el poco crédito disponible está concentrado en pocos deudores (Cuadro 6). En los bancos más representativos del sistema bancario (Banamex, BBVA Bancomer, Banorte, Santander, HSBC, entre otros) los 300 créditos a grandes deudores representan entre el 70 y el 93.5%. Para bancos medianos (como Inbursa, Bajío, Mifel entre otros), la participación de los 300 acreditados más grandes rebasa el 85% de la cartera total. Para los bancos nuevos y chicos, los 50 mayores acreditados representan 100% de la cartera comercial total. Esta gigantesca concentración de los créditos comerciales en grandes acreditados inhibe el crédito a la pequeña y mediana empresa y es un factor que obstaculiza el crecimiento económico del país. Un área de oportunidad para la fiscalización tiene que ver con la evaluación de los incentivos regulatorios apropiados para disminuir la concentración crediticia del sistema bancario.

Limitado acceso a servicios financieros por parte de la población

El nivel de penetración del sistema financiero en México es reducido comparado con el de otros países de desarrollo si-

milar. Solamente el 25% de los adultos que viven en México cuenta con acceso a servicios financieros, a diferencia de Brasil y Sudáfrica donde dicha cifra representa el 43% y 46%, respectivamente.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN POR RANGOS DE LA CAPTACIÓN
DE LA BANCA COMERCIAL EN MONEDA NACIONAL
(SALDOS CORRIENTES EN MILES DE PESOS AL ÚLTIMO DE JUNIO DE 1995)

282

Rango en miles de pesos	Saldo total ^{1/}	Distribución porcentual	Número de contratos	Distribución porcentual
Total	497,668,141	100%	15,621,906	100%
Hasta 1	2,198,435	0.4%	8,693,310	55.6%
Más de 1 a 5	7,971,566	1.6%	3,096,683	19.8%
Más de 5 a 10	11,570,748	2.3%	1,448,290	9.3%
Más de 10 a 50	44,286,386	8.9%	1,679,881	10.8%
Más de 50 a 100	28,138,683	5.7%	357,449	2.3%
Más de 100 a 25	36,723,890	7.4%	204,395	1.3%
Más de 250 a 500	34,190,109	6.9%	85,595	0.5%
Más de 500 a 1,000	23,905,517	4.8%	30,051	0.2%
Más de 1,000	308,682,807	62%	26,252	0.2%

1/Comprende los siguientes instrumentos de captación bancaria y su participación en el total de la captación. Cuenta de cheques (13.7%). Cuentas de ahorro (0.3%). Depósitos retirables en días preestablecidos (1.3%). Depósitos a plazo fijo (7.1%). Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento (53.7%). Aceptaciones bancarias (0.8%). Banca de inversión (23.1%).

Fuente: Anuario Financiero de la Banca en México, 1995 y 1996. Asociación de Banqueros de México.

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN DE LOS 300 MAYORES ACREDITADOS SOBRE
EL TOTAL DE LOS CRÉDITOS COMERCIALES, DEL SISTEMA BANCARIO
QUE OPERA EN MÉXICO, DICIEMBRE DE 2008

	Participación sobre el total de créditos comerciales			
	Número de acreditados de la muestra	50 Mayores acreditados %	100 Mayores acreditados %	300 Mayores acreditados %
BBVA Bancomer	300	43.2	53.8	70.7
Banamex	300	66.7	75.5	87.0
HSBC	300	53.1	65.8	80.9
Santander	300	59.2	68.7	81.8
Mercantil del Norte	300	44.4	56.5	71.6
Scotiabank Inverlat	300	53.4	71.6	93.5
Inbursa	300	68.1	84.5	97.2
Interacciones	300	80.0	88.6	97.1
IXE	300	63.2	80.5	94.8
Del Bajío	300	33.8	45.0	65.3
Afirme	300	55.3	69.8	88.8
Mifel	300	56.1	69.0	88.6
Banregio	300	28.4	40.3	65.0
Ve por Más	300	32.0	46.3	75.8
Bansi	300	76.2	86.8	96.2
Azteca	300	88.1	88.3	88.7
Invex	203	74.9	91.4	N.A.
Multiva	187	76.2	93.8	N.A.
Monex	88	94.1	100.0	N.A.
Consultoría Interna- cional	63	99.8	N.A.	N.A.
Tokyo-Mitsubishi UFJ	32	100.0	N.A.	N.A.
Ahorro Famsa	41	100.0	N.A.	N.A.

284	The Royal Bank of Scotland	13	100.0	N.A.	N.A.
	Autofin	18	100.0	N.A.	N.A.
	Bank of America	20	100.0	N.A.	N.A.
	GE Money	13	100.0	N.A.	N.A.
	ING Bank	16	100.0	N.A.	N.A.
	Regional	34	100.0	N.A.	N.A.
	Amigo	10	100.0	N.A.	N.A.
	J.P. Morgan	5	100.0	N.A.	N.A.
	Prudential	2	100.0	N.A.	N.A.
	Deutsche Bank	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	BBVA Bancomer				
	Servicios	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	American Express	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Credit Suisse	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Compartamos	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Barclays Bank	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Fácil	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Bancoppel	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	UBS Bank	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Wal-Mart	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Volkswagen	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
New York Mellon	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
n.a No aplica					

Fuente: Reporte desagregado de créditos comerciales CNEV..

Nota: Esta Información contempla solamente la Cartera en Créditos Comerciales, a Entidades Gubernamentales y a Entidades Financieras (No contiene créditos al Consumo y a la Vivienda). Además no contempla las operaciones de Reclasificación y Consolidación con Fideicomisos y Subsidiarias.

Limitado acceso a servicios financieros por parte de la población

El nivel de penetración del sistema financiero en México es reducido comparado con el de otros países de desarrollo similar. Solamente el 25% de los adultos que viven en México cuenta con acceso a servicios financieros, a diferencia de Brasil y Sudáfrica donde dicha cifra representa el 43% y 46%, respectivamente.

Reducida bancarización

En el país, pese a la banca extranjera, prevalecen bajos los niveles de bancarización. México tiene prácticamente la mitad de sucursales y cajeros automáticos por cada 100 mil habitantes que el promedio de los países de la OCDE. Lo mismo ocurre con la distribución territorial de los servicios financieros. Existe poco menos de la tercera parte de sucursales y la mitad de cajeros automáticos por cada mil kilómetros cuadrados que las existentes en los países que integran dicha organización.

285

Difícil e insuficiente canalización de recursos financieros a la actividad productiva

El financiamiento bancario como proporción del PIB pasó del 13.3% al 17% entre 2000 y 2007, porcentaje que no se modificó en los tres años subsecuentes. Sin embargo, la intermediación financiera hacia las actividades empresariales en México se encuentra muy por debajo de países avanzados como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Japón, en donde se rebasa el 100% del PIB. Aun países con similar grado de desarrollo, aventajan a México con porcentajes de financiamiento privado sobre PIB de más del 60%.

Integración de los costos del rescate bancario de México

Para concluir, el cuadro 7 muestra la integración del costo del rescate bancario mexicano hasta 2010:

CUADRO 7
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y
DEUDORES DE LA BANCA

Años	Programas de apoyo			Pasivos IPAB	PIB	% del PIB
	Total	Ahorrado- res de la banca	Deudores de la banca ¹			
1995	15,000.0	15,000.0	-			
1996	20,500.0	20,500.0	-			
1997	39,786.1	38,906.2	879.9			
1998	10,106.8	8,105.7	2,001.1			
Subtotal FOBAPROA						
	85,392.9	82,511.9	2,881.0	N.A.	N.A.	
1999	22,195.0	18,000.0	4,195.0	655,215		
2000	60,517.6	34,600.0	25,917.6	678,374		
2001	39,850.2	24,270.0	15,580.2	720,790		
2002	43,982.5	28,493.6	15,488.9	698,997		
2003	30,411.1	23,786.5	6,624.6	802,541	7,555,803	10.6
2004	44,935.3	24,665.0	20,270.3	773,146	8,561,305	9.0
2005	27,455.1	21,955.0	5,500.1	769,440	9,220,649	8.3
2006	38,600.1	33,456.8	5,143.3	774,621	10,344,065	7.5
2007	28,013.0	22,599.8	5,413.2	752,351	11,209,752	6.7
2008	30,042.6	26,523.4	2,519.2	786,143	12,172,312	6.5
2009	31,076.4	27,855.5	3,220.9	816,006	11,888,054	6.9
Subtotal IPAB 1999-2009						
	397,078.9	286,205.6	110,873.3			
Subtotal 1995-2009						
	482,471.8	368,717.5	113,754.3			
2010	13,762.4					
Total 1995-2010						
	496,234.2					
Costo fiscal del rescate al 31 de dic de 2009						
	1,644,340.3					

¹Incluye los recursos canalizados a través del IPAB para cubrir obligaciones derivadas de dichos programas. Cifras en millones de pesos. Fuente: Unidad de Evaluación y Control, Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización a la Cuenta Pública 2009, documento sectorial correspondiente al Sector Hacienda y Crédito Público, mayo de 2011.

¡YO AHÍ ESTUVE! EL RESCATE BANCARIO

© Adalberto Palma Gómez ©

DE BIOQUÍMICO A BANQUERO

Mi vida profesional inició como ingeniero bioquímico. Estudié tecnología de alimentos y ciencias marítimas en el Tecnológico de Monterrey de Guaymas. Me recibí en 1974. Mi primer trabajo fue en la Comisión del Río Balsas. Yo era el encargado de proyectos agroindustriales en zonas marginadas de la cuenca del Balsas. El Banco Nacional de México me otorgó una beca para estudiar una maestría en economía internacional de alimentos. Ésta la estudié en la Universidad de Cornell, en el estado de Nueva York.

Cuando regresé a México a trabajar en Banamex, mi primer encargo fue realizar «Alimentación, Reto de México», un seminario que resultó de una inquietud que yo tenía: el sistema financiero mexicano estaba desconectado del agro, no había la sinergia necesaria para identificar ofertas y demandas en el país que permitieran los flujos de los productos.

Convencí a Agustín Legorreta y a Rubén Aguilar que hiciéramos ese seminario. En esa época, ellos hacían algo que se llamaba Atalaya: eran reuniones de discusión sobre temas trascendentales. Se hacían en Querétaro. El seminario tuvo lugar en una de ellas. Se analizó el sistema de agro-negocios

en México y se buscó determinar su nivel de estructuración. Asistieron un par de premios Nobel, varios expertos de *Cornell* y, entre los mexicanos, recuerdo a Manuel Clouthier y a Demetrio Sodi de la Tijera.

288 Durante esos años, también trabajé en una solicitud que hizo el Presidente López Portillo a Estudios Económicos de Banamex para reestructurar el sector agropecuario. Así llegué al área de comercio exterior del banco. Ahí estaba cuando ocurrió la nacionalización de la banca. No me sentí a gusto con el banco estatizado y renuncié. Participé brevemente en un proyecto de producción de flores, y de ahí pasé a Citibank con el objetivo de crear una comercializadora de productos agropecuarios. Estuve en ese proyecto unos 3 ó 4 años.

Concluí mi transformación definitiva a banquero cuando pasé al área de banca corporativa. Ésta se encargaba del financiamiento de proyectos. Fui el responsable de un área que se llamaba Megacorp. Ahí veíamos temas con las empresas más grandes de México y del sector público.

Bankers Trust me contactó para ser su representante en México, Colombia y Venezuela, y acepté. Me incorporé a ese banco a fines de 1994. Entonces era un banco pequeño en México, aunque muy rentable. Creo que generábamos más ingresos que Citibank, que era mucho más grande, en parte por los derivados —mismos que después causaron grandes problemas— que manejaba Bankers Trust. Nunca tuve que ver con derivados, ese tema lo llevaban en Nueva York, pero los problemas que enfrentó, eventualmente llevaron a su absorción por el *Deutsche Bank*.

Uno de los proyectos que llevamos a cabo en Bankers Trust fue la creación de una casa de bolsa, así como la búsqueda de valor agregado en el sector financiero. Identificamos una debilidad en la capitalización de los bancos. Bankers Trust era

muy bueno para el tema de estructuras en términos de capitalización de bancos y bursatilización. Empezamos entonces a analizar proyectos con Valoración y Venta de Activos (vva), que era una entidad que creó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. vva, que encabezó Óscar Medina Mora, fue creada para resolver problemas de cartera, y era como un brazo del FOBAPROA. Esto fue alrededor de 1997.

No participé en el proceso de privatización de la banca de ninguna forma. Yo trabajaba en la parte corporativa de Citibank, misma que no tuvo relación con eso. Ya en Bankers Trust, y al trabajar con vva, fue cuando entré en los temas de cartera vencida y problemas de capitalización. A mediados de 1998, Bankers Trust enfrentaba graves problemas y buscaba comprador. A la postre éste sería Deutsche Bank. Desde la matriz se tomó la decisión de bajar la exposición en los países emergentes, por ello se redujeron considerablemente los fondos que teníamos para hacer negocios en México. Me pidieron que cerrara las oficinas de Colombia y Venezuela, así como la casa de bolsa y casa de cambio en México. Nos quedamos sólo con la oficina de representación.

289

EN EL LIMBO LEGISLATIVO

En ese proceso de cierre, el 11 de diciembre de 1998, recibí una llamada del Secretario de Hacienda, José Ángel Gurría. Me dijo que unos «amigos míos», así, entrecomillado y con un poco de sorna, pensaban que podía ser útil para trabajar en esta nueva institución que se llamaba Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. La legislación que permitiría la creación del IPAB se había negociado en el Congreso, y se había decidido tener una junta de gobierno con vocales independientes. Gurría quería saber si estaría interesado en ser nominado como uno de ellos. No lo pensé mucho, y tal vez

esa falta de meditación me llevó a aceptar. No me arrepiento de haberlo pensado poco.

290 Empezó un proceso muy complicado, porque en el Congreso los partidos políticos no se ponían de acuerdo en torno a este animal nuevo que se llamaba IPAB, y menos en quiénes deberían estar al frente de esa institución. Entonces, de diciembre de 1998 a mayo del 1999, estuve en un limbo:¹ yo ya había avisado a Bankers Trust que salía, pero el Congreso no me decía si entraba al IPAB o no. Yo tenía algunos derechos laborales que se habían acumulado en Bankers Trust. Quise protegerlos, pero su ejercicio dependía de lo que pasara en el IPAB. Se trató de un proceso delicado. El patrimonio de mi familia estaba en riesgo por esa incertidumbre.

Me reuní con los otros tres candidatos a la Junta de Gobierno: Humberto Murrieta, Carlos Isoard y Alejandro Creel. En un principio se había propuesto a Ángel Palomino, pero enfrentó mucha oposición porque trabajaba en el Banco de México. Entonces se presentó la propuesta de Murrieta. Creel también enfrentaba resistencias por su relación con el FO-BAPROA, en donde se encargó de la recuperación de cartera. Como la decisión del Congreso era que entraban todos o ninguno, eso me colocó en el limbo.

Finalmente nos entrevistaron en el Congreso. Recuerdo que me preguntó un legislador: «Oiga, ¿y usted qué demonios está haciendo aquí? Usted viene de un banco americano, seguramente gana buen sueldo, está tranquilo, ¿por qué se está metiendo en esto?». Y yo contesté dos cosas: primero, que quería devolver algo de lo recibido del país. Mi padre fue

.....
 1 Nota del editor: El Congreso de la Unión aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) en diciembre de 1998. Se publicó por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999, y entró en vigor al día siguiente. Así se originó el IPAB, que entró en operación en mayo de 1999.

militar, todos mis antecedentes lo fueron, entonces tengo un sentimiento de lealtad y compromiso. La segunda fue que con mis conocimientos, podría ayudar a que el IPAB fuera respetado y respetable, a diferencia de lo ocurrido con el FO-BAPROA. Aunado a lo anterior, esperaba que mi experiencia en el sector financiero ayudara a reducir el costo del rescate para los contribuyentes.

En mayo de 1999, aparecimos en el Senado y tomamos la protesta de ley. Por primera vez nos juntamos formalmente los cuatro que nos habíamos reunido ya en algunas ocasiones para conocernos. Yo sabía de Alejandro Creel, pero no conocía a Humberto Murrieta o a Carlos Isoard. Nos prestaron unas oficinas en Banco Unión, en Reforma, y ahí empezamos a trabajar. En lo personal, arrancó un periodo que duró exactamente cuatro años, siete meses, trece días y cinco horas. Curiosamente, cada quién eligió lo que deseaba quedarse, pues sabíamos que teníamos que dejar la Junta de Gobierno de forma escalonada. Creel quería irse al cabo de dos años, Murrieta ofreció estar por tres, yo por cuatro, e Isoard fue quien permaneció más tiempo.

291

DEFINIENDO EL PAPEL A JUGAR

Lo mejor que me pasó en el IPAB fue la amistad con Alejandro Creel y con Bernardo González Aréchiga,² y el haber tratado de contribuir en algo que estaba bajo sospecha mediante un proceso de reconciliación, el haber buscado al mismo tiempo crear una institución respetable y reducir el costo del rescate.

.....
 2 Nota del editor: Alejandro Creel fue miembro fundador de la Junta de Gobierno y sirvió como Vocal Independiente en el periodo 1999 a 2001. Bernardo González-Aréchiga Ramírez-Wiella fungió como Vocal Independiente de la Junta de Gobierno del IPAB entre enero de 2002 y mayo de 2003. El testimonio de este último aparece en el presente tomo.

Alejandro Creel tenía una frase que repetía con frecuencia: «Hay que ofrecer una amnistía a todos aquellos quienes se sientan culpables o responsables, pero sin caer en amnesias, para evitar repetir los errores». Apoyo esa idea totalmente, pero por desgracia, no se cumplió. Han pasado ya más de 10 años, y le proceso aún duele y estorba.

292 Uno de los principales problemas que enfrentamos —y que sucede con frecuencia en los temas de gobierno corporativo— fue que la definición del papel del órgano de gobierno del IPAB se limitaba a unos artículos en la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB). En México, es frecuente que parezca que las juntas de gobierno mandan, pero en realidad, ejercen funciones de testigos, como damas de compañía. Cabe mencionar que éramos una junta de gobierno de tiempo completo, con necesidad de justificar y llenar el tiempo.

Me involucré más en cuestiones operativas que de estrategia y supervisión, papel que corresponde a una junta de gobierno o consejo de administración. Un amigo mío, John Calver, especialista en gobierno corporativo,³ dice que los consejos de administración son un grupo de gente muy capaz, pero incapaz de entender cuál es su chamba. Y eso fue exactamente lo que nos pasó. Entré de más en algunos temas que no me correspondían, y de menos en otros que sí. Pero el primer reto era operativo. Esto es, determinar la forma de interactuar como junta de gobierno con todos los participantes y afectados del proceso, incluyendo por supuesto a los miembros del IPAB, el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda. Esto era especialmente delicado porque las cabezas de Banxi-

.....
 3 Nota del editor: Uno de sus libros principales en este tema es *Boards That Make a Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*, Jossey-Bass, 1990, 2nd ed., 1997, 3rd ed., 2006.

co y CNBV, Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández, habían sido vetados —sólo faltaban sus nombres y apellidos— de la Junta de Gobierno. Operar bajo un marco legal que tenía esas serias limitaciones fue un reto enorme.

Yo me aboqué a tratar de ayudar a la constitución del IPAB, a las definiciones relacionadas con su estructura, mandato y cargos. Había un acuerdo —la Junta no formó parte de éste— que el personal de FOBAPROA sería absorbido por el IPAB. Se pensó que era una buena decisión, pues se evitaría construir una institución desde cero. En efecto, fue uno de los errores que se cometieron y que asumo. No tuve la visión de que estas personas, más allá de su honestidad y capacidad individual, venían de una institución cuestionada. La misma LPAB tenía implícito este cuestionamiento: era necesario sustituir al FOBAPROA. En los Transitorios quedaba muy claro el afán de excluir a ciertas personas —Ortiz y Fernández— de participar. Muchas personas que habían trabajado en el FOBAPROA se sentían bajo sospecha, y al incorporarse al IPAB, buscaban justificar lo que habían hecho. El IPAB entonces era más un FOBAPROA renombrado que lo que debía ser: un organismo para proteger el ahorro bancario.

En algún momento se nos asignaron funciones operativas. Como estábamos de tiempo completo, parecía una buena idea. Nos metieron y nos dejamos meter, nos convertimos en parte de todo lo que había sido el FOBAPROA. A mí me asignaron el Comité de Supervisión, y lo que supuestamente hacía era reunirme semanal o mensualmente con una Dirección General de Supervisión que tenía el IPAB, para ver cómo funcionaba. Así fue que me convertí en juez y parte de la supervisión, y no como debía haber sido: un supervisor del área de supervisión. Alejandro Creel estaba en el área de recuperación, Carlos Isoard en cuestiones de estrategia y Humberto Murrieta con temas de auditoría. Poco a poco nos dimos

cuenta que ésas no debían ser nuestras funciones. No podíamos formar parte del problema, sino tratar de ser parte de la solución, por medio del monitoreo y la definición de políticas. Ésa era en realidad nuestra labor.

Recuerdo una reunión en el Club de Industriales, donde recibimos al primer grupo de personas que llegaron del FOBAPROA. A todos les entregué dos hojas en blanco. Cada uno de los vocales les dijo algo, y yo les pregunté «¿Por qué creen que les di estas hojas?» Contestaron que para tomar notas. Les dije que no, que la primera hoja representaba sus antecedentes: estaba en blanco, porque no importaba lo que antes habían hecho. La otra era para escribir lo que en su opinión debería ser el IPAB. Les aclaré que no me la tenían que entregar, que la guardaran para constatar posteriormente si habían cumplido con lo que esperaban. Me vieron como si estuviera loco, pero lo que trataba de mostrarles era que se trataba de cerrar un capítulo pasado para construir una nueva institución.

¿VOCAL INCÓMODO?

Las primeras sesiones de la Junta de Gobierno fueron escarceos, los cuatro junto con Ángel Gurría, quien fungía como Presidente. Una ventaja es que Gurría no había estado directamente involucrado en los temas del rescate bancario y por lo tanto no tenía ideas preconcebidas o sentimientos sobre el tema.⁴

Por ley teníamos la capacidad de nombrar al Secretario Ejecutivo y los Secretarios Adjuntos del IPAB. Los cuatro primeros secretarios adjuntos era gente brillante, muy capaz,

.....
⁴ Nota del editor: José Ángel Gurría había fungido como Secretario de Relaciones Exteriores de diciembre de 1994 a principios de enero de 1998.

muy jóvenes en aquel momento, pero con la idiosincrasia de la burocracia financiera mexicana: eran casi soldados. Tuvimos algunas fricciones con ellos en criterios de cómo hacer las cosas. El primer reto serio que tuvimos fue el nombramiento del Secretario Ejecutivo. Los cuatro tuvimos una discusión con Gurría e Ismael Gómez Gordillo. Se propuso a Vicente Corta, a quien conocí cuando trabajaba en Bankers Trust como Director General de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda. Me parecía muy serio y capaz, una buena selección.

Entre los vocales, fui el primero que expresó su apoyo. Dije que la primera decisión adecuada que había tomado el IPAB había sido su nombramiento. No me arrepiento de ese dicho en términos de la información que en aquel momento tenía. Desafortunadamente, con el tiempo apareció Vicente Corta en algunas actas del Comité Técnico del FOBAPROA. A pesar de ser un profesional, su desempeño quedó marcado por haber estado ahí. Sus decisiones se cuestionaban por esa razón.

Por mucho tiempo lo anterior provocó fricciones. Cuando se cuestionaba al FOBAPROA, era como un cuestionamiento a su talento, decencia y honestidad, cuando en realidad era un cuestionamiento relacionado con las evidencias que estaban sobre la mesa. Con frecuencia las discusiones eran sobre si podíamos o no poner en tela de juicio lo que había pasado en el FOBAPROA. Mi posición —y no estaba solo en ella— era que teníamos la obligación, con base en la LPAB, de ver qué podíamos mejorar, y, por lo tanto, teníamos que analizar lo que había pasado. Para varios que habían estado ahí resultaba incómodo, sobre todo para quienes habían trabajado durísimo en medio de una situación de emergencia y colapso financiero. Cuestionar las acciones parecía cuestionarlos a ellos.

Esas fricciones explican que alguien me calificara en algún momento, inmerecida pero entendiblemente, como «el vocal

incómodo». Parecía que nos peleábamos y no decidíamos. Lo cierto es que en cada sesión de la Junta de Gobierno había un número de acuerdos, y creo que firmé como 1,300 en total. También es necesario destacar que los acuerdos que no fueron unánimes no llegan al 3% del total. En mi casa no tengo tal porcentaje de éxito cuando busco alcanzar acuerdos.

296 Por supuesto había discusiones, de eso se trataba: de discutir, aclarar y definir. Pero la idiosincrasia del sector financiero público es una de disciplina tipo militar. Aquí no se daba esa clase de actitud, por el carácter de los miembros de la Junta de Gobierno y el mandato que teníamos. Las actas, que están redactadas con lujo de detalle, muestran que discutimos, pero también que decidíamos y funcionábamos. Esas actas muestran el análisis personal y las posiciones. Las respectivas transcripciones venían adjuntas, para que no hubiera duda de quién dijo qué.

Definir esa operatividad que no existía cuando arrancamos fue una experiencia fascinante. Los vocales independientes un día nos reunimos y acordamos varias cosas. La primera fue que nosotros no éramos una instancia de negociación, sino de resolución. Por lo tanto, a quien nos presentaba un problema, lo dirigíamos a la administración del IPAB. A nosotros nos tenían que llegar las opciones para decidir.

El segundo acuerdo fue nunca recibir solos a nadie, en temas relacionados con el IPAB. Al menos, debía haber otro vocal presente. Decidimos también que mes con mes, uno de los cuatro iba a coordinar a los otros tres. Esto significaba que si teníamos reuniones en donde participábamos, se tenían que hacer minutas. Entonces existen minutas de prácticamente todas las reuniones, incluyendo las «privadas», entre comillas, que tuvimos. Por ello, eso de «coordinación» era más bien quién era el secretario-asistente de los otros tres, porque implicaba llevar agendas y notas. Incluía además la

interacción con los otros miembros de la Junta de Gobierno: José Ángel Gurría o sus suplentes, Martín Werner y después Carlos Noriega.⁵ Todo esto no quiere decir que los cuatro nos pusiéramos de acuerdo siempre, pero cuando menos teníamos la misma información.

El Secretario de la Junta de Gobierno siempre fue sujeto de muchas discusiones. En mi definición, el secretario debe asegurar la legalidad y legitimidad de las decisiones del cuerpo colegiado llamado órgano de gobierno, consejo de administración o junta de gobierno. Pero la LPAB establecía que secretario y prosecretario tenían que ser funcionarios del IPAB, y la interpretación que se le daba a dicha determinación era que tenían que reportarle al Secretario Ejecutivo, no a la Junta de Gobierno. Entonces, el jurídico era al mismo tiempo el secretario. Durante mucho tiempo vivimos con esa dualidad: teníamos a alguien de la administración que tenía que cumplir con los acuerdos de la Junta de Gobierno. Quienes estuvieron hicieron la mejor labor que pudieron, pero el potencial conflicto de interés estaba ahí. Finalmente, eso cambió en 2003, y el secretario comenzó a reportar a la Junta de Gobierno. Puede parecer algo superficial, pero la transparencia es clave: debe haber rendición de cuentas y claridad en los roles en toda organización.

También hubo muchas discusiones sobre si el Secretario Ejecutivo debería participar en la junta de gobierno con voz y voto. Las mejores prácticas a nivel mundial dictan que no; en países como Gran Bretaña ya está prohibido, aunque en Estados Unidos todavía se mezclan. Quien opera la institución no debe involucrarse en la supervisión. No quiere decir que no participe en las reuniones, pero no debe formar parte de las decisiones con un voto. Hubo muchas discusiones so-

.....
 5 Nota del editor: Ambos fungieron como Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público.

bre eso, en particular con Paco Gil.⁶ Afortunadamente, en el IPAB no se permitió. Como no estaba en la LPAB, tampoco lo promovimos.

298 Lo que sí buscamos, fue que se modificara la LPAB para que los vocales no lo fuéramos de tiempo completo. Esto se explicaba porque se pretendía que la Junta de Gobierno hiciera bien las cosas y con plena dedicación. Queríamos evitar otros trabajos y posibles conflictos de interés. Pero era un error, porque vocales o consejeros de tiempo completo, como también es el caso de Pemex, tienen que buscar algo que hacer todos los días, y lo cierto es que no hay tanto trabajo. Yo argumentaba a los diputados lo siguiente: si no creen en mí, ¿para qué me nombran? Si creen en mí, ¿para qué me quieren de tiempo completo? Desafortunadamente eso no cambió.⁷

BUSCANDO UN GOBIERNO CORPORATIVO PARA EL IPAB

También tratamos de definir con claridad nuestros papeles, y dotar al IPAB de un gobierno corporativo para que funcionara adecuadamente y pudiera cumplir con sus objetivos. Así, en septiembre de 1999, contratamos a un consultor para que definiera el gobierno del IPAB y nuestro papel. El ofrecer ese contrato ya era ir contracorriente. Un ejercicio así, claramente daría lugares y roles. Hubo a quienes les convenía que los cabos estuvieran sueltos. Lo que pretendíamos era poner

.....
6 Francisco Gil Díaz sucedió en el cargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público a José Ángel Gurría. Estuvo al frente de la SHCP durante el sexenio de Vicente Fox, entre diciembre 2000 y diciembre 2006.

7 Nota del editor: El artículo 79 de la LPAB establecía que «Los vocales (...) tendrán el carácter de servidores públicos, serán considerados como empleados superiores de Hacienda, y no podrán, durante el tiempo de su encargo, aceptar o ejercer ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter docente o en instituciones de asistencia social públicas o privadas».

orden, como ocurría en las empresas en las que habíamos trabajado antes de incorporarnos al IPAB. Simplemente, nos pareció algo natural.

Lo primero que queríamos resolver era cómo debíamos interactuar los cuatro vocales independientes de tiempo completo con el Secretario Ejecutivo. En general, la interacción que debía tener con él la Junta de Gobierno. Ésta empezó con cinco aunque oficialmente tenía siete miembros, dada la ausencia forzada del Gobernador del Banco de México y el Presidente de la CNBV, además de las respectivas interacciones con el Congreso y el público. De hecho, queríamos establecer con claridad el interactuar entre los cuatro. ¿Podíamos acordar o incluso hablar de temas antes de la Junta de Gobierno? ¿Podíamos llegar a acuerdos previos, o debíamos presentar nuestras posiciones individuales ante la Junta?

299

El consultor John Calver es especialista en entidades donde la propiedad no está bien identificada. Por ejemplo, entidades sin fines de lucro, o entidades gubernamentales en donde no hay un accionista, como es el caso del IPAB. Los principales del IPAB son aquéllos con depósitos en el sistema bancario y los contribuyentes. ¿Cómo saber si hacíamos un buen o mal papel, cuando no había acciones con un valor?

Calver definió las responsabilidades, estableció el papel del Presidente del IPAB como un *servant-leader*, cómo se debía evaluar al Secretario Ejecutivo y cómo manejar la Junta de Gobierno. El análisis establece que los beneficiarios del IPAB son representados —para efectos prácticos— por el Congreso, que nombra a la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno, por su parte, nombra a un Secretario Ejecutivo, que es quien lleva la operación. Así, quedan marcadas las funciones de gobierno (Junta de Gobierno), propiedad (por medio del Congreso) y administración o gerencia (Secretario Ejecutivo). Se trata de una típica sociedad

mexicana anónima, pero con la pirámide invertida. Esto porque el Presidente de la Junta queda hasta abajo, pues su trabajo no es mandar, sino asegurarse que todos estén trabajando bien. Por eso es de hecho un *servant-leader*: es líder, pero para asegurar que todo funcione como debe. Nuestra propuesta fue nombrar un Consejero que presidiera el órgano de gobierno, pero claramente con esa función.

300 La Junta de Gobierno nunca se benefició de ese trabajo. José Ángel Gurría no fue ratificado en Hacienda. Comentamos con una periodista las propuestas de reforma corporativa y, cuando se publicó, ardió Troya con la Secretaría de Hacienda que ya encabezaba Paco Gil. ¿Cómo era posible que estuviéramos pensando que el Presidente de la Junta de Gobierno iba a ser uno de los vocales independientes? Argumentaron que eso no estaba en la ley y que nunca se iba a permitir porque quien mandaba era Hacienda. Efectivamente —y lo comentamos—, no se trataba de que mandara, sino de que coordinara para que todo funcionara bien. Pero no pasó.

Presidencia de la República, por medio de Ramón Muñoz, mandó traducir los análisis que realizó Calver, como propuestas de gobierno corporativo para entidades del sector público. Habría valido la pena tratar de aplicarlo, puesto que el arreglo corporativo de las entidades del sector financiero en México, como la CNBV, Banco de México, CONDUSEF, y por supuesto el IPAB, tienen arreglos corporativos distintos. Pero nunca se concretó nada.

UNA LEY RÍGIDA

Por una parte teníamos esos vacíos y problemas con el gobierno corporativo del IPAB, y por el otro una rigidez impresionante por la legislación del propio Instituto. Nos enfrentamos a temas difíciles porque en la LPAB estaban claramente

explicitados. Por supuesto no queríamos violar la legislación, y dada esa claridad legal, no había posibilidad de interpretación. A diferencia de algunas otras leyes, la LPAB no establecía que podía ser interpretada, por ejemplo, por la Secretaría de Hacienda, como otras leyes sí lo establecen explícitamente. Entonces no había una instancia superior que nos guiara con una interpretación.

Entonces, nuestro criterio personal fue el que aterrizó en las sesiones, discusiones y acuerdos, muchas veces con graves problemas de interpretación de por medio. Por ejemplo, la ley establecía que había una serie de bancos a los cuales había que aplicarles un proceso de rescate que no había concluido el FOBAPROA. Sin contar con los antecedentes, había supuestamente algunos acuerdos que había hecho el FOBAPROA con respecto a esas instituciones. Una pregunta era si debíamos respetarlos o podíamos cuestionarlos.

La LPAB incluía una lista donde estaban las instituciones a las que faltaba rescatar o resolver, y había unos montos de dinero que había que aplicar para ello. ¿De dónde habían salido esos montos, cómo se habían calculado? ¿Qué margen de maniobra tenía la Junta de Gobierno al respecto? No fueron cuestiones sencillas de resolver. Teníamos que estudiar expedientes enormes llenos de documentos, análisis y conclusiones sin más apoyo que el de una secretaria para cada uno de los cuatro y una especie de jefe de oficina que lidiaba con las cuestiones mecánicas del funcionamiento de la Junta de Gobierno.⁸

La interacción operativa con la gente del IPAB era complicada. Si llamaba a uno de los secretarios adjuntos, su dilema era cómo proceder. ¿Se avisaba al Secretario Ejecutivo?, si se

.....
 8 Nota del editor: Dichas instituciones se encontraban listadas en el Artículo 9 Transitorio. Se trataba de Banco del Atlántico, Banca Promex y BanCrecer.

hacía, ¿se le avisaba antes o después de la reunión? ¿Se le informaba de lo tratado? Muchas veces optaban por decir que no sabían y tenían que preguntar.

302 Alguna vez un diputado nos dijo que nuestro trabajo no era técnico, sino político. Puede decirse que tenía algo de razón, porque ese factor político flotaba como neblina en el ambiente, lo que muchas veces impedía ver todo el horizonte. Pero no estábamos representando a un partido ni a ninguna instancia pública. Al menos en lo personal, yo sentía que representaba a los ahorradores con depósitos bancarios y a los contribuyentes. La Secretaría de Hacienda, por ejemplo, tenía la posición que debía velar por el sistema financiero, incluyendo depositantes, contribuyentes y accionistas, Para nosotros los accionistas no eran importantes. Esa diferencia de visiones llevaba a discusiones.

Uno de los temas difíciles que tuvimos que enfrentar era cómo le haríamos para controlar, supervisar y eventualmente deshacernos de los activos que tenía el IPAB. El IPAB tenía que publicar unas reglas de desincorporación de activos, y eso se hizo muy al principio. Buscamos promover la creación de una industria de recuperación de cartera. Después de un viaje que hicimos Alejandro Creel y yo a Asia para entender lo que había pasado, nos dimos cuenta que las empresas de administración de activos habían jugado un papel muy importante para resolver el atorón que había en todos activos. La incorporamos a nuestros trabajos. Para nosotros era muy importante el buscar que hubiera instancias en las que los bancos pudieran sacarse de encima los «activos tóxicos», como ahora se llaman.

Había algunos activos muy importantes, como Cintra y la cadena Camino Real. Decidimos implementar las mejores prácticas en las entidades que nosotros supervisábamos. En Cintra tuvimos un enfrentamiento serio con el que era enton-

ces el presidente y director general, Ernesto Martens. Él estaba acostumbrado a tener los dos puestos, pero de acuerdo con esta regla había que separarlos, lo que rechazó. Hicimos una sesión de la Junta de Gobierno y nombramos a un nuevo Presidente del Consejo y a un Director General. Asimismo, nombramos un Consejo de Administración con la mayoría de consejeros independientes, y más temprano que tarde empezó la tensión, porque el Director General no se sentía cómodo. Tenía que reportar a un consejo que se tomaba en serio su trabajo, cuando lo que esperaba era verlos una vez al año para informarles de lo que había hecho.

303

En cada una de las instituciones que manejamos, tratamos de implementar el código de mejores prácticas recién establecido en 1998 por el Consejo Coordinador Empresarial en conjunto con la OCDE. No fue nada sencillo, pues algunos consejeros sentían que debían responder a quien los había invitado al Consejo, no a los depositantes, accionistas y contribuyentes.

ADMINISTRANDO BANCOS

Entramos a Banca Serfin a finales de 1999 porque el banco estaba quebrado. Teníamos la posibilidad, de acuerdo con la ley, de nombrar un administrador cautelar y un nuevo Consejo de Administración. Con base en las mejores prácticas, hicimos lo segundo. Lo conformamos con nueve personas —yo una de ellas—, por nombramiento del IPAB, y siguiendo la Ley de Instituciones de Crédito. A pesar de eso, fui objeto de una denuncia por parte de un individuo que alegaba que tenía conflicto de interés por haber trabajado en *Bankers Trust*. Fueron meses de discusiones con la Secretaría de la Función Pública al respecto.

Los otros ocho consejeros independientes eran todas personas reconocidas en el medio financiero que decidieron ju-

gársela con nosotros. Con ellos quedamos muy agradecidos, sobre todo yo. Me escogieron para presidir el Consejo, no me propuse y ciertamente tampoco el IPAB lo hizo. Así, de un Consejo de Administración con 44 personas —tamaño que reflejaba la problemática del banco— pasamos a uno de nueve. Mantuvimos en esa época a Adolfo Lagos como Director General de Serfin. A toro pasado creo que nos equivocamos, no por Lagos, quien es un buen banquero, sino porque el mantener a quien había estado en parte de la problemática, independientemente de su responsabilidad, algunos lo vieron mal y creo que con razón. De un salón majestuoso con 44 sillones de cuero pasamos a una mesa de trabajo. El principal sorprendido era Lagos, acostumbrado a trabajar con un consejo mucho mayor, y por ende más sencillo de manejar. Serfin se resolvió y siguió adelante.

A raíz de eso establecimos en la Junta de Gobierno del IPAB una política: quien fuera el administrador cautelar o responsable de una institución cuando el IPAB entrara, tendría que responder con la institución a lo que se fuera a hacer. Si la intención era vender el banco, el administrador tenía que elegirse en función de dicho objetivo.

Por mi parte busqué una forma distinta a la que siguió para vender Serfin. Este banco estaba listado en la Bolsa Mexicana de Valores, por supuesto, con sus acciones suspendidas. Propuse vender el 25% del capital al postor que hiciera la mejor oferta de operación. Éste tendría opción a comprar el 24% adicional, mientras que se colocaba otro 25% en la Bolsa, y el gobierno se quedaría con el restante 26%. Eventualmente, el gobierno colocaría su parte en Bolsa, y así Serfin estaría cotizando con el 51% de sus acciones pulverizadas. Me dijeron que no, que el gobierno no sabía manejar bancos, y que ese 26% implicaría una propiedad estatal. Mi respuesta fue que estábamos manejando Serfin, pero la negativa fue terminante.

Algo distinto nos pasó con BanCrecer. En ese caso sí se nombró un administrador cautelar, que hizo muy buen trabajo, y eso lo manejó directamente la gente del IPAB. Se vendió al precio que se pudo vender. Fueron situaciones complejas porque si de algo creíamos saber algunos de la Junta de Gobierno, era de venta o estructura de las instituciones. En algún momento propuse fusionar Serfin con BanCrecer, y también ardió Troya. Nunca sabré si esas ideas eran buenas o malas, pero lo cierto es que no prosperaron. Rescatar Serfin costó 10 mil millones de dólares y BanCrecer 13 mil millones de dólares. Ambos se recuperaron entre 1,000 ó 1,500 millones de dólares. Las graves problemáticas de esas instituciones —no el proceso de intervención— las hizo así de caras para el erario.

305

Con respecto a los bancos que se intervinieron en 1994 y 1995, como fueron los casos de Unión, Banpaís y Obrero, no entraron directamente al IPAB, pues eran administrados por la CNBV. Como Eduardo Fernández no podía estar en la Junta de Gobierno del IPAB por los Transitorios de la LPAB, se dificultaba la comunicación. Por parte de la Junta, siempre hubo instrucciones a los secretarios ejecutivos de mantener informados tanto al Banco de México como a la CNBV. Oficialmente éstos no están en las actas, pero sí participaron mucho en las decisiones, porque era lo que correspondía.

A pesar de ello hubo ciertas fricciones, porque de acuerdo con la LPAB, la CNBV tenía que entregar al IPAB el manejo de la banca intervenida. Entre que se hizo y no, hubo complicaciones, de nuevo causadas por las sospechas de que el IPAB venía del FOBAPROA. Muchas veces se consideraba que podíamos ver las decisiones tomadas con una óptica distinta. Hubo un desgaste muy serio por ello. Teníamos la responsabilidad, pero no el manejo. Había que reconciliar todo lo hecho, y muchas veces no se confiaba en que lo haríamos

bajo la misma perspectiva. Este problema lo complicaba «la ausencia», así, entre comillas, de la CNBV y el Banxico de la Junta de Gobierno del IPAB.

LA RECONCILIACIÓN NECESARIA

306 Como ha quedado claro, una y otra vez nos topamos con la dificultad que implicaba la herencia FOBAPROA, no sólo literalmente para el contribuyente por la deuda que se arrastraba, sino por su impresionante desprestigio. Lo que se necesitaba —y nunca se hizo— era realmente reconciliar. La sociedad mexicana no tenía por qué cargar ese inmenso peso muerto. Si quienes encabezaron y fueron responsables por las acciones del FOBAPROA actuaron de buena fe, como puede presumirse al menos de la gran mayoría, los errores serían entendibles. Así lo digo porque en una emergencia de grandes proporciones, se toman decisiones que en algunos casos resultan equivocadas. Pero es comprensible, y al paso del tiempo incluso las posibles consecuencias jurídicas prescriben.

Si hay un terremoto y resultan cientos de heridos, y se decide vacunar a todos contra el tétanos para evitar gangrenas, quizás mueran unos pocos que eran alérgicos, pero al mismo tiempo se salvará a una inmensa mayoría. No hay tiempo de preguntar quién es alérgico y quién no, ni tampoco de pedir autorización a familiares. Actuar con rapidez es imperativo. Lo anterior se entiende, pero se debe explicar que el enorme riesgo para muchos, llevó a esa decisión que pudo resultar mortal para pocos.

Todo el mundo comete errores, pero también está el prestigio. Ahí radica uno de los problemas: hay personas que quieren conservar intacto ese prestigio que les dio lo que supuestamente habían hecho. No le quito un ápice de honestidad intelectual a muchos de los que tomaron decisiones.

Firmemente considero que se la jugaron. Sin embargo, sería bueno saber con precisión qué y con cuánto jugaron y, si jugaron y perdieron el dinero de los contribuyentes, lo menos que se requiere es una explicación detallada y honesta de lo hecho y cuánto y por qué se perdió. Un análisis así permite aprender de los errores para evitar que se repitan. Evita que la gente piense mal, para que acciones buenas —o con buenas intenciones— no se transformen en malas.

Las responsabilidades debieron quedar claras a los ojos de todos. Incluso algunos funcionarios habrían merecido un monumento, mientras que el prestigio de otros habría quedado disminuido. Pero responsable no quiere decir culpable, y otro grave problema es que se pretendía equiparar responsabilidad con culpabilidad, y eso hacía también muy complicado un proceso de reconciliación. El hecho de que algunas personas estén dispuestas a hablar sobre lo que pasó habla de que el proceso está llegando a su maduración. Y entre quienes hablen quedarán en evidencia los que buscan defenderse o justificarse y quienes traten de ser objetivos y analíticos.

307

QUIZÁ INCÓMODO, PERO NO PUSILÁNIME

Sin esa reconciliación que no tuvo lugar, las interpretaciones sobre lo que la sociedad esperaba de nosotros como Junta de Gobierno del IPAB eran inevitables. Eso lleva al 2 ó 3% de los acuerdos que no fueron unánimes, esos 30 acuerdos entre los 1,300 que suscribimos. Un número pequeño entre la totalidad, pero que mostraron las discrepancias y diferentes interpretaciones que caracterizaron al proceso de rescate bancario.

Un ejemplo de ello lo representaron los pagarés FOBA-PROA, tema que eventualmente llegó a controversia constitucional. La ley de Instituciones de Crédito establecía que el Banco de México constituiría un fideicomiso no público. Yo

soy ingeniero, no abogado, y para los ingenieros dos más dos es cuatro, sin posibles interpretaciones. Puedo entender que para un abogado dos más dos sea 22, pero si un fideicomiso no es público, entonces entiendo sin ambigüedad alguna que es privado.

308 Por otra parte, los pagarés FOBAPROA fueron firmados por funcionarios públicos. Cuando esos funcionarios públicos firmaron, generaron un endeudamiento en un fideicomiso por medio de esos pagarés. Lo que entiendo —y verificado con abogados y legisladores— es que los únicos que pueden endeudar al país son los legisladores, o los funcionarios públicos con autorización de los legisladores. Me encontré con un fideicomiso que en mi interpretación era privado, con unos funcionarios públicos que habían endosado unos papeles de un fideicomiso privado, sin autorización del Congreso. Cuando se parte de esas premisas, es muy difícil reconciliar que esos documentos sean deuda pública.

Aunado a lo anterior, tenemos lo que se llamó el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, el famoso PCCC, por medio del cual el FOBAPROA firmó un contrato con unos bancos financieramente muy deteriorados. Por medio del PCCC, inyectó recursos con pagarés, y recibió a cambio una cartera con ciertas consideraciones y acuerdos, y el compromiso por parte de los accionistas de poner dinero adicional: un peso por cada dos pesos aportados por el FOBAPROA. Eso es lo que se hizo.

Posteriormente entró el IPAB, y en la LPAB se estableció con toda claridad en los Artículos Transitorios, que los pagarés PCCC no se aceptaban como deuda pública.⁹ Los diputa-

.....
 9 Nota del editor: El Artículo 8 Transitorio de la LPAB establece en su parte relevante al respecto que: «No se aprueba 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

dos, de forma responsable y por medio de la Ley, reconocieron que los bancos tenían un problema, y establecieron que los bancos debían regresar los pagarés FOBAPROA, y recibir a cambio la cartera cedida. Por medio de un acuerdo firmado con el IPAB en septiembre de 1999, los bancos entregarían cartera al IPAB, y a cambio el Instituto les daría unas notas. Estas notas sí están reconocidas por el Congreso, por lo que sí son deuda pública. Pero como parte de este proceso, en el Artículo 5 Transitorio, se estableció que debía haber de por medio una auditoría.¹⁰

Otro problema fue que si los bancos firmaron un acuerdo con el IPAB, significaba que ya no tenían los pagarés FOBAPROA, por lo que la CNBV debió entrar para advertir que los esos bancos no contaban con la capitalización adecuada. Ante eso, los bancos argumentaron que sí tenían los pagarés a buen resguardo en sus cajas fuertes. La Ley, sin embargo, dijo que ya no eran válidos, y que por medio de la firma del acuerdo así se reconocía.

Y cuando Banamex fue sujeto de la adquisición por parte de Citigroup, se argumentó que la auditoría que demandaba

el Gobierno Federal, presentada en el artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes...».

¹⁰ *Nota del editor:* El Artículo 5 Transitorio establece en su inicio que «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».

El Fideicomiso al que se refiere el texto anterior era el FOBAPROA.

la Ley era la realizada por Michael Mackey. Lo que ocurrió fue lo primero que estableció Mackey en su informe, fue que no se trataba de una auditoría, sino de una evaluación, pero lo que había contratado el Congreso era una auditoría.

310 En esa auditoría, evaluación o como quiera que se llame al ejercicio realizado por Mackey, aparecieron los créditos reportables y la lista de deudores. Cuando se insistía que era una auditoría, argumenté que podíamos suponer —sin conceder—, que lo era. Entonces, ¿qué son los créditos reportables? Irregulares, sin duda, pero, ¿son legales o ilegales? De acuerdo con la LPAB, en el 5 Transitorio, los créditos irregulares debían tener un trato distinto. Nos argumentaron entonces que los reportables no eran irregulares ni ilegales, sino simplemente reportables.¹¹

Para entonces ya teníamos controversia sobre si los pagarés FOBAPROA eran deuda pública o no. Independientemente de eso, si los pagarés que los bancos tenían validez o no, dado que habían firmado acuerdos con el IPAB. Además, si el ejercicio de Mackey era o no una auditoría, y para cerrar, si los créditos que habían sido incluidos en ese ejercicio como reportables eran irregulares, ilegales o legales. Por supuesto, con esa maraña entendí a quienes tuvieron la responsabilidad de «entrarle» por medio del FOBAPROA. Ahora era mi responsabilidad. Hubo discusiones muy duras, que, finalmente, llevaron a la controversia constitucional, un tema que con gran detalle llevó Bernardo González Aréchiga.

En toda esta falta de claridad en las definiciones o diversidad de interpretaciones, se evidenció una falla del Congreso.

.....
 11 Nota del editor: El Artículo 5 Transitorio establecía en la parte relevante al respecto que: «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».

Éste asumió la responsabilidad de la constitución del IPAB, y debió tutelar ese proceso adecuadamente. Hubo cinco o seis comisiones investigadoras del rescate bancario, que produjeron mucho papel pero pocas explicaciones.

No tengo ninguna evidencia de que las personas que se vieron involucradas en todo el proceso del rescate bancario hayan procedido con mala fe. Sí hay evidencias de errores o, si se quiere, de interpretaciones distintas. Y mi posición, de una manera reiterada, era que quería una explicación de lo que se había hecho y por qué se había hecho. Cuando las explicaciones no me parecían satisfactorias, votaba en contra. En algunos casos cambié mi punto de vista, en otras se cambiaron acuerdos. Ahí está ese casi 3% de los acuerdos que no fueron unánimes, y que me valieron el apodo del «vocal incómodo». Puede que lo haya sido para algunos, pero lo cierto es que no fui pusilánime. Mi padre usaba la palabra pusilánime para referirse a algunas personas con una descripción: «falto de ánimo y valor para tolerar las desgracias o experimentar cosas fuertes».

311

UN EJERCICIO MECÁNICO

Quizá sea conveniente cerrar con un ejercicio mecánico y que no deja mucho margen para interpretación. Cuando se habla del rescate bancario, hay dos posiciones radicales: que se rescató a los banqueros y a los accionistas, o que se rescató a los ahorradores. Los primeros usan ese argumento para descalificarlo y los segundos para justificarse.

Hay diversas estimaciones sobre lo que costó el rescate bancario. Si se le suma FIDELIQ, el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, que se encargó de la banca de desarrollo, fueron 150-160 mil millones de dólares. El Banco Mundial estima alrededor de 130

mil millones. En números redondos, se habla de 20% del PIB.

Para simplificar, digamos que el rescate costó 100 mil millones de dólares. En el momento de la crisis, había más o menos 20 millones de cuentas en el sistema bancario. En promedio, entonces, les hubiera correspondido un cheque de 5 mil dólares como parte del rescate. De acuerdo con el IPAB, el saldo promedio de cada una de esas cuentas era 100 dólares. Esto es, a 18 millones de personas se les habría cubierto su depósito con la entrega, en promedio, de 100 dólares. Esto es, rescatarlas habría costado 1,800 millones de dólares. Así, los otros dos millones costaron 98,200 millones.

312

Sin duda fue un ejercicio que no tomó en cuenta la centralidad del sistema de pagos, ni cuestiones de índole jurídica, que no es políticamente correcto, pero presenta los números en frío. Es aritmética.

Lo anterior nos regresa a la pregunta, ¿a quién se rescató?, ¿banqueros o ahorradores? Lo que habría que hacer es aclarar lo que sucedió. Hubo una crisis, el desplome del sistema bancario. Tomar decisiones fue imperativo y todo esto dentro de un marco regulatorio, en muchos aspectos inadecuado. Pero a pesar de la discrecionalidad, se ayudó. Se evitó un problema todavía mayor. Por ello, es un proceso que tiene que pasar por la reconciliación, y la reconciliación no puede pasar más que por la transparencia y la rendición de cuentas. Cuando la transparencia y la rendición de cuentas incomoda ya sea por los prestigios o los dineros, pues hay un problema muy serio.

Las llamadas «Comisiones de la Verdad» que se han formado en diversos países, se han constituido para lidiar con crímenes como genocidios, y lo que pretenden es reconciliar. Obviamente los asesinatos son más difíciles de explicar que los números de un rescate bancario.

Con respecto a mi propia responsabilidad, aprendí muchas cosas y no me arrepiento, aparte de haber forjado dos

grandes amistades. ¿Lo volvería a hacer? Sí, aunque con el beneficio de la experiencia que acumulé, utilizaría otros métodos para tratar de convencer sobre mis puntos de vista, particularmente midiendo mi vehemencia. Quizá haría un poco más de análisis en algunos de los temas, pero nada más.



LAS LECCIONES DEL RESCATE BANCARIO: NECESIDADES DE ESTRATEGIA FINANCIERA, TRANSPARENCIA, CONTROL E IMPARCIALIDAD

◉ Bernardo González-Aréchiga ◉

Tuve el honor de ser funcionario público del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), nombrado por el Presidente Vicente Fox y ratificado por la Comisión Permanente del Congreso. Siempre me sentí como «un ciudadano en el gobierno» con responsabilidad de contribuir a terminar el rescate bancario y de apoyar la creación de un órgano con verdadera autonomía técnica y moral. Renuncié después de un año, no tanto por estar en desacuerdo con algunas decisiones importantes de la Junta de Gobierno (ciertamente tuve desacuerdos importantes, pero acepto que en los cuerpos colegiados se gana y se pierde), sino como una exigencia, a saber, que se cumpliera con el principio que la Junta de Gobierno del IPAB debe estar integrada por personas que no hayan tenido antecedentes en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Importaba, a mi juicio, que por lo menos la mitad de la Junta de Gobierno tuviera independencia de criterio para tomar decisiones que pudieran cuestionar acciones tomadas por FOBAPROA al inicio del rescate bancario. Menciono este hecho no como dato biográfico, sino para contextualizar mis comentarios subsecuentes.

Considero que los orígenes y la resolución de la crisis fi-

nanciera siguen siendo lecciones no aprendidas de la transición mexicana. Se trata de un paso perdido en la construcción del Estado de Derecho y la democracia madura. Nuestra opacidad y la consecuente falta de análisis, contrastan con la amplitud del debate y de la disponibilidad de información para el caso de las recientes crisis financieras en Estados Unidos y Europa. Me parece adecuado retomar ahora la discusión, aunque sea de manera póstuma y en muchos sentidos extemporánea.

316

MI INGRESO AL SECTOR FINANCIERO

Soy economista del Tecnológico de Monterrey. Estudié una maestría y un doctorado enfocados al desarrollo económico. Ya como profesional, trabajé en primera instancia en El Colegio de la Frontera Norte. Mis áreas de estudio fueron el comercio transfronterizo, la subcontratación internacional y la industria maquiladora. En 1991, después de siete años en el COLEF, tuve la oportunidad de tomar un año sabático. Tenía invitaciones para ir a la Universidad de Stanford, a Corea y a la Bolsa Mexicana de Valores. Opté por esta última institución.

Mi sabático terminó en 1992 y, como opté por quedarme en la Bolsa, solicité una extensión por un año adicional. Poco tiempo después, presenté mi renuncia al Colegio de la Frontera Norte. Durante mi paso por la Bolsa, me mantuve muy ligado a la actividad académica, impartí clases en la maestría en economía en el Colegio de México y en el Centro de Investigación y Docencia Económica. Al fin de cuentas, estuve en el sector bursátil hasta mediados del año 2000.

Entré a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), como Director de Planeación, con el objetivo de crear nuevos productos bursátiles y facilitar la competitividad del mercado. Después fui Director General Adjunto de Planeación con funciones

más amplias de coordinación con INDEVAL y otras entidades. Con el desarrollo del mercado de *Warrants* y otros nuevos productos, y al ampliarse las exigencias técnicas y legales asociadas a la creación del mercado de productos financieros derivados, desempeñé la función de Director General Adjunto de Derivados de la Bolsa. Con el nacimiento del Mercado Mexicano de Derivados (MEXDER) a finales de 1999, fui invitado por el consejo a actuar como Director General de la nueva bolsa. A lo largo de este proceso, conocí el sector financiero y bancario desde la perspectiva bursátil. Busqué nuevas formas de operación y nuevos productos frente a la creciente competencia de las bolsas internacionales y de los mercados sobre el mostrador.

317

La crisis que comenzó a finales de 1994 fue devastadora para el proyecto de crear el mercado de derivados en México. Por un lado, exhibió la debilidad institucional y dejó un sector financiero con un nivel de capitalización extremadamente bajo e incierto. Por otro lado, generó una volatilidad muy alta y puso de manifiesto la necesidad de crear vehículos especiales de capitalización y solvencia financiera —como los fideicomisos liquidadores de los bancos y de la cámara de compensación— que incrementaron costos financieros y de transacciones para construir el mercado. Todos estos factores hicieron que se demorara considerablemente el surgimiento del MEXDER, al enfrentar cambios radicales en las reglas de operación y retos cambiantes para la capitalización y la creación de la red de seguridad del mercado.

Todos estos problemas se exacerbaron en un inicio —,en mi opinión—, por la falta de comprensión, tanto de las autoridades financieras, como de algunos de los actores claves de mercado, sobre la naturaleza y la profundidad de la crisis. La realidad se fue descubriendo con el paso del tiempo. La confusión propició que se aplicaran respuestas erráticas que

llevaron a la pérdida de tiempo e hicieron más grandes los problemas del sector.

318 Efectivamente, me tocó vivir la crisis desde fuera de la banca, pero de manera muy cercana, ya que todo el sector financiero transfiere recursos y liquida por medio de los sistemas de pagos bancarios. Los bancos están presentes en los consejos y otros órganos colegiados del mercado de derivados y la cámara de compensación. Ciertamente, la salud bancaria es un bien público que estuvo ausente en los momentos críticos en que surgía el MEXDER. Al final de cuentas, esta ausencia se tuvo que compensar con imaginación e ingeniería financiera de muchas instituciones y personas. Éste ha sido probablemente el trabajo más creativo y gratificante en que he participado en mi vida.

LA CRISIS DE 1994-1995

Me imagino la crisis como resultado de un proceso no balanceado de apertura de la economía mexicana (con un enorme impacto en la cuenta de capitales), y también como un incumplimiento de ciertas precondiciones estructurales básicas. Creo que muchas de las reformas que se hicieron durante el sexenio de Carlos Salinas, si bien es cierto que fueron importantes, también lo es que fueron poco profundas, de baja calidad y no contribuyeron a fortalecer las instituciones financieras y las reglas de operación en los mercados. Su objetivo fue integrar la banca comercial y la banca de inversión, operar una banca universal sin las limitaciones de la famosa *Glass-Steagall Act* de Estados Unidos. En México, esto se veía como una manera de crear un sector financiero competitivo, que no estuviera sujeto a restricciones extremas como las que tenía en ese momento la regulación norteamericana.

La pregunta entonces era cómo hacer para que un sector

financiero pequeño de un país como México —que se sustentaba y operaba principalmente con una divisa débil como era el peso— fuera eficiente en el mercado doméstico y se posicionara a nivel global. La respuesta fue darle un entorno regulatorio más flexible y diversificar los instrumentos financieros disponibles. Me parecía apropiado buscar una identidad y una regulación propia que construyera fortalezas estratégicas particulares. Parecía que México estaba «jugando a algo» en el sector financiero y que sus efectos podrían permear en el resto de la economía. La mayor diversidad de productos en la BMV y el surgimiento de MEXDER parecían contribuir en esta estrategia.

319

Si bien es cierto que este objetivo de crear un nuevo entorno regulatorio era importante y que la visión de la competitividad y la eficiencia eran agresivas y cautivadoras, en la práctica, la estrategia no se sustentaba en un proyecto bien definido. Los cambios fueron erráticos y poco profundos. A mi juicio, dos de las grandes pérdidas asociadas a la pobreza intelectual del debate de la crisis y del rescate bancario fueron la caída de autoestima nacional y la pérdida del compromiso de desarrollar un proyecto financiero propio. Ese proyecto fue errado y los errores fueron muy costosos, es cierto, pero también lo es que, como resultado, nos volvimos demasiado ortodoxos y lentos para incorporar regulaciones internacionales. Tanto el sector financiero como el país perdieron dinamismo. Nos faltó determinación y fuerza para iniciar con rapidez un nuevo proceso de cambio. Faltó resiliencia.

El problema de la estrategia fue que la liberalización financiera no estuvo balanceada y faltó compromiso para reforzar a las instituciones. Ejemplos de esta desregulación poco equilibrada eran el régimen contable inadecuado y las prácticas clientelares en el sector financiero. Éstas tenían permisos y ventajas regulatorias, que en la práctica, constituían

320 autorizaciones expresas que la autoridad daba para que los bancos violaran de forma sistemática los criterios de registro contable y de revelación de información. Éste fue un problema muy importante. En México llegó a los extremos. Todo esto, además, operaba sobre una regulación de baja calidad, autoridades con limitada capacidad de supervisión financiera y con un sistema de pagos y de mercado escasamente desarrollados. A la larga, implicó que nadie podía decir cuánto realmente valían los bancos. No había una forma de estimar su nivel de solvencia y se perdió el sentido del instrumento más fundamental de control: la contabilidad misma. Asimismo, no había la posibilidad de comparar indicadores financieros entre bancos. Las ventajas regulatorias otorgadas a uno eran distintas a las que podían tener otros. En este entorno eran muy altos tanto los costos de transacciones como los riesgos individuales y sistémicos.

Considero que hay que preguntarnos no sólo por qué se dio la crisis que comenzó a finales de 1994, sino también por qué fue tan profunda. Creo que esto se explica como un resultado fatal de lo anteriormente expuesto. Al distorsionar los indicadores básicos, de hecho se taparon los problemas. Al ir descubriendo una y otra vez que la crisis era más profunda de lo que las autoridades habían pensado, éstas caían en sus propias trampas. La debilidad estructural cobraba su factura.

Ahí tenemos, por ejemplo, el engaño a los accionistas que entraron a los bancos después de la privatización, pero cuando ya había impactado la crisis. Esa gente fue absolutamente engañada. Hubo uso de información privilegiada, porque los que habían adquirido inicialmente los bancos tenían más información sobre el estado real de las finanzas de estas instituciones que los que entraban después. Ahí hubo entonces una transferencia de valor muy amañada y —a mi juicio—, permitida por la autoridad, en un periodo crítico.

Lo anterior es un ejemplo clásico del riesgo moral que deben evitar reguladores y supervisores.

También influyó la política del tipo de cambio. Ciertamente su nivel se mantuvo, pero pasamos a una flotación sucia en la que las famosas bandas y la intervención del mercado cambiario fueron excesivas antes de la crisis. El endeudamiento con los Tesobonos (títulos indizados al tipo de cambio) y la fragilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos contribuyeron a hacer más grave el problema.

Considero que éstas son algunas de las razones de la crisis. Me parece que uno de sus impactos más duraderos fue la grave sobrerregulación que distorsionó la operación y generó ajustes excesivos, muchas veces improductivos, dentro del sector financiero. Como resultado, se distorsionaron precios y procesos de asignación de recursos. Promovieron el clientelismo. Quebraron la mayor parte de los bancos del país y se volvió a concentrar el sector financiero en una estructura oligopólica, justamente uno de los factores que se buscó eliminar durante la privatización bancaria y la revisión de la regulación financiera. El costo para el país fue muy importante. El proyecto financiero fue la primera víctima.

321

LOS ACUERDOS IMPLÍCITOS DE LA PRIVATIZACIÓN BANCARIA

Otro elemento de la historia es el hecho de que se pagó un precio excesivo por los bancos al momento de la privatización. Los contratos de compra de los bancos permitían a los nuevos dueños revisar la cartera una vez adquirido el banco. Después se regresaba al gobierno la parte de la cartera crediticia que no fuera de la calidad revelada en la documentación de la venta. A pesar de que la revisión se hizo y se presentaron al gobierno solicitudes de ajuste, las compensaciones no ocurrieron. En consecuencia, el pago excesivo distorsionó los

incentivos de los nuevos banqueros y los llevó a tomar riesgos extraordinarios para hacer rentable su inversión. Al final de cuentas, tuvo un impacto significativo sobre su desempeño.¹

El mensaje del gobierno pareció ser «nos arreglamos de otra forma». Lo paradójico es que, en su momento, los propios bancos privados aprovecharon durante la crisis bancaria la misma técnica de distorsionar contablemente el valor de las carteras crediticias, una vez más con la venia de los supervisores, para presentar sus estados financieros.

322 Comprar caro impidió que la estrategia bancaria fuera la óptima. El comprador tuvo que elevar sus apuestas al buscar altas tasas de retorno. Este tipo de cuestiones han sido tratadas por Sidney Weintraub y Luis Rubio.²

El compromiso gubernamental no escrito de «luego nos arreglamos» se interpretaba de muchas maneras. Algunas personas utilizaron el banco para darle crédito a sus propios accionistas —los llamados créditos relacionados—, muchas veces para entidades mal constituidas, que luego quebraron y se convirtieron, al final de cuentas, en transferencia de valor. Hay una gran impunidad en este tipo de prácticas, que han sido documentadas en un estudio que utiliza información interna de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.³ En ella, los autores presentan cuántos créditos relacionados se dieron como porcentaje del precio pagado por la adquisición de la cartera de los bancos. En algunos —como los

.....
1 Auditores externos y funcionarios bancarios validan esta interpretación. La ausencia de litigios entre los compradores y el gobierno en este tema tan sensible ha sido interpretado como un acuerdo implícito “quédate con esa cartera y ya luego nos ponemos de acuerdo”.

2 Sydney Weintraub, *Financial Decision-Making in Mexico* Pittsburg, Pittsburg University Press, 2000 y Luis Rubio, «FOBAPROA o las consecuencias de la ineptitud» en Rubio, Luis *Tres ensayos. FOBAPROA, privatización y TLC*, México, Cal y Arena, pp.13-61, 1999.

3 La Porta, R., López-de-Silanes, F. y Zamarripa, G. (abril, 2001). «Soft Lending and Hard Lending: Related Lending in Mexico», Montevideo, LACEA, 2001.

bancos Unión y Cremi—, la relación fue del orden de cinco veces. Así, el banco se convirtió en realidad en un instrumento para transferir recursos a los accionistas por medios distintos a los dividendos. En muchos otros casos, esa transferencia fue superior al valor total del banco. En las situaciones anteriores, lo menos importante era la propiedad directa y las posibles utilidades del banco. Lo relevante era que el banco les otorgara crédito. Otras instituciones tomaron una ruta mucho más prudente, y fueron las que finalmente sobrevivieron a la crisis; Banamex, Bancomer, Banorte son los ejemplos más claros.

323

El hecho que los bancos tuvieran la facultad legal de regresar parte de la cartera, pero finalmente no lo hicieron, es significativo. Los funcionarios que privatizaron los bancos fueron los mismos que posteriormente intentaron contener la crisis. Funcionarios de Hacienda, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores quienes participaron en la privatización, se mantuvieron en sus puestos y, en ese sentido, representaron a las autoridades en asuntos del FOBAPROA.

Algunos de ellos, incluso, fueron los encargados de elaborar material técnico que se discutió en las sesiones del Comité Técnico del FOBAPROA, de presentar opciones para la solución y, al final de cuentas, de decidir. Fueron quienes nombraron a los interventores de algunos de los bancos y, de facto, fueron los jefes de los interventores. Había una cadena de autoridad, por lo menos moral. Así, los conflictos de interés de la primera etapa del rescate (FOBAPROA) se convirtieron, a mi juicio, en conflictos de interés todavía más delicados en la segunda etapa (IPAB), y esto evitó que las autoridades tomaran medidas correctivas de manera adecuada y rápida. Quienes habían participado en el FOBAPROA defendían y justificaban sus decisiones previas al

estar después en el IPAB. Se trató de un claro conflicto de intereses que no fue resuelto.

324 Las autoridades financieras aplicaban en forma muy laxa la ley y, en la práctica, todo lo firmaban. Había una perpetua evaluación ética en la que imperaba un concepto acomodaticio del bien mayor, y eso significaba que, una y otra vez, los funcionarios tomaban decisiones que se apartaban de la norma escrita, situación que Sidney Weintraub describe estupendamente en sus ensayos. «Yo sé que tú sabes que sabemos». Esto se convirtió en un patrón. Se hacían relaciones de complicidad en muchos sentidos. Me tocó ver gente que estaba en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, sin saber por qué, recibía bonos enormes. ¿Compra de lealtad? Luego, en el periodo inmediato posterior al rescate renunciaron y se fueron. Así se fueron concatenando las cosas. *A posteriori*, me parece que las conductas de muchos de los actores fueron consistentes con ese planteamiento.

EL RESCATE BANCARIO

El rescate mexicano no es sino uno más en una era de crisis sistémicas y rescates financieros en todo el mundo, eso es incuestionable. Forma parte de la historia financiera mundial contemporánea. Se trató de una especie de curso propedéutico para aprender a operar en un mercado de capitales abierto y globalizado. Hoy hablamos de una crisis dentro de las más de 120 crisis cambiarias o bancarias que han afectado a 100 países desde 1970. En muchos sentidos, la mexicana es una crisis promedio. Las cifras van y vienen, pero podemos estimar un costo equivalente al 25% del PIB de ese entonces y un costo cercano a 112,000 millones de dólares del rescate, más 23,000 millones para provisiones de liqui-

dez y financiamiento, canje de bonos y pérdida de reservas.⁴

Se puede argumentar que el rescate era necesario y que tuvo éxito para contener riesgos sistémicos, preservar el sistema de pagos, proteger el ahorro de los depositantes, mantener solventes los principales bancos y fortalecer tanto la regulación como las instituciones y prácticas del sector financiero. Se cerró el ciclo de contención, administración de la crisis y reforma financiera. Además, se debe reiterar que el costo de nuestra crisis no se encuentra entre los más altos del mundo en ese periodo. Para muchos observadores aquí termina la historia.

325

Sin embargo, yo creo que una democracia madura pide mucho más que eso. Es necesario ver tanto el origen de la crisis y los condicionantes de su profundidad como la calidad del rescate, así como la velocidad y profundidad de los cambios realizados. Sin esta información no se puede transformar las instituciones. Ciertamente, tampoco se puede justificar el costo social que ha implicado el rescate, ni distribuir de manera equitativa el costo social de la crisis. No puede haber pues, ni transparencia ni justicia.

En México, como en muchos países, el marco institucional, el sistema contable, así como las facultades de reguladores y autoridades financieras eran de baja calidad y fueron insuficientes para atender el choque. La crisis demostró que la estimación de riesgos y las provisiones económicas del sistema eran inadecuadas. Se deben reconocer las graves dificultades jurídicas y reglamentarias que enfrentaron los funcionarios para trabajar en ese entorno.

.....
 4 González-Aréchiga, B., «Transparencia en el rescate bancario: ¿Problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria», en *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*, I.E. Sandoval (Coordinadora), Siglo XXI Editores e IIS-UNAM, 2009.

El diseño del proceso técnico del rescate bancario tiene méritos, hay que decirlo. Sin lugar a dudas, es un diseño inteligente. Se segmentaron los bancos con base en su solvencia, al grado de confianza en la administración y a su historial de apego a prácticas bancarias sanas. Definir tres cursos diferenciados de acción fue prudente: liquidar bancos manifestamente insolventes; intervenir bancos con prácticas no confiables (presumiblemente corruptos) o con posición financiera incierta, y fomentar la capitalización de los bancos administrativa y financieramente más confiables.

326 Pero el diseño del rescate fue incompleto. No se previeron las fuentes de fondos para el financiamiento del programa de capitalización mediante compra de cartera y tampoco había un «plan B», ni se cubrieron las condiciones mínimas de transparencia. Creo que la cultura de riesgos sí estaba lo suficientemente difundida en 1995 como para haber enfrentado esas situaciones. A mi juicio, en esta materia no cabe argumentar que faltaban información e instrumentos financieros en aquel momento. Pero, en general, yo pensaría que a pesar de que efectivamente era incompleto, el diseño era estructuralmente adecuado.

El programa de capitalización también me parece bien diseñado aunque descuidó opciones de reducción de costos. *Grosso modo* consistía en que el gobierno se llevaba una parte de las pérdidas a cambio de que los accionistas capitalizaran la institución. Algunos funcionarios de segundo nivel en la Comisión Nacional Bancaria propusieron forzar una capitalización temprana de los propios accionistas. Evaluar si hubiera sido posible implementar una decisión de esta naturaleza es difícil, pero sí se veía que en la primera parte de la crisis —finales de 1994, principios de 1995— los accionistas de los bancos pudieron con cierta facilidad haber incrementado la capitalización de los bancos. Eso pudo haber incrementado

su nivel de compromiso en etapas posteriores y pudo haber reducido toda la cadena del costo fiscal. Sin embargo, esto no se dio. Hay gente que es extremadamente crítica de que se haya dejado pasar una oportunidad de esa naturaleza. Yo me encuentro en ese grupo.

A pesar de los puntos positivos del rescate, comparto la opinión de muchos analistas, como Luis Rubio⁵ y José María Núñez Murillo,⁶ que la solución de la crisis sucedió por saltos (con inicios, suspensiones y reinicios caprichosos), que fue lenta y costosa, que hubo falta de transparencia y permitió algunos excesos que beneficiaron indebidamente a algunos deudores y a algunos accionistas, muchas veces, en contubernio con funcionarios financieros y públicos.

327

Las autoridades optaron por dejar que los bancos empezaran a contabilizar sus operaciones de una manera más laxa. Otorgaron facilidades regulatorias a los bancos (*forbearance*), lo que permitió ocultar el valor real de créditos, activos y riesgos. Además, los accionistas originales comenzaron a buscar recursos entre otros accionistas y, en algunos casos, se salieron del banco porque sabían que las cosas no estaban tan bien como ellos representaban en sus estados financieros, ante las autoridades y ante los mercados bursátiles y calificadores de riesgos. En ese momento, el gobierno pudo haber negociado con los banqueros una cosa por la otra, y haber establecido un requerimiento más firme de capitalización. Pero no se hizo.

En el FOBAPROA, se pusieron normas distintas a medida que las autoridades se daban cuenta de la profundidad y

.....
5 Rubio, L. Capítulo I, «FOBAPROA o la conciencia de la ineptitud» en: *Tres ensayos... op.cit.*

6 Núñez, Murill, J. M. (septiembre, 2002), *El caso FOBAPROA-IPAB: breve relatoría y análisis de su origen, evolución y estatus*, Palacio Legislativo, junio de 2001, México D.F., Versión 2 de septiembre 2002.

328 complejidad de la crisis. Entonces, los bancos que entraron primero al programa de rescate fueron tasados con una vara, mientras que a los que entraron después, cuando ya había una mayor conciencia del problema, se les trató de una manera distinta. En general, se les dieron condiciones más favorables, más capital fresco y la posibilidad de vender cartera por montos mayores que a los que habían entrado primero. Se aceptaron precios inflados: compra de intereses moratorios, créditos originalmente excluidos y créditos con inadecuada evaluación crediticia. Por otro lado, aparentemente no había un análisis confiable —más allá de los estados financieros— sobre la solvencia de los bancos que ya habían sido apoyados. Eso puede ser muy explicable y es el contexto en que se dieron diferencias de trato. Pero, a mi juicio, no puede ser justificado por la falta de transparencia y la falta de revelación inmediata de las implicaciones fiscales de esas medidas. La sanción del Congreso era necesaria.

Hay otro tema que ha sido muy debatido: la aportación que se dio en la compra de cartera a los bancos mayores que tenían utilidades, por lo menos contables. Dadas las ventajas regulatorias, no sabemos si esas utilidades eran reales o no, porque la contabilidad no era realmente confiable. Ése fue el caso de Banamex, al que se le compró cartera y después repartió un dividendo entre sus accionistas. Me parece que es un ejemplo del traslado de costos de la crisis de actores poderosos a causantes. Éste es un costo directo y no justificado de las ventajas regulatorias.

Me parece que la historia más dramática del FOBAPROA es la incapacidad de ejecución del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. En principio, sólo se trataba de ayudar a los bancos que tenían problemas de solvencia, no a los que tenían liquidez. Por ejemplo, originalmente en las reglas escritas del programa, no se aceptaban créditos hipo-

tecarios, sin embargo, más adelante Banamex y Bancomer vendieron al FOBAPROA créditos hipotecarios. Igualmente, se estipulaba que no podía haber créditos relacionados en la cartera vendida al FOBAPROA, pero sí se permitió en algunos casos. En fin, hubo muchos problemas de incumplimiento de las normas básicas, discrecionalidad en términos de cuánto comprar y cuánta capitalización solicitar, y falta de acción frente al incumplimiento de los bancos de los términos de los contratos de venta de cartera o de capitalización con recursos frescos.

329

Así, en algunas ocasiones, el argumento para apoyar a un banco era la competitividad —ponerlo en igualdad de circunstancias que el resto de los bancos que habían sido ayudados por el sistema—, y en otras, era la insolvencia. Se les daba un trato diferente a los bancos y con un nivel de discrecionalidad muy alto. Esto no se hizo de manera transparente y tampoco se justificó públicamente. Esa situación podía ser muy explicable, pero no constituía ni el discurso, ni la base del funcionamiento del programa. Supuestamente, dicho programa se aplicaba de acuerdo con criterios objetivos de necesidad, y ese principio no se cumplió. Es difícil pensar que no hubo un cierto grado de corrupción administrativa y de captura regulatoria.

Si bien es cierto que en la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, FOBAPROA tenía la capacidad de adecuar el programa a medida que se modificaban las condiciones, también lo es que faltó pulcritud. Las adecuaciones no se hicieron de manera escrita ni de forma transparente. De hecho, las actas del Comité Técnico del fideicomiso siguen siendo confidenciales a pesar del altísimo costo fiscal cubierto. También es cierto que debió haber mantenido informado al Congreso sobre la existencia de pasivos contingentes para el Estado mexicano.

Creo que sí es preocupante que hubiera un grupo de funcionarios públicos que se daban a sí mismos permiso una y otra vez de aplicar las normas con total laxitud. Lo considero una falta de rigor muy importante y de una arrogancia — como diría Weintraub— tremenda. Ahora, uno de los participantes en el FOBAPROA me decía:

330 Bernardo, no seas injusto. Cuando se está hundiendo un barco, tú bajas la carga y empiezas a botar todo lo que puedas por la borda. Ya después, cuando llegas a puerto, aparece el auditor y te dice: ‘¿Por qué tiraste las cajas de oro y dejaste las de plomo? Te voy a auditar, te voy a meter a la cárcel’. Es injusto.

Yo le doy valor a ese argumento, pero quien aplica una excepción a reglas del Estado tiene obligaciones básicas, que son de carácter ético, y debe llevarlo a cabo con una visión de Estado, de funcionario público.

Ciertamente, la no aplicación de la norma está prevista en los sistemas políticos cuando debe procurarse el bien mayor o asegurar condiciones de equidad, pero requiere del cumplimiento de una serie de circunstancias para no afectar el Estado de Derecho. Diego Valadés resume las condiciones que deben satisfacer los funcionarios cuando deciden no aplicar normas vigentes. En concreto, deben existir instrumentos políticos de control que sean legítimos, la decisión debe ser transparente y ser objeto de examen por órganos legislativos y las causas de «no aplicación» deben ser estudiadas.⁷ Cuando

.....
7 Ver Diego Valadés, «La NO Aplicación de las Normas y el Estado de Derecho» en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 103, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/art/art8.htm>. Se requiere que se satisfagan cada una de las siguientes condiciones para que la no aplicación de la norma no afecte el Estado de Derecho: 1) Se evita un daño mayor que el que ocasionaría con su aplicación. 2) No puede ser resultado de negligencia o lenidad. 3) La autoridad cuenta con legitimidad de origen. 4) Existen instrumentos políticos de control legítimos que deben valorar la actuación de la autoridad

esas condiciones no se cumplen, lo que se tiene es una violación simple y llana que daña el Estado de Derecho.

Los participantes de una situación como ésta deben tener un esquema básico de transparencia y rendición de cuentas, y también una obligación pública. En el caso del FOBAPROA, mucho se hizo sin ningún rubor y aparentemente sin temor a la aplicación de la ley. No es el país que yo quiero para mis hijos, ni en el que pensé que vivía. Eso me parece grave.

En la práctica persisten dos visiones contrastantes. Está, por un lado, la visión crítica sobre la efectividad y sobre la forma como se hizo el rescate (es la que comparto). Por otro lado está la percepción de la gente que intervino en el proceso que considera que hicieron una gran contribución y que de hecho salvaron al país de una crisis mayor. Algunos de ellos se consideran «héroes incomprensidos» por una sociedad malagradecida, que no reconoce el servicio que prestaron en momentos difíciles enfrentando riesgos personales y profesionales. Puedo conceder que hay algo de eso, pero considero que hasta los héroes —comprendidos o no— tienen ciertas responsabilidades de transparencia, que considero, estuvieron ausentes.

El punto está en que las decisiones no se tomaron en el vacío. Algunos de estos funcionarios públicos enfrentaron serios conflictos de interés y el cabildeo de actores poderosos con mayor decisión que el resto de la población. A mi juicio no fue un mero descuido de normas de transparencia o de

.....
que no aplicó la norma. 5) La decisión debe ser en todo caso razonada. 6) No debe entenderse como práctica derogatoria. 7) Es excepcional. 8) Debe ser objeto de examen por parte de los órganos legislativos para valorar las condiciones de vigencia de la norma, la posibilidad de su posible reforma. 9) Las causas de no aplicación deben ser estudiadas por los órganos de control político tanto en lo que se refiere a las políticas públicas que las generan como de las políticas públicas que no las resuelven. 10) La decisión de no aplicar la norma debe ser siempre revocable y enmendable de origen.

vinculación con otros poderes. Se trató de un ejercicio arrogante de facultades administrativas que comprometió la capacidad del Estado para reducir el costo fiscal. Entonces, no se trató simplemente de una cuestión de emitir un juicio cómodo *a posteriori*, sino en reconocer que las decisiones fueron generando una pauta de conducta que provocó un clima de incumplimiento, de opacidad, de «río revuelto», de especulación, de oportunismo, de beneficio indudable. No basta con que algunos de los que intervinieron en el FOBAPROA aseguren que no se beneficiaron en lo personal (cosa que es cierto en muchos casos), también hay que ver el otro lado de la moneda, ¿qué tanto permitió el beneficio privado el pillaje de los bancos? En ese sentido, ciertas personas dentro del sector financiero se apropiaron del excedente a costa de otros, en perjuicio no sólo del fisco, sino incluso, en algunos casos, de inversionistas minoritarios. Hay en todo esto asuntos muy delicados.

El otro tema del FOBAPROA fue la falta de control. Cuando las autoridades recibieron los créditos que estaban comprando de los bancos, tomaron una decisión complementaria: que esos créditos fueran administrados directamente por los bancos que habían vendido la cartera con el propósito de alinear los incentivos para que cobraran más cartera. Me parece que hubo conflicto de interés al dejar la administración de cartera y cobranza a los bancos originales. Esta determinación despierta muchas preguntas: ¿qué tipo de créditos le vendieron los bancos a las autoridades?, ¿cuántas veces se revisó la cartera con sesgo en términos de transferencia de valor contra el FOBAPROA, el IPAB, el erario público? Nada de eso se verificó. Estoy consciente de que resultaba muy complejo hacerlo, porque fueron alrededor de 1,200,000 créditos, pero creo que sí hubo una muy baja exigencia de la autoridad en términos de la calidad de ejecución de la cobranza por parte de los bancos.

Aquí ya no se trata solamente de la acción decidida de una persona que responde a una crisis, sino de estándares muy bajos en lo que se refiere a la ejecución del programa, situación que se extendió a lo largo de muchos años. Ahora bien, al no realizarse un monitoreo adecuado de la calidad de la cobranza de los bancos, no se disipó la duda acerca de si hubo o no un trato desigual a los créditos que fueron vendidos al FOBAPROA con respecto a los que no lo fueron, incluso si eran de la misma razón social. Eso, a mi juicio, ya linda en negligencia.

333

Por eso también era importante que quienes privatizaran los bancos no estuvieran involucrados en el rescate; que a quienes fueron malos supervisores no se les permitiera participar en el rescate, menos aún, conducirlo. Había claramente conflictos de interés.⁸ Existía uno estructural en Hacienda, el Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda, actuaba como regulador pero también vigilaba y pagaba el costo del quebranto. Era entonces juez y parte. En vez de transparentar, distribuía internamente costos, tapaba culpas y cubría desfalcos. Algo semejante sucedía con la Comisión y con el Banco Central. Cualquier participante racional tenía incentivos para negociar internamente. Los conflictos eran parte de una arquitectura de reguladores y supervisores inadecuada para el sector financiero.

Mi insistencia en que es necesario saber qué fue lo que

.....

⁸ El Banco Mundial elaboró un estudio que, en su versión original, contenía una serie de interpretaciones y críticas muy severas sobre el conflicto de interés de las autoridades, que ya no aparecen en la versión final del reporte, porque hubo un enfrentamiento —que me tocó presenciar— entre autoridades mexicanas que participaron en el rescate bancario y las personas del Banco Mundial que hicieron el estudio. Considero que el dictamen original era el correcto. Ver Landa, L.F. y Montes-Negret, F., Capítulo 11: Banking Sector, en: *México a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, The World Bank, Washington, DC, 2001.

realmente sucedió busca aprender de los errores con el fin de terminar el proceso de fortalecimiento institucional. Si bien es cierto que las instituciones son mucho más sólidas en sus sistemas y procesos, también es cierto que la arquitectura en el sector financiero sigue siendo la misma. Por el lado privado, existe una alta concentración oligopólica en el sector financiero, especialmente el bancario, lo que lleva a posibles distorsiones en la definición de tasas y comisiones. Saber si prevalecen los incentivos para los problemas de agencia en el sector público y el sector financiero es necesario: compensación excesiva, resistencia administrativa, defensa a ultranza de posiciones en el sector financiero privado. También es necesario saber qué conflictos de interés se mantienen.

Se han modificado dos docenas de leyes financieras y existe ahora una regulación de mejor calidad, es verdad. La cuestión es si ya terminamos o quedan todavía cosas por mejorar.

Las fallas de los procesos legales y del sistema judicial también fueron importantes en cuanto a la ejecución de garantías, procesos mercantiles y quiebras, realizadas todavía con la antigua ley que era muy deficiente. Hubo abandono de hasta 50,000 juicios por parte de las autoridades financieras, y falta de persecución de eventos de corrupción y malas prácticas financieras. Así, en el sector financiero, conocí muchas historias sobre la crisis y sobre el proceso de rescate, que marcaron mi juicio sobre el proceso.

PRIMEROS CONTACTOS CON LOS RETOS DEL IPAB:

Cuando dejé MEXDER, tenía planes de regresar a Monterrey cuando fueron las elecciones de 2000. Me invitaron entonces a colaborar en el área financiera del equipo de transición de Vicente Fox, en ese momento Presidente electo. Ahí estuve trabajando para integrar propuestas para el Plan Nacional de

Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y las reformas económicas, pensando que probablemente podría trabajar en alguna área de la Secretaría de Hacienda. Finalmente, a principios de 2001, me incorporé a la Presidencia de la República como Coordinador de Política Pública. En ese cargo, veía, por mis antecedentes, muchos temas financieros del sector público federal, incluyendo los asuntos del IPAB.

Lo anterior me tocó, en algunos momentos, fomentar la conciliación de las partes en decisiones muy complejas de la Junta de Gobierno de ese instituto que llegaban a Presidencia. Se trataba de cuestiones —como el rescate de algunos de los bancos con más problemas— en las que había diferencias de opinión significativas entre la Secretaría de Hacienda, la administración del IPAB, los miembros más independientes de la junta de gobierno y la Secretaría de la Función Pública. En algunos de estos casos, que no habían podido resolver los conflictos dentro de la Junta de Gobierno, requerían la participación de Presidencia. Así me fui involucrando en los temas internos del IPAB.

335

LABOR EN EL IPAB

A raíz de esta experiencia, me invitaron a incorporarme a la Junta de Gobierno del IPAB como vocal independiente. Mi respuesta inicial fue que no veía la utilidad de integrarme al Instituto, porque me parecía que era más fácil incidir en la Junta de Gobierno y en las decisiones del IPAB desde la Presidencia de la República, pues en la práctica, el sentido del voto de Hacienda y la Comisión (con dos de seis votos) movilizaba suficientes votos de otros miembros de la junta de gobierno como para decidir el rumbo. Lo importante era, en consecuencia, orientar el voto del gobierno federal en su conjunto.

Incluso, me parecía que la forma de operar del IPAB como institución pública, era definida fundamentalmente por las mismas autoridades financieras y, por lo tanto, también podría orientarse desde la oficina de la Presidencia.

Consideraba en ese entonces que, dados los intereses institucionales ya descritos, lo determinante no era la capacidad de iniciativa o la dirección del voto de un vocal independiente, sino la decisión de Estado de resolver a fondo la crisis bancaria.

336

Finalmente acepté la invitación. Llegué al IPAB en enero de 2002, después de una comparecencia con la Comisión Permanente del Congreso, con el compromiso de contribuir a transparentar y reducir el costo fiscal del rescate bancario y de apoyar el fortalecimiento institucional del IPAB. Recuerdo haber hablado con mi esposa cuando decidí finalmente entrar como vocal al IPAB. Entonces le dije que si de 1990 hasta ese momento —2000—, me había tocado construir mi credibilidad y mi capital profesional dentro del sector financiero, había llegado el tiempo de destruirlo todo. Consideraba que debía adoptar una posición crítica, que seguramente tendría un alto costo profesional.

La impresión que tenía en ese momento era que se trataba de una agencia con un grado de independencia real muy reducida pero que luchaba por incrementarla, a pesar de una Junta de Gobierno dividida y poco funcional. Para entonces, el IPAB ya había pasado por una gran cantidad de conflictos, una crisis de gobernanza interna muy profunda y graves problemas con auditores. En los corrillos del sector financiero, entre los auditores de los bancos, pululaban las historias negras sobre el manejo de la crisis. Había una crítica constante a la labor de los interventores y de otros participantes importantes del rescate bancario. Pero al mismo tiempo, el IPAB disponía de información muy limitada y dictámenes imprecisi-

sos de los auditores, como es el caso del informe de Michael Mackey,⁹ para realizar las funciones previstas en la ley.

Cuando ingresé al IPAB, había en el Instituto una gran cantidad de discusiones abiertas sobre lo que había que hacerse, hasta dónde se podía llegar en ciertos aspectos que establecía la ley, y sobre cómo deberían interpretarse los derechos de los bancos. En muchos sentidos, fue un periodo muy rico. Los debates se manejaban en múltiples planos. Las discusiones siempre fueron muy intensas en términos de las opciones estratégicas y del alcance de la legislación. Todo se planteaba dentro del mandato del IPAB.

337

Algunos vocales éramos mucho más insistentes en no dejar «dinero sobre la mesa», pero nunca con una actitud de expropiación, de «sácale lo más que puedas a los bancos». Una de las propuestas más importantes fue la presentación de una matriz, con todas las acciones potencialmente disponibles para las autoridades financieras. La finalidad era reducir el costo fiscal en el proceso de canje de pagarés del Programa de Capitalización y Compra de Cartera del FOBAPROA.¹⁰ En ella se planteaba una estrategia de reducción muy sólida. Constaba de 37 acciones potenciales que se complementaban entre sí. Con ellas se identificaban todos los recursos

.....
 9 Nota del editor: En la Ley del IPAB se estableció que el Congreso realizaría una auditoría sobre la cartera en manos del FOBAPROA que recibiría el Instituto, con el fin de ajustar los pagarés que había firmado la Tesorería de la Federación como aval en el Comité Técnico del FOBAPROA. Dicha auditoría fue realizada por el auditor canadiense Michael Mackey, quien rindió su informe al Congreso en Julio de 1999. Ver los capítulos de Fauzi Hamdan, Margarita de la Cabada y Adalberto Palma sobre este tema. Ver Mackey, W. M. (1999). 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, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/sep/InfoMackey.html>.

10 Una copia de esta carpeta la adjunté en mi acta de entrega-recepción al dejar la Junta de Gobierno del IPAB.

que podían reducir el costo neto de los pagarés; aumentar la participación en pérdidas de las instituciones bancarias; imponer sanciones y penas convencionales que pudieran incidir en el valor de los pagarés o en la participación de las pérdidas en ambos; incrementar el valor esperado de las recuperaciones; adoptar acciones que solicitaba el inciso C del artículo quinto transitorio de la Ley del IPAB, y cuestionar los actos originadores de los costos fiscales. Esta matriz no fue fácil de integrar. Nos tomó muchos meses de trabajo.

338

El objetivo era analizar todos y cada uno de los posibles elementos que tiene una reducción del costo fiscal. Hay que subrayar que contemplaba algo importante: procesos alternativos para la ejecución de las acciones potenciales. Así, en cada una de ellas se especificaba qué podría hacer el IPAB, en qué podrían apoyar la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) —hoy la Secretaría de la Función Pública—, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el FOBAPROA, que no había desaparecido todavía, y hasta la Cámara de Diputados.

Había nueve tipos de acciones posibles. Por ejemplo, revisión de la compra, auditoría legal, revisión de la auditoría del IPAB a los fideicomisos, lista de irregularidades detectadas, entre otras. La idea rectora era sumar facultades, que las demás entidades no dejaran solo al IPAB, el cual tenía atribuciones acotadas por una falla del Congreso al emitir la Ley del IPAB. Existen ciertos supuestos que se deben cumplir en forma estricta para ver si se puede hacer una reducción o no, o bien si se puede imponer una multa o una pena de alguna naturaleza. Con las acciones de la matriz, podíamos ir recabando toda la información que había en el sistema financiero y que podría incidir en ello.

Si se decidía que las auditorías estaban limitadas, porque la ley sólo preveía que había una sola auditoría, entonces

íbamos a analizar qué evidencia tenía la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que pudiera ayudar a utilizar otra información de los supervisores que pudieran ser admitidos por la propia ley. Por ejemplo, si se había observado dolo en el proceso de otorgar un crédito y que este hecho hubiera sido observado en una auditoría de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realizada en el curso ordinario de la supervisión financiera. Toda esa información valiosa podría ser utilizada en cualquier otro momento. Éste era un ejercicio necesario para sumar todas las facultades del Estado para reducir el costo fiscal.

339

La matriz era muy extensa. Incluía también las posibles implicaciones del proceso sobre otras acciones y procesos potenciales. Así se podía ver si una acción podía ayudar a que otra en la misma línea fuera más robusta, o bien si una acción tenía un sustento legal suficiente para que pudiera llevarse a juicio. Contenía una evaluación sobre los beneficios y los costos potenciales de cada acción. También contemplaba los posibles riesgos para determinar si realmente valía la pena emprender una acción específica. La pretensión era que una vez estudiados todos estos factores se podrían derivar recomendaciones sólidas de proceder o no proceder a ejecutar una acción concreta. La finalidad era también que se revelaran esas consideraciones en los libros blancos del rescate como evidencia de pulcritud en la evaluación de opciones de reducción del costo fiscal. No se trataba de decir «hágase una auditoría», sino de llevar a cabo un proceso ordenado, sistemático, puntual, de todas las cosas que podían llevarse a cabo en un momento determinado. Esta propuesta se discutió a medias y quedó pendiente de una evaluación definitiva al momento de mi salida.¹¹

.....

11 Por ejemplo, puedo citar la Controversia Constitucional del Ejecutivo Federal contra el

LOS ERRORES DEL RESCATE BANCARIO

En esta sección quisiera resumir algunos de los errores, que a mi juicio, se cometieron en el rescate bancario:

- * Otorgar ventajas regulatorias a los bancos por tiempo indefinido a intermediarios que imposibilitan la interpretación de la solidez financiera.
- * No controlar conflictos de interés entre autoridades financieras y funcionarios públicos al momento del rescate bancario.
- * La aceptación del Congreso del Informe del auditor de Michael Mackey y la extensión de un finiquito extremadamente amplio a pesar de contener un lenguaje laxo, desapegado a las normas, que dificultaba la propia aplicación de las leyes.
- * La Ley de Protección al Ahorro Bancario no previó de manera adecuada la realización de revisiones complementarias para detectar operaciones ilegales o contrarias a las normas que pudieran haber ayudado a reducir el costo fiscal.
- * La Ley de Protección al Ahorro Bancario negó al Instituto la capacidad de actuar como parte coadyuvante en procesos legales y de responsabilidades administrativas de banqueros, deudores y otros involucrados. Esto dificultó la integración de evidencias y favoreció la impunidad.
- * La Ley tampoco facultó al IPAB para integrar información de los supervisores y reguladores para integrar evidencia sobre la violación de normas bancarias que

340

Congreso de la Unión por los oficios de la ASF para reducir el valor de los pagarés.

Nota del editor: Ver los capítulos de Arturo González de Aragón y de Margarita de la Cabada sobre este tema.

podiera ayudar a documentar operaciones relevantes y, en consecuencia, a reducir el costo bancario.

- * Las bases para la conversión de pagarés del FOBA-PROA a pagarés del IPAB, previstas en el artículo quinto transitorio del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, limitaban de facto la reducción del costo fiscal y la transparencia. El diseño del instrumento jurídico fue apresurado y redujo considerablemente el margen de acción del IPAB en los momentos críticos de la resolución del rescate bancario. Se perdió una oportunidad histórica.
- * La renuencia de las autoridades financieras de transparentar las actas y documentos de FOBA-PROA y del IPAB. Esto dificultó, no sólo la transparencia y la rendición de cuentas, como ya se mencionó, sino también dificultó la aportación de información por terceros que pudiera ayudar a integrar casos.
- * Se dejaron pasar oportunidades significativas de corregir errores previos y de aplicar procedimientos que pudieron llevar a una mayor reducción del costo fiscal. Opciones concretas de revisión estuvieron en la mesa del Instituto y de la Junta de Gobierno, como propuestas de vocales independientes, pero no fueron analizadas ni atendidas.

341

Quisiera mencionar también algunas posibles explicaciones sobre el origen de estos —que considero— errores de implementación. Listo algunos posibles factores que pueden explicar porqué se cometieron esos errores:

- * La falta de análisis crítico. Nos comportamos durante la crisis como un país pequeño (en el sentido que toma reglas del exterior en vez de desarrollar las suyas propias), con una tecnocracia muy sobrada y soberbia,

poco crítica, muy competente en ciertos aspectos, pero incapaz de autoevaluación y de autocrítica, como ya he dicho, muy poco comprometida con la transparencia y el estado de derecho. Fuimos herederos, al inicio de la crisis, de esa tradición administrativa que está todavía en proceso de reforma. Resulta paradójico que preferimos aprender de Enron que de la crisis bancaria mexicana. Muchos años después de concluida nuestra crisis, adoptamos estándares financieros diseñados para otro país y otra crisis.

342

- * La falta de compromiso de la administración Fox con la solución del rescate bancario. No hubo una solución «de régimen», mucho menos «de Estado», sino una mera solución administrativa a cargo de los funcionarios del IPAB y de las autoridades financieras. Considero que fue un error estratégico que merma la credibilidad de la democracia.
- * La falta de compromiso del Congreso, a pesar de la existencia de la comisión de seguimiento y de los resultados de los informes de la Auditoría Superior de la Federación, sobre la operación del rescate bancario. Muy pocas veces, las declaraciones —a veces estruendosas— venían acompañadas de un análisis riguroso de los legisladores.
- * La estructura tecnocrática y poco transparente de reguladores y supervisores financieros. Ésta fue una fuente estructural de conflictos de interés.
- * La falta de transparencia mantuvo lejos a la sociedad civil, a los medios masivos de información y a la academia.
- * La estructura del sistema político altamente concentrada y una fase inicial del proceso de apertura y transición democrática impidió el debate serio y la eva-

luación informada de opciones de política pública.

- * La estructura oligopólica impidió que los participantes del sector financiero tuvieran un rol activo en el rescate y entraran al debate.

Sí considero que estos factores citados facilitaron el éxito de los amparos y otros recursos legales que fueron interpuestos por los bancos para evitar la reducción del valor de los pagarés. El resultado final fue la incapacidad para reducir el costo fiscal del rescate.

343

CONCLUSIONES

Hay quien puede estar satisfecho con el rescate bancario, satisfecho con los resultados y con el proceso de reforma prudencial y regulatoria. Yo no lo estoy, creo que pudo haber habido un menor costo fiscal y una más rápida, más profunda y más competitiva transformación en las normas prudenciales y financieras. Debió haber habido también menos excesos y beneficios no legítimos de algunos, menor impunidad y mayor respeto al Estado de Derecho. Faltó mayor madurez política con respecto al rescate, apertura al análisis y a la crítica. Faltó también mayor transparencia y rendición de cuentas que impidiera el deterioro en la credibilidad de las instituciones. En otras palabras, pudimos haber tenido un rescate de mayor calidad democrática e institucional.

Quedan a mi juicio dos grandes tareas pendientes. La primera es evitar que se construya una historia falsa o simplista sobre el rescate. Se debe construir una historia objetiva y crítica, firmemente cimentada en la realidad financiera y la calidad institucional de aquella época. Una historia capaz de reconocer grandes aciertos, compromisos y creatividad de muchos. Una historia que sea generosa y reconozca los

verdaderos «héroes» del rescate, que sin duda los hubo. Pero también una historia cándida que documente errores, desviaciones, excesos, negligencia, actos de saqueo y conductas ilícitas. Una historia que dé cuenta de las implicaciones tanto de la crisis como del rescate. Una historia de muchas voces, tanto de actores como de testigos, de beneficiarios y de afectados. Una historia que sienta las bases para terminar el rescate con valores democráticos. Después cada quien decidirá si se trata de una historia épica, de una tragedia, de una farsa o de una fábula con su propio bestiario.

La segunda tarea pendiente es la transparencia. La falta de transparencia y rendición de cuentas no sólo dificultan la administración pública y las finanzas, también dificultan la historia. La falta de transparencia no se puede consolidar por agotamiento y por el recurso a procedimientos de dilación que terminan en opacidad.

Una última conclusión es que en un país democrático que aspira al Estado de Derecho pleno, no pueden convivir tres lógicas distintas: la primera, una ética acomodaticia de algunos funcionarios e instituciones públicas basada en opacidad y discrecionalidad más que en un verdadero empoderamiento democrático. La segunda, una ética implacable para el deudor que paga su deuda y todos los recargos y para el contribuyente que cubre los costos fiscales. Y la tercera, la ética elástica y mercenaria que cobija la impunidad ante excesos para algunos deudores y para algunos funcionarios y accionistas bancarios.

Hago votos para que terminemos esta etapa con un debate y sin recurrir al olvido o al falso consuelo que pudiera ofrecer la reciente crisis financiera global.

Para finalizar agrego tres comentarios puntuales sobre el IPAB que reflejan mi opinión personal. Son los siguientes:

El IPAB decidió refugiarse en su función —muy impor-

tante, por cierto— en la red de seguridad financiera, pero no aceptó su papel catalizador del rescate para «legitimar la deuda pública» y fomentar la credibilidad en las instituciones. También, a mi juicio, es muy cierto que no tuvo ni el apoyo necesario de las demás autoridades financieras para cumplir con esta función, ni el respeto a las funciones del Instituto en respeto de su competencia y autonomía técnica durante momentos críticos.

Si bien es cierto que la mayor parte de los excesos que narro en mis comentarios anteriores son propios de las primeras etapas de contención de la crisis, también lo es que el IPAB no realizó las funciones de culminación del rescate como se preveía en la regulación y se planteó en los considerandos de la ley que le dio origen. A pesar de haber contando con mejor regulación y una supervisión más directa del Poder Legislativo y la Auditoría Superior de la Federación, el IPAB se quedó corto, replicó y condonó en la práctica algunos de los errores de las primeras etapas.

Los cambios de FOBAPROA a IPAB fueron importantes pero no tan profundos como debieron haber sido. Por eso era tan importante asegurar una junta de gobierno integrada por personas que no hubieran estado vinculadas con FOBAPROA o con las instituciones que participaron en la supervisión fallida y el costoso rescate bancario. Algunos de los errores y excesos iniciales fueron corregidos y los costos del cambio fueron aceptados mientras que otros fueron validados en la práctica y heredados a las siguientes generaciones.

Ésta no es una cuestión de historia o de justicia. Debemos recordar que, en su conjunto, la falta de transparencia, los errores y la estructura de la industria y los supervisores, contribuyeron a estigmatizar al sector financiero y a negarle el reconocimiento social como detonador estratégico del crecimiento. Esto ha dificultado la adopción de una necesaria y re-

novada visión estratégica para el futuro del sector. Ojalá esto se recupere y se lleve a la práctica con éxito en los próximos años. Sin duda de trata de una cuestión de futuro.



POLÍTICO DETESTANDO LA POLÍTICA

© Fauzi Hamdan Amad ©

Viví 15 años muy intensos como legislador federal y local durante uno de los periodos más interesantes que ha tenido la política y la economía mexicana. Inicié como diputado federal en la LV Legislatura durante el trienio 1991-94. De ahí pasé a la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (que sucedió a la llamada Asamblea de Representantes) también por un periodo de tres años. Regresé a la Cámara de Diputados para la LVII Legislatura durante 1997-2000. Finalmente, durante el 2000-06 fui miembro del Senado de la República.

Se trató de una etapa llena de momentos satisfactorios e interesantes y, también, de mucha frustración. Somos un país en un proceso de maduración en que muchos individuos carecen de un sentido de servicio y en cambio buscan solamente sus propios intereses. Tenemos una sociedad que carece de sentido de dignidad y de congruencia entre el decir y el hacer. Siempre hay excepciones, por supuesto, pero hablando en términos generales, es lo que hay que enfrentar. Por eso tenemos muchas veces los resultados que están a la vista de todos.

Inicié como el primer diputado externo del PAN, junto

con Francisco José Paoli Bolio. Don Luis H. Álvarez era presidente del partido en 1991. Junto con Diego Fernández de Cevallos —quien iría a presidir la bancada del PAN en la LV Legislatura— nos invitaron a Paoli y a mí para ser postulados como legisladores. Yo claramente condicioné que no me haría panista. Desde luego tenía cierta proclividad, empatía, por los principios de su plataforma, pero no necesariamente con todos los principios del partido. Finalmente, en 1994, me registré como miembro activo del PAN.

348

Había una elevada expectativa de mi desempeño como legislador dados mis antecedentes. Como abogado de la Escuela Libre de Derecho especializado en Derecho Administrativo, estudioso del derecho como académico e investigador, pero además postulante en el ejercicio profesional. En el ámbito bancario, durante el tiempo que estuvo estatizada la banca, fui abogado de Banamex.

Así fue como ingresé a la Cámara de Diputados, sin actividades previas que tuvieran como objetivo entrar a la política. Aunque suene peculiar, dada la intensa carrera legislativa que tuve durante 15 años, si hay algo que me llena de frustración, desilusión y tristeza ha sido la clase política. Muchos, con sus contadas excepciones, lo único que buscan es el poder por el poder mismo y cuando lo alcanzan se desbordan en excesos. Por eso fue importantísimo entrar con independencia. Nunca me sujeté a nadie, ni siquiera al grupo parlamentario al que pertenecía, pero al mismo tiempo entré de lleno al quehacer legislativo. Como abogado administrativista estaba fascinado con el ejercicio de la actividad legislativa.

LEGISLATURA CORTA PERO CON REFORMAS CRUCIALES

En 1991 arrancó la segunda mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Debido a una reforma que posteriormente

se revirtió, el periodo ordinario de sesiones inició entonces el primero de noviembre. Ese mismo día, el presidente presentó su Tercer Informe de Gobierno (en lugar del tradicional primero de septiembre).

El periodo legislativo fue corto pero con reformas muy importantes. En parte, la abundancia de reformas se explica porque el PRI había recuperado una fuerte mayoría absoluta, con 321 de los 500 diputados. El PAN representaba la primera minoría, pero apenas con 90 legisladores, por debajo de los 101 logrados en la LIV Legislatura. El PRD tenía 40 curules, con otros partidos que ahora han desaparecido del mapa electoral (PPS, PARM y PFCRN) sumando el resto.¹ Sin embargo, a pesar de su mayoría, el PRI requería del apoyo de por lo menos otro grupo parlamentario para sumar los dos tercios de votos requeridos para modificar la Constitución. Lo anterior nos daba cierto poder de negociación frente al gobierno. Por supuesto, tener el apoyo de otros partidos para cierta iniciativa legislativa o de modificación constitucional la dotaba de mayor legitimidad política.

Tuve una participación intensa en el proceso legislativo. Estoy particularmente orgulloso de todo el trabajo referente a la organización y funcionamiento de la administración pública. En especial, en el último año de la legislatura, logré sacar

¹ Nota del editor: La LIV Legislatura quedó integrada por 321 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 90 del Partido Acción Nacional (PAN), 40 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 23 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 14 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y 12 del Partido Popular Socialista (PPS). Durante el primer trienio del presidente Salinas de Gortari (1988-91), la LIV Legislatura había estado integrada por 260 diputados del PRI, 101 del PAN, 50 del PRD, 30 del PPS, 29 del PARM, 17 del PFCRN y con 13 diputados figurando como independientes. Originalmente los diputados del PRD, establecido formalmente en 1989 utilizando el registrado del Partido Mexicano Socialista (PMS), habían sido elegidos bajo la coalición del Frente Democrático Nacional (FDN), que estaba además formada por PPS, PARM y PFCRN. El FDN había logrado en conjunto la elección de 136 diputados.

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que no existía. En los ámbitos de la pesca y de la minería también sacamos leyes nuevas, reduciendo de manera significativa las regulaciones y controles. Dimos mayor viabilidad a la actividad particular en dichos sectores. También hicimos innovaciones importantes en materia de comunicaciones, sobre todo con respecto al régimen de concesión de carreteras.

Por supuesto, están los importantes cambios constitucionales que se aprobaron durante esa legislatura, entre los que destacan las siguientes:

350

- * La reforma al Artículo 27, que terminó de hecho con el reparto agrario y permitió al campesino separarse del sistema de propiedad ejidal;
- * Las modificaciones al Artículo 130, que reconoció a las Iglesias y permitió que éstas tuvieran personalidad jurídica y que pudieran participar en el proceso educativo al tiempo que se reafirmaba la laicidad del Estado;
- * Una reforma educativa que modificó en dos ocasiones el Artículo 3º. Ésta precisó la laicidad de la educación pública y planteó la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria.
- * Y, por supuesto, la reprivatización de la banca, que se había iniciado en mayo de 1990 con la iniciativa de reforma constitucional al Artículo 28, pero que realmente se emprendería a partir de 1991.

La última reforma tendría un profundo impacto en la economía mexicana durante los años subsecuentes. Como legislador federal tuve una participación muy intensa en el proceso y, sobre todo, las secuelas que se vivirían durante los siguientes años.

LA REPRIVATIZACIÓN BANCARIA Y SUS ERRORES

Para realizar la reprivatización de los bancos, el gobierno había formado el llamado Comité de Desincorporación Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El Comité fue presidido por Guillermo Ortiz, subsecretario de Hacienda.² Si bien el Secretario de Hacienda era Pedro Aspe, la cabeza visible del proceso fue siempre Ortiz, y, por ende, el Congreso trataba siempre con él, por ejemplo, solicitando de manera frecuente que compareciera ante los legisladores para explicar la evolución de la reprivatización. El Congreso no participó en el diseño del esquema para la venta de los bancos, eso es importante aclararlo.

351

Dichas ventas se hicieron bajo el esquema de subasta auténtica, esto es, entregar simplemente a quien ofrezca más. No se consideraron otros elementos fundamentales, como una acreditada capacidad técnica y experiencia en el sistema bancario. No se puede alegar que la experiencia como *casabolsero*, que era la que ostentaban varios de los postores, fuera la adecuada para comprar un banco.

En ese sentido, se puede decir que no se reparó el pecado original de todos los problemas que habría de acarrear la reprivatización, esto es, la propia nacionalización de la banca en 1982. A los que se nacionalizó eran banqueros de enorme respetabilidad y con un sentido de servicio público, que es la

² Nota del editor: El Comité de Desincorporación Bancaria fue formalmente instalado a principios de septiembre de 1990. Además de Guillermo Ortiz, estuvo conformado por el Director General del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo; el presidente de la Comisión Nacional Bancaria, Guillermo Prieto Fortún; el presidente de la Comisión Nacional de Valores, Oscar Espinosa Villarreal; el coordinador de la Unidad de Desincorporación de la SHCP, Jacques Rogozinski; el Director General de Crédito Público de la SHCP, Carlos Ruiz Sacristán, y el Director General de Banca Múltiple de la SHCP, Víctor Miguel Fernández, fungiendo este último como secretario del Comité.

esencia del servicio de banca y crédito. Vistos los resultados, no puede decirse que muchas de las personas que los reemplazaron al frente de los bancos reprivatizados cumplieran con esas características.

352 Se ha dicho que en el proceso hubo dos etapas: una especie de pre-selección en la que el gobierno eliminaba a aquellas personas o grupos que no consideraba idóneos para pujar por el banco, y la subasta propiamente dicha. No es creíble, pues había muy pocos con la capacidad para participar. Ciertamente hubo etapas en el sentido de que primero se daba acceso a lo que llaman el *backroom*, con toda la información y documentación necesaria para el análisis. Los interesados recibían asesoría del propio Comité de Desincorporación, del Banco de México y los equipos directivos del banco en venta. Después de esa etapa, venía una selección de los que podían participar, pero la verdad es que quienes entraban en la primera etapa pasaban a las siguientes. Si no pasaban a la siguiente etapa era porque los inversionistas potenciales no habían quedado satisfechos con lo que habían visto.

Ya para el inicio de la LV Legislatura se habían vendido varios bancos con los tres más grandes del sistema (Banamex, Bancomer y Banca Serfin que fueron privatizados entre agosto de 1991 y enero del año siguiente). A lo largo del tiempo que se subastaron los bancos se solicitaron comparecencias de Ortiz, y en la primera que tuvimos, le cuestionamos cómo era posible que varios bancos se estuvieran vendiendo a más de tres o cuatro veces el valor en libros. En sus respuestas enfatizaba que durante los casi 10 años que la banca había estado en manos del gobierno, el manejo había sido bueno, con una cartera sólida, sin problemas serios de cobranza y buenos índices de capitalización. En general, la administración estatal había sido poco menos que extraordinaria.

Obviamente nuestra impresión era muy diferente. No te-

níamos elementos de juicio o calificación, pero sabíamos que los bancos estatizados habían trabajado prácticamente sin control. Ningún banco era realmente sujeto de fiscalización por la entonces Comisión Nacional Bancaria. ¿Qué status político y administrativo tenía el presidente de la Comisión para fiscalizar a los bancos cuando entre los directores generales había personajes como Antonio Ortiz Mena, Fernando Solana o Ernesto Fernández Hurtado? Por ello la supervisión fue relajada y tolerante.

Tampoco se puede alegar que la participación minoritaria del sector privado en la banca, por medio de los llamados Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS), hayan hecho diferencia, puesto que no tenían derecho a voto. Aunque los CAPS cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores, lo cierto es que no había gran transparencia.

Ya en la segunda comparecencia que tuvimos con Guillermo Ortiz fue cuando nos enteramos varios legisladores que la correa salía del mismo cuero de los bancos. ¿Qué significaba esto? Que aquéllos que formaban un grupo para entrar de postores a la subasta por un banco, establecían un fideicomiso, pero en otra institución crediticia para integrar la oferta. Y obviamente quien les proveía del préstamo para pujar era el mismo banco donde estaba constituido el fideicomiso, evidentemente tenía que ser un banco diferente al que se estaba subastando. En pocas palabras, un préstamo cruzado. Esto llevó a que se inflaran los precios de los bancos y que los ganadores pagaran varias veces su valor en libros. Pero una vez en el sistema bancario, no había nuevo capital. El Banco «A» prestaba dinero a quienes pujaban por el Banco «B». No se estaba cumpliendo el objetivo de capitalizar los bancos, sino que simplemente pasaba el dinero de uno a otro. Cuando le cuestioné a Ortiz al respecto, ni siquiera me contestó. Para la tercera comparecencia, además,

habíamos recibido información sobre procesos similares en otros países como Francia, en que a duras penas se vendían los bancos a su valor en libros, o incluso por debajo de su valor contable.

Lo que había era una atmósfera de triunfalismo: el gobierno había logrado vender los bancos, independientemente de su estructura operativa, corporativa, contable y financiera, a tres o cuatro veces su valor. Parecía que el gobierno había logrado un gran negocio en beneficio del país y los contribuyentes y, que por lo tanto, no había razones para quejarse.³

354

Como varios de los nuevos banqueros se habían endeudado de forma importante para comprar, uno de los objetivos principales que tuvieron apenas tomaron control de su banco era pagar de la manera más rápida posible los créditos, al tiempo que hacían negocio. Esto aparte de que los nuevos banqueros descubrieron la existencia de muchos pasivos de los que no habían sido informados o que no habían sido valuados de una forma adecuada. La situación de los bancos no era tan buena como se les había presentado. Por supuesto hubo reclamos y se llegó a ciertos acuerdos, pero el hecho es que habían comprado, en efectivo y con créditos, algo que no resultó como se esperaba.

Todo ello explica el gran relajamiento del crédito entre 1992 y 1994. El otorgamiento de trajetas de crédito cual confeti fue un ejemplo destacado. A pesar de que el crecimiento económico era magro, representaba un marcado contraste con las recesiones e inflaciones vividas en la década anterior. Aunado a lo anterior, había grandes expectativas sobre el fu-

³ Nota del editor: De acuerdo con información de la Asociación de Bancos de México, el gobierno federal recibió entre 1991 y 1992 en total 37,856 millones de pesos por concepto de la venta de los bancos, sin considerar las deducciones por ajustes de precios de auditorías de compra-venta, que representaron 3.6% de dicho monto. El múltiplo promedio del valor otorgado por los ganadores respecto al valor en libros fue de 3.06%.

turo del país, sobre todo por el Tratado de Libre Comercio que se negociaba con Estados Unidos y Canadá.

EL ESTALLIDO DE LA CRISIS

Una de las causas principales del colapso económico de 1994-95 fue el relajamiento fiscal. En noviembre de 1991, recién iniciado el periodo legislativo en que era diputado federal, se redujo la tasa del IVA de 15% a 10%. No sólo eso, sino que la medida se aplicó por decreto del presidente Salinas. La reacción del PAN fue furibunda dada la invasión de competencias, pues es el Congreso el que aprueba las leyes. Sin duda fue una grave irresponsabilidad política. Desde la perspectiva de finanzas públicas representó un relajamiento muy grave, aunado a que los ingresos públicos eran muy dependientes del precio del petróleo. Si a esto le agregamos la masiva emisión de Tesobonos durante 1993 y 1994, deuda denominada en dólares y con vencimiento de corto plazo, la mezcla fue explosiva debido a los acontecimientos de 1994 como fueron el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

Se debió haber devaluado el peso, pero no se hizo. Y mientras tanto, los bancos se fondeaban en dólares a corto plazo, y daban créditos en dólares, mientras que se fugaban capitales en forma masiva. Ante la caída de la reserva internacional, quienes invertían en nuestra deuda, sobre todo los grandes fondos de inversiones, eventualmente perdieron la confianza en que se les iba a pagar. Cuando la deuda, sobre todo los Tesobonos, llegaba a su vencimiento, no hubo manera de refinanciar.

Cuando eventualmente la devaluación del peso llegó, se combinó con tasas de interés de más de 100%. Simplemente

no había forma de pagar los créditos contraídos y la quiebra masiva de empresas fue impresionante. Incluso las grandes no tenían la capacidad de pagar. La banca, en parte por los fondeos en moneda extranjera, ya no podía hacer frente a los depósitos, y entonces existía un seguro ilimitado sobre los depósitos bancarios, con base en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente desde 1990. Esto es, por medio del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que cobraría notoriedad nacional como el FOBAPROA. Ante la emergencia y la urgencia, el gobierno descartó la opción de estatizar y recurrió al mecanismo que en ese momento estaba disponible: el FOBAPROA.

QUIEBRA SISTÉMICA

La combinación de desplome cambiario, con los bancos altamente endeudados en dólares, tasas de interés de tres dígitos que llevaron a muchas personas y negocios a dejar de pagar sus créditos. Con la economía en general que caía en una profunda recesión, el resultado fue para efectos prácticos no la quiebra de algunos bancos, sino la quiebra del sistema bancario.

El gobierno buscó cierta guía con las experiencias de otros países, analizando los casos de Estados Unidos, España, Japón y Francia, por ejemplo. Ninguno de esos casos era de utilidad, pues en la mayoría de los casos se trataba de quiebras de bancos relativamente pequeños o, en todo caso, de casos aislados. No eran crisis sistémicas. En el caso mexicano puede decirse que toda la cartera de préstamos se deterioró abrupta e irreversiblemente debido a las altísimas tasas de interés que ni siquiera las personas o empresas con recursos podían pagar. Como se diría hoy, prácticamente toda la cartera se volvió tóxica.

En el caso mexicano se trataba de 18 bancos, de los cuales 13 empezaron a colapsarse. Dos de ellos, de hecho, Banco Unión y Banca Cremi, ambos bajo el control de Carlos Cabal Peniche, habían empezado a mostrar graves problemas antes de la crisis y habían sido intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria en septiembre de 1994.

No había más remedio que capitalizar a todos los bancos para que éstos pudieran hacer frente a sus pasivos, sobre todo los depósitos por parte de ahorradores. En el caso de los 13 bancos que para efectos prácticos estaban quebrados, se aplicó un esquema de rescate y capitalización. Para los otros bancos se aplicó un Programa de Compra de Cartera y Capitalización, en que los accionistas de esas instituciones entraban con dinero propio para ayudar a capitalizar su banco. Los dos programas costaron en total 552 mil 300 millones de pesos. El mecanismo para financiar esas cantidades fueron pagarés. El fiduciario fue el Comité Técnico del FOBAPROA, con el aval del Gobierno Federal.

Supongo que el gobierno consideró la posibilidad de nacionalizar a todo el sistema bancario, como de hecho estaba haciendo ya con la mayoría de los bancos. ¿Por qué no todos? Diría que una parte de la explicación está en que apenas en 1982 se había nacionalizado la banca y la reprivatización se había presentado como un avance. Quizá se pretendió ayudar a los accionistas que podían sobrevivir. A cambio se les pidió mayores aportaciones de capital, sobre todo porque entre ellos estaban los bancos más grandes del sistema.

¿Qué recibió el gobierno a cambio de las masivas inyecciones de capital? La cartera que los bancos escogieron para venderle, que por razones evidentes resultó ser la peor. Un segundo elemento fundamental en este proceso fue a qué precio se compraba esa cartera. Estaba la clasificación crediticia que entonces tenía la Comisión Nacional Bancaria, que iba

desde tipo A, que denotaba solvencia del crédito, hasta la D. Sin embargo, se optó por no valorar los créditos, dada la premura de la situación, y simplemente dar un valor promedio a toda la cartera que se cobraba. Ese valor fue de 15-20 centavos por peso de valor nominal. Ciertamente era difícil tratar de valorar créditos en una situación económica de colapso y con las tasas de interés que subían a niveles que nadie hubiera podido prever. El FOBAPROA no iba a asumir totalmente el riesgo sin antes ver las posibilidades de recuperar algo, y la mejor forma de hacerlo era en el proceso mismo de recuperación de cartera. Esto es, una situación bastante parecida a la que actualmente enfrentan las autoridades financieras de los Estados Unidos, en que la valuación de los activos representa un gravísimo problema.

Además, no fue una compra lisa y llana, sino que cedieron los derechos de cobro a los propios bancos, que por ende conservaron la cartera que se les había adquirido. Esto es, los bancos cobraban a los deudores por cuenta y orden del FOBAPROA. De aquello que recuperaban, se quedaba con el 50%, y la otra mitad era para el FOBAPROA. Esto es, se pretendió dar un fuerte incentivo a los bancos para que hicieran una buena negociación y reestructuración del crédito, incluyendo quitas de intereses y de capital.

En las circunstancias de colapso económico y emergencia, y en retrospectiva, los procesos descritos no representaban una mala solución. Aparte, se logró algo extremadamente importante: no hubo una corrida contra los bancos impulsada por el pánico, como por ejemplo habría de ocurrir en Argentina. Sí quebraron muchas uniones de crédito que se rescataron por medio de un fideicomiso en Nacional Financiera, pero no hubo quiebras de casas de bolsa. Reiterar que no hubo un pánico bancario con una retirada masiva de los depósitos es importante.

Sin menospreciar ese logro, la implementación del rescate tuvo varios aspectos que dejaron mucho que desear. Por ejemplo, la capitalización por parte de los accionistas de los cinco bancos sobrevivientes se realizó emitiendo papel de mercado. Eso no es capitalizar, y por supuesto al Comité Técnico del FOBAPROA no le gustaba, pero consideró que era una forma de aportar capital. Algunas de esas emisiones de obligaciones eran convertibles en acciones al cabo de un tiempo determinado, pero no todas. Peor aún, hubo una revaluación de activos, por ejemplo, de los edificios de los bancos. Esto es, nada de capital fresco. Si bien hubo inyecciones de capital por parte de accionistas, éstas en realidad fueron pequeñas.

359

Todavía más grave fue el aspecto de la cobranza. La reestructuración de los créditos fue por completo discrecional y estaba en manos de los propios bancos que habían quedado al cargo de hacerla. Esto es, no eran decisiones del Comité Técnico del FOBAPROA, sino de los propios funcionarios bancarios. Ellos eran los encargados de cobrar, reestructurar, hacer quitas a los créditos o condonar, prácticamente como querían, independientemente de los programas de apoyo a deudores. Fueron beneficiados accionistas y funcionarios de los propios bancos. El Estado cargó con el costo. Se benefició a personas y empresas que en realidad no necesitaban de esa ayuda, o al menos no en la magnitud que se les otorgó. Esto ocurrió por la enorme discrecionalidad con la que pudieron proceder los funcionarios bancarios. Durante 1995 y 1996 se dieron grandes «cochupos» con los bancos cobrando, y dizque cobrando, esa cartera.

Las auditorías que ordenó el Congreso y que coordinó el despacho de Michael Mackey —eran cinco despachos en total, todos evaluados y recomendados por el despacho Mackey—, destaparon no sólo la discrecionalidad con que se procedió,

sino además la relajación que había existido en las prácticas bancarias. Había créditos que no tenían expediente, no tenían pagaré o no tenían siquiera la documentación más elemental. Por ejemplo, créditos hipotecarios sin escrituras o enormes créditos a empresas sin los estados financieros correspondientes. Esta impresionante relajación permitió que los bancos concedieran una gran cantidad de créditos relacionados. De acuerdo con las auditorías de Mackey, la cartera de los cinco bancos que era irregular o ilegal («reportable») ascendió a unos 15 mil millones de pesos a fines de 1998.

Eso fue con los cinco bancos sobrevivientes. Con los otros 13 bancos que fueron intervenidos, como Banco Unión o Banco del Atlántico, la situación todavía fue peor desde el punto de vista de pérdidas que tuvo que absorber el contribuyente. Estos bancos fueron administrados por personas nombradas directamente por la Comisión Nacional Bancaria. El problema estaba en la forma en que se habían conducido. Simplemente, muchos créditos no habían sido registrados. Para efectos prácticos, el banco había regalado dinero sin registrar a quién. Lo que ocurrió era que banqueros como Carlos Cabal daban el dinero por fuera, sin registro, y a cambio pedían una participación en el negocio, como accionista. Había funcionarios bancarios que prestaban sin registrar y a cambio recibían una parte del préstamo. Otros se auto-presentaban para especular con operaciones riesgosas.

Todo esto no exime al Comité Técnico del FOBAPROA, que debió vigilar en forma mucho más exhaustiva la forma en que se utilizó el dinero que se inyectó en los bancos durante la etapa de la intervención. Se suponía, por ejemplo, que los bancos tenían que entregarle de forma semestral cuentas sobre elementos como estado de cobranza y reestructuraciones realizadas, pero no lo hacían. Esto se llama negligencia, y no tiene excusa. Y en dicho Comité estaban funcionarios del más

alto nivel de la Comisión Nacional Bancaria, Banco de México y la Secretaría de Hacienda.

Hay mucha gente que pregunta a dónde fueron a parar los 552 mil 300 millones de pesos que costó rescatar y capitalizar a los bancos. Puede decirse que fue el precio que se pagó por haber evitado un pánico bancario, de haber respetado el seguro ilimitado a todos aquéllos con depósitos en un banco. De lo contrario, las consecuencias habrían sido incalculables. En ese sentido, no hay duda de la necesidad del rescate. Sin embargo, existen severas críticas que recibió el FOBAPROA por parte del Congreso y de la sociedad en su conjunto. Una de las objeciones más lapidarias es, ¿por qué se rescató a los banqueros y no a la sociedad? Lo cierto es que no se puede hacer una distinción como la que pretende dicha crítica. En los 13 bancos que se colapsaron los accionistas perdieron su capital. En los cinco bancos restantes se rescató a los accionistas en última instancia, pero también con el objetivo de salvaguardar los depósitos. En mi opinión, se trató de rescatar el sistema en que confluyen las operaciones de la sociedad en su conjunto, salvando a los ahorradores.

361

AUDITANDO AL ESTADO

En septiembre de 1997 inició la LVII Legislatura. Recordar que por primera vez el PRI perdió la mayoría absoluta con la que siempre había contado en la Cámara de Diputados es fundamental. Los otros partidos presentamos en muchas ocasiones un frente unido contra el gobierno.⁴ Fui elegido

⁴ Nota del editor: Por primera vez en su historia, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, con 239 diputados. El PRD obtuvo 125 escaños, mientras que el PAN alcanzó 121. El Partido del Trabajo (PT) tuvo siete diputados y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) logró ocho. Antes de iniciar la Legislatura se había conformado el llamado «Bloque Opositor» con 261 legisladores que tomó el control de las decisiones de la Cámara.

para presidir la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que jugó un papel central con respecto a todo el proceso del rescate bancario.

362 A principios de 1998 el presidente Ernesto Zedillo mandó dos iniciativas a la Cámara de Diputados. Una buscaba establecer un seguro limitado a los depósitos bancarios, lo que ahora es el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la otra concernía a la venta de los activos que había comprado el FOBAPROA. Y en esa iniciativa de ley venía, de manera casi subrepticia, un artículo transitorio por medio del cual el Congreso reconocía toda la deuda derivada de las operaciones del rescate bancario, en ese momento 552 mil 300 millones de pesos. Así, en unos pocos renglones, se pretendió plantear y zanjar el reconocimiento de esa deuda.⁵

Como muchos, manifesté mi protesta, era un escándalo. Cuando subí a la tribuna inicié mi intervención diciendo: «Se ha cometido un gran fraude a la nación». El gobierno simplemente había endeudado de forma masiva al país, sin contar con la autorización del Congreso, que ahora parecía esperar obtener sin problema alguno a pesar de la enormidad del costo para el país.

El gobierno actuó como si todavía tuviera una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Nunca se imaginaron que iban a perderla en la elección federal intermedia, y se seguían

⁵ Nota del editor: El 1 de abril de 1998 el presidente Ernesto Zedillo mandó a la Cámara de Diputados varias iniciativas en el ámbito financiero. En una proponía una Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósito (FODAGE). En el Artículo cuatro transitorio se proponía consolidar como deuda pública los pasivos del FOBAPROA y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores hasta por 552 mil 300 millones de pesos. Otra iniciativa proponía una Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes. Otras iniciativas reformaban, adicionaban o derogaban diversas disposiciones de otras leyes ya vigentes como la del Banco de México o la de Instituciones de Crédito. Dichas iniciativas se presentan en la Gaceta Parlamentaria correspondiente a ese día y que puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1998/abr/19980401.html>.

comportando como si el Congreso fuera a dar sin grandes trámites su sello de aprobación. Ciertamente, es muy probable que esa iniciativa hubiera pasado sin grandes problemas en la legislatura anterior. No fue el caso, y con la oposición conformando una mayoría, se dio la oportunidad de auditar y fiscalizar a fondo lo que había ocurrido, con todas las consecuencias que podía implicar.

La Cámara de Diputados contrató y pagó la auditoría que encabezó el despacho de Michael Mackey, pagando el equivalente actual de casi 400 millones de pesos. La contratación se hizo bajo invitación pública. Dado que se buscaron despachos que no tuvieran relación alguna con los bancos a auditar, los despachos nacionales quedaron descartados y se tuvo que optar por uno extranjero. Además, el despacho de Mackey ya tenía experiencia en materia de rescates bancarios.

Se trató de la primera auténtica auditoría al Estado mexicano con respecto al rescate bancario. En el proceso de la auditoría por parte de la Cámara de Diputados, estaba la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Aunado a lo anterior, se formó un Comité Técnico de Seguimiento constituido por cinco diputados de diferentes partidos.⁶

Hubo fuerte resistencia por muchos de los involucrados, y no sólo de los bancos. Increíblemente, funcionarios de la Secretaría de Hacienda adujeron que FOBAPROA era un fideicomiso privado y no público, por lo que no teníamos derecho a auditar. Sin duda, había sido privado, pero tuvo una inyección

⁶ Nota del editor: El Comité de Contrataciones de las Auditorías se transformó posteriormente en el Comité Técnico de Seguimiento. Cada uno de sus miembros representaba a un grupo parlamentario. Inicialmente estuvo conformado por los diputados Jorge Estefán Chidiac (PRI), Jorge Silva Morales (PRD), Fauzi Hamdan Amad (PAN), Ricardo Cantú Garza (PT) y Marcelo Ebrard Casaubón (independiente, pero ocupando el lugar correspondiente al PVEM). Posteriormente Santiago Pedro Cortés reemplazó a Cantú Garza y Gloria Lavara Mejía a Ebrard Casaubón.

masiva de recursos públicos. Se había convertido así, en un fideicomiso público de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales entonces vigente. El argumento era que se trataba de una inyección provisional de recursos y que por lo tanto no era auditable. Otro argumento que manejó Hacienda es que la información necesaria se encontraba en los Informes Anuales de la Cuenta Pública. Finalmente, todos esos argumentos se superaron. En la historia de la deuda pública, fue la segunda vez que se planteaba por parte del Estado el reconocimiento de la deuda contratada. La primera fue por medio de la Ley de Depuración de Créditos aprobada en 1941.⁷

Hay que decir que esa resistencia por parte de funcionarios no incluía al Presidente de la República. Su actitud fue de apoyo total a que se hicieran las auditorías. Traté el tema en varias ocasiones con el presidente Zedillo, en privado los dos, y pude constatar su conocimiento del problema, disposición a trabajar en lo que hiciera falta y una valentía que mucho se requería en las circunstancias. José Ángel Gurría, titular de Hacienda desde inicios de 1998, tuvo una dinámica propositiva. Funcionarios con reticencias a las auditorías incluyeron a Eduardo Fernández, entonces presidente de la Comisión Nacional Bancaria, entre otros.

Por supuesto, hubo también fuertes resistencias por parte de algunos bancos. El mismo Mackey informaba al Comité Técnico sobre las dificultades que enfrentaba para obtener información. Me vi obligado a sacar un acuerdo por parte de la Cámara de Diputados requiriendo toda la información necesaria, so pena de denunciarlos. A ese grado fue necesario llegar.

La auditoría empezó, finalmente, en septiembre de 1998.

⁷ Nota del editor: Dicha legislación buscaba clarificar obligaciones no prescritas del gobierno y que se hallaran pendientes de pago. La función depuradora de la deuda pública se encargó en exclusiva al Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha Ley fue abrogada en enero de 1988.

El informe final lo entregó Mackey al Comité en julio del año siguiente. Ya para entonces se había aprobado la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), que llevaría a la formación del IPAB. Dicha ley contiene varias restricciones importantes. Por una parte, una declaración expresa en uno de los artículos transitorios, el octavo, que la deuda del FOBAPROA no era reconocida como deuda pública. Por otra parte, que la deuda a canjearse con los bancos debía incluir cartera regular y legal, clasificada así por la auditoría. Todo crédito considerado irregular o ilegal debería ser sustituido por los bancos. Por otra parte, es preciso admitir que no reconocer los pasivos del FOBAPROA como deuda pública resultó un eufemismo político, dado que activos y pasivos del FOBAPROA pasaron al IPAB. Esto es, por medio de los artículos transitorios, la deuda FOBAPROA fue asumida por un organismo descentralizado del Estado, lo que finalmente significa el Estado.

365

APROBANDO LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

El proceso de aprobación de la LPAB no fue nada sencillo políticamente para el PAN. De los 122 diputados que integrábamos su bancada en la LVII Legislatura, el proceso lo encabezamos cinco legisladores: el coordinador de la bancada, Carlos Medina Plascencia, Rogelio Sada, Juan Miguel Alcántara Soria, Santiago Creel Miranda y quien esto escribe. El presidente del partido era Felipe Calderón. Había mucha animadversión contra el PRI y se necesitó de muchas reuniones y explicaciones. Lo cierto es que no había muchas alternativas: el carro estaba desbarrancado y había que rescatarlo con el menor costo posible.

Además, estaba el problema del desconocimiento en la sociedad y entre los medios de comunicación sobre todas las cuestiones técnicas del rescate bancario. Eso se ignoraba, y

simplemente FOBAPROA pasó a representar un cochinerero y corruptelas, un desfalco gigantesco al erario. El PRD en la Cámara nos acusó de ser cómplices del PRI en ese fraude. La presión era enorme. Tuvimos tres días de encierro en Puerto Vallarta, antes de aprobar la Ley del IPAB, para explicar a los legisladores del PAN la necesidad de apoyar una iniciativa que en mucho se debía a nosotros. Parte de la estructura del seguro de depósito, que es la parte sustantiva de la LPAB, la elaboramos conjuntamente el gobierno y el PAN, con ningún otro partido o legislador de oposición participando. Por supuesto, hubo ajustes y adecuaciones por parte del gobierno y el PRI, pero mucho de la ley, y también destacadamente la parte de los transitorios, fue nuestra.

EL JUICIO POLÍTICO A GUILLERMO ORTIZ QUE NO FUE

Buena parte de la negociación política sobre el apoyo del PAN a las iniciativas del gobierno sobre FOBAPROA giró en torno a la idea de hacer juicio político a Guillermo Ortiz Martínez. Consideramos que había una clara responsabilidad política puesto que éste y otros altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda que él encabezó durante el rescate bancario, había firmado muchos pagarés FOBAPROA sin autorización del Congreso.

Fueron cuatro meses de negociaciones muy intensas entre el PAN, incluyendo a Felipe Calderón y diputados, y el presidente Zedillo. Ya para entonces Ortiz era gobernador del Banco de México. Zedillo aceptó el punto de que el gobierno no había procedido de la manera correcta, esto es, que había endeudando al país sin la anuencia del Congreso. El Presidente inicialmente accedió a la renuncia de Ortiz, pero éste se rehusó. Dijo que el Banco de México era autónomo, y que había sido ratificado como Gobernador por el Senado.

Por supuesto, podíamos haber seguido con la propuesta

de juicio político en la Cámara de Diputados. La oposición al PRI teníamos mayoría. Sin embargo, no era el caso en el Senado, que decide como jurado la sentencia. Así, habríamos hecho un espectáculo inútil, porque no habría sido aprobado por el Senado. Al mismo tiempo, habríamos puesto en entredicho todo lo que se había trabajado. Sin nombrar a Ortiz, y a otros funcionarios como Eduardo Fernández, los vetamos para que no pudiesen ser parte de la Junta de Gobierno del IPAB. Esto es, vetamos a todos aquellos funcionarios que habían sido miembros del Comité Técnico del FOBAPROA.

367

Siempre se habló de juicio político, nunca de responsabilidades penales. No se podía acreditar un acto de carácter penal. Eso se hizo en el caso de algunos banqueros, y además algunos de ellos fueron absueltos, pero no de funcionarios. El problema político es que la gente quería ver rodar cabezas y sangre. En todas las entrevistas que daba a los medios durante esos meses siempre salía la pregunta que por qué no estaba en la cárcel fulano o zutano. Dar explicaciones era difícil cuando había desconocimiento y lo que se quería ver era sangre.

Aunque puede decirse que el veto a Ortiz y a otros funcionarios no sirvió para mucho, en la Junta de Gobierno del IPAB no hubo ningún miembro del Banco de México durante varios años. Si se hubiera aceptado un suplente de Ortiz, como un subgobernador del Banco de México, se habría roto el espíritu del veto. Funcionarios del Banxico asistían, pero sólo con voz y sin derecho a voto. Por lo tanto, nunca figuraron en las actas que se levantaban.

LOS INTERCAMBIOS DE PAGARÉS

En julio de 1999 se tuvo el informe de resultados de las auditorías. Ahí inició la aplicación de los artículos transitorios de la LPAB. Para ese momento, la deuda que habría de ser

absorbida por el IPAB estaba en el orden de los 650-700 mil millones de pesos. Este monto ya incluía los procesos de saneamiento de tres bancos, Bancrecer, Atlántico y Promex, que habían sido precisamente incluidos en los transitorios (en el Artículo Noveno) porque se sabía sobre el avance de dichos procesos. Bancrecer fue un rescate mucho más caro que el originalmente previsto. El gobierno había dicho inicialmente que esperaba unos 15-17 mil millones de pesos, pero resultaron más de 100 mil millones. Como con los otros rescates, no hubo otra opción más que entrarle.

Ya con la LPAB en vigencia, Banco de México estaba autorizado a emitir bonos para iniciar de hecho la reestructuración de la deuda IPAB. A partir del ejercicio fiscal correspondiente a 1999 se realizó una asignación presupuestal para cubrir el costo financiero de dicha deuda. En los hechos, se ha amortizado en estos años poco capital.

El FOBAPROA había otorgado pagarés a los bancos a cambio de su cartera. Los bancos, por su parte, pagaban al gobierno 25 centavos de cada peso de valor nominal de ese crédito que los bancos se iban a encargar de cobrar. Pero no se pagaban en efectivo, sino con un pagaré. Eso es, se habían cruzado pagarés entre FOBAPROA y bancos. De esos bancos sólo cuatro sobrevivieron a la crisis sin ser liquidados: Banamex, Bancomer, Bital y Banorte.⁸

Ya concluida la auditoría Mackey, el paso siguiente era el canje de esos pagarés, como la propia LPAB disponía en su Artículo Quinto Transitorio, con la cartera depurada de cualquier crédito ilegal o irregular. Como parte de dicho proceso hubo mucha resistencia, tanto por parte de los bancos como del propio IPAB. En el segundo caso, sobre todo por parte de los vocales independientes. ¿Cuánto valía en realidad lo que

⁸ Nota del editor: Serfín fue absorbido por el IPAB y posteriormente vendido a Santander.

se estaba intercambiando? En 2003, por instrucciones de la Cámara de Diputados, el IPAB pidió nuevas auditorías legales y contables, a los cuatro bancos. Las auditorías resultaron muy costosas. Se entiende, por otra parte, que se solicitaran, dada la responsabilidad que se asumía con el canje.

Los cuatro bancos promovieron una demanda de amparo, argumentando que ya había tenido lugar la auditoría establecida en la LPAB, la encabezada por Mackey. Los bancos ganaron la sentencia de primera instancia por parte del juez de distrito. Yo intervine indirectamente por cuenta del IPAB en el recurso de revisión. La Suprema Corte atrajo el asunto pero no llegó a emitir una decisión porque antes se llegó a un arreglo entre IPAB y bancos, que fue anunciado a mediados de 2004. Por medio de este acuerdo, los bancos aceptaban las auditorías y el IPAB asumir los pasivos del FOBAPROA.

Puede parecer extraordinario, pero de los temas que precisamente se cuestionaron fue si lo que había hecho Mackey fue una auditoría o no. Por supuesto que lo fue, puesto que fue una verificación, un análisis, de ciertas operaciones realizadas por el FOBAPROA. Pero hubo quienes descalificaron ese trabajo argumentando que no era una auditoría. Entre ellos funcionarios del gobierno, dado que era el responsable institucional del rescate, y había operaciones calificadas de irregulares, que jamás Mackey equiparó con ilegales, pero que aun así eran vistas como un potencial problema por esos funcionarios. Había por supuesto, gente del propio IPAB que había estado involucrada en las operaciones de rescate y que también buscaban protegerse. Los propios bancos, como es natural, trataban a su vez, de llevar agua para su molino con dicha confusión. Finalmente, se tuvo que aceptar que lo hecho por Mackey sí había sido una auditoría.

Hubo otro amparo de los bancos, que sí ganaron, pero fue contra una decisión de la Auditoría Superior de la Fe-

deración (ASF), que había declarado ilegalidad de parte de la cartera que se había dado al FOBAPROA. Ciertamente, la Auditoría se había excedido en sus funciones, puesto que podía hacer observaciones, pero no establecer lo que era legal o ilegal, que le corresponde hacerlo a un juez. En la práctica, las observaciones hechas por la ASF llevaron a una negociación entre IPAB y bancos, con la Secretaría de la Función Pública mediando, y los bancos acordaron pagar al FOBAPROA 9,478 millones de pesos por concepto de créditos relacionados.

370

Las controversias giraron, pues, en lo que se entendía por irregular, el Artículo Quinto Transitorio establecía que la cartera que sería aceptada por el IPAB no tendría irregularidades, y que de encontrarse alguna los infractores debían asumir su responsabilidad legal y económica. Entonces lo central se convirtió en definir qué era irregular o ilegal. Al redactar dicho Artículo, la noción que consideramos era el propósito que animó a la respectiva operación crediticia, no la legalidad estricta o formal de la misma. Ése fue un fuerte argumento de defensa para los bancos. La ASF logró el reconocimiento de casi 9,500 millones de un universo de créditos reportables por 50-60 mil millones. Por supuesto, no es posible argumentar que todos los reportables eran necesariamente ilegales, no es lo mismo.

Entre los llamados créditos reportables había muchos legítimos cuyos deudores ya no pudieron pagar debido a la crisis. Cuando Mackey clasificó créditos como reportables siempre aclaró que correspondía a otros determinar si eran legales o ilegales. Su argumento: que era auditor, no juez. Tenía razón. Esta terminología fue muy problemática en términos legales puesto que reportable significa que hay cierta irregularidad, porque de lo contrario no se reporta. En esa terminología estribó toda la discusión de qué cartera es bue-

na o mala, y por ende qué cartera se regresaba a los bancos y se descontaba del pagaré suscrito.

En ese sentido, se puede argumentar que debimos, al redactar los Artículos Transitorios de la LPAB, definir con claridad el significado de créditos irregulares, lo que probablemente habría evitado muchas controversias legales en los años que siguieron, aparte de interpretaciones sobre una posible ilegalidad en dónde lo que había era una incapacidad de pago. No hay duda que haber distinguido claramente entre reportable o irregular e ilegal hubiera ayudado mucho en los inicios del IPAB.

371

Otro error que cometimos fue no dar funciones a los vocales independientes del IPAB. La propia LPAB debió especificar sus funciones y no lo hizo, lo que llevó a renunciaciones de algunos de ellos argumentando que no se les permitía actuar. Yo argumenté que en su estatuto orgánico se podían establecer dichas funciones, pero no se aprobó dicho estatuto. Lo cierto es que también se habrían ahorrado muchos problemas si se hubiesen incluido esas funciones en la propia ley.

Durante los años en que tardó en concretarse el intercambio de los pagarés hubo el enorme problema de la venta de los bancos sobrevivientes a accionistas extranjeros. Problema en el sentido de que lanzaba un gran cuestionamiento sobre el rescate bancario. El primero en venderse fue Bancomer al BBVA. Sin embargo, el verdadero escándalo fue la venta que hicieron Roberto Hernández y sus socios de Banamex a Citigroup, a través de la Bolsa y por lo tanto sin pagar un quinto de impuestos. La reacción, tanto en las Cámaras legislativas como entre la población en general, fue el preguntarse qué clase de rescate se había hecho, permitiendo una muy evidente ganancia a los banqueros que habían sobrevivido al colapso del sistema financiero. Por supuesto,

para muchos confirmó que el FOBAPROA había sido nada más un cochinerero.

UN PROCESO DE NORMALIDAD

372 La historia habría de seguir por algunos años más. El punto final al proceso de hecho no tuvo lugar con el convenio realizado entre los cuatro bancos y el IPAB en 2004 y que permitió que por fin se realizara el intercambio de pagarés. Realmente este final llegó hasta 2006, con la finalización de los trabajos de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, que arrancó sus trabajos en abril de 2004. La Comisión fue presidida por el diputado Manuel Pérez Cárdenas, antes priista pero entonces legislador por Acción Nacional. A partir de sus trabajos se publicó un libro, que realmente representa el informe final al respecto del FOBAPROA/IPAB. Se trata de un análisis muy objetivo y bien estructurado.

A partir de entonces puede decirse que la banca mexicana entró en un proceso de normalidad. Las autoridades se abocaron a una verdadera supervisión, regulación y capitalización de la banca, y con la LPAB modificándose para adaptarse en consecuencia. Gracias a ello, la reciente crisis financiera mundial no ha afectado al sistema bancario mexicano como a tantos otros. Al contrario, ha resistido y no ha aflorado ningún riesgo para los depósitos de los cuentahabientes, en parte gracias a que los bancos, debido a la regulación, no corrieron riesgos excesivos en instrumentos financieros como los que llevaron a muchos otros bancos a severos problemas.

Por otra parte, si bien el sistema bancario nacional ha resistido, nunca es positivo constatar que el sistema de pagos del país quedó prácticamente en su totalidad en manos

de extranjeros. Entre los bancos grandes y medianos, sólo Banorte está controlado por accionistas mexicanos. Y son muchos los países que permiten inversión extranjera en sus bancos, pero en ningún caso, como sería Estados Unidos, Japón o Brasil, existe ese grado de propiedad extranjera. No es posible esperar solidaridad con el pueblo mexicano y sus objetivos.



FOBAPROA: CRÓNICA DE UN DESASTRE SIN RESPONSABLES*

◉ Marcelo Ebrard Casaubón ◉

Dedico estas líneas a los doce diputados del PAN que tuvieron el valor de votar en contra de los dictados de su dirigencia y se mantuvieron leales a sus electores «por fuertes que fueran los vientos...» Ellos fueron la causa de que resultara triunfante el primer impulso opositor: Alberto Cifuentes Negrete, Rafael Castilla Peniche, Alberto González Domene, Soledad Baltasar Segura, Felipe de Jesús Cantú, Eduardo Mendoza Ayala, Héctor Flavio Valdés, Baldemar Tudón Martínez, Benjamín Gallegos Soto, Carlos Camacho Alcázar, Jorge Esparza Carlo y Antonio Galaviz Olaiz.

En el presente capítulo se describe la negociación que tuvo lugar entre los diputados de oposición incluyendo independientes para tratar de alcanzar una posición común que permitiera modificar, a favor del contribuyente, la distribución de costos del desastre bancario, asegurar la rendición de cuentas de servidores públicos, de banqueros, y de grandes deudores, así como instaurar cambios profundos en el proceso de toma de decisiones económicas en México.

La historia arranca con el primer acuerdo de las oposiciones en torno al tema: no aceptar la discusión del Artículo cuarto transitorio de la iniciativa de ley para la creación del Fondo de Garantías de Depósito (FOGADE)¹ que proponía

*Publicado originalmente en Ricardo Solís (coordinador) *Del FOBAPROA al IPAB. Testimonios, análisis y propuestas*. UAM Plaza y Valdés, 2000. Reproducido con autorización de la editorial.

1 Enviada por el presidente Ernesto Zedillo a la Cámara de Diputados el 2 de abril de 1998.

consolidar como deuda pública los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) hasta por 552,300 millones de pesos: culmina con el golpe al Comité Técnico de Seguimiento a las auditorías el 6 de Julio de 1999,² fecha de presentación a los diputados del informe final de Mackey, y el cierre de la auditoría sin resolver las limitaciones de información que impidieron su debida conclusión, así como el finiquito al auditor sin que obre en poder de los diputados la información detallada con nombres y montos de las operaciones reportadas en el informe por Mackey hasta por 72,700 millones de pesos.

El impulso opositor pasa por tres momentos. El primero de definiciones comunes que inician con la negativa a aceptar la legalización de la deuda del FOBAPROA en abril de 1998, continúan con el acuerdo por romper el secreto en torno a las operaciones e imponer al gobierno una auditoría a fondo del rescate bancario, pasan por la integración de una mesa de negociaciones conjunta con el gobierno y culminan en los días previos a la presentación a la iniciativa del PAN para la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), el 19 de noviembre. Las fechas podrían ubicarse entre el 4 de abril y el 19 de noviembre de 1998.

El segundo momento es la disolución del encuentro opositor a partir de la decisión del PRD de no participar en nuevos intentos de negociación con el PAN debido a la sospecha de que existía ya un acuerdo con el gobierno, mismo que se

² El Comité de Contratación de Auditorías, que posteriormente se transformó en Comité Técnico de Seguimiento quedó integrado el 28 de septiembre de 1998, con la aprobación del pleno de la Cámara, por cinco miembros, uno por cada grupo parlamentario. Este Comité se conformó inicialmente por los diputados Jorge Estefan Chidiac (PRI), Jorge Silva Morales (PRD), Fauzi Hamdan Amad (PAN), Ricardo Cantú Garza (PT), Marcelo Ebrard Casaubon (Independiente que ocupó el lugar del PVEM). Posteriormente Santiago Pedro Cortés reemplaza a Ricardo Cantú y Gloria Lavara Mejía a Marcelo Ebrard.

materializaría el 12 de diciembre de 1998 con la aprobación conjunta de Acción Nacional y del PRI del dictamen de la Ley del IPAB, en el que se da marcha atrás en puntos estratégicos a las propuestas del 19 de noviembre del propio grupo parlamentario del PAN y rompe cualquier posibilidad de un frente opositor exitoso en la materia; este acuerdo llevaría a la sorpresiva anuencia de la dirigencia panista de que Guillermo Ortiz no sólo no renunciara a la gubernatura del Banco de México (Banxico) sino que colocara al Secretario Ejecutivo del propio IPAB en la persona de Vicente Corta.

377

El tercer momento se caracteriza por una franca alianza entre PRI y PAN en el tema de las auditorías al FOBAPROA abriéndose el paso para la severa limitación de la auditoría de Mackey y por ende, de la inexistencia de la rendición de cuentas por el rescate bancario mexicano, incluyendo por supuesto la entrega de resultados incompletos de la auditoría en lo referente a Banca Unión y el acreditado financiamiento al entonces candidato Ernesto Zedillo en 1994 por más de tres millones de dólares.

Entre abril de 1998 y julio de 1999, el PAN dio un giro completo. Al final también el Partido Verde Ecologista lo acompañó en sus decisiones. El frente opositor, única vía para impedir que se consumase el fraude del siglo, dejó de existir.

EL PRIMER MOMENTO: EL IMPULSO Opositor

Entre el 31 de marzo y el 2 de abril de 1998 llegaron 13 iniciativas de ley a la Cámara de Diputados, todas relativas al sistema bancario y la conducción de la economía. En una de ellas, la que proponía crear el FOGADE para sustituir el FOBAPROA, varios diputados encontramos «la joya de la corona»: la solicitud de consolidar 552,300 millones de pesos de los pasivos del FOBAPROA como deuda pública soberana. La estrategia

del gobierno era sorprender a la Cámara con un doble propósito: evitar el debate público y el conocimiento de las operaciones realizadas al amparo de ese fondo y pasar a las cuentas nacionales, es decir a la deuda pública, todos los pasivos. Asumiendo que las diferencias en la materia entre el PAN y PRD eran insalvables, como había quedado de manifiesto desde diciembre de 1997 cuando el PAN aprobó 4,500 millones de pesos para el FOBAPROA en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, y que jugaría a favor del gobierno el cercano cierre del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, programado constitucionalmente para el 30 de abril, el presidente Ernesto Zedillo se hizo a la mar en el tema más delicado de su administración. Fue un gran error.

La magnitud de la cifra, la inexistencia de información y, sobre todo, la reacción de la mayoría de los diputados en contra de los deseos del presidente, hicieron impracticable una aprobación «al vapor». El acuerdo en los pasillos de la Cámara fue el de exigir la información y garantizar la rendición de cuentas más allá de las diferencias políticas.

Cuando el gobierno advirtió la dimensión de las resistencias, ofreció una auditoría posterior a cambio de la aprobación inmediata del paquete financiero en una vía similar al fiasco del rescate carretero en el que se habían ofrecido auditorías ex post a la aprobación del plan gubernamental. Algunos diputados del PAN en especial la Vicecoordinación de Economía a cargo de Rogelio Sada consideraron la propuesta pero ya era demasiado tarde: ¿Qué argumento se podía esgrimir para aprobar que se triplicara la deuda interna sin conocer nada de las operaciones que la habían generado? Aun para los más conservadores el costo político resultaría impagable. Así se llegó al acuerdo de las oposiciones de posponer la discusión.

Esa decisión posibilitó que se multiplicaran los contactos

y se restablecieran puentes. Recuerdo una cena en mi casa en el mes de mayo de 1998 con la concurrencia de Pablo Gómez, Ricardo García Sáinz y Dolores Padierna por el PRD, así como Juan Miguel Alcántara por el PAN. Después de una larga plática arribamos a acuerdos: el asunto era garantizar que los responsables del desastre rindieran cuentas y construir una salida radicalmente distinta a la propuesta de Ernesto Zedillo contra el contribuyente. La diferencia que se identificaba entonces era si Guillermo Ortiz debía o no ser sometido a juicio político; Alcántara señalaba que podía recurrirse a la vía penal para no correr el riesgo de que el juicio político quedará atrapado y sin resultado alguno, habida cuenta de la mayoría priista en el Senado; Gómez y García Sáinz reflexionaron sobre las distintas vías para reducir los costos fiscales inaceptables por el PRD. Se coincidió, en principio, en la dirección del impulso opositor. El siguiente paso sería aumentar la presión al gobierno para obtener la información del FOBAPROA, con esa información podríamos diseñar una salida responsable y distinta en los sustantivo: cobrar los créditos en la mayor proporción posible, reducir las pérdidas del erario incluyendo la participación en utilidades futuras de los bancos rescatados, sancionar el abuso y la impunidad que campearon en las intervenciones y en la adquisición de la cartera en poder del FOBAPROA. Parecía, entonces, que había condiciones para construir un entendimiento entre PAN y PRD y, con ello, cambiar el derrotero del desastre bancario y sus consecuencias.

En mayo de 1998, producto del ambiente de acuerdos entre la oposición, las Subcomisiones Unidas de Investigación del Rescate Bancario de la Cámara de Diputados acordaron en sesión conjunta con la realización de una auditoría financiera, operacional y normativa del FOBAPROA. Se integró un Comité de Contrataciones para diseñar la auditoría y condu-

cir la contratación de los auditores: Jorge Estefan por el PRI, Fauzi Hamdan por el PAN, Jorge Silva Morales por el PRD, Ricardo Cantú por el PT y el que esto escribe en el lugar que correspondía al PVEM.

380 Ante la presión, el gobierno accedió a iniciar la presentación de la información siempre y cuando no se violase el secreto bancario, lo cual de aceptarse significaría que la Cámara no podría evaluar las operaciones de crédito y la situación de cada banco en detalle. Se entregaron 20 cajas de información en una sesión efectuada en el edificio de Banca Cremi en Paseo de la Reforma, sede del FOBAPROA, pero esto sólo fue «mucho ruido y pocas nueces». La intención era abatir el argumento legítimo de la Cámara en el sentido de que no podía asumirse ningún cargo al erario sin conocer antes de qué operaciones se trataba. El gobierno publicitó que la información ya se había entregado y que la ley no le permitía proporcionar otros datos.

Para entonces, se había constituido una mesa de enlace entre las oposiciones a la que asistían los coordinadores de los grupos parlamentarios y los responsables de las vicecoordinaciones de los mismos relacionadas al tema de FOBAPROA. En los primeros días del mes de junio se convino elaborar un requerimiento de información al Ejecutivo Federal. En la oficina de Rogelio Sada, Felipe de Jesús Cantú del PAN, Cuauhtémoc Velasco por el PRD y yo, elaboramos el listado. Se identificaron 17 demandas de información y se exigió el acceso a la base de datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). El requerimiento fue firmado por los coordinadores de los grupos parlamentarios de oposición y enviado a la Secretaría de Hacienda en junio de 1998. La reacción oficial no se hizo esperar.

El PRD se manifestó agraviado por no haber sido incluido en el requerimiento de información y exigió de las opo-

siciones la ingenuidad de avisarle antes de los movimientos para romper el cerco informativo impuesto por él mismo y el gobierno. El Secretario de Gobernación, ahora candidato oficial, respondió que la Cámara sólo podía dirigirse al Ejecutivo a través de las comisiones y no de los coordinadores de los grupos parlamentarios. La Secretaría de Hacienda se atrincheró en la singular doctrina que esgrime el secreto bancario como excepción a la facultad constitucional de la Cámara de ejercer la supervisión sobre uso y destino de recursos públicos. El presidente Ernesto Zedillo, como en todo el debate sobre el FOBAPROA, se escondió.

381

Los ánimos se crisparon. La salida empezó a construir los primeros días de agosto. El PRI y el gobierno tenían que llegar a un acuerdo con la Legislatura antes del informe presidencial del 1 de septiembre de 1998. Los tiempos jugaban del lado de la oposición. Había que imponerle al gobierno la auditoría, el acceso irrestricto a la información y con ello, la rendición de cuentas. El 27 de agosto se firmó el acuerdo parlamentario que estableció la creación de un Comité Técnico de las Auditorías, el control de los diputados sobre el auditor y toda la información a que tuviera acceso, la apertura de la información por parte de la CNBV y de los bancos sin limitación alguna, la deliberación y toma de decisiones del Comité Técnico por consenso y por voto ponderado sólo en segunda convocatoria. A última hora, el PRI logró introducir una cláusula que le costaría a la auditoría cuatro meses y numerosas limitaciones: se acordarían bases para especificar los procedimientos de entrega de la información a fin de evitar el uso indiscriminado de la información normativa, misma que quedaría reservada a los cinco diputados del Comité Técnico y, por su conducto, a cada grupo parlamentario. El acceso a la base de datos de la CNBV y del FOBAPROA quedaba abierto a los auditores. En ese momento, pensábamos, se había logra-

do la segunda victoria decisiva para cambiar las cosas.

382 El 7 de septiembre, después de una invitación internacional a 12 despachos, el Comité seleccionó a Michael Mackey. De inmediato se elaboró el primer cuestionario exhaustivo a la autoridad bancaria que sería entregado el 9 de septiembre. Pronto, sin embargo, el gobierno mostró su juego dilatorio: el cuestionario sería respondido hasta el 30 de noviembre, más de mes y medio después, una vez que se había llegado a un acuerdo sobre el IPAB. Entonces no lo sabíamos. Ante el retraso y la dilación acordamos aumentar la presión para obligar al gobierno a entregar las actas del Comité Técnico del FOBAPROA. Se eligió ejercer la mayor presión en los días inmediatos anteriores a la comparecencia del entonces Secretario de Hacienda, José Ángel Gurría, ante el pleno de la Cámara de Diputados. Las cosas funcionaron: para noviembre de 1998 se entregaron las actas del Comité a Mackey.

La estrategia dilatoria del gobierno fue efectiva y difícil de vencer: entre septiembre y noviembre se realizaron numerosas reuniones para pactar las famosas bases de coordinación con el Poder Ejecutivo y las autoridades financieras para el procedimiento de acceso a la información. El PRI ejerció su candado dilatorio. Al fin, en diciembre de 1998 se firmaron las bases, pero aún faltaría el largo camino de los acuerdos banco por banco en donde el interlocutor no sería cada una de las instituciones sino el despacho *Barent's*, el equipo anti-Mackey de control de daños que contrató Eduardo Fernández, presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para cuidar los intereses propios y los del gobierno.

De manera paralela a la contienda por la auditoría, se efectuaron encuentros diversos para tratar de encontrar una salida común PAN-PRD al desastre bancario. Las posiciones publicadas por ambos partidos parecían apuntar a un posible acuerdo, aunque no desconocíamos que las relaciones en-

tre las dirigencias se habían deteriorado rápidamente y que la mesa de negociación conjunta con el gobierno no era más que la fachada que cubría la mesa real de un acercamiento bilateral del PAN con el gobierno.

Nos trazamos una línea de activismo para tratar de generar una redacción que incluso pudiera negociarse con las dirigencias. Como se hace constar en los ensayos incluidos en este documento, hubo un gran esfuerzo en esa línea.

Las coincidencias tenían sin embargo la gran dificultad de conciliar la posición de la mayoría de los diputados del PRD en contra de admitir cualquier costo fiscal agregado al rescate con la de los panistas que proponían reducir su monto y reconocer el resto. En otros campos parecía que el acuerdo era completo: la rendición de cuentas, la exclusión de los créditos vinculados al financiamiento de la campaña del PRI en 1994, el pago de los compromisos de los grandes deudores, así como la sustitución de los pagarés por instrumentos en los que el gobierno pudiera ser partícipe de las utilidades futuras de los bancos a cambio del respaldo en lo inmediato para que no se deterioraran aún más los activos y la situación del sistema bancario.

En el ámbito de la Cámara se realizaron reuniones de diputados panistas con Dolores Padierna y en otros casos con Pablo Gómez y Jesús Martín del Campo. En varias ocasiones participó el Partido del Trabajo y el Partido Verde manifestó también su apoyo. García Sáinz organizó varios encuentros con Rogelio Sada y otros diputados panistas. Jorge Silva trató también de formular algunas vías de solución. Los puntos que pueden resumir lo que se discutió y preparó, mismos que desmienten por completo la tesis de que no había propuesta alterna, son los siguientes:

Sustituir el FOBAPROA por la institución cuya característica principal debiera ser la independencia del gobierno y su

calidad técnica para ejercer la supervisión. Dicha institución no deberá ser parte del Banco de México por el evidente conflicto de interés que ello traería consigo y porque debería ser responsable ante el Congreso de la Unión, aunque tendría independencia de las vicisitudes políticas, las más importantes significadas por las prioridades políticas de la administración.

384 El Congreso fijaría las reglas de cobranza y descuento de los créditos que la nueva institución decidiera respaldar a fin de aumentar la recuperación en la cartera de mayor valor y, en consecuencia, reducir los costos fiscales al máximo posible. Adicionalmente se establecerían las normas de acceso a la información y la reglamentación de los procedimientos para establecer la información clasificada por sus efectos en el mercado; no existiría más la posibilidad de manejar la información bajo los cánones de discrecionalidad vigentes. Asimismo, se hizo un proyecto de regulación de las intervenciones y su evaluación en términos de fiscalización de los recursos públicos partiendo de la evidencia de que todo proceso de administración cautelar o de intervención formal significa necesariamente costo fiscal y por tanto utilización de recursos públicos federales, presupuestal o de deuda pública.

Todos los apoyos para la liquidez de bancos y las pérdidas esenciales del rescate bancario tendrían que vincularse a modelos de utilidades futuras de los bancos que permitiesen la paulatina reducción de los costos fiscales de los primeros cinco años a efecto de reducir el peso para el erario público, proteger el margen de maniobra de la próxima administración y mitigar el enorme costo de oportunidad del rescate bancario vis a vis las necesidades de gasto público estimadas por la propia autoridad hacendaria. Se ensayaron varias propuestas para lograr este propósito.

Los créditos chatarra (que originalmente no podía apoyar el FOBAPROA pero después admitió sin restricción alguna)

clasificados en letra E, de empresas en quiebra, sin garantía real, etc., tendrían que excluirse del respaldo de la nueva institución e igualmente aquellas operaciones relacionadas con el financiamiento al PRI, las clasificadas como irregulares o de mala fe en términos de los sanos usos y prácticas bancarias y que redundaron en perjuicio del patrimonio de los bancos.

La Cámara iniciaría los procesos de juicio político a los servidores públicos involucrados e intervendría en el control y seguimiento de los procesos penales y administrativos que se derivaran de las investigaciones que se resolviese abrir en función de los procesos de intervención más onerosos, incluyendo naturalmente la revisión de reestructuraciones y pérdidas aceptadas por los interventores de cada banco.

Los apoyos a deudores debían ser revisados a la luz de la inequidad del rescate bancario tanto en lo que hace a la proporción entre el apoyo a deudores dentro y fuera del FOBA-PROA como en lo que hace a la desproporción entre apoyo a deudores y apoyo a los activos bancarios.

Estos y otros puntos se analizaron y parecía existir, en la Cámara, la posibilidad de encontrar un acuerdo.

EL SEGUNDO MOMENTO: DISOLUCIÓN DEL ENCUENTRO OPOSITOR

Sin embargo, las cosas fueron en otra dirección. Desconfiado de la actitud del PAN, el dirigente del PRD resolvió el retiro de su partido de la mesa de negociación en la Secretaría de Gobernación. La relación entre ambos partidos se deterioró aceleradamente. Como ha sucedido reiteradamente en esta legislatura, se cerró también de manera rápida el espacio de diálogo que se había establecido entre los diputados.

El 19 de noviembre, el PAN publicó su iniciativa de ley del

IPAB con firma de 52 diputados.³ Todavía se hizo un intento de colaboración entre el PAN y el PRD, por coincidir al menos en las normas del IPAB, plasmadas en el Artículo Quinto Transitorio, en las que se recogía la opinión de los diputados del PAN más resueltos a impedir que se consumase el abuso y se mantuviera la tercera vía que en varios momentos Acción Nacional parecía abrazar. Fue en vano. La coordinación del PAN permitió que, en el plazo del 19 de noviembre, y en el dictamen que fue presentado el 12 de diciembre se daba marcha atrás incluso a las decisiones más importantes del grupo parlamentario del PAN. Se modificó el Artículo 82 con lo que restituyó al gobierno el control sobre las decisiones del IPAB. Se suprimieron las reglas de cobranza como facultad del Congreso de la Unión y se le asignaron a la junta del IPAB. En el quinto transitorio se desarmó la posibilidad de reducir el costo fiscal como resultado de las auditorías al incluir la sustitución de activos por parte de los bancos dando lugar al intercambio de cartera «irregular» por cartera «sana»: se limitó la devolución de créditos y por tanto de reducción del monto de los pagarés emitidos por el FOBAPROA a los casos de operaciones «ilegales» excluyendo aquellas irregulares o de mala fe, a sabiendas de que la legislación vigente al momento de contratación de los créditos era aún más laxa e imperfecta que la vigente. Se abrió la puerta a que Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández no renunciaran como consecuencia de la entrada en vigor de la ley. La dirigencia del PAN pactó así un golpe en contra de las reivindicaciones fundadas de sus propios diputados, compartidas por un número importante de diputados de otras filaciones políticas.

El 12 de diciembre se aprobó el dictamen con el voto del PRI y del PAN. El resto de la Cámara votó en contra, inclui-

³ Gaceta Parlamentaria, 19 de noviembre de 1998.

dos 12 diputados del PAN y siete del PRI. Cualitativamente, la dirigencia panista aducía para sostener su postura final que el PRD y los demás diputados, incluido el autor de estas líneas, apostábamos al desastre del sistema bancario y del sistema nacional de pagos. Entre los catastrofistas y el oficialismo quedaba entonces la posición del PAN. Eso es falso. A la luz de lo expuesto queda claro que las pláticas, encuentros y avances que se lograron fueron por la unidad opositora y se orientaron a encontrar una salida que pudiera ser común y no simplemente que el PAN cargara con la responsabilidad. Pero aun suponiendo que arribar a una posición común con el PRD, PT e independientes hubiese sido imposible por la intransigencia de esos partidos, es inexplicable que el PAN haya admitido cambiar su iniciativa original, cuando el gobierno no tenía más alternativa que ceder y las demás fuerzas políticas tendrían que haber dado al PAN el respaldo en los puntos medulares que se modificaron entre el 19 de noviembre y el 12 de diciembre, fecha en que se esfumó por completo la posibilidad de una tercera vía.

387

EL TERCER MOMENTO: LA ALIANZA PRI-PAN

La auditoría en curso al FOBAPROA sería el único pendiente del rescate bancario. Los objetivos estratégicos de reducir el costo fiscal y de crear nuevas instituciones para cambiar el modelo completo de gestión económica y financiera se habían perdido con la aprobación del IPAB. Quedaba el punto de la rendición de cuentas y en ese terreno, había que hacer el mayor esfuerzo para impedir la ruptura total de la oposición que comprometería el resultado de las auditorías y colocara al PRI en ventaja decisiva.

El propio 12 de diciembre se había convocado a reunión en la Cámara con la plana mayor de la CNBV y de la Secretaría

de Hacienda. Jorge Silva y el que esto escribe, solicitamos a Fauzi Hamdan que no se discutiera el dictamen de la iniciativa del IPAB sino hasta en tanto no se hubiese permitido el acceso de los auditores a los bancos, habida cuenta de que una vez aprobado el nuevo instituto el gobierno tendría todos los incentivos para posponer la entrada de los auditores puesto que en la ley panista se daba un plaza de seis meses a las auditorías. Una vez aprobado el IPAB el tiempo correría contra la Cámara. Se citó a desayuno en esa fecha. Como siempre, Fernández y su equipo se negaron que hubiesen entorpecido las auditorías como si el ir y venir para firmar convenios de confidencialidad no hubiese ocurrido o como si responder un cuestionario elemental demorara casi tres meses a una autoridad especializada. Al final de una sesión tensa, Fernández se comprometió a permitir el acceso del equipo de Mackey en los días siguientes a uno de los bancos para realizar la prueba piloto de la auditoría, misma que estaba diseñada desde octubre. Dijo aceptar que los auditores entraran a los bancos la primera semana de enero. Hamdan medió toda la reunión. Al final parecía que al menos habíamos conseguido que se abrieran los bancos antes de que entrara el IPAB.

Sin embargo, no fue así. Las negociaciones con los bancos tomaron de enero a marzo y Fernández incumplió su compromiso. Entre Mackey y los bancos apareció el «coordinador» por parte del Ejecutivo: el despacho Barent's con sede en Londres. Si bien se había convenido que el presidente Ernesto Zedillo nombraría un coordinador por parte del gobierno para supervisar la entrega de información, jamás se nos ocurrió que pudiese designar a un despacho para ejercer funciones de mando en relación a autoridades y bancos mexicanos. Si la Cámara había contratado consultores extranjeros entonces el Ejecutivo pretendió hacer lo mismo, sólo que con la diferencia de que el despacho Barent's pretendía ejercer ac-

tos de autoridad mientras que el nombramiento de Mackey no podía tener efectos frente a terceros. La negociación banco por banco fue larga y complicada bajo la lupa de Fernández y su equipo. Los despachos de auditores de la Cámara no pudieron entrar a los bancos sino hasta marzo de 1999, un año después de que el presidente Ernesto Zedillo envió sus iniciativas al Legislativo. Fue necesario denunciar a Barent's en tribuna y obligar al gobierno a retirarlo de la intermediación entre bancos y Mackey. Después de una gran presión Barent's se colocó detrás de la puerta pero a los auditores de la Cámara como lo diría Mackey en su informe no se les permitió el acceso directo a los cuartos de datos de cada banco. Había que pedir los expedientes y esperar a veces 15 días o más a que se los entregaran, muchas veces incompletos.

389

Se pactó que los resultados del informe —incluyendo todos los datos— se conocerían al final y que no habría informes parciales con nombres y cifras por bancos. Argumentó Mackey que cualquier filtración podía dar por tierra con las auditorías, de modo que accedimos a esperar a la conclusión de las mismas. Actuamos con prudencia para llegar al final, conseguir el reporte y actuar en consecuencia.

El 25 de marzo presenté a Mackey un cuestionario sobre la aplicación de los criterios de evaluación de la auditoría. ¿Cómo sería el reporte final? ¿Qué se entendía por mala fe, irregular o ilegal? ¿Cómo se evaluaría cada intervención? El 15 de abril se efectuó una reunión para conocer los criterios y tomar la información de los diputados sobre casos específicos. En los primeros días de mayo estaba claro que las resistencias se concentraban en Banca Serfin, Bancrecer y Banca Unión.

En mayo hubo reuniones para estar seguros de que Mackey tenía claridad sobre lo ocurrido en Banca Unión a la luz de la información sobre el financiamiento del PRI. Le hicimos saber que sin aclarar lo sucedido en ese banco no sería

creíble la auditoría puesto que una parte importante de los cinco millones de dólares que donó Carlos Cabal a Ernesto Zedillo en 1994 estaban dentro del quebranto del banco que pasó a formar parte del costo fiscal. Mackey había llegado, por sus propios medios, a conclusiones similares sobre los flujos de recursos entre Unión y el PRI.

390 Ante la firmeza de las resistencias se habló con la directiva de Bancrecer y se accedió a abrir limitadamente la información a pesar de que el PRI y Fauzi Hamdan opinaban que solo debía auditarse lo relativo a operaciones relacionadas con el FOBAPROA. Serfin se resistió hasta el final a una evaluación integral; la razón quedó clara con el anuncio de la quiebra una vez que se rindió el informe de auditoría. Banca Unión se negó a proporcionar la información sobre los flujos de empresas canalizadoras y fideicomisos del PRI.

Para junio, ya cerca de la terminación de las auditorías, aumentamos la presión sobre Banca Unión toda vez que si esa información no se entregaba la auditoría toda quedaría en entredicho puesto que cabría suponer que la información sensible se habría retirado de la vista de los auditores o simplemente cuando éstos la detectaron se les negó el acceso. Si eso ocurría en el caso de Banca Unión en el que había pruebas documentales públicas ¿qué no sería en otros casos en donde no teníamos noticia?

Fauzi Hamdan envió comunicación a la SHCP, pero fue en vano. Se adoptaron posiciones diferentes: Jorge Silva, Santiago Pedro Cortés y yo proponíamos que se decretaría como inconclusa la auditoría hasta en tanto no se entregara esa información y se resolvieran todas las limitaciones que Mackey identificara; Fauzi Hamdan sostenía que debía entregarse la auditoría aún inconclusa en la fecha prevista y después se presentara un juicio de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se llevó

el asunto a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) órgano de gobierno de la Cámara de Diputados quien resolvió en principio, que no se podría dar por terminado el trabajo sin la información necesaria, resolución que comunicó al Ejecutivo.

La Cámara debía optar una posición, la que sosteníamos, implicaba que la auditoría no se entregaría al IPAB hasta en tanto no se tuviera toda la información, incluida la de Banca Unión, y por lo tanto ese Instituto no podría iniciar el canje de pagarés FOBAPROA por garantías IPAB.⁴ En cambio, la postura que sostenían Hamdan y respaldó el PRI implicaba entregar la auditoría aceptando de hecho limitaciones significativas al trabajo de Mackey y trasladando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del diferendo sobre la información de Banca Unión.

Finalmente, el PAN fijó su posición: se entregaría el reporte de Mackey con las salvedades del caso y posteriormente se presentaría la controversia constitucional. ¿Por qué entregar las auditorías con premura si ello afectaba la calidad, independencia y alcance de un trabajo que costó 20 millones de dólares? Porque la ley fijaba un plazo de seis meses, decía el PAN. Si bien la ley establecía ese plazo para realizar las auditorías no lo establecía para entregar los resultados porque la Cámara se reservó para sí la potestad de elaborar el informe final vía el Comité Técnico y aprobar el informe y las medidas conducentes en el pleno. No existía plazo fatal que obligará a la Cámara a aceptar el veto del presidente sobre información delicada ni para permitir las limitaciones que le fueron impuestas a Mackey en el acceso a la información y que están cla-

⁴ La Ley que creó el IPAB estableció en su Artículo quinto transitorio que sólo una vez concluidas las auditorías ordenadas por la Cámara podría iniciarse el canje de los pagarés FOBAPROA por las garantías del IPAB.

ramente señaladas a partir de la página 16 de su reporte final.

El 6 de julio se fijó la fecha para entrega del reporte final. Una vez asumida la posición del PAN y PRI, el gobierno no contestaría sino hasta el 5 de julio negándose a proporcionar la información requerida sobre Banca Unión. La ruta crítica del informe final sería, primero, que el Comité conociera el reporte y desahogara preguntas, observaciones y críticas. Una vez aprobado el reporte por los diputados, se procedería a la confrontación con las autoridades y los bancos. Después el Comité tendría que elaborar su informe final y recomendar las medidas procedentes al Pleno de la Cámara, entre ellas la entrega al IPAB de los resultados así como las acciones políticas y legales conducentes a los hallazgos de las auditorías. Esta ruta había sido aprobada por los cinco grupos parlamentarios, sin embargo sufriría desviaciones fundamentales.

392

El día de la entrega del informe llegamos puntuales a las nueve de la mañana. Antes de empezar se sirvió el desayuno. Pasadas las 10:00 horas Mackey nos distribuyó un ejemplar a cada integrante y empezó a hacer su explicación del contenido de los capítulos. Recuerdo que el documento, desde la introducción, mostraba contradicciones; reflejaba la tensión del auditor entre la necesidad de asentar críticas de fondo al desastre bancario y el rescate que le siguió y el deseo de no llegar a un rompimiento con las autoridades. Se lo pregunté a Mackey. Contestó que era un borrador y para poder evaluarlo había que revisar el conjunto del material. Estuve de acuerdo, al final de la sesión habría que discutir muchas cosas. Rápidamente revisé el folder con mis documentos: ahí estaba el expediente completo de banco Unión y el financiamiento de la campaña de Ernesto Zedillo (entregado personalmente a Mackey en su oficina); la lista de las 10 operaciones más importantes que solicité se revisaran por su orden de magnitud y las pérdidas que para el erario significaban (venta de Ase-

mex, Grupo Mexicano de Desarrollo – Inverlat, Sidek – Situr – Banamex, operaciones de la UCABE a cargo de Eduardo Tours, las extrañas capitalizaciones de Serfin incluyendo el caso de la compra de acciones por ING de Irlanda a partir de un crédito de Banco Obrero que posteriormente se quebrantó y fue a dar al FOBAPROA, la venta de *Del Monte Fresh Produce* después de la intervención de Banco Unión, los acuerdos de transferencia de acciones a Nova Scotia, BBV y Santander). Estaba también el documento que presenté desde el 25 de febrero solicitando se establecieran claramente los criterios del auditor para clasificar las operaciones irregulares más allá del vago criterio de legalidad que, en materia bancaria, sigue siendo muy laxo y para determinar el método de evaluación de cada una de las intervenciones.

393

Todo estaba listo para una larga y acuciosa revisión de cuyos resultados pudiésemos estar satisfechos.

Sin embargo, poco después del mediodía, cuando íbamos apenas en la página 126, ingresó a la reunión la diputada Gloria Lavara Mejía del Partido Verde y un acompañante, y ambos se instalaron en la mesa principal entre el equipo auditor y sus papeles de trabajo. ¿Qué hacía Gloria que nunca había participado en la cuestión bancaria, y a quien había yo sustituido en septiembre de 1998 en la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda por acuerdo con el coordinador del PVEM? ¿Cómo había entrado tan fácil a un edificio resguardado y a una sala sujeta a control de seguridad habida cuenta de la expectación pública sobre el informe Mackey? La diputada Lavara tomó la palabra para exhibir un oficio de su coordinador solicitando mi sustitución en el Comité Técnico. Era absurdo: ¿qué sentido podría tener sustituirme el día preciso de la entrega del reporte final por alguien que no conocía ni la crisis bancaria ni la auditoría? Pedí la palabra para señalar que no podía darse curso a la pretensión del PVEM

siguiera el procedimiento de ley, se retiraba Gloria Lavara de la reunión y prosiguiéramos nuestro trabajo.

394 Jorge Estefan, del PRI, intervino para respaldar la decisión del PVEM y que en todo caso tanto Gloria Lavara como yo nos retiráramos. Jorge Silva y Santiago Pedro Cortés señalaron que la maniobra no era de aceptarse y que si no se retiraba Lavara se pondría en riesgo la legalidad de la propia auditoría, ¿no habíamos firmado un acuerdo de confidencialidad los diputados del Comité?, ¿qué hacía ahí una diputada que no había sido electa por el Pleno para pertenecer al Comité Técnico? Fauzi Hamdan propuso la suspensión de la sesión con el argumento de que no se podía faltar al respeto ni a Gloria Lavara ni al autor de estas líneas y que otra instancia, la CRICP, como órgano de gobierno de la Cámara, resolviera la conducente al día siguiente en su sesión ordinaria. Jorge Estefan apoyó la moción, mientras que Jorge Silva, Pedro Cortés y yo nos manifestamos en contra e insistimos en continuar. Los ánimos se caldearon. Los diputados del PRI y del PAN esgrimieron el voto ponderado – aun y cuando las reglas del Comité especificaban que sólo se podía votar en tercera sesión para incentivar el consenso y no el solo predominio de la mayoría – y la sesión hubo de suspenderse aun en contra de la voluntad de tres de cinco miembros del Comité. Al final Fauzi Hamdan comentó que, independientemente de la solución a mi caso, había que autorizar al auditor a efectuar la confronta con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda. Me opuse de inmediato. Jorge Silva adujo también que semejante cosa daría por tierra con todo lo hecho puesto que los diputados no habíamos podido concluir la revisión del reporte y proceder a una confronta en esas condiciones equivalía a entregar la auditoría a merced de la autoridad. Santiago Pedro Cortés calificó la idea como inaceptable. Se convino que la confronta se

haría después de concluir su trabajo el Comité tal y como se había previsto desde un principio. Mackey se retiró y recogió los ejemplares del reporte final.

El 7 de julio asistí a la sesión de la CRICP. Para mi sorpresa quien respaldó la posición del PVEM fue el PAN por conducto de Francisco José Paoli Bolio. Sostuvo que era conducente porque la CRICP había acordado que los cambios se efectuaran aun antes de que el Pleno conociera de ellos y bastaba con la propuesta del coordinador respectivo. Contraargumenté señalando que la ley es expresa en el mandato de que el Pleno conoce después de que la propuesta ha tenido efecto. Insistí en que se estaba violando la ley. El PRI guardó silencio. Paoli insistió. La CRICP asintió con el cambio porque finalmente lo que estaba en cuestión era la defensa de los derechos que los coordinadores de los grupos parlamentarios han ido sustrayendo a las potestades del pleno. Ganar el punto era prácticamente imposible: se había pasado por encima de la Ley Orgánica del Congreso General.⁵

395

Al salir me enteraría de que simultáneamente a lo que estaba ocurriendo en la CRICP, Fauzi Hamdan y Carlos Medina, coordinador del grupo parlamentario del PAN, ofrecieron una conferencia de prensa en la que sostuvieron el apoyo de su partido a la auditoría. Sin embargo, de manera simultánea los diputados Hamdan y Estefan habían autorizado el acceso de Eduardo Fernández y su equipo a la sede del Edificio Morelos y con ello le asestaba un golpe decisivo a la auditoría. ¿Estaba enterado de esto Carlos Medina o Fauzi Hamdan no le informó lo que estaba sucediendo?

Apenas a las 14:00 horas se cometería otra grave irregularidad: reunidos Fauzi Hamdan, Jorge Estefan y Gloria Lavara

⁵ Artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: «Las Comisiones se integran por no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara...»

continuaron la exposición del reporte con Mackey no obstante la disposición expresa de que el quórum legal para sesionar y tomar acuerdos del Comité exigía la presencia de cuatro de sus cinco integrantes. Por la tarde aprobaron el reporte final en poco más de cuatro horas y a partir de una revisión que el propio Hamdan calificó como «a vuelo de pájaro».

396 En la sesión de la CRICP del 7 de julio se adoptó otro acuerdo fundamental: se fijaron nuevas reglas de votación de los acuerdos, distintas a las que se habían determinado desde el 27 de agosto de 1998 para el funcionamiento del Comité. Originalmente se había establecido que las resoluciones de éste se adoptarían por consenso y, en caso de desacuerdo, por mayoría calificada de cuatro de sus integrantes, aclarándose que si no se lograra en dos sesiones sucesivas el acuerdo, en la siguiente sesión de trabajo se tomaría la resolución que correspondiera por voto ponderado, conforme a los mismos criterios que se toman acuerdos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Bajo las reglas originales se trabajó durante casi un año hasta que, a petición de Jorge Estefan, la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política acordó que para celebrar reuniones de trabajo se requeriría de la concurrencia de la mitad más uno de los integrantes del Comité aclarando «que en este caso asciende a tres diputados».

Sobre esta base los representantes del PRI, PAN y Verde Ecologista adoptaron acuerdos sustantivos en la sesión del 19 de julio:

- * Recibir a entera satisfacción de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el informe presentado por el señor Mackey.
- * Aprobar el Convenio de finiquito a suscribir con el auditor.
- * Autorizar a la Tesorería General de la Cámara a realizar los pagos de honorarios pendientes.

Dicho Acuerdo se adoptó no obstante que en el informe Mackey se expresa que no se reportan resultados completos en relación con Banca Serfin y Bancrecer, además de la negativa a la entrega de información para el caso de Banca Unión, así como la negativa de los bancos a permitirle el acceso de los auditores a las cuentas de datos para verificar de primera mano toda la información. Cito:

En un inicio, tanto la CNBV como el FOBAPROA estaban muy renuentes a hablar con nosotros y tuvieron retrasos considerables. Las autoridades financieras expusieron asuntos relacionados con la legalidad de la revisión y la confidencialidad de la información que se requería para llevar a cabo nuestro mandato. En enero de 1999, las mismas preocupaciones fueron expuestas con respecto a los Despachos (de contadores) contratados. Los banqueros también objetaron el permitir a los Despachos (de contadores) contratados acceso a los expedientes de los clientes. No se nos dio autorización para tener acceso a aquellas partes de los bancos que no tenían relación con el FOBAPROA. Esta restricción redujo la precisión con la que los comentarios pueden prepararse con relación al costo fiscal general de los programas. Los interventores adoptaron la postura de que las cuentas de los fideicomisos en los bancos intervenidos no eran parte de los bancos, resaltando esto, en que se negó acceso a la información relacionada con todas las cuentas de los fideicomisos. Estas limitaciones se tuvieron no sólo con los interventores sino también con la CNBV y la SHCP. Las restricciones al acceso a la información fueron mucho más graves de lo que inicialmente creímos. Tuvimos acceso a bancos formalmente intervenidos, pero los organismos reguladores restringieron severamente el acceso a bancos intervenidos de facto. Tales bancos intervenidos de facto representan la mayor parte del sistema financiero (y de los costos potenciales). Como resul-

tado, quizá hayamos subestimado el costo fiscal.⁶

No obstante, atendiendo al Acuerdo del Comité, el Oficial Mayor firmó el mismo 19 de julio el convenio de finiquito con las firmas, en testimonio para constancia, de los 3 diputados miembros del Comité Técnico que recibieron el informe.

En la cláusula segunda del convenio de finiquito se hacía constar la entrega formal de:

398

- * 5 (cinco) ejemplares originales impresos y 5 (cinco) discos magnéticos personalizados y codificados del informe de conclusiones generales y específicas del Programa y el resumen ejecutivo de dicho informe.
- * 5 (cinco) ejemplares originales impresos y 5 (cinco) discos magnéticos del informe detallado personalizado y codificado de la evaluación y revisiones efectuadas conforme al programa.
- * 5 (cinco) sobre cerrados y sellados que contienen, cada uno, un disco magnético con las claves diferenciadas que permiten decodificar a cada uno de los miembros del Comité de Contrataciones la información confidencial contenida en los documentos mencionados en los incisos A y B.

En la cláusula cuarta se estableció que «el consultor» en representación del Comité de Contrataciones entregaría al Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, cuando el Comité de Contrataciones se lo indique por escrito, «...un paquete cerrado y sellado que contiene un ejemplar personalizado y codificado de los documentos mencionados en los incisos a) y b) de la cláusula segunda del convenio, así como un sobre cerrado y sellado que contiene un disco magnético con la clave personalizada que permita decodificar la información confidencial contenida en el paquete mencionado».

⁶ Informe de Michael Mackey sobre las auditorías al FOBAPROA, pp. 16 – 18.

Los mismos tres miembros del Comité Técnico (PRI, PAN y PVEM) aceptaron, rebasando el contrato celebrado con Mackey y las propias cláusulas del finiquito, que sólo con el ingreso simultáneo de una clave por parte de los cinco miembros del Comité Técnico se podrá tener acceso a la información desglosada del FOBAPROA. El desacuerdo de un partido se convierte en veto para el conocimiento de la información por parte del Pleno de la Cámara. El PRI está resuelto a impedir que se divulguen nombres, operaciones y montos porque con ello le va un severo coste político para el 2000. Quedaría al descubierto su red de complicidades con intereses financieros y el cúmulo de irregularidades del rescate bancario. El Comité al tomar la decisión de conferirle el veto al PRI hizo imposible, también, la rendición de cuentas.

399

El Pleno, de conformidad con el Artículo décimo primero del acuerdo de la CRICP de 27 de agosto de 1998, estableció que «una vez concluida la auditoría... el Comité elaboraría el informe final con base en el reporte de los resultados obtenidos de los auditores y que sería sometido al Pleno de la Cámara para su conocimiento y efectos procedentes».

Jorge Silva y Santiago Pedro Cortés exigieron conocer el reporte: en sesión privada con miembros del equipo Mackey los diputados del PRD y PT grabaron la descripción de páginas con información de irregularidades banco por banco. En ellas se reportaban operaciones irregulares en Bancrecer por 9,200 millones que desaparecieron del informe final. Dicha información fue sustituida sin conocimiento del Pleno del Comité. Mackey no lo pudo haber hecho sin autorización porque entre otras cosas aún no se le daba finiquito. Sólo Jorge Estefan, Fauzi Hamdan y Gloria Lavara saben qué tanto más se modificó.

Las cosas no pararon ahí. Se procedió a entregar el reporte al IPAB no obstante que Mackey se atrevió a señalar que «este

informe y las evaluaciones que se han llevado acabo no constituyen una auditoría financiera, sino una revisión y análisis basado en preguntas específicas... por lo tanto, no deberá considerarse una auditoría».⁷ A pesar del acuerdo parlamentario de presentar al pleno el informe final del Comité incluido el reporte de los auditores para los efectos procedentes. Al IPAB se le entregó la lista nominal y el 100% de la información sobre las irregularidades, mientras que al Pleno de los diputados se les privó de los resultados más importantes de la auditoría.

400

De modo que tres diputados, de manera irregular, habían dispuesto que el Pleno no conociera la información resultante de la auditoría y que no habría «efectos conducentes», ni decisiones del Pleno sobre los responsables de las operaciones que por un monto de 72,700 millones reportó el auditor como irregularidades. Al final se imponía a la Cámara el secreto, tal y como lo había deseado el gobierno desde el principio.

El último episodio se dio cuando el 7 de octubre el PRD presentó punto de acuerdo para abrir la información. Se inició el debate. Fauzi Hamdan dijo:

...el efecto de esta revisión, de esta auditoría, es regresar a la banca aquellas operaciones calificadas como ilegales para que los bancos las reasuman, pero de allí a que, como se aprecia en algunas solicitudes y propuestas de algunos grupos parlamentarios, demos a conocer, el Comité, la lista nominal de todas estas operaciones irregulares, que alcanzan un número de mil doscientas y pico de operaciones, hay un abismo. Por una razón sencilla: el IPAB sí cuenta con toda esa información nominal y va a proceder en los términos que el propio Artículo 7 transitorio de la ley señala (...) no es ocultamiento lo que existe en la Cámara. Tenemos la información. De lo que estamos en contra es ique se publique!⁸

7 Informe de Michael Mackey sobre las auditorias al FOBAPROA, Introducción, p. 5.

8 Versión estenográfica de la sesión del 7 de octubre de 1997, Dirección General de la Cróni-

Por su parte, Jorge Estefan apoyó el criterio de Hamdan y dijo: «...por eso, cuando se determine que fueron ilegales, que se hagan del conocimiento público...»⁹ Ambos coincidieron con la tesis del gobierno. Subí a la tribuna para puntualizar:

*Lo que estamos debatiendo es, entonces, si la información que debe ser del conocimiento público, va a ser o no del conocimiento público, y si vamos a validar como Legislatura que caiga el manto del secreto, del sigilo y de la convivencia con las operaciones que resultaron, en un programa de evaluación integral que esta Cámara ordenó, identificadas como irregulares y que tienen un monto superior a los 72,000 millones de pesos. Esa información, la transparencia, la difusión de esas operaciones irregulares, fue el objetivo fundamental de todo el programa. Nadie tiene derecho de venirnos a decir, tres diputados, que los otros 497 no podemos conocer la información que aquí votamos y aquí ordenamos conocer. El Comité Técnico no tiene facultades para ordenar el embargo de la información. El Comité Técnico lo que tenía que hacer, y que no ha hecho, es preparar un informe final. De modo que pido a ustedes conciencia, pido que el día de hoy votemos a favor de que esa información sea del conocimiento público. No al secreto, no a la connivencia, no al engaño de esta Legislatura.*¹⁰

401

Alfonso Ramírez Cuellar insistió: «¿Cómo cerramos la información si estamos demandando al gobierno para que la abra?» Sorpresivamente, también tomó la tribuna Arturo Sáinz Calderón para manifestar la posición de un grupo significativo de diputados del PAN que disienten en este rubro de la línea de Fauzi Hamdan, dijo:

¿Qué pasó con los rescates financieros, esa cantidad ilimitada de

ca Parlamentaria, Cámara de Diputados.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

dinero no autorizada por la Cámara de Diputados en ningún momento, sino sustraído del erario público de manera arbitraria y que se quiso convalidar aquí con la Ley del Instituto al Ahorro Bancario, con la que había mandado el Ejecutivo en su momento y que fue modificada y cambiada en su totalidad? Nosotros somos quienes, en representación del pueblo estamos decidiendo que parte de esa deuda nace de los malos manejos del FOBAPROA, se pague. Creo que lo menos que merecemos, el pueblo de México, es conocer a los hampones que cometieron este gran fraude contra la nación.

402

Se procedió a la votación. El grupo parlamentario del PAN estaba dividido, 25 en pro de abrir información y 45 por mantener el secreto. Ante estos hechos José Francisco Paoli, Vicecoordinador del PAN, solicitó receso para intentar unificar la posición de sus diputados. La sesión se interrumpió por dos horas en tanto el grupo parlamentario del PAN deliberó y votó en sus oficinas, para acordar el sentido de su voto, dando por resultado —para sorpresa de sus dirigentes— una mayoría de 39 votos a favor de abrir la información. Así regresaron al salón de sesiones del Pleno de la Cámara para continuar con la sesión. Al reanudarse la discusión, el PRI se opuso a la votación del punto; Paoli sugirió se turnara a la Comisión para ser dictaminado y ofreció al PRD que eso podría hacerse en 48 horas. Pablo Gómez, Coordinador del grupo parlamentario del PRD, aceptó.

El ofrecimiento de dictaminar en 48 horas no se cumplió. La Comisión de Hacienda y Crédito Público, (presidida por el PRI), se reunió hasta el 28 de octubre y la mayoría PRI – PAN votó a favor de un punto de acuerdo que sepultó la información y por la decisión de esos dos grupos parlamentarios, los diputados no tendremos acceso a la misma.

El punto de acuerdo se llevó al pleno de la Cámara el 4

de noviembre, en donde nuevamente defendimos en tribuna el derecho de los contribuyentes a conocer quiénes realizaron esas operaciones «reportables», es decir irregulares. En esta ocasión seis panistas votaron en contra de su dirigencia: Rafael Castilla Peniche, Arturo Sáinz Calderón, Alberto González Domene, Baldemar Tudon Martínez, Carlos Camacho Alcázar y Antonio Galaviz Olaiz; dos se abstuvieron: Jeffrey Jones y Javier Corral. El PRI votó a favor de congelar la información excepto María de los Ángeles Gaitán —que se abstuvo— mientras que todos los diputados presentes del PRD y del PT, así como el autor de estas líneas, nos pronunciamos en contra del punto de acuerdo aprobado por la Comisión de Hacienda; el PVEM se abstuvo.

403

HACIA UN BALANCE

El encuentro original de la oposición permitió abrir el debate público y colocar el tema del FOBAPROA en el centro de atención política del país. Sin embargo, ese encuentro se debilitó y, finalmente, fue sustituido por la alianza PRI-PAN.

El cómputo de los resultados es en contra de la sociedad: el IPAB, institución similar al FOGADE —que propuso el presidente Ernesto Zedillo para sustituir al FOBAPROA— servirá principalmente para legalizar los pagarés que indebidamente extendió ese fondo a favor de los bancos: El contribuyente tendrá que pagar el 80% de los costos del desastre bancario. No obstante la evidencia de que fue violada la Constitución y diversos ordenamientos legales, no ha sido procesado ningún servidor o ex servidor público responsable ni se ha exigido explicación alguna al titular del Ejecutivo Federal. Delitos como el financiamiento a la campaña de Ernesto Zedillo en 1994 con fondos bancarios irregulares que han quedado dentro de los quebrantos a cuenta de la so-

ciudad mexicana. A grandes deudores no sólo no les serán cobrados adeudos que deberían contabilizarse a favor de la nación, sino incluso han obtenido el manto protector del secreto bancario para que sus nombres nunca sean conocidos por la representación nacional.

404

El IPAB como ha quedado demostrado en su primera actuación en el caso Serfin sigue siendo el instrumento de las prioridades y decisiones de la administración. El IPAB está funcionando sin la presencia del gobernador del Banco de México y el presidente de la CNBV como resultado de la disposición incluida en el Artículo Segundo Transitorio de la ley que lo creó, mismo que prohíbe la participación de funcionarios involucrados en el FOBAPROA en la Junta de Gobierno. Sin embargo, el IPAB se ha instalado y ha tomado acuerdos sin estar integrada la Junta de Gobierno ni resuelto el caso de Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández. En todo ello la dirigencia del PAN cometió, desde mi perspectiva, un gran error estratégico al posponer los cambios institucionales que pudo y debió haber logrado como fiel de la balanza en el espectro de la Cámara de Diputados. ¿Quién no habría apoyado una modificación a los tiempos de entrega del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las modificaciones de ley para romper el secreto oficial y abrir paso a la transparencia en la vida pública, las adiciones a la ley para dotar a la Cámara de Diputados de facultades reales de investigación de las que hoy carece, los cambios a la ley de deuda para cerrar la puerta de los endeudamientos indirectos sin autorización del Congreso e imponer el registro y control de la deuda avalable, o las propuestas de integrar un órgano de supervisión bancaria independiente y responsable en última instancia ante la representación nacional? Todo ello, en el mejor de los casos, se propuso.

Pudo haber sido de otro modo. La salida final pudo ser

una redistribución de los costos a favor de la sociedad y asegurar la rendición de cuentas. La conclusión podría ser hoy diferente. Desgraciadamente, no es así.



EL CANJE DE LOS PAGARÉS DEL IPAB Y LA REDUCCIÓN DEL RESCATE BANCARIO

© Margarita De la Cabada Betancourt ©

TRAYECTORIA PERSONAL

Durante 23 años, colaboré en Banco Nacional de México (Banamex) y con el tiempo, ascendí hasta llegar a ser directora jurídica. A mi cargo estaba prácticamente toda el área de asesoría jurídica no contenciosa.

En Banamex aprendí de los grandes abogados que formaron parte del área jurídica durante mi etapa formativa. Todos tenían sólidos conocimientos jurídicos así como una ética intachable. Ahí fue donde hice muchas de las amistades entrañables que al día de hoy conservo.

En 2000 inicié mi etapa independiente y puse mi despacho. Estaba por cumplir el año, cuando recibí la invitación para ingresar al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Para esas fechas —noviembre de 2001— yo tenía una idea aceptablemente clara de las funciones del IPAB en su carácter de asegurador de depósitos; sin embargo, superficial del papel que por ley le tocaba jugar en la conclusión de las operaciones del llamado «rescate bancario».

Esos momentos eran quizá los más candentes en la historia del IPAB. Todos los días, ocupaba éste y para mal, las noticias financieras: quien se desempeñaba como su secretario

adjunto jurídico, y por la posible comisión de varios ilícitos relacionados con el desempeño de su cargo, estaba arraigado desde el 2 de octubre, arraigo que finalmente culminó en una causa penal. El conflicto entre varios de los vocales del IPAB y las autoridades financieras era evidente.¹ El entonces procurador fiscal era uno de los críticos más encarnizados del IPAB; se escribía con frecuencia acerca de la posible renuncia de varios funcionarios de alto nivel del Instituto y, por si poco fuera, los partidos políticos no desaprovechaban la oportunidad para «traer agua a su molino» cada vez que se tocaba el tema.

A todas luces parecía que la decisión de ingresar al IPAB en esos momentos era, por lo menos, temeraria. Pedí opinión a quien servía como intermediario para ofrecirme el puesto; me contestó: «Creo que en este momento de tu vida sería muy bueno: tendrías la oportunidad de conocer el sector público en un momento muy relevante para el IPAB, adquirirías mayor experiencia financiera y dejarías atrás tu etapa Banamex». Tomé en cuenta su sugerencia. Aunado a ésta, yo tenía interés en hacer, dentro del ámbito profesional, algo diferente a lo que había hecho hasta entonces.

En ese orden de ideas, me entrevisté con Julio César Méndez, quien era el Secretario Ejecutivo, máxima autoridad administrativa del IPAB. Si bien ya nos conocíamos, nuestro trato había sido muy breve y circunstancial. Me causó muy buena impresión, se veía presionado... con el tiempo entendería sus razones. Sin embargo, nunca lo vi perder su buen humor y optimismo, lo que, junto con su talento, honestidad y sentido de responsabilidad, nos comprometía a sacar la tarea adelante, aun en los difíciles momentos que siguieron.

Poco después me reuní con los vocales independientes.

¹ Nota del editor: Ver el testimonio de Adalberto Palma en el Tomo II.

Apenas iniciábamos nuestra conversación cuando uno de ellos —Adalberto Palma— me dijo que él era el opositor de los abogados en el IPAB; le pregunté si eso era algún tipo de fobia. Me contestó que sí, que estaba decepcionado de los abogados del IPAB ya que cuando iban con él, le daban una opinión, pero bastaba con recibir instrucción de las autoridades financieras para cambiar su punto de vista. Me indicó que lo que él quería era un secretario adjunto jurídico que fuese un abogado independiente. Le contesté que yo sería una abogada independiente, lo cual significaba que lo sería de todos, inclusive de él. Mis opiniones estarían regidas por lo que a mi leal saber y entender fuese jurídicamente procedente. Adalberto aceptó y respetó tal independencia pese a que fueron muchas las veces que tuvimos puntos de vista diferentes. Junto a ello también tuvimos grandes coincidencias.

409

Al terminar la conversación que relato, Adalberto me puso sobre la mesa un ejemplar, versión en español, del famoso «Informe de Michael W. Mackey, respecto a la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) y a la Calidad en la Supervisión del Programa FOBAPROA 1995-1998». Inmediatamente me enseñó un párrafo del mismo en donde Michael Mackey aparentemente señala «...este reporte no debe ser considerado una auditoría...» y me preguntó mi opinión al respecto. Le comenté que no podía pronunciarme en ese momento, pues de dicho Informe sólo había leído la parte que Adalberto me enseñó, pero le ofrecí estudiar a profundidad el tema.

En ese entonces, yo sabía vagamente que Michael Mackey era un auditor canadiense que había sido contratado por el gobierno mexicano (en realidad por la Cámara de Diputados) para auditar el rescate bancario. Ignoraba qué era lo que había auditado, cómo y con qué fundamento. Aunque en

Banamex sus colaboradores se sentaban cerca de mi oficina y nos saludábamos diariamente, en realidad no cruzábamos palabra.

410 Por la naturaleza del trabajo jurídico que realicé en Banamex, tuve poco o ningún contacto con el FOBAPROA. Cuando uno de los altos directivos y accionistas del banco me pidió mi opinión respecto al primer contrato a celebrarse entre Banamex y el FOBAPROA, al amparo del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), le comenté que ese contrato, en la forma que estaba originalmente estructurado, haría inviable que el banco llevara a cabo la recuperación judicial de la cartera (lo que en efecto obligó a modificar posteriormente tales contratos), así como otras deficiencias substanciales. Me dijo que era irrelevante si el contrato estaba bien o mal, que lo importante era la cantidad de cartera vencida que el banco iba a quitarse de encima. Naturalmente, no volví a ser consultada en el tema.

Mi segunda entrevista con los vocales independientes fue con Don Humberto Murrieta (Q.E.P.D.) quien me dijo, palabras más, palabras menos: «Margarita, yo la verdad ni te voy a entrevistar, he recabado referencias tuyas y son muy buenas. Sólo quiero saber una cosa: ¿qué hace una mujer con tu curriculum queriendo entrar al IPAB? Nosotros —refiriéndose a los vocales independientes— no sabíamos a dónde entrábamos, pero tú sí lo sabes, así que si quieres meterte entre las patas del caballo, allá tú, cuentas con mi voto». Alejandro Creel también era, a esa fecha, vocal independiente. Le quedaban sólo algunos días en el puesto, por lo que no quiso que nos reuniésemos. No obstante, supe que solicitó referencias mías.

El último vocal independiente con quien me entrevisté fue Carlos Isoard. La entrevista se enfocó totalmente en la que debiera ser —pero no lo era, según descubriría después— la cuestión central del IPAB: el seguro de depósito. Me llenó de

literatura e información sobre el tema, sin duda apasionante.

Cuando se entra al sector público, a un organismo con las complejidades que tenía el IPAB a esa fecha, con la mentalidad de sector privado, y después de haber trabajado en una institución tan eficiente como Banamex, en donde te pagaban por decidir y hacer y la productividad se calificaba constantemente, el choque cultural fue tremendo. Me encontré con muchos asuntos jurídicos que estaban pendientes de resolución. No se trataba de carencia de conocimientos por parte de los funcionarios, lo que sucedía era que nadie quería asumir la responsabilidad de la decisión, especialmente desde que mi antecesor se encontraba bajo arraigo. La gente estaba tan atemorizada que, no obstante que en más de tres meses la Procuraduría General de la República (PGR) no había dictado ninguna medida que impidiera acceder a la oficina de mi antecesor, nadie lo hacía por miedo a contraer alguna responsabilidad, por lo cual, temporalmente, me asignaron otra oficina. Por supuesto que en cuanto tuve tiempo, realicé personalmente la revisión de lo que había en ésta y la ocupé.

Cuando asumí la secretaría adjunta jurídica del IPAB, dicha secretaría estaba en crisis: desprestigiada frente a la sociedad, con trabajo muy rezagado dada la falta de titular por tres meses, sin medidas de control, sin archivos adecuados, —especialmente en lo relativo a los asuntos contenciosos—, con personal desmotivado y asustado dada la frecuente citación de la que eran objeto por parte de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR, con servidores públicos que estaban renunciando ante tal situación, y con algunos miembros del personal que aprovechaban el caos para manejarse libremente. Por lo tanto, una de mis principales responsabilidades fue iniciar la corrección de dicha problemática.

Con el tiempo entendí por qué muchos funcionarios

públicos tienen miedo a resolver los asuntos: no es falta de capacidad ni de ganas de hacer las cosas. Se trata más bien de la forma, frecuentemente absurda, en la que se aplica la regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Este trabajo se convierte en uno de alto riesgo que acaba por paralizar a sus funcionarios, que no pueden darse el lujo de litigar durante varios años la imposición infundada de sanciones. Por el contrario, existen ejemplos de pillos que violan públicamente la ley sin consecuencia alguna...

412

Una complejidad adicional en el caso del IPAB era la dificultad para conocer la verdadera historia detrás de un asunto. La documentación no estaba completa, las historias cambiaban radicalmente dependiendo de quién te las contara, muchos expedientes estaban «hechos a modo» y las restantes autoridades financieras frecuentemente querían concluir los temas traspasando sus responsabilidades al IPAB para que actuase como «enterrador», lo que generaba constantes enfrentamientos.

Frente a estas complejidades, y contra la injusta creencia popular, me encontré que el IPAB contaba con muchos funcionarios muy valiosos, capaces, honestos, con gran ética y ganas de hacer las cosas bien. Su guía y amistad fueron esenciales para hacer mi estancia en el Instituto una experiencia enriquecedora y motivante.

EL «QUINTO TRANSITORIO»

No había estado ni tres días en el IPAB cuando sorpresivamente toda mi primera línea de reporte fue llevada a declarar a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR. Existía temor fundado de que pudiesen detener a varios funcionarios del Instituto basados en un anónimo sin sustento y ello ocasionaba la renuncia y el miedo de los funcio-

narios del IPAB. Yo estaba atendiendo varios litigios que se complicaban y, como cereza del pastel, Alfredo Vara,² entonces secretario adjunto de protección al ahorro del IPAB —y clara muestra de los valiosos funcionarios con que contaba el Instituto—, me indicó, junto con Julio César Méndez, que nuestra prioridad debía ser sacar adelante el tema del «Quinto Transitorio» porque su solución no podía seguir demorándose. Francamente, yo no sabía qué era el «Quinto Transitorio», así que me di a la tarea de estudiarlo. Para explicarlo, es necesario proporcionar, aunque sea de forma muy simple y condensada, algunos antecedentes:

413

1. El Artículo 122 la Ley de Instituciones de Crédito, derogado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999) disponía que las instituciones de banca múltiple debían participar en un mecanismo preventivo y de protección al ahorro. Bajo este fundamento, el Gobierno Federal constituyó en el Banco de México el fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), cuyo patrimonio se integró principalmente con las aportaciones que las instituciones de banca múltiple se encontraban obligadas a realizar.
2. Con motivo de la crisis económica de fines de 1994 y principios de 1995, el FOBAPROA implementó diversos esquemas para proteger los intereses del público ahorrador y apoyar a los deudores, entre ellos el «Programa de Capitalización y Compra de Cartera» (PCCC). De las doce instituciones que originalmente participaron en el PCCC sólo Banamex, Bancomer, Bital y Banorte permanecieron hasta el final del programa.
3. En el PCCC, las autoridades financieras, el FOBAPROA y

² Nota del editor: Ver su testimonio en el Tomo II.

la institución de crédito participante, suscribieron un documento en el que se pactaron las bases conforme a las cuales, el FOBAPROA adquirió el derecho a recibir los recursos procedentes de la administración, recuperación y cobranza de diversos créditos otorgados por la institución participante («créditos originadores de flujos»)³ Quedó la administración, recuperación y cobranza de dichos créditos, así como la de los bienes que se recibían en adjudicación o pago de los mismos, a cargo de la institución participante. Como contraprestación, el FOBAPROA pagó a la institución participante la cantidad establecida en las bases, documentándose esa obligación de pago mediante la suscripción de un pagaré por el FOBAPROA a favor de la institución participante. Este documento era avalado por el Gobierno Federal, el cual devengaba intereses capitalizables trimestralmente y con plazo de vencimiento a 10 años.

4. Este mecanismo permitió que la institución participante substituyese en su contabilidad créditos de su cartera, por un nuevo activo representado por el pagaré suscrito por el FOBAPROA. El riesgo de recuperación de los créditos se transfería al FOBAPROA (con excepción del porcentaje denominado «pérdida compartida» que al vencimiento de la transacción sería condonado por las instituciones participantes en beneficio del Fondo y del Gobierno Federal, a fin de que dichas instituciones absorbiesen parte de las pérdidas al vencimiento de los pagarés).⁴ Con ello se facilitaba que las instituciones participantes tuviesen

³ Nota del editor: Inicialmente, el Comité Técnico del FOBAPROA definió qué tipo de créditos iban a ser elegibles para participar en el pccc, y tiempo después el Comité Técnico modificó esta lista de créditos elegibles.

⁴ La participación de los bancos en las «pérdidas compartidas» era del 25%.

la capacidad económica de honrar los compromisos asumidos con los ahorradores derivados de la captación de depósitos.

5. Dado que en términos generales, legalmente ningún accionista está obligado a inyectar capital en una sociedad anónima ruinosa, el PCCC buscaba incentivar a los accionistas de los bancos para efectuar incrementos en el capital de las instituciones y de esta forma reducir el posible costo para el FOBAPROA. Por ello, el monto de la adquisición de flujos por parte del FOBAPROA se encontraba directamente relacionado con el incremento en el capital de la institución participante. Generalmente por cada dos pesos de derechos de cobro adquiridos por el Fondo, las instituciones de crédito se comprometieron a aportar un peso de capital.
6. Los «créditos originadores de flujos» fueron revisados para verificar el nivel de reservas y provisiones que se tomaron en cuenta para determinar el monto de la contraprestación a cargo del FOBAPROA. Durante las revisiones se detectaron faltantes de reservas que se cubrieron a través del «Esquema de Incentivos», mediante el cual, FOBAPROA aprobó la sustitución de los faltantes de reservas contra el compromiso, por parte de las instituciones de crédito, de mejorar los niveles de cobranza de los «créditos originadores de flujos». Asimismo, para realizar los ajustes derivados del proceso de revisión, se acordó que podían señalarse créditos adicionales, sustituirse los créditos designados que no cumplieran con los requerimientos establecidos, o bien modificarse el importe de los pagarés suscritos por el FOBAPROA.
7. A lo largo del proceso de revisión de cartera, el Comité Técnico del FOBAPROA aprobó que se flexibilizaran los criterios de valuación y admisibilidad de la cartera que

podía ser parte del PCCC, en atención a los requerimientos específicos del saneamiento correspondiente de cada institución de crédito.⁵

416

8. Instituciones que ya participaban en el programa, se obligaron a realizar nuevos aumentos a su capital social, y a su vez el FOBAPROA se comprometió a adquirir «créditos originadores de flujos» adicionales. La primera adquisición de «créditos originadores de flujos» se conoce como «Tramo I», las posteriores como «Tramo II y «Tramo III». Las operaciones realizadas bajo el PCCC iniciaron en junio de 1995. El último cierre de operaciones fue en diciembre de 1998.
9. Con motivo de la presentación (el 26 de marzo y el 1º de abril de 1998) por parte del Ejecutivo Federal de dos iniciativas de leyes ante la Cámara de Diputados, en una de las cuales se preveía consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por el FOBAPROA, la Cámara de Diputados, con fecha 7 de septiembre de 1998, celebró con el señor Michael W. Mackey, un contrato de prestación de servicios profesionales. El objeto fue 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» y el monto del contrato fue por la cantidad de veinte millones de dólares americanos.
10. Existen diversos documentos que acreditan que el señor Michael W. Mackey fue contratado para la evaluación del rescate bancario. Entre ellos se encuentran las Bases de coordinación que suscribieron el Ejecutivo Federal y la

⁵ No obstante esta posibilidad de cambiar unos créditos no elegibles por otros que sí lo fueran, al final, ya para el intercambio de pagarés que se verá más adelante, quedaron créditos no elegibles en el FOBAPROA.

Cámara de Diputados para la entrega de la información relativa.

11. Las auditorías expresamente ordenadas por la Cámara de Diputados quedaron referenciadas en los Artículos Quinto y Séptimo Transitorios de la LPAB, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1999, entrando en vigor a partir del día siguiente a su publicación.
12. En julio de 1999, el señor Michael W. Mackey entregó su informe final a la Cámara de Diputados, a través del Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías, entregándolo asimismo al IPAB. A su vez, el Comité de Seguimiento a las Auditorías de la Cámara de Diputados presentó el informe que debía entregar una vez concluidas las mismas.
13. La LPAB creó al IPAB, al cual le señaló por objeto establecer un sistema para la protección del ahorro bancario y administrar los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores de las instituciones de banca múltiple y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.
14. En términos del Artículo Séptimo Transitorio de la LPAB, el IPAB asumió la titularidad de las operaciones de los demás programas de saneamiento, diferentes al PCCC, realizados por el FOBAPROA, así como la de las correspondientes a las instituciones intervenidas por la CNBV.
15. En relación con el PCCC, en el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, se establecieron los términos y condiciones para sustituir el PCCC por un nuevo programa (en adelante, el «Nuevo Programa») a implementarse por el IPAB, en los siguientes términos:
 - * ...«El Fideicomiso a que se refiere el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito [FOBAPROA] vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto perma-

necerá 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.

418

- * El Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en un plazo 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:
- * 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.
- * 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 este 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:
 - 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.
 - 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 prevendrá sanciones aplicables a las Instituciones, que no acrediten haber adoptado las medidas y providen-

- cias para efectuar una diligente administración y cobranza de tales créditos.
- 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.
 - 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». ⁶

EL REPORTE DE MICHAEL MACKEY: ¿AUDITORÍA O SIMPLE REPORTE?

Me puse a estudiar el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB y descubrí que jurídicamente tenía sus complicaciones. Luego leí las auditorías de Mackey, junté más información y empecé a tener una idea de las diferentes visiones sobre esta cuestión.

⁶ Fuente: Instituto Para la Protección al Ahorro Bancario (www.ipab.org.mx).

Todos los interesados —vocales independientes, autoridades y los bancos— tenían diversos puntos de vista, pero no parecía que se hubiera hecho un estudio jurídico profundo del tema. A esas fechas, el tema que se discutía y que había empantanado la solución, era si la Auditoría de Mackey era o no la auditoría a la que se refería el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB. De ello dependía si el IPAB podía, o no, entrar a auditar a los bancos para determinar qué créditos eran ilegales o irregulares y en consecuencia descontar su importe de los pagarés del FOBAPROA.

421

Buena parte de la discusión se centraba en la frase contenida en el Reporte de Mackey «este reporte no debe ser considerado una auditoría...». Si no era una auditoría, entonces el IPAB debía entrar a auditar a los bancos. Si sí lo era, entonces el Instituto ya no podía auditar nuevamente, sino basarse en ella para culminar el rescate conforme a la LPAB.

Frente a esta ausencia de un estudio profundo, tuve la suerte de encontrarme con una controversia constitucional que había presentado la Cámara de Diputados con relación a si los bancos deberían darle o no información a Michael Mackey, en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que Michael Mackey sí podía entrar a revisar los bancos y que éstos estaban obligados a dejarlo entrar.⁷ Mackey podía revisar todo lo que tuviera que ver con el rescate bancario, porque se trataba de recursos públicos.

Lo interesante del caso fue que la controversia constitucional tenía considerandos que especificaban que las auditorías a las que se refería la Ley del IPAB eran las realizadas por Michael Mackey, quien había sido contratado por el Congreso de la Unión para ese efecto. Y en virtud de que los considerandos que fundan las resoluciones de la Corte en materia

⁷ La ministra ponente fue Olga Sánchez Cordero.

de controversias constitucionales son obligatorios para cualquier tribunal administrativo federal o local, me di cuenta que con ello, quedaba resuelto el debate que había generado grandes discusiones entre la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los miembros de la Junta de Gobierno del IPAB y los bancos: el reporte de Michael Mackey era «La» auditoría que había ordenado la Cámara de Diputados para dar cumplimiento a los artículos transitorios de la LPAB. Por lo tanto, el Instituto no podía volver a auditar a los bancos, aunque quisiera: las auditorías a las que se refería el Quinto Transitorio eran las de Michael Mackey y sólo éstas.

Entonces elaboré un estudio en el que exponía este punto, lo que hacía que las peticiones de la ASF y de la Comisión Supervisora del IPAB de la Cámara de Diputados para que el instituto auditara a los bancos resultaran improcedentes. Se lo enseñé a la junta de gobierno y ahí nuevamente hubo división de opiniones, pero, en mi criterio, la cuestión jurídica estaba clara: el IPAB no podía auditar a los bancos.

Ante las diferencias al interior de la Junta de Gobierno del IPAB, revisé nuevamente el reporte de Mackey en su fuente original, y lo que decía en inglés en ese punto era absolutamente diferente de la traducción al español, cuestión que era esencial. Para entender qué era lo que quería decir, hablé con contadores y resulta que la auditoría es un término contable que tiene un contenido preciso: qué es lo que se debe auditar, cómo se debe auditar. Cuando uno se sale de eso, es decir, si se le pide a un auditor: «Revisa esto, pero no revises aquello», ya no se llama auditoría, sino «Procedimiento de revisión mediante términos previamente establecidos». A eso se refirió Mackey en su informe y eso fue lo que dijo con claridad en inglés: *This report and the evaluations that have been made do not constitute a financial audit, but rather are a review and analysis based upon the specific questions that the mandate requested be addressed.*

En español, la traducción dice «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». ⁸ Hice un estudio al respecto y lo presenté en la junta de gobierno y les pareció convincente, al menos a la mayoría. También le mostramos este estudio a la ASF, la cual, sin ningún razonamiento y descartando cualquier argumento que presentásemos, seguía observando al IPAB pretendiendo obligarlo a realizar auditorías a los bancos. El absurdo llegaba a tal grado, que el IPAB tenía observaciones por hechos que eran incluso anteriores al nacimiento del propio IPAB.

Entonces me di cuenta que el asunto apenas empezaba. El reporte de Michael Mackey, que había sido entregado a la Cámara de Diputados con un resumen y libros por cada banco, no servía para dilucidar qué créditos debían ser deducidos con el fin de realizar el canje de los pagarés del FOBAPROA, de acuerdo con el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, en virtud de que no se pronunciaba acerca de la ilegalidad de los créditos en concreto. Lo que el IPAB requería saber era cuáles de los créditos que componían la cartera del PCCC podían considerarse ilegales y por qué. La información de esos libros era insuficiente. Mackey se limitaba a hacer clasificaciones globales y no daba elementos para determinar la legalidad o ilegalidad de los créditos.

En efecto, en el Capítulo VII del «Informe de Michael W.

⁸ La versión en inglés es Michael W. Mackey. *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank Savings «FOBAPROA» and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1998*, July, 1999. La fuente en su versión en español es *Informes de 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.

Mackey, respecto a la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) y a la Calidad en la Supervisión del Programa FOBAPROA 1995-1998», referente a las «Transacciones Reportables», se señala:

424

«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 mexicanas.

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.

Alcance y Restricciones

...Debido a estos factores, no podemos asegurar que nuestros procedimientos hayan identificado todas las transacciones reportables que caigan dentro de los criterios específicos arriba señalados.

De igual forma, no podemos emitir opinión alguna en cuanto a si las transacciones reportables descritas en esta sección son ilegales, infringen las Leyes Mexicanas, Reglamentos Bancarios, o si necesariamente generarán costo para el el FOBAPROA. En ese sentido, sin embargo, cabe hacer notar que se descubrió una proporción importante de las transacciones reportables después de la intervención por parte de los organismos regulatorios y que se determinó que muchas de estas transacciones eran incobrables. Por consiguiente, lo más probable es que el FOBAPROA incurra en pérdidas derivadas de muchas de las transacciones reportables descritas».

De lo expuesto, se corrobora que Mackey no se pronunciaba respecto a la ilegalidad o no de los créditos revisados, sin embargo, la LPAB, en su Artículo Quinto Transitorio comentado, encomienda al IPAB que determine si opta por rechazar y devolver los créditos ilegales a las instituciones y substituirlos por activos equivalentes al de los créditos devueltos o bien, reducir el monto de la garantía o instrumento de pago correspondiente, por lo cual el trabajo de Mackey entregado al IPAB era insuficiente para que el IPAB cumpliera con su cometido.

Tengo entendido que cuando Michael Mackey enseñó sus hallazgos en borrador a las autoridades bancarias, éstas le cuestionaron el por qué se pronunciaba sobre la ilegalidad de

algunos créditos, diciéndole que no era juez, que podía enfrentar demandas posteriores por pronunciarse respecto a la legalidad o no de las operaciones revisadas. En consecuencia Mackey decidió modificar su reporte inicialmente preparado y abstenerse de pronunciarse respecto a la legalidad o ilegalidad de los créditos.

426 Ante esta situación resultaba indispensable saber los términos en que había sido contratado Mackey. Con muchos problemas conseguimos una copia del contrato celebrado por la Cámara de Diputados con Mackey, en el cual se establecía que si bien sería auxiliado por varios despachos mexicanos, Mackey era el responsable de la auditoría y tendría que supervisar todo el trabajo que realizaran los despachos mexicanos. Un hallazgo importante fue que descubrimos que en el contrato se estipulaba que Mackey tenía la obligación de entregar los «papeles de trabajo» de la auditoría, todos, sin excepción —no nada más reporte de auditoría, como sucedió—, a la Cámara de Diputados, estableciendo el contrato respectivo que todos esos documentos eran propiedad de dicha Cámara.

LOS PAPELES DE TRABAJO DE MACKEY

Ya con esta información, acudí a contadores para saber lo que eran los «papeles de trabajo» y me explicaron que los papeles de trabajo comprenden la totalidad de los documentos preparados o recibidos por los auditores, de manera que en conjunto constituyan un compendio de la información utilizada y de las pruebas efectuadas en la ejecución de su trabajo, junto con las decisiones tomadas para llegar a formarse una opinión. Constituyen el nexo de unión entre el trabajo de campo y el informe de la auditoría. Su propósito es ayudar en la planificación y realización de la auditoría, en la supervisión

y revisión de la misma y en suministrar evidencia del trabajo realizado, de tal modo que sirvan de soporte a las conclusiones, opiniones, comentarios y recomendaciones incluidos en el informe y que los mismos deben contener información suficiente a los efectos de permitir que un auditor experimentado, sin conexión previa con la auditoría, identifique la evidencia que soportan, las conclusiones y juicios más significativos de los auditores.

En principio estos «papeles de trabajo» no se entregan al cliente a menos que se acuerde lo contrario en el contrato con el mismo, lo que demostró que quien negoció en representación de la Cámara de Diputados el contrato de prestación de servicios celebrado con Mackey tenía muy claro cuál era la importancia de la información contenida en los papeles de trabajo.

El hecho es que Mackey le entregó a la Cámara de Diputados un resumen y libros por cada banco, pero no los papeles de trabajo. Adicionalmente tuvimos acceso a las instrucciones que Mackey les dio a los despachos mexicanos que le auxiliaron en la realización de la auditoría y corroboramos que los papeles de trabajo eran fundamentales para que el IPAB, ante la omisión de Mackey, pudiese pronunciarse respecto a la ilegalidad o no de los créditos. En esos documentos podríamos obtener información relativa a si se habían seguido los procedimientos internos del banco para el otorgamiento de cada crédito revisado, si el expediente de cada crédito revisado estaba completo, si se trataba o no de un crédito relacionado,⁹ si el mismo había sido sometido o no a la autorización del comité de crédito del banco, etcétera.

La búsqueda de los «papeles de trabajo» resultó ser un

⁹ Nota del editor: Se llaman créditos relacionados a aquellos créditos otorgados a accionistas o entidades controladas o en las que participan accionistas del mismo banco.

calvario. Solicitamos la colaboración de la Cámara de Diputados, que si bien nunca nos dijo que no, jamás nos apoyó para presionar a Mackey a que recibiésemos la información, no obstante que ellos eran la contraparte de Mackey en el contrato de prestación de servicios respectivo, y que tenían responsabilidad al haber pagado y otorgado finiquitos a Mackey respecto de un trabajo que se recibió incompleto y que no resultaba idóneo para utilizarse a una de las finalidades fundamentales que justificaron su encargo. Igualmente buscamos obtener dichos papeles de trabajo directamente de los despachos de auditores mexicanos, que sabíamos eran los que tenían en su poder tales documentos. Existía por supuesto fundamento jurídico para la solicitud del IPAB dado que éste era por ley el destinatario de la auditoría. Los papeles de trabajo eran necesarios para cumplir su cometido, pues adicionalmente, en el contrato de prestación de servicios, se establecía que los papeles de trabajo eran propiedad de la Cámara de Diputados y no de los despachos. Éstos tampoco hicieron caso, ni tampoco lo hicieron a pesar de la insistencia de la propia ASF, la cual contrataba a muchos de esos despachos para la realización de sus trabajos cotidianos.

Pensé entonces demandar a Michael Mackey en Canadá si no le daba los papeles de trabajo al IPAB, y como consecuencia de eso, el instituto no podía reducir el costo del rescate bancario. La demanda era jurídicamente muy sólida, pero se decidió abandonar la idea ante el tiempo que ello tomaría y las implicaciones adicionales que tendría.

ALGUNAS DIFERENCIAS CON LOS VOCALES INDEPENDIENTES

A lo largo del proceso de rescate y debido a las revisiones de la CNBV, la lista de créditos elegibles para ser intercambiados se depuraron varias veces, en parte porque algunos créditos

no debían estar ahí (créditos relacionados, tarjetas de crédito, etcétera) y en parte porque todavía era necesario sanear más a los bancos. Por eso el PCCC tuvo varios tramos. El primero lo hicieron por determinada cantidad, y luego se dieron cuenta de que no alcanzaba para capitalizar a los bancos y lo ampliaron a un tramo dos y después a un tramo tres, y cada vez fueron flexibilizando los criterios que no siempre se aplicaron en forma homogénea.¹⁰ Cuando la CNBV hizo otra revisión, encontró que, a pesar de toda esa flexibilización, seguía habiendo muchos créditos no elegibles, y les exigió a los bancos hacer una última depuración, ya que estaba por aprobarse la LPAB. No obstante ello, dicha depuración, una vez más, fue inadecuadamente realizada por las instituciones.

429

Bernardo González Aréchiga y Adalberto Palma¹¹ –dos de los vocales del IPAB– y yo tuvimos diferencias importantes. Ellos querían que cuestionáramos el proceder del Comité Técnico del FOBAPROA y yo argumentaba que jurídicamente el IPAB no tenía facultades para ello. Por ejemplo, Adalberto argumentaba que el reporte de Michael Mackey señalaba que Banamex no tenía por qué haber entrado al PCCC ya que no tenía problemas de capitalización por lo cual, no obstante que el objetivo del PCCC era capitalizar a los bancos, una vez realizada la capitalización por Banamex se permitió a dicha institución pagar dividendos. De ello Adalberto concluía que era por tanto ilegal intercambiar el pagaré a Banamex, mientras que desde mi punto de vista el propio Mackey reconocía que el Comité Técnico del FOBAPROA lo había aprobado en su momento. Algo semejante ocurrió en cuanto a la flexibilización de los criterios originalmente autorizados por el Comité Técnico para la admisión de créditos bajo el PCCC, ya

¹⁰ Nota del editor: Ver el testimonio de Eduardo Fernández en el Tomo I sobre este tema.

¹¹ Nota del editor: Ver sus contribuciones en el Tomo II.

que si bien es cierto que Mackey señaló que hubo tal flexibilización de criterios, en ningún momento se pronunció respecto a la ilegalidad de la misma y, por otra parte, la LPAB no facultaba al IPAB a poner en tela de juicio el actuar del Comité Técnico.¹² Ésa era mi postura y en eso discrepaba de Bernardo González Aréchiga y de Adalberto Palma, quienes querían que determináramos si los criterios que utilizó el FOBAPROA eran buenos o malos. Pero ¿con qué elementos jurídicos íbamos a hacerlo? Legalmente el IPAB no podía hacer nada al respecto.

430

LA REVISIÓN GEL DE LOS CRÉDITOS CON VISTAS AL INTERCAMBIO DE PAGARÉS

Mientras se conseguía acceso a los papeles de trabajo de cada banco y con el fin de poder realizar el intercambio de pagarés, consideré que, jurídicamente, era procedente que el IPAB realizara tres revisiones, que no auditorías, tendientes a tal fin, mismas que posteriormente fueron conocidas como las «revisiones GEL»¹³.

Tales revisiones, su objetivo, fundamento y consecuencias, fueron las siguientes:

(i) «Revisión a la Gestión»:

A. Objetivo

Revisar y evaluar que las instituciones participantes en el

¹² Otros ejemplos estaban relacionados con el hecho de que el FOBAPROA era un fondo bancario y no podía rescatar ni a aseguradoras, ni a arrendadoras, ni a instituciones de factoraje, no obstante lo cual las autoridades lo habían permitido en su momento, al autorizar a algunos bancos a adquirir la cartera de las entidades financieras pertenecientes al mismo grupo y en consecuencia sanear de esta forma a dichas entidades. Tal fue el caso de Factoraje Banamex y Arrendadora Atlas de Bancomer, entre otras.

¹³ Las siglas corresponden a Gestión, Existencia y Legalidad.

PCCC hubieran efectuado la administración, recuperación y cobranza de la cartera objeto del PCCC en los términos establecidos para tales efectos en los documentos contractuales (convenios y fideicomisos) que instrumentaron el mismo, quedando comprendida en tal revisión la referente a los bienes que hayan sido recibidos por las instituciones con motivo de la cobranza de la cartera, valorando las gestiones efectuadas respecto a los mismos y, en su caso, el valor en efectivo recibido con motivo de su venta.

431

B. Fundamento

Los documentos contractuales (convenios y fideicomisos) bajo los cuales se instrumentó el PCCC, así como el comunicado de fecha 15 de agosto de 2001 enviado por las instituciones bancarias participantes en el PCCC al IPAB mediante el cual dichas instituciones manifiestan que «la información relacionada con el PCCC está a disposición del IPAB y demás autoridades competentes, en los términos de la legislación aplicable, para efecto de que se continúen realizando auditorías financieras y de gestión o revisiones e investigaciones tendientes al fincamiento de responsabilidades dentro del marco del derecho».

C. Consecuencias

En caso de detectarse incumplimientos se aplicarían las medidas que pudiesen resultar procedentes conforme a lo establecido en los documentos contractuales correspondientes.

(ii) «Revisión de Identidad de Objeto y Existencia y Legitimidad»

A. Objetivo

Verificar que los derechos de cobro que adquiera el IPAB bajo el contrato que documente el Nuevo Programa a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB (el

«Contrato de Intercambio»), sean los derechos de cobro de la cartera convenida entre las instituciones y el FOBA-PROA bajo los contratos celebrados por dichas partes al amparo del PCCC, constatando a tal efecto que las características de cada uno de los créditos que integran dicha cartera correspondan con las del anexo conforme al cual hubieren sido manifestados por las instituciones de crédito en las Cartas de Cierre de los contratos celebrados al amparo del PCCC, cerciorándose además de la existencia y legitimidad de los créditos de los que derivan tales derechos de cobro.

B. Fundamento

En virtud de que todo contrato (en el caso que nos ocupa el nuevo «Contrato de Intercambio») requiere de un acuerdo de voluntades que verse sobre un objeto específico materia del contrato y que por otra parte, dicho Contrato de Intercambio corresponde a los que la doctrina identifica como «contratos obligatorios, forzados, forzosos o impuestos», en los cuales existe una restricción a la libertad de contratar de las partes al estar determinadas por la ley algunas de las condiciones bajo las cuales las partes han de contratar, el IPAB está obligado a verificar (1) que el objeto materia de dicho Contrato de Intercambio corresponda al señalado por el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, esto es, que los derechos de cobro que adquiera el IPAB bajo el Contrato de Intercambio, sean los derechos de cobro de la cartera convenida entre las instituciones y el FOBA-PROA bajo los contratos celebrados por dichas partes al amparo del PCCC, y (2) que efectivamente existan tales derechos de cobro, cerciorándose a tal efecto de la existencia y legitimidad de los créditos de los que derivan tales derechos de cobro.

C. Consecuencias

De no darse la adecuación del objeto materia del Contrato de Intercambio al acuerdo de voluntades correspondiente, el IPAB procedería a reducir el monto de los instrumentos de pago respectivos.

Asimismo, de no existir los derechos de cobro a ser adquiridos por el IPAB conforme al Contrato de Intercambio por falta de existencia y legitimidad de los créditos de los que derivan tales derechos de cobro, se procedería a la sustitución de dichos créditos a satisfacción del IPAB y en su defecto a la reducción del monto de los instrumentos de pago correspondientes.

433

(iii) **«Revisión de los papeles de trabajo** que fueron elaborados por los despachos contratados por la Cámara de Diputados cuando realizaron las auditorías a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, a fin de determinar si de dichos papeles de trabajo se desprende alguna posible ilegalidad en los créditos identificados en tales papeles de trabajo».

A. Objetivo

Revisión de los papeles de trabajo que fueron elaborados por los despachos contratados por la Cámara de Diputados cuando realizaron las auditorías a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, a fin de determinar si de dichos papeles de trabajo se desprende alguna posible ilegalidad en los créditos identificados en tales papeles de trabajo.

B. Fundamento

El Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, párrafos quinto y sexto y la Regla Quinta de las Reglas Generales a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, considerando que los resultados de las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados a que se refiere dicho artí-

culo no se agotan en el Informe Mackey y que dichos papeles de trabajo se elaboraron al amparo 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», programa reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 26/99 como el programa correspondiente a las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, los cuales indebidamente no fueron entregados por el Sr. Michael W. Mackey ni a la Cámara de Diputados, ni al IPAB, en abierta violación a los contratos celebrados entre el Sr. Mackey y la Cámara de Diputados.

C. Consecuencias

Una vez agotado por las instituciones el procedimiento aclaratorio correspondiente, se daría alcance económico a los resultados de tal revisión, conforme a lo establecido en el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB.

En la Trigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Junta de Gobierno del IPAB, efectuada el 14 de mayo de 2002 y después de innumerables reuniones y análisis con los vocales de la Junta de Gobierno y los abogados representantes de las autoridades financieras, la administración del IPAB propuso a la Junta de Gobierno, quien la aprobó, una nueva estrategia integral para llevar a cabo la formalización del Nuevo Programa al que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, estrategia a la cual se integraron las revisiones anteriormente señaladas y con la cual se buscaba realizar el proceso de intercambio con total transparencia y apego al marco jurídico aplicable, reduciendo dentro de la legalidad el costo fiscal del PCCC, incorporando, dentro de lo jurídicamente factible, las

recomendaciones realizadas por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, por la Auditoría Superior de la Federación y por la hoy Secretaría de la Función Pública, revocando los acuerdos anteriores de la Junta de Gobierno que se opusiesen a los adoptados en dicha Sesión Extraordinaria.

La votación con la cual se tomó el acuerdo referido fue por mayoría, ya que Bernardo González Aréchiga y Adalberto Palma Gómez no votaron a favor de la propuesta. Consideraron que la ésta no reducía el costo fiscal en todo lo debido. Desde su punto de vista debería de cuestionarse la legalidad en sí misma del PCCC.

No obstante que la estrategia integral para llevar a cabo el intercambio había sido aprobada conforme a lo señalado, para implementar este proceso, era necesario definir los términos de referencia de las revisiones. Hasta ese momento, únicamente se había definido su esquema general, pero si los criterios que se daban al revisor para llevar a cabo su trabajo y conclusiones eran demasiado laxos, la reducción al costo fiscal sería no significativa, por el contrario, unos términos de revisiones demasiado estrictos harían nugatorio el objetivo del PCCC. Por ello podía anticiparse que la determinación de los términos de referencia sería otro nuevo viacrucis.

Con posterioridad a la Junta de Gobierno que aprobó la estrategia integral del intercambio, el día 10 de junio del 2002 nos reunimos varias de las autoridades financieras con los representantes de Banamex, Bancomer, Bital y Banorte. En dicha reunión, procedimos a explicar la estrategia integral para la implementación del Nuevo Programa a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB aprobado en la Trigesima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Junta de Gobierno del IPAB. Les indicamos que, en virtud de que los términos de referencia de las auditorías relativas, aún no habían sido

determinados; les solicitábamos que diesen un voto de confianza a las autoridades financieras, con relación a que tales términos de referencia serían razonables y que con objeto de que no empezara a correr el plazo de interposición de un eventual amparo por parte de dichas instituciones de crédito, en la notificación formal de la estrategia integral que les sería dada a conocer a más tardar el día 21 de junio, se incluiría un párrafo en el que expresamente se señalaría que tal notificación no surtiría sus efectos sino hasta que les fueren dados a conocer los términos de referencia de las auditorías. Acordamos asimismo que los abogados de los bancos involucrados se reunirían conmigo para redactar, a su satisfacción, el párrafo correspondiente y de esta forma evitar que se ampararan hasta conocer los términos de referencia de las revisiones y así lo hicimos.

El día 21 de junio de 2002, el IPAB procedió a notificar formalmente a Banamex, Bancomer, Bital y Banorte, el procedimiento para dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones celebradas por dichas instituciones y el FOBAPROA, con motivo del PCCC, e instrumentar el Nuevo Programa a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, notificación en la que expresamente se incluyó el siguiente párrafo:

. . . . En ese orden de ideas y tomando en consideración las conclusiones señaladas en el numeral XII. del presente, la Junta de Gobierno del IPAB, en su Trigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de fecha 14 de mayo del 2002, acordó llevar a cabo la formalización del Nuevo Programa al que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB, a través del procedimiento para dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones celebradas por las instituciones y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario con motivo del Programa de Capitalización y Compra de Cartera y realizar el canje de los instrumentos de pago correspondientes que por medio

del presente se comunica a esa Institución (el «Procedimiento»), en el entendido de que el presente surtirá sus efectos legales hasta el momento en que el IPAB haga del conocimiento de esa Institución los términos de referencia de las revisiones que a continuación se mencionan y el Sumario de Términos y Condiciones del contrato bajo el cual se instrumentará el Nuevo Programa a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB: . . .

En este proceso, alguien de los bancos a quien aprecio, cuyo nombre me reservo, se me acercó para decirme que si bien era cierto que los bancos no habían sacado del PCCC todos los créditos que no eran elegibles y que había algunos hechos que desde mi punto de vista podían ser irregulares, todo había sido acordado verbalmente en su momento con las autoridades participantes y que no podía pretender desconocer tales acuerdos no documentados. En su oportunidad, ellos habían recibido las seguridades de que no habría descuentos al pagaré FOBAPROA, por lo cual podrían considerar aceptar las revisiones GEL siempre y cuando los resultados de las mismas fuesen preacordados y la reducción al pagaré correspondiente fuese no significativa. Le contesté que aun cuando no ponía en duda que en efecto hubo esos compromisos verbales, yo solamente podía regir mi criterio conforme a la LPAB y que si yo participaba en el proceso, las reducciones serían del monto que jurídicamente correspondiese, por lo cual no estaba de acuerdo en negociar la aceptación de las revisiones GEL.

437

EL AMPARO DE LOS BANCOS

Ya que mandé los oficios a los bancos y en la creencia de que no se iban a amparar todavía, conforme a lo acordado en principio en la reunión celebrada el 10 de junio, comenzamos

a trabajar en los términos de referencia. Cuando estaba en eso, recibí información de que los bancos se iban a amparar y que ya habían contratado a sus abogados, quienes eran varios de los mejores especialistas en la materia.

438 Me quedó muy claro, después de haber trabajado 23 años en un banco, que si los bancos habían tomado esa determinación, era con el total conocimiento y apoyo de las autoridades financieras que habían votado a favor de la estrategia integral en la Junta de Gobierno, por lo cual las autoridades del IPAB estábamos solas en la tarea de llevar a cabo un intercambio que redujese al máximo, dentro de la legalidad, el costo del rescate bancario.

La preparación de la defensa al amparo promovido por los bancos fue muy complicada, ya que, por poner un ejemplo, el informe justificado que tenía que rendir la Junta de Gobierno debería de ser suscrito por cada uno de sus vocales. Fue tarea casi imposible redactar un documento satisfactorio a vocales con puntos de vista tan disímolos sobre el tema y, por otra parte, estaba trabajando con el enemigo en casa. Eran los bancos y no el IPAB los que estaban recibiendo la colaboración de las autoridades.

Poco tiempo después, recibimos evidencia de que los bancos y las autoridades financieras acordaron que los bancos se ampararían. Por supuesto ello me llevó a presentar mi renuncia. No tenía caso seguir en una pelea que además de inútil me ponía en alto riesgo. Julio César me pidió que me quedara, que le era muy difícil reemplazarme y él estaba totalmente comprometido con realizar el intercambio dentro de la legalidad, de lo cual no tengo ninguna duda. Accedí por él, si bien ambos sabíamos que nuestro tiempo adicional en el IPAB sería breve.

LA EXCITATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Mientras estábamos resolviendo esta situación, las presiones aparecieron por otro flanco. Carlos Ramírez Marín, a esa fecha vicecoordinador de los diputados federales del PRI y coordinador de la Subcomisión para el Seguimiento del Rescate Bancario, en coordinación con las autoridades financieras, tomó el liderazgo de un movimiento para que la Cámara de Diputados emitiera una excitativa al IPAB para que el intercambio de pagarés se realizara, por supuesto, a conveniencia de las instituciones bancarias. Si bien se mantenían las «revisiones GEL» se daban las bases para que los términos de referencia fuesen laxos.

Mientras el diputado Ramírez Marín impulsaba la excitativa, apareció en la prensa la versión de que la Junta de Gobierno del IPAB, y yo en lo personal, ya estábamos dispuestos a firmar el intercambio de los pagarés siguiendo los lineamientos de la excitativa de Ramírez Marín. Sin embargo, la realidad es que varios miembros de la Junta de Gobierno, el secretario Ejecutivo y los secretarios ejecutivos adjuntos no estábamos de acuerdo. No era la manera de resolver el asunto.

Yo decidí platicar con un periodista amigo para aclarar los puntos. La verdad con mucha inocencia, le comenté que iba a renunciar al IPAB, aunque le pedí que no lo publicara. El periodista amigo no hizo caso de mi petición y apareció la nota periodística en la que se decía que yo no estaba de acuerdo con la excitativa del diputado Ramírez Marín, que no iba a firmarla, y que primero renunciaba que hacerlo. Nuevamente hablé con Julio César y le insistí que deseaba renunciar.

Poco después, se llevó a cabo la audiencia constitucional, que era la que cerraba el procedimiento para el amparo de los banqueros en contra de las revisiones GEL. Aunque dejé que compareciera formalmente el abogado que había contratado,

asistí a la sesión. Terminada la audiencia constitucional, Julio César recibió la designación de quien me substituiría en el cargo. Salí del IPAB en septiembre de 2003. A mi salida, le siguió la de Julio César, que se dio unos meses después.

Finalmente, los bancos y el IPAB llegaron a un acuerdo con respecto a los términos de referencia de las revisiones GEL y se llevó a cabo el intercambio de pagarés del PCCC. Se dieron pues por concluidos los procesos legales interpuestos por los bancos.

440

Considero que la estrategia jurídica que ayudé a estructurar fue técnicamente correcta y si bien la misma se mantuvo a mi salida, se realizaron flexibilizaciones con las que no estoy de acuerdo. Ciertamente, se logró una reducción en el costo fiscal del PCCC mayor a la que los bancos inicialmente hubiesen planeado. A mi juicio, esa reducción estuvo lejos de ser la debida¹⁴ y lamento que se haya perdido la oportunidad histórica de darle credibilidad al IPAB.



¹⁴ Nota del editor: La reducción del monto de los pagarés por las revisiones GEL fue de 10 mil 856.2 millones de pesos compuestos de la siguiente manera: 215.4 millones de pesos por ilegalidades en el otorgamiento de créditos o donde no se acreditó la identidad de objeto de los créditos designados en el PCCC; 1,041.5 millones por ilegalidades en los créditos al no acreditar la existencia y legitimidad de los mencionados créditos; 9,481.6 millones de pesos por créditos relacionados que no fueron aprobados por el Comité Técnico del FOBAPROA, y 117.7 millones de pesos por revisión de la ASF al rubro de «quitas, condonaciones, castigos y quebrantos» al encontrar faltantes de información y otras razones. Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Informe integral sobre la fiscalización del rescate bancario de 1995 a 2004*, México, pp.109 y 110.

SEMBLANZAS

MARGARITA DE LA CABADA BETANCOURT

(Ciudad de México, 15 de agosto de 1958)

Abogada por la Escuela Libre de Derecho. Participó por más de 20 años en la Dirección Jurídica de Banamex, de donde estableció su despacho profesional. Ingresó como Secretaria Adjunta Jurídica del IPAB en diciembre de 2001 y renunció en septiembre de 2003. Durante su gestión, trabajó en la resolución de numerosos casos litigiosos del IPAB heredados del FOBAPROA y, particularmente, en el intercambio de pagarés del FOBAPROA con varios bancos comerciales, que se llevó a cabo después de salida del Instituto. Posteriormente fue Directora Jurídica del Grupo Posadas y actualmente es socia del despacho de abogados Ramírez Ornelas s.c.

VICENTE CORTA FERNÁNDEZ

(Ciudad de México, 23 de octubre de 1964)

Abogado por la Universidad Iberoamericana (UIA) y Maestro en asuntos jurídicos de negocios internacionales por la Universidad de Warwick, Inglaterra. En 1991 fue asesor jurídico de la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Fungió como representante del

Comité de Desincorporación Bancaria en algunas de las instituciones que se privatizaron. Posteriormente ocupó diversos cargos en la Subsecretaría de Hacienda, como Director General de Banca. Vicente Corta fue el primer Secretario Ejecutivo del IPAB que enfrentó la herencia del rescate financiero iniciado en el FOBAPROA. Participó en varias intervenciones bancarias y restableció el sentido original del seguro para los depósitos bancarios. Renunció al IPAB en julio de 2000. Se integró posteriormente a la firma internacional de abogados *White & Case* por un periodo corto para después asumir la Presidencia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). En 2003 regresó a *White & Case*, firma de la que actualmente es socio.

443

MARCELO EBRARD CASAUBÓN

(Ciudad de México, 10 de octubre de 1959)

Estudió Relaciones Internacionales en el Colegio de México. A partir de la década de los ochenta comenzó su carrera en la Administración Pública. Fue Secretario General del PRI en el Distrito Federal de 1989 a 1990. Fue Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal de 1992 a 1993. Durante la LVII legislatura se desempeñó en un primer momento como diputado federal por parte del PRI, hasta que se separó del mismo convirtiéndose en diputado independiente. Se desempeñó como Secretario de Seguridad Pública y de Desarrollo Social en el Distrito Federal con Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno capitalino. Actualmente es Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN

(Ciudad de México, 15 de julio de 1943)

444 Contador Público por la UNAM. Por más de 15 años fue consultor independiente. Posteriormente ocupó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el área de egresos, luego en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en la misma área para regresar después a la Secretaría de Hacienda, cuando se fusionó la SPP. Concurrió y ganó la convocatoria para la Auditoría Superior de la Federación, cargo que ocupó desde 2001 hasta 2009. Participó activamente en las controversias generadas por la Ley del IPAB y las auditorías de Michael Mackey, así como en la recuperación de recursos durante el canje de pagarés entre los bancos y el IPAB. Actualmente es consultor independiente.

BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA

(Ciudad de México, 27 junio de 1957)

Doctor en Economía por la Universidad del Sur de California. Se desempeñó como Vicepresidente Ejecutivo en la Bolsa Mexicana de Valores y como miembro del equipo económico de transición del Presidente Vicente Fox. Bernardo González fue sub-coordinador de Políticas Públicas de la Oficina de la Presidencia y asesor en asuntos financieros. De enero de 2002 a mayo de 2003 fue Vocal Independiente de la Junta de Gobierno del IPAB. Al día de hoy es el Coordinador Nacional de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) y Director de la misma en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

FAUZI HAMDAN AMAD*(Ciudad de México, 17 de abril de 1943)*

Abogado por la Escuela Libre de Derecho, de la que actualmente es profesor y Rector. En 1991 fue electo Diputado y así inició una carrera política que lo ha llevado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en dos ocasiones. En 2000 fue electo Senador de la República. Su actividad legislativa se ha centrado principalmente en temas económicos y hacendarios. Presidió la Comisión de Vigilancia del Congreso de la Unión, misma que contrató los servicios del auditor Michael Mackey para revisar las operaciones del FOBAPROA.

445

MANUEL ESPINOSA DE LOS MONTEROS GUERRA*(Acámbaro, Guanajuato, 30 de marzo de 1948)*

Licenciado en Contaduría Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de posgrado en Gestión de Empresas en la Universidad de París, *Pantheon Sorbone*, y en finanzas en el Instituto Internacional de Administración Pública de París. Jugó un papel relevante en los primeros procesos relacionados con las Intervenciones Bancarias. Ocupó el cargo de Interventor-Gerente en muchas empresas y grupos financieros. Fue Vicepresidente Asesor de la Presidencia en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Su actividad profesional en el campo financiero ha abarcado a instituciones como: Patronato del Ahorro Nacional, hoy Bansefi, Banca Cremi, Nacional Financiera, Banco Mercantil Agrícola de Caracas Venezuela. Asimismo, fue Contador General del Instituto Nacional de Energía Nuclear. Actualmente es Socio-Director de Grupo de Asesores Financieros, s.c.

ADALBERTO PALMA GÓMEZ

(Ciudad de México, 6 de marzo de 1951)

Estudió Ingeniería Bioquímica en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y realizó su maestría en Estudios Profesionales (Economía Internacional de Alimentos) en la Universidad de Cornell. Ocupó diversos cargos en Banamex y Citibank. De 1994 a 1999 fue representante de la Bankers Trust en México. En 1999 fue nombrado Vocal de la Junta de Gobierno del IPAB. Actualmente se desempeña como presidente de la Unión de Intermediarios Financieros Mexicanos (UNIFIM).

446

FRANCISCO JAVIER VEGA RODRÍGUEZ

(Ciudad de México, 25 de octubre de 1955)

Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Ha laborado en diversas instituciones dentro del ámbito financiero y bancario. Se desempeñó como encargado del área de operaciones de derivados de la División de Metales de Banca Cremi. Fue socio director del Grupo Asesores Financieros y ha participado como asesor en la autorización de diversas entidades financieras: Autorización de Casa de Bolsa (*Deutsche Bank*), creación de Sociedades Financieras de Objeto Limitado y Afiores. Ha realizado asesorías y cursos de capacitación en bancos e instituciones financieras: CNBV, Asociación de Banqueros de Honduras, Bolsa de Valores de Ecuador, Banco Volkswagen, Colegio de México, Universidad Católica de Perú, Banrural, y Dresner Bank. Actualmente es Secretario Técnico de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, posición desde la cual ha evaluado entre otros el trabajo técnico de la asf en relación al sector hacendario y en lo particular las revisiones FOBAPROA-IPAB.

ALFREDO VARA ALONSO

(Ciudad de México, 16 de noviembre de 1968)

Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Maestro en Administración y Economía por la Universidad de Yale. Se desempeñó como Director General de Finanzas en el IPAB a partir del inicio de operaciones del mismo. En 2001 fue designado Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario. Coordinó y supervisó el esquema de reestructura y liquidación de las instituciones financieras previamente intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. A partir de 2005 trabajó para el Global Market Sales Group de América Latina de Deutsche Bank. Fundó y actualmente es socio de VACE Partners, una firma privada dedicada a la consultoría financiera de banca de inversión.

447



LA PRIVATIZACIÓN BANCARIA, CRISIS Y RESCATE DEL SISTEMA FINANCIERO se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.A. de c.v., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de septiembre de 2011. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Bodoni Ornaments. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.

