

EL RESCATE BANCARIO: UN CASO DE TERRORISMO FINANCIERO

*Miguel Álvarez Texcotitla**

RESUMEN

La presente investigación utiliza el concepto de terrorismo financiero para referirse a la amenaza de banqueros y funcionarios gubernamentales para intimidar o coaccionar al país. La sociedad mexicana fue advertida en forma insistente, o más bien amenazada, de una quiebra sistémica del sector bancario que paralizaría el sistema de pagos y por ende la economía nacional, con el propósito de que aceptara el rescate de las instituciones bancarias y su eventual costo fiscal. Todo un caso de terrorismo financiero en la segunda mitad de la década de los noventa. Ésa es la tesis que guía el presente texto, el cual ofrece datos y reflexiones para sustentarla.

Palabras clave: sector bancario, sistema de pagos, costo fiscal.

* Profesor Titular del Departamento de Economía, Unidad Iztapalapa, Universidad Autónoma Metropolitana.

1. INTRODUCCIÓN

Originalmente, la presente investigación surgió de la necesidad de comprender la naturaleza y las implicaciones del rescate bancario en México. Se tenía como objetivo principal mostrar al lector la vigencia, la relevancia y las consecuencias del rescate bancario. Se intentaba, con los elementos disponibles, comprender la esencia del proceso de rescate bancario y su impacto en las finanzas públicas.

Sin embargo, conforme avanzó el estudio sobre el rescate bancario, esa operación financiera se fue revelando como un caso de terrorismo financiero. Por ende, esta investigación tiene como objetivo básico, sin soslayar los objetivos originales, sustentar la tesis de que el salvamento de las instituciones bancarias fue un caso de terrorismo financiero.

Para fundamentar esa tesis de investigación, en primer lugar se analiza el concepto de terrorismo financiero. Posteriormente, una vez señalados los aspectos básicos del sistema bancario actual, se examina una explicación de por qué nuestro sistema bancario enfrentó una crisis, se puso en marcha un rescate muy cuestionado y el país terminó perdiendo su sistema bancario. En tercer lugar, se analizan los aspectos fundamentales del rescate bancario y se revisa la actuación del FOBAPROA y el IPAB en el proceso de salvamento de las instituciones bancarias. Para concluir, se presentan algunas reflexiones.

Es importante que el lector considere que algunos analistas escriben sobre el rescate de las instituciones bancarias, a pesar del empeño de los involucrados en esa operación financiera por ignorar y desestimar las investigaciones independientes; y a pesar de la estrategia de los responsables por desinformar a la sociedad e impedir la difusión de acuerdos, fallos, archivos, registros u otras pruebas que permitirían conocer con detalle cómo actuaron y operaron en el rescate bancario.

2. TERRORISMO FINANCIERO

A partir de una interesante reflexión en torno al concepto de terrorismo, Noam Chomsky establece:

(...) empleamos la palabra "terrorismo" para referirnos a la amenaza o al uso de la violencia para intimidar o coaccionar (generalmente con fines

políticos, religiosos o de otra índole), tanto si lo hace el emperador como el ladrón.¹

En el caso que nos ocupa, utilizamos el concepto de terrorismo financiero para referirnos a la amenaza de banqueros y funcionarios para intimidar o coaccionar al país con fines financieros específicos. La sociedad mexicana fue advertida en forma insistente, o más bien amenazada, de una quiebra sistémica del sector bancario que paralizaría el sistema de pagos y por ende la economía nacional, con el propósito de que aceptara el rescate de las instituciones bancarias y su eventual costo fiscal. Todo un caso de terrorismo financiero en la segunda mitad de la década de los noventa.

Ésa es la tesis que guía el presente texto, el cual ofrece, en los siguientes párrafos y apartados, algunos datos y reflexiones para sustentarla.

Se tienen dos declaraciones representativas que muestran la concepción catastrofista y amenazante de los involucrados en el rescate bancario. La primera sostiene sin ambages:

El 12 de diciembre de 1998, se aprobó la ley que dio origen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el entonces secretario de Hacienda se vanaglorió de que “la intervención del gobierno para sanear y capitalizar a la banca evitó no solo el colapso del sistema financiero sino el de la economía nacional”.²

La segunda declaración, con la misma postura pero con ciertos matices, señala:

Conviene reconocer que la intervención pública permitió contener la crisis, preservó el sistema de pagos, impidió que los ahorradores perdieran sus ahorros, mantuvo solventes a los principales bancos y facilitó el fortalecimiento de la regulación, las instituciones y las prácticas financieras. No es poca cosa. Para algunos, el rescate bancario es un logro portentoso (aunque imperfecto) de un pequeño grupo de funcionarios que no ha recibido el reconocimiento que merece y que ya sólo esperan que se les deje en paz. (...).³

¹ Noam Chomsky. 2004. *Piratas y emperadores*. Ediciones B, Barcelona, España, p. 8.

² Jorge Francisco Moncada. “Los buenos oficios de Gurría y Davis. Labor clave para el rescate bancario”, Revista *Vértigo*, 01/11/03.

³ Bernardo González-Aréchiga. “Para transparentar el rescate bancario”, Revista *Nexos*, núm. 326, febrero de 2005, p. 19.

Por otro lado, esta segunda manifestación agrega:

El rescate bancario ya ha destruido muchas conciencias. También ha adormecido u orillado al cinismo a muchos otros. El rescate bancario no se puede terminar de manera unilateral por agotamiento. Tampoco nos debemos contentar con sus innegables logros.⁴

De acuerdo con los párrafos anteriores, de entrada se puede plantear que el rescate bancario se perfiló como una acción terrorista del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León y de los propietarios de las instituciones bancarias para lograr el visto bueno de su realización y su costo financiero.

Sin embargo, es necesario analizar en los apartados siguientes ese planteamiento y aportar datos para sustentarlo. Para alcanzar ese objetivo, en primer lugar se considera la situación actual del sistema bancario y se presentan algunas explicaciones generales sobre su desarrollo reciente. Posteriormente se analizan los principales aspectos del rescate bancario y el desempeño de las instituciones creadas para enfrentar la crisis bancaria y conducir el proceso del rescate bancario: el FOBAPROA y el IPAB.

3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL SECTOR BANCARIO EN MÉXICO

Actualmente, en México opera un sector bancario que representa casi el 25% del producto interno bruto nacional y pertenece casi por completo a corporaciones financieras internacionales: la banca extranjera controla el 87% de los activos bancarios del país. De las 18 instituciones privatizadas en el periodo 1991-1992, sólo una permanece operando en manos de mexicanos.

La apertura del sistema bancario mexicano a inversionistas extranjeros se realizó de manera acelerada, no como parte de una estrategia bien diseñada sino como respuesta a la crisis bancaria y como resultado del rescate de las instituciones bancarias. La banca extranjera adquirió los bancos mexicanos a un bajo precio y con pagarés millonarios del FOBAPROA. El resultado ha sido una concentración enorme del mercado bancario que ahora las instituciones bancarias actúan como virtuales monopolios. Las comisiones que cobran los bancos lo ejemplifican.

⁴ *Ibid.*, p. 26.

Por la importancia de la extranjerización de la banca en México para el desarrollo del país, se ha generado un debate en torno a ese proceso.⁵ Una posición sostiene que los banqueros mexicanos no supieron operar las instituciones bancarias en la época posterior a la reprivatización bancaria, hasta la crisis de 1994. En cambio, las corporaciones financieras extranjeras están capitalizando las instituciones; introducen tecnología y buena gestión, y ya superaron la crisis del sector bancario.

Otra corriente en el debate señala que la banca en México no responde a los fines del desarrollo nacional porque no realiza los préstamos requeridos a la actividad productiva. La información financiera confirma que el crédito va al gobierno federal como crédito seguro y rentable (en proporciones similares a las que prevalecieron cuando se argumentó a favor de la liberalización financiera), así como al crédito hipotecario y al consumo. En cambio, el crédito a la actividad productiva está en niveles muy bajos y prácticamente no ha superado los niveles de 1994.

Una explicación sobre la evolución reciente del sector bancario

Los siguientes párrafos pueden ayudar a explicar por qué las instituciones bancarias mexicanas se privatizaron, enfrentaron una crisis, se puso en marcha un rescate muy cuestionado y por último el país perdió su sistema bancario.

Una explicación sólida sobre los aspectos del párrafo anterior se vincula al modelo de desarrollo adoptado en las décadas anteriores a la crisis bancaria.

De acuerdo con el enfoque de Leonardo Garnier, la producción y apropiación de riqueza en América Latina no se han sustentado en la creciente productividad y progresiva sofisticación con que se utilizan los recursos productivos, sino en su uso simple, extensivo y mal pagado. Es decir, se ha practicado en la región un crecimiento basado en la pobreza, donde los bajos salarios y los esquemas tributarios distorsionados son los criterios fundamentales de la competitividad.⁶

Al convertirse en criterio clave de competitividad, los bajos salarios han fomentado la baja productividad. De la misma forma, los débiles esquemas

⁵ Francisco Suárez Dávila. "Entre el Consenso de Washington y el Foro de Barcelona", Revista *Nexos*, núm. 330, junio de 2005, p. 19.

⁶ Leonardo Garnier. "América Latina y su capitalismo a medias", Revista *Nexos*, núm. 330, junio de 2005, pp. 27, 29 - 31.

tributarios dan lugar a una inversión pública igualmente reducida que, por su parte, contribuye a la baja productividad de la economía que redonda, de vuelta, en la incapacidad tributaria. Así, se ha generado un círculo vicioso complejo por medio del cual la presión competitiva de los mercados apremia a las economías latinoamericanas a profundizar en este patrón de crecimiento.

Garnier establece que la dinámica de este tipo de crecimiento ha provocado el surgimiento de un capitalismo a medias, un capitalismo rentista y depredador que no necesita las oportunidades que podrían surgir de un genuino capitalismo empresarial, moderno, productivo y articulado con un régimen político de democracia liberal. Por el contrario, el capitalismo rentista latinoamericano se hizo acompañar, muchas veces, por regímenes políticos abierta o encubiertamente autoritarios, y por un vínculo excesivo y abusivo entre las esferas del poder económico y el poder político.

Como se podrá apreciar en los apartados siguientes, este vínculo entre los poderes económico y político fue excesivo y abusivo en el proceso de reprivatización bancaria y, sobre todo, en el rescate de las instituciones bancarias en México.

La crisis de fines de los años setenta puso en evidencia la debilidad de este capitalismo a medias: su incapacidad para propiciar un proceso de crecimiento dinámico en el que la competitividad y la rentabilidad de las empresas pasan a depender de su capacidad productiva y su audacia empresarial, y no de la sobreexplotación de los recursos humanos y naturales ni de la complicitad de un fisco siempre comprensivo y generoso.

La crisis debió estallar desde inicios de los años setenta pero, en ese momento, la irresponsabilidad externa se sumó a la interna. Los ingresos petroleros de los países árabes se canalizaron a los mercados financieros internacionales, para ser prestados posteriormente a los países latinoamericanos. La deuda externa de estos países creció por la mutua irresponsabilidad de acreedores y deudores, pero cuando se hizo evidente que la capacidad de pago distaba mucho de la magnitud de los compromisos, el flujo de financiamiento cesó, las tasas de interés se elevaron y América Latina se vio, finalmente, confrontada con su propia realidad, magnificada ahora por la carga de la deuda.

Las décadas de los años ochenta y noventa resultaron años de crisis recurrente. Disminuyeron la producción, el empleo público y los salarios. Se estancaron las inversiones públicas, y se procedió a cerrar, vender y privatizar una gran cantidad de empresas públicas, emblemas de un "capitalismo estatal" que, aduciendo la sana intención de aprovechar lo mejor de ambos mundos –la visión

desarrollista y distributiva del Estado y la eficiencia gerencial de la empresa privada—había terminado más bien consolidando una combinación muchas veces corrupta de lo peor de ambos mundos: la ineficiencia típica del sector público y la característica actitud rentista del negocio privado.

En este punto, Garnier observa de cerca lo sucedido con la reprivatización de la banca y el mal manejo del negocio bancario por aquellos que compraron al Estado mexicano las instituciones bancarias.

Ante las presiones externas y los desequilibrios internos —concluye Garnier— se abandonó finalmente el esquema de “industrialización sustitutiva” y se avanzó rápidamente hacia la liberalización, apertura y desregulación de las economías nacionales, incluyendo nuevos esquemas de incentivos dirigidos a la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones. Sin embargo, gran parte del esfuerzo productivo sigue centrada, como antes, en actividades cuya rentabilidad y competitividad depende de que las remuneraciones de los factores —y las cargas tributarias— se mantengan deprimidas. Aumenta el empleo informal, el autoempleo, el “peor es nada” que eufemísticamente se disfraza de microempresa. Se profundiza la desesperanza.

Por ende, en México se pasó de una intensa intervención estatal en la economía a una creciente liberalización de los mercados. Es decir, se ha transitado hacia un Estado aparentemente débil y a una fuerte presencia de corporaciones transnacionales en la economía. En particular, la presencia de las corporaciones financieras internacionales en el sector financiero mexicano es casi total.

Se establece que la debilidad de los Estados nacionales es sólo aparente, ya que las corporaciones financieras requieren de Estados fuertes. Al respecto, Noam Chomsky señala:

El poder se está trasladando a manos de sistemas totalitarios, básicamente a tiranías privadas (...). Pero esto no implica el debilitamiento del Estado nacional. Al contrario se requiere más que nunca para implementar un proyecto antidemocrático y por lo tanto, no se están fragmentando, los Estados permanecen muy poderosos, es la democracia la que está declinando. (...) al incrementarse el poder global de los dueños del capital financiero, ellos necesitan que el Estado-nación los proteja de las demandas de participación real, de democratización de las mayorías.⁷

⁷ Noam Chomsky. “La transnacionalización del capital financiero”. Entrevista de Jim Cason y David Brooks, Chomsky en la Jornada. *La Jornada* Ediciones. México, abril de 2002, p. 97.

Chomsky explica:

(...) lo que ocurre actualmente es que los intereses, ante los cuales tiene que responder el Estado, han cambiado de las clases propietarias y líderes industriales al capital financiero, pero el papel del estado permanece y se ha vuelto aún más importante. Ellos quieren evitar que la población interfiera con sus negocios, y su negocio es manejar el mundo y la economía (...). Por lo tanto, ellos están violenta y apasionadamente contra la democracia (...). El sistema de bienestar para los ricos está subiendo mucho... pero cualquier cosa que sirve a la población en general se está reduciendo. Ahora, eso no es un debilitamiento del Estado, al contrario, de muchas maneras representa un fortalecimiento del Estado.⁸

Sin embargo, el cambio de modelo de desarrollo no trajo consigo la construcción de nuevas instituciones acordes a la nueva relación entre el Estado y el mercado y al cambio político que se ha operado en los países. En este contexto, los instrumentos de política económica del pasado son, en gran medida, ineficaces en las actuales circunstancias debido a las restricciones que la globalización impone a la política económica. Además, tampoco se han construido nuevas herramientas más acordes con nuestra nueva realidad económica y política.⁹

Rolando Cordera manifiesta que esta situación ha provocado una inmovilización gubernamental ante la falta de instrumentos adecuados para hacer frente al nuevo entorno económico y a los nuevos contrapesos políticos, así como una crisis de incentivos para los agentes económicos al percibir la debilidad relativa, debemos matizar de los Estados.¹⁰

En la actualidad, paradójicamente, parte de los sectores empresariales que surgieron y se consolidaron al amparo de ese Estado sienten que ya no lo necesitan y, junto con los sectores empresariales más tradicionales y sus nuevos socios internacionales, pugnan –a nombre de una nueva modernización– por políticas públicas más austeras y por un Estado menos interventor en la vida económica y social.¹¹

⁸ *Ibid.*, pp. 101 y 102.

⁹ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí. "Los temas del desarrollo", Revista *Nexos*, núm. 330, junio de 2005, pp. 22 y 23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹¹ Leonardo Garnier, *op. cit.*, p. 32.

4. EL RESCATE BANCARIO

Elementos clave en la gestación y la agudización de la crisis bancaria

Suele señalarse que la administración del expresidente Carlos Salinas de Gortari entregó los bancos a gente sin experiencia ni conocimiento del manejo bancario o a amigos influyentes que se dedicaron al saqueo de las instituciones bancarias.

Por su parte, el informe del auditor canadiense Michael Mackey concluyó que un elemento central que favoreció la quiebra del sistema bancario mexicano fue la falta absoluta de una supervisión adecuada por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que se tradujo en incentivos perversos para que banqueros y autoridades llevaran a cabo prácticas insanas e ilegales.

Esas prácticas bancarias contribuyeron de manera fundamental a la crisis de las instituciones bancarias en 1995. Una vez situados los bancos en la crisis, ésta se agudizó por ese mismo mal manejo que se hizo de las instituciones del sector. La ineficiente administración de las instituciones bancarias por ineptitud, corrupción y contubernio de deudores y banqueros, junto con el otorgamiento de créditos a accionistas, funcionarios y partes relacionadas, dio por resultado la inadecuada estimación de la capacidad de pago, así como créditos sin garantías o garantías mal valuadas o mal constituidas.

Asimismo, la crisis bancaria se agudizó por la lentitud gubernamental en la toma de decisiones y la falta de efectividad de las mismas al inicio de la crisis. Se ha documentado la debilidad de la supervisión bancaria y sus efectos perniciosos sobre toda la estructura financiera. También fue importante la falta de autonomía de la CNBV y el conflicto de interés entre haber sido responsable fallido de la supervisión y haberse convertido en responsable del rescate bancario. La excesiva concentración de poderes de Hacienda fue un problema serio por sus conflictos entre política prudencial y fiscal, así como entre haber sido el reprivatizador y el responsable de pagar el costo de la crisis.¹²

En consecuencia, la administración ineficiente de las instituciones bancarias, la ausencia de regulación y supervisión adecuadas, los créditos relacionados, los préstamos inducidos políticamente y la deficiencia en los marcos legal y judicial, fueron elementos clave en la gestación y la agudización de la crisis bancaria.

¹² Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, p. 20.

Todo ello denotaba la falta de compromiso de banqueros y autoridades gubernamentales con la estabilidad financiera y económica del país.

Las posiciones en torno al rescate bancario

Para algunos funcionarios y banqueros, el rescate de las instituciones bancarias permitió contener y resolver la crisis del sector, preservar el sistema de pagos, impedir la pérdida del ahorro, mantener solventes a los principales bancos y robustecer la regulación y las prácticas financieras.

Para quienes se vieron beneficiados con el rescate bancario, como ya se señaló, éste es un logro portentoso (aunque imperfecto) de un pequeño grupo de funcionarios y financieros que no ha recibido el reconocimiento que merece y que ya sólo esperan no ser molestados.

La posición de las autoridades financieras siempre ha sido de defensa del rescate bancario. El 12 de diciembre de 1998, el entonces secretario de Hacienda sostuvo que la intervención del gobierno para sanear y capitalizar a la banca evitó no sólo el colapso del sistema financiero sino el de la economía nacional.

Recientemente, la defensa oficial del rescate ha adoptado otras formas. El auditor Arturo González de Aragón subraya:

Con la controversia constitucional que interpuso frente a las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para reducir el costo fiscal del rescate a causa de irregularidades, el Poder Ejecutivo parece más propenso a defender los grandes intereses económicos que los de la sociedad mexicana en su conjunto.¹³

Según el gobierno, se debía evitar una crisis bancaria sistémica para salvaguardar el ahorro de los mexicanos, a través de un rescate financiero. Por ejemplo, el gobierno puso recursos a disposición del banco Unión-Cremi para que cuando el ahorrador requiriera su dinero, se garantizara su entrega. El banco quebró, pero el ahorrador recuperó sus fondos; el ahorro quedó salvaguardado. Sin embargo, en el caso de los bancos Bancomer y Banamex el gobierno también los proveyó de recursos para salvaguardar los ahorros, pero los clientes nunca retiraron su dinero y aún así los bancos se quedaron con los apoyos. Es decir, no

¹³ Jorge Francisco Moncada. "FOBAPROA: asunto de ética política y moral pública", Revista *Vértigo*, 01/11/2003.

usaron esos recursos para salvaguardar los ahorros y de cualquier modo se quedaron con los fondos.¹⁴

No obstante que el gobierno tenía el mandato de garantizar los depósitos de los ahorradores y que declaraba públicamente su propósito de evitar una crisis bancaria sistémica, el apoyo real fue para los banqueros.

Por otra parte, para algunos investigadores del tema el rescate bancario fue una solución costosa y turbia de la crisis bancaria, que permitió excesos que beneficiaron enormemente a deudores (aquellos con poder de negociación e influencia), funcionarios bancarios y accionistas. Se solucionó así, con recursos públicos, el problema económico de un sector privado responsable de su propio dilema. De acuerdo con esta postura en torno al rescate, los propietarios de los bancos debieron enfrentar sus propios problemas financieros.

Como una alternativa posible al tipo de rescate que se aplicó, se ha planteado que el gobierno debió intervenir las instituciones bancarias y hacerse de sus activos y(o) pasivos, responder a los ahorradores, liquidar los bancos, recuperar gastos y entregar el remanente a los accionistas del banco. Otra opción pudo ser prestarles a los bancos para que tuvieran dinero si los ahorradores decidían retirar sus depósitos y para que pudieran salir adelante.

El costo del rescate de las instituciones bancarias

Los costos del rescate bancario no sólo implican erogaciones monetarias fabulosas del erario público, de montos financieros que podrían utilizarse para atender las necesidades básicas de la mayoría de los mexicanos, sino también otros tipos de costos económicos, entre los cuales sobresale uno fundamental: el costo de oportunidad de dedicar el ingreso y la riqueza de la sociedad al pago del rescate bancario.

De acuerdo con algunas estimaciones, el impacto fiscal del rescate de los bancos privados en México supera los 900 mil millones de pesos o el equivalente a 19% del Producto Interno Bruto (PIB). Para marzo del 2004 quedaban por cubrirse 791,820 millones de pesos (más del 10% del PIB actual). Este costo se incrementa si a las cifras del Fondo Bancario de Protección al Ahorro

¹⁴ Jorge Francisco Moncada. "La negligencia, documentada, en el rescate bancario", Revista *Vértigo*, 17/04/2004.

(FOBRAPROA) y del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) se agregan el costo de rescate de la banca de desarrollo, el programa de deudores, el rescate carretero y otros costos fiscales asociados con mayores tasas de interés.

Otro tipo de costo es el producto económico perdido, que se estima entre 10 y 15 puntos porcentuales del PIB debido a la dinámica de la crisis y a la severidad del proceso de estabilización. Las implicaciones son graves. La deuda y el menor producto han afectado a la población mexicana en términos de oportunidades perdidas, como educación no aprovechada (más correctamente no obtenida), viviendas no construidas, atención médica no recibida, empleos no creados, quiebra de empresas.¹⁵

Otro costo es de carácter estructural. La crisis llevó a que la banca y prácticamente el resto del sector financiero quedaran mayoritariamente en manos de extranjeros. Los resultados de la presencia de bancos extranjeros en México son: altas comisiones, transferencias de utilidades hacia el exterior, reducción del mercado de capitales, menor información potencial sobre la solvencia de las instituciones y el sistema de pagos para ahorradores e instituciones nacionales.¹⁶

En suma, el rescate bancario representó el uso más costoso de recursos públicos en beneficio de intereses privados, situación que da lugar a la siguiente pregunta:

¿Existía realmente la probabilidad de un colapso del sistema de pagos que señalaban los que propusieron el rescate bancario o éstos exageraron ese riesgo para justificar, facilitar y propiciar las operaciones irregulares e ilegales del rescate?

Dadas las irregularidades y costos del rescate bancario, no se justifica el argumento esgrimido por los arquitectos del rescate: salvar el sistema de pagos y la economía nacional.

Tres generaciones de mexicanos pagaremos por el mal manejo de las instituciones bancarias, mientras los principales implicados en aquella operación de rescate conservan el poder político y financiero suficiente para obstaculizar la revisión completa de esa operación financiera.

¹⁵ Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶ *Idem.*

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación cuestiona la ilegalidad, la injusticia y la opacidad del proceso de rescate bancario. Esta institución señala lo siguiente:

¿Dónde quedó la legalidad en todo el proceso del rescate bancario? ¿Por qué los mexicanos tienen que pagar recursos que fueron indebidamente aceptados para que formaran parte del monto del rescate y se reflejaran en los pagarés otorgados a algunos bancos? ¿Por qué razón, si hablamos de legalidad, no se permite por parte de las instituciones bancarias que haya una revisión clara, transparente y abierta? Es muy clara la intención de los bancos de cerrar todas las puertas que permitirían transparentar las operaciones del rescate bancario.¹⁷

Los agravantes del costo fiscal¹⁸

Si bien es cierto que la crisis bancaria fue profunda y compleja en sí misma, tuvo agravantes significativos: las fallas en el proceso de contención y resolución de la crisis; la debilidad institucional para la cobranza después de la crisis; los abusos, la corrupción y los incentivos inadecuados para la recuperación; la judicialización y el retraso en la solución de las controversias; y la desventajosa negociación del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) de las autoridades financieras con los bancos.¹⁹

El proceso de contención de la crisis bancaria fue lento y estuvo lleno de errores. A estos errores se sumaron los desaciertos del Congreso y las fallas en la coordinación entre autoridades financieras. Sin embargo, las fallas del proceso de contención y solución de la crisis no explican por sí solas el alto costo fiscal. Un factor crítico ha sido la debilidad constitucional para realizar la cobranza después de la crisis, lo que refleja la falta de desarrollo institucional en leyes, mercados y prácticas financieras.

Por otro lado, el sector privado no se distinguió por su eficiencia y probidad. En general, la corrupción en este sector superó la del sector gubernamental. En

¹⁷ Jorge Francisco Moncada, *op. cit.*

¹⁸ Las ideas principales de este apartado son de Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, pp. 20-22.

¹⁹ En las páginas 13 a 15 se hace un análisis más amplio del PCCC.

consecuencia los abusos, la corrupción para la recuperación, la cultura del no pago y los grupos de presión y el clientelismo de algunos deudores incrementó el costo fiscal del rescate bancario.

Los programas de deudores diseñados para proteger empresas ante el creciente costo financiero y el patrimonio de pequeños deudores (en particular hipotecario) fueron generalmente positivos; aún así se prestó a excesos por falta de control y dio como resultado incentivos perversos para la cobranza por llevar a los deudores a esperar el siguiente programa que se esperaba cada vez más ventajoso. En cierta medida, la instrumentación de estos programas también pudo contribuir a incrementar el costo fiscal.

Otro caso de falta de eficiencia y probidad lo ofrece el proceso de intervenciones bancarias. Michael Mackey considera que en muchos casos se sanearon bancos cuando ya no eran viables. El banco Serfin es un ejemplo muy claro, pues se saneó tres veces antes de intervenirlo, lo que significa que el costo de su rescate se triplicó.

5. FONDO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (FOBAPROA)

El gobierno de Carlos Salinas creó el FOBAPROA como un seguro de depósito de cobertura total para garantizar la salvaguarda del sistema de pagos. En teoría, esta institución no estaba diseñada para rescatar bancos ni muchos menos a sus accionistas. Pero ante la crisis financiera de 1995, el presidente Ernesto Zedillo aprovechó la falta de reglas al respecto para utilizarlo con ese objetivo.

Para el rescate se aplicó un esquema muy amplio que incluye apoyo a deudores, uso de recursos inmediatos de FOBAPROA, capitalización temporal, reformas al sistema de pagos, compra de cartera vencida y operaciones de saneamiento e intervención, entre otros elementos.

El FOBAPROA utilizó en especial dos herramientas, fundamentales para que la banca privada pudiera enfrentar su crisis en 1995: por un lado el Programa de Intervención y Saneamiento (PIS), y por otro el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC).

Programa de intervención y saneamiento (PIS)

Este programa pretendía solucionar problemas de liquidez y descapitalización de bancos privados que afectaban su estabilidad y solvencia. Mediante una intervención gerencial prevista por la ley, dichos bancos quedan bajo control de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para garantizar los procesos de saneamiento: reciben líneas de crédito que les permiten cumplir sus obligaciones, ser rehabilitados y posteriormente vendidos.

El PIS se aplica en un total de 14 instituciones financieras a un costo que se calcula en 600 mil millones de pesos. En los bancos Inverlat, Promex, Atlántico, Serfin y Bancreser el gobierno invierte casi 350 mil 250 millones de pesos y recupera por su venta 21 mil 483 millones, equivalentes a sólo 7% de lo invertido.²⁰

Una de las operaciones más costosas del rescate bancario fue la intervención y liquidación de Banca Unión, de cuyo proceso se dictaron 22 dictámenes penales. Junto con Banca Cremi, fue el primer banco intervenido por las autoridades reguladoras en septiembre de 1994, debido a préstamos irregulares otorgados a empresas o personas físicas. El reporte del auditor canadiense Mackey señala que se permitió a Unión adquirir las acciones de Cremi aun cuando la hoy CNBV ya había identificado los préstamos en Banca Unión para la compra de acciones del mismo banco, los préstamos a partes relacionadas no reportados y la mala calidad de los expedientes de crédito.²¹

Finalmente, los bancos donde se aplicó el PIS fueron absorbidos por los cuatro bancos más grandes del país: Banamex, Bancomer, Bital y Banorte, no obstante que estos últimos también recibieron apoyos del FOBAPROA durante el rescate.

Programa de capitalización y compra de cartera (PCCC)

El PCCC fue un programa diseñado, supuestamente, para mejorar la calidad de los activos de los bancos (se cambia cartera de crédito vencida por obligaciones avaladas por el gobierno federal) y facilitar la transferencia de riesgos excesivos a FOBAPROA con aval del gobierno.

²⁰ Jorge Francisco Moncada. "FOBAPROA: el chiquero del rescate bancario", Revista *Vértigo*, 27/03/05.

²¹ Manuel Caballero. "Todo queda en familia", Revista *Vértigo*, 10/04/05.

Cuando la crisis de 1995 puso en riesgo más de 52% de la cartera crediticia, el gobierno de Ernesto Zedillo asumió la quiebra de 14 bancos y adquirió cartera vencida de los cuatro restantes, la cual se garantizó mediante pagarés del FOBAPROA a favor de Banamex, Bancomer, Bital (hoy HSBC) y Banorte por casi 50 mil millones de pesos cada uno.²²

Así, para esos cuatro bancos el PCCC destina recursos públicos por casi 200 mil millones de pesos. Sin embargo, estos bancos no requerían ser rescatados puesto que mostraban índices de capitalización superiores a los exigidos por la ley, reportaban utilidades, habían reducido sus reservas de riesgo y hasta pagaban dividendos a los accionistas. Debido a tales características, dichas instituciones no cumplían los requisitos que al comienzo implantó el FOBAPROA, ni califican por tanto para incluirlos en el rescate. Sin embargo, el Comité Técnico del FOBAPROA modificó las reglas y se les permitió beneficiarse.

Esa acción se justificó al argumentar que aun cuando mostraban finanzas sanas, enfrentaban un “riesgo sistémico”; es decir, tarde o temprano tendrían serios problemas para cobrar créditos que sus acreedores resultaban incapaces de saldar debido la crisis económica de 1995. Claramente, esas fueron “acciones preventivas financieras”.

Pero como si les pareciera poco el beneficio, pese a que se definen con absoluta claridad los requisitos que debía cumplir la cartera que compra el FOBAPROA, esos bancos le vendieron créditos abiertamente violatorios de las normas previstas; debían ser: no menores de 200 mil pesos, redescontados (ya negociados con instancias como Bancomext, Nafin, etcétera), relacionados (préstamos a accionistas del mismo banco), personas físicas (en una segunda etapa se aceptan los créditos hipotecarios), en UDIs, con intereses moratorios, con reservas insuficientes o incobrables.

El informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre el gasto público 2000 subraya sin ambages, por ejemplo, que en la compra de cartera vencida de Banamex y Serfin se incluyeron en forma indebida intereses moratorios por mil 880 y tres mil 400 millones de pesos, respectivamente, que al valor actual alcanzan montos por siete mil 176 y 21 mil 890 millones. Banamex agregó además en la operación créditos en litigio, relacionados e irrecuperables cuyo valor actualizado es de 14 mil millones de pesos, por lo que los beneficios

²² Jorge Francisco Moncada. “Un banquero encubridor, Manuel Medina Mora”, Revista *Vértigo* núm. 208, 13/03/05, p. 8.

irregulares de ese banco son de 21 mil 177 millones, mientras los de Serfin forman parte ya del quebranto absorbido por el IPAB.²³

Por el apoyo recibido en el PCCC, Banamex, Bancomer, Bital y Banorte esquivaron con tal éxito la crisis que después adquirieron la mayoría de los otros 14 bancos ya saneados. Actualmente se calcula que gracias a pagarés recibidos por la venta de cartera vencida (cuyas fechas de vencimiento o liquidación van de diciembre de 2005 a 2006), esos bancos devengan intereses por casi 24 mil millones de pesos al año.

En 1998, el gobierno de Ernesto Zedillo solicitó a la Cámara de diputados convertir en deuda pública los recursos usados para rescatar a la banca privada. En diciembre de ese año los legisladores aprobaron la propuesta respecto a prácticamente todos los pasivos derivados del rescate bancario, con excepción de los que origina el PCCC. En este caso se denunció tal cúmulo de ilegalidades que los legisladores advirtieron que los pagarés no recibirían el aval del Congreso hasta que se transparentaran por completo las transacciones realizadas a través del PCCC.

Recientemente, un funcionario bancario afirmó que se puede en un futuro estudiar la parte grande del rescate bancario, la que provocaron 14 instituciones que ya no existen y que cargaron al Estado una deuda mayor a 600 mil millones de pesos. Asimismo, agregó que habría que investigar por qué no se llevaron a feliz término todos los procesos jurídicos contra los responsables.

Sin embargo, el funcionario advierte que si bien puede investigarse más respecto a las ilegalidades cometidas por los 14 bancos ahora “inexistentes”, no sucede lo mismo en el caso de las cuatro instituciones que sobrevivieron a la crisis (Banamex, Bancomer, Bital y Banorte) porque éstas ya cubrieron sus compromisos pendientes. Según él, los cuatro bancos que vendieron al gobierno federal cartera vencida por aproximadamente 200 mil millones de pesos a través del FOBAPROA ya han cubierto sus compromisos y “se trata de un capítulo cerrado”. La etapa de saneamiento de las instituciones bancarias, estimó, “se encuentra concluida” por el simple hecho de que los bancos negociaron ya con las autoridades para cambiar los pagarés que por su cartera vencida recibieron de FOBAPROA y obtener nuevos instrumentos de garantía por parte del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).²⁴

²³ *Ibid.*, p. 11.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

Sin embargo, el analista financiero Carlos Fernández-Vega advierte que no es del todo verdad que dichas 14 instituciones bancarias intervenidas hace 10 años por el gobierno federal hayan simple y sencillamente desaparecido. Así que no resulta tan sencillo deslindar a los cuatro bancos sobrevivientes de la crisis de 1995 de las supuestas irregularidades del rescate bancario. Los 14 bancos que dejaron de operar fueron absorbidos a un bajo precio por los grupos financieros transnacionales. Por ejemplo: antes de adquirir Banamex, Citigroup sumó Banca Confía a sus activos porque el gobierno mexicano se la entregó perfectamente “saneada, a precio irrisorio y con todos los beneficios asociados al FOBA-PROA”.²⁵

El resultado final fue que el Estado no recuperó la inversión en el programa de saneamiento, porque los bancos terminan vendiéndose a bajísimos precios, ni obtiene los recursos previstos por la compra de cartera de créditos porque muchos de éstos resultan ilegales, irregulares o de plano incobrables.

El comité técnico del FOBAPROA

El Banco de México y representantes de éste, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) integraban el Comité Técnico del FOBAPROA.

En general se sostiene que este comité actuó sin reglas de operación y con exceso de discrecionalidad para tomar las decisiones en relación con el rescate bancario de cada una de las 25 instituciones rescatadas. Dicho comité implantó criterios para establecer qué tipos de créditos no podrían ser aceptados en el PCCC, pero en cuanto empezó a instrumentar el rescate no respetó sus criterios originales y empezó a operar en forma discrecional; y lo que a un banco no le aceptó, a otros sí. De esta forma, el comité avaló la compra de créditos que no cumplían los requisitos establecidos.

Cuando se realiza el canje de pagarés por cartera vencida de las instituciones bancarias, a cambio de comprar esa cartera de difícil recuperación el FOBAPROA otorga los pagarés y el gobierno federal los avala. La decisión para emitir los pagarés la tomó el Comité Técnico a pesar de que carecía de facultades plenas para ello. Debido al monto involucrado, sólo el Congreso de la Unión podía aprobar su transformación en deuda pública.

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

El auditor Arturo González de Aragón lo afirma sin titubeos: el comité técnico del FOBAPROA actuó sin reglas de operación y con exceso de discrecionalidad en sus decisiones para el rescate bancario, hizo trajes a la medida de algunas instituciones y hoy es clara la intención de cerrar las puertas que permitirían transparentar el proceso.²⁶

Algunos analistas sostienen: la mayoría de los miembros del Comité Técnico del FOBAPROA se encuentran hoy en lugares estratégicos, ya sea gubernamentales o financieros. Desde ahí han evitado que se hagan del conocimiento público las pruebas de diversas ilegalidades en que ellos mismos incurrieron. Todos ellos intervinieron en decisiones clave del FOBAPROA, que para el gobierno federal se han convertido en obligaciones de pago por 223 mil millones de pesos derivadas de la compra de cartera. Sin embargo, para la nación tiene un costo adicional de 700 mil millones de pesos por concepto de otros programas que apoyaron financieramente a los bancos. Estas deudas generan intereses que la Cámara de Diputados tiene que autorizar cada año y que en la actualidad rondan los 35 mil millones de pesos.²⁷

Desde nuevas posiciones, los personajes que operaron el FOBAPROA han impedido que se haga pública la información relativa a las 64 actas del Comité Técnico, donde se detallan los procesos de toma de decisiones que el propio auditor canadiense Mackey consideró “flexibles” y que el auditor superior de la Federación calificó de “discrecionales y en exceso de sus atribuciones por haber actuado sin reglas y política de operación”, según se destaca en la revisión de la Cuenta Pública de 2001.²⁸

6. EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO (IPAB)

Con la negativa del Congreso de la Unión de crear dos entidades (seguro de depósito y venta de activos) y de aceptar la deuda bancaria como deuda pública, surge el IPAB a inicios de 1999. El Instituto está diseñado para proteger el ahorro

²⁶ Jorge Francisco Moncada. “FOBAPROA: asunto de ética política y moral pública”, *op. cit.*

²⁷ Jesusa Cervantes. “FOBAPROA: los encubridores”, *Proceso*, núm. 1454, 12/09/04.

²⁸ *Idem.*

bancario y fortalecer el sistema de pagos en México, pero tiene una función de Estado derivada de la ley para terminar las operaciones de salvamento y los programas de capitalización iniciados por el FOBAPROA, y asumir la titularidad de las operaciones correspondientes a instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La Ley del IPAB (LIPAB), en su artículo 5º transitorio, ordena al Instituto concluir los procesos de saneamiento de instituciones bancarias; administrar y vender los bienes a su cargo para obtener el máximo valor posible de recuperación; y, como tarea prioritaria, reducir el costo fiscal del rescate.

Para reducir el costo fiscal del rescate, la LIPAB señala que el Instituto debe auditar todas las operaciones del FOBAPROA y, en caso de hallar irregularidades, proceder a deslindar las responsabilidades que correspondan para que los infractores asuman su plena responsabilidad legal y económica.

Sin embargo, la capacidad del IPAB para reducir el costo fiscal del rescate bancario es limitada. Éste es un hecho lamentable, ya que diversos especialistas en el rescate bancario calculan que podrían cancelarse de 200 a 300 y hasta 500 mil millones de pesos al transparentarse todas las transacciones del rescate bancario.²⁹

Por ende, a pesar de sus mayores facultades, el IPAB no ha podido concluir capítulos de intervención, liquidación y capitalización y ha compartido con FOBAPROA la falta de un plan a mediano plazo. Además, no existe un marco general para coordinar a todos los involucrados en la conclusión de este proceso.

Asimismo, los amparos de los bancos, los retrasos, los errores y la falta de compromiso de las autoridades financieras ocurridos desde el inicio de la crisis bancaria se han sumado a las limitadas competencias legales del IPAB

En particular, resalta un acuerdo entre el IPAB y las instituciones bancarias en julio de 2004. En ese momento se acordó cancelar los pagarés suscritos por el FOBAPROA con motivo del PCCC y sustituirlos por títulos de crédito del IPAB, con lo cual dicha deuda se convertiría legalmente en deuda pública. Para muchos analistas, este acuerdo generó dudas adicionales respecto a la legalidad, a la transparencia del rescate bancario y a la reducción de su costo fiscal.³⁰

²⁹ Jorge Francisco Moncada. "FOBAPROA: el chiquero del rescate bancario", *op. cit.*

³⁰ Sergio Nicolau. "El IPAB a diez años del "error de diciembre", *Nexos*. núm. 326, febrero de 2005, p. 29.

Por otro lado, los propios errores del IPAB han impedido el desenlace correcto del proceso de rescate bancario. De acuerdo con un análisis legislativo de las operaciones del IPAB existen múltiples irregularidades en los procesos de enajenación de cartera, de las cuales se beneficiaron en forma sustancial algunos postores, en detrimento de la mayoría de los tenedores de créditos que, en su momento, se declararon insolventes en el pago de sus deudas y que ahora están en riesgo de perder su patrimonio. La subasta de cartera de créditos menores (hipotecarios, agropecuarios, comerciales, al consumo y tarjeta de crédito) que el IPAB (antes FOBAPROA) efectuó entre 1988 y 2003 por un monto total de 84 mil 127 millones de pesos sólo arrojó una recuperación de 10 mil 539 millones, lo que causó una pérdida total de 73 mil 588 millones.³¹

Por lo tanto, como el IPAB no ha concluido las tareas que le fueron encomendadas, el expediente del rescate bancario sigue abierto. Sin embargo, el cierre ordenado y con transparencia del rescate excede las atribuciones que la ley confirió al IPAB e involucra plenamente al Estado en sus tres poderes, en cuanto el Instituto no está facultado para perseguir delitos y ni siquiera puede emitir opinión de delito. Las leyes penales tampoco confieren al IPAB la calidad de parte afectada o incluso de parte coadyuvante en la persecución de delitos financieros.

Se debe reducir el costo fiscal, combatir la impunidad y dar a conocer los excesos; pero a medida que el tiempo transcurre, la evidencia desaparece, los delitos prescriben y las acciones legales pierden efectividad. Asimismo, con el paso del tiempo se pierden oportunidades para reducir el costo fiscal. En consecuencia, una de las visiones en conflicto gana fuerza por simple inercia. Si, con el paso del tiempo, se llegara a aplicar la visión alternativa, ésta fatalmente sería ineficaz y generaría un resultado previsible: México habría logrado crear una nueva generación de culpables o sospechosos potenciales, aquellos que no quisieron revisar, que no revisaron bien o que lo hicieron demasiado tarde.³²

³¹ Roberto Garduño. "Remata el IPAB en enajenaciones amañadas bienes de minideudores", *La Jornada*, 22 de octubre de 2005.

³² Bernardo González-Aréchiga. *op. cit.*, pp. 23, 24 y 26.

7. CONCLUSIÓN

Como se planteó en la introducción, la presente investigación nació de la necesidad de comprender la naturaleza y las implicaciones del rescate bancario. Conforme se avanzó en el estudio de dicha operación financiera, ésta se perfiló como un caso de terrorismo financiero.

Los datos y reflexiones del presente documento dan cierto sustento a esa tesis. Todas las irregularidades, ilegalidades, fallas y costos del rescate bancario son hechos que muestran la intención verdadera de esa operación financiera. El propósito real del rescate no era la salvación del sistema de pagos ni sacar de la crisis a la economía nacional, sino el valerse de una situación de crisis económica financiera para apropiarse de un sector fundamental del sistema económico: el sector bancario.

En el contexto de este proceso, banqueros y funcionarios gubernamentales antepusieron sus intereses particulares al interés de la nación. Esto se pone en evidencia sobre todo al analizar el desempeño de las instituciones creadas para enfrentar la crisis bancaria y conducir el proceso del rescate bancario: el FOBAPROA y el IPAB.

Las autoridades gubernamentales transformaron un problema del sector privado en un problema para el país, el cual no puede considerarse concluido mientras el aumento de su costo siga siendo una restricción importante para el crecimiento económico. Se debe seguir investigando todo lo que sucedió en el rescate bancario porque hay que liberar fondos para el desarrollo. Al menos durante tres generaciones, en 70 años, los mexicanos tendremos que saldar la deuda del rescate bancario.

Debido a su costo astronómico, debemos exigir que se cumpla la ley y que se transparenten todas y cada una de las operaciones financieras del rescate bancario, ya que en muchos sentidos la ilegalidad definió tanto el esquema como la aplicación de sus programas. Sin embargo, lo anterior es “complejo” porque los funcionarios que tienen la obligación de aplicar la ley son quienes, como integrantes de su Comité Técnico, tomaron hace una década las mismas decisiones del FOBAPROA que ahora deben juzgar. Son entonces juez y parte de un problema financiero sin precedentes en el país.

Por otro lado se ha creado, con el paso del tiempo, una nueva generación de responsables por la negligencia para resolver en definitiva un problema que va más allá del aspecto financiero: es hoy por hoy una cuestión estrechamente

relacionada con la legalidad, la confianza y la credibilidad de nuestras autoridades ante la nación y frente al mundo entero.

Para finalizar, es importante señalar que durante el proceso de investigación emergió una pregunta que exige una respuesta para profundizar en el conocimiento sobre la privatización bancaria, la crisis del sector, el rescate de las instituciones bancarias y la pérdida de los bancos para el país. Esta pregunta fundamental, que será atendida en nuestra agenda de investigación, se relaciona con la probable existencia de una estrategia económica y financiera que contempla la privatización, la crisis, el rescate y el control de las instituciones y sectores económicos fundamentales de un país por corporaciones transnacionales, como fue el caso del sistema financiero mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero, Manuel. "Todo queda en familia", Revista *Vértigo*, 10 de abril de 2005.
- Cervantes, Jesusa. "FOBAPROA: los encubridores", *Proceso*, núm. 1454, 12 de septiembre de 2004.
- Chomsky, Noam. 2004. *Piratas y emperadores*. Ediciones B., Barcelona.
- "La transnacionalización del capital financiero". Entrevista de Jim Cason y David Brooks. *Chomsky en la Jornada*. La Jornada Ediciones, México, abril de 2002.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí. "Los temas del desarrollo", *Nexos*, núm. 330, junio de 2005.
- Garnier, Leonardo. "América Latina y su capitalismo a medias", *Nexos*, núm. 330, junio de 2005.
- González-Aréchiga, Bernardo. "Para transparentar el rescate bancario", *Nexos*, núm. 326, febrero de 2005.
- Informes Anuales del Banco de México.
- Moncada, Jorge Francisco. "FOBAPROA: asunto de ética política y moral pública", *Vértigo*, 1° de noviembre de 2003.
- "Los buenos oficios de Gurría y Davis. Labor clave para el rescate bancario", *Vértigo*, 1° de noviembre de 2003.
- "La negligencia documentada en el rescate bancario", *Vértigo*, 17 de abril de 2004.
- "Un banquero encubridor, Manuel Medina Mora", *Vértigo*, núm. 208, 13 de marzo de 2005.

—— “FOBAPROA: el chiquero del rescate bancario”, *Vértigo*, 27 de marzo de 2005.

Nicolau, Sergio. “El IPAB a diez años del ‘Error de Diciembre’”, *Nexos*, núm. 326, febrero de 2005.

Suárez Dávila, Francisco. “Entre el Consenso de Washington y el Foro de Barcelona”, *Nexos*, núm. 330, junio de 2005.