

## **Capítulo II FOBAPROA**

La llegada de Miguel de la Madrid correspondió a una nueva etapa en la economía mexicana ya que se inició la apertura económica mediante la aplicación de políticas neoliberales. Dichas políticas fueron aplicadas en su totalidad cuando Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia de tal forma que todo se desreguló y todo se liberalizó. Sin embargo, al aplicar este exceso de apertura en una economía que solía ser cerrada y por ende carente de experiencia originó fuertes y significativos estragos: la crisis económica de 1994. Cuando Ernesto Zedillo llegó a la presidencia le correspondió la difícil tarea de salvar la economía mexicana después de la época de apertura liberalizadora. La aplicación de estas políticas neoliberales será tratada en la primera parte del presente capítulo.

En la segunda parte describiremos las políticas e instituciones creadas para la lucha en contra de la corrupción. En la tercera y cuarta sección ahondaremos sobre la crisis del '94, la quiebra de los bancos, su rescate y la corrupción generada de este rescate financiero el cual fue realizado con las investigaciones y saneamiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Por último, narramos el gran debate generado en las distintas facciones políticas que conformaban la legislatura en turno ante la recepción de un paquete de reformas enviado por el ejecutivo donde se incluyó la propuesta de convertir alrededor de medio millón de dólares en deuda (deuda generada por el saneamiento de la banca quebrada). Tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) buscaron información para elegir las mejores opciones y así evitar el endeudamiento. Cuando el pueblo de México tuvo la esperanza de que sus representantes hicieran justicia

por la corrupción como se resolvió el Fobaproa, el resultado y las alianzas generadas al momento de la votación demostraron que aún falta para lograr dicho objetivo.

## **2.1 Sistema Bancario y política económica neoliberal a partir de 1985**

Una de las tareas más difícil durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado en México fue implementar la estabilidad del sistema bancario, después de su nacionalización en el sexenio de José López Portillo, y ante todo la recuperación de la economía mexicana. Lo anterior fue consecuencia de un ambiente internacional hostil hacia México considerando que “las tasas de interés mundiales se elevaron, bajó el precio del petróleo – principal producto de exportación de México – y los bancos comerciales dejaron de conceder préstamos” (Lustig, 2002: 24).

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) aceptado por el FMI, fue el programa de austeridad implementado por De la Madrid<sup>1</sup> como respuesta a las condiciones del ambiente internacional externo. El principal objetivo de dicho programa fue el de abatir el déficit financiero a la mitad, propósito que fue logrado aplicando rigurosos sacrificios a la población<sup>2</sup>. Como consecuencia de la reciente privatización, De la Madrid también busco la pacificación del gobierno con las relaciones con el sector privado en particular la élite financiera de tal forma que les reembolsó el 34% de las acciones de la banca nacionalizada a los antiguos propietarios. Al mismo tiempo les concedió preferencia en el establecimiento de casa de cambio tanto en los centros turísticos como en la frontera mexicana (Vega, 1999: 168).

La privatización fue el núcleo del programa de Miguel de la Madrid.  
Desde el primer día de su gestión emprendió una venta continua de

---

<sup>1</sup> Miguel de la Madrid Hurtado fue presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de 1982 a 1988

<sup>2</sup> De los que ocasionaron mayor impacto en la población encontramos la disminución de los salarios, la fusión o cierre de 98 agencias o empresas del sector público que resultaron en la cancelación de 12,000 plazas (Cárdenas, 1996: 156)

empresas paraestatales... consideró el propio doctor Aspe<sup>3</sup> que el sistema bancario mexicano estaba excesivamente regulado. Para fortuna del grupo técnico que dirigía la economía bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, estos males podrían remediarse con las siguientes medidas:

- Impulsar la constitución de un eficiente mercado de dinero
- Desregular al sistema financiero (Vega, 1999: 169).

Lo que resulto de las privatizaciones realizadas por De la Madrid fue un crecimiento desmesurado de una élite bursátil a la cual se le brindaron ventajas<sup>4</sup> por delante de los bancos recién nacionalizados. Esta acción fue conocida como “el proceso de creación de la banca paralela” donde la Casa de Bolsa empezó a atraer gran parte del ahorro relegando rápidamente a la banca nacionalizada. Fue tal el enriquecimiento a corto plazo de las bolsas y el crecimiento de las mismas que generó un alto incremento de la Bolsa Mexicana de Valores. Su triunfo fue exitoso a tal grado que los mismos empleados de la banca nacionalizada sugerían a sus clientes invertir en la bolsa. Para Miguel de la Madrid dicho éxito radicaba en la efectividad de su política económica y la confianza recuperada (Vega, 1999: 173 – 177). Para 1987 ante las exageradas participaciones en la Bolsa Mexicana de Valores la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores<sup>5</sup> suspendieron las actividades de la bolsa con la finalidad de aplicar un orden.

A pesar de la política económica implementada por De la Madrid respecto al ajuste fiscal y la reforma estructural, la estabilidad y el crecimiento económico fueron procesos lentos que se vieron reflejados hasta 1989. Nora Lustig (2002) argumenta que la lentitud de la economía mexicana se debió a las consecuencias externas que prevalecían desde el ‘82. Entre ellos destaca tres principales causas: a) la insuficiencia de crédito externo; b) los

---

<sup>3</sup> Pedro Carlos Aspe Armella fue Subsecretario y Secretario de Programación y Presupuesto durante el sexenio de Miguel de la Madrid y fue Secretario de Hacienda durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Realizó sus estudios de Doctorado en el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

<sup>4</sup> Se les dio la exclusividad de participar en las subastas primarias de Certificados de la Tesorería de la Nación (CETES). También se les delegó el trading secundario de valores gubernamentales de las tesorerías bancarias a cambio de comisiones (Vega, 1999: 174)

<sup>5</sup> Lo que hoy conocemos como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

términos de intercambio desfavorable y, c) las elevadas tasas de interés reales en el mercado internacional (Lustig, 2002: 27). Ante las condiciones previamente citadas los resultados negativos en la economía mexicana fueron,

... desalentaron a la inversión privada por la percepción del sector privado de que el gobierno se vería obligado a aumentar mucho los impuestos o recurrir al financiamiento inflacionario para hacerle frente al servicio de la deuda externa. Esto explica la renuencia de los empresarios a invertir en México y los episodios recurrentes de fuga de capitales... En segundo lugar, la reducción de los precios del petróleo, el incremento de las tasas de interés reales y el racionamiento del crédito externo implicaron reducciones drásticas el gasto público distinto del pago de intereses, para corregir el desequilibrio fiscal. En este proceso la reducción de la inversión pública fue mucho mayor... En tercer lugar, para afrontar la carga de la deuda y las condiciones externas adversas, el peso mexicano se tuvo que devaluar en términos reales para generar un superávit necesario en la balanza comercial. Aunque la devaluación era inevitable, sobre todo si el gobierno quería continuar con el servicio de la deuda externa en el corto plazo, las devaluaciones aceleraron la inflación e inhibieron la recuperación. La disminución de los salarios reales provocada por la devaluación exacerbó la recesión económica antes que conducir a una rápida restructuración (Lustig, 2002: 28 – 30).

El sexenio de De la Madrid ha sido identificado como el principio de una nueva era dentro del la política económica. Al cuestionarse el papel del Estado se inició una campaña antiestatista indicando que el Estado no constituía la causa progresista si se incrementaba su participación en el proceso económico. De esta manera, los países se orientaron hacia la autorregulación, se eliminaron las estructuras burocráticas (o se redujeron mucho) y se estimuló el espíritu de la empresa. A esta etapa se le conoce como el período neoliberal donde la liberalización de la económica paso a primer plano y la regulación económica paso a segundo término (Vega, 1999: 165). Sin embargo más adelante veremos como los beneficios de este nuevo tipo de políticas no fueron tan benéficos como se pensó.

Cabe destacar que la era neoliberalista en México encontró su punto más álgido con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia. Con el antecedente de la apertura comercial de la exención de licencias para la liberación de importaciones y con la adhesión

de México al GATT, lo cual incrementaba las posibilidades de permanencia de estas medidas liberalizadoras a largo plazo, México firmó por primera vez en toda su historia en 1991 un Tratado de Libre Comercio con Chile. A este le siguió uno de mayor alcance y con el cual México se insertaba en unos de los mercados internacionales más grandes a nivel regional. Este fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado con Canadá y EUA que entró en vigor a principios de 1994. A partir de este momento la actividad productiva mexicana estaría bajo la lupa de la competencia internacional con el acceso al mercado más grande del mundo. Lo anterior significaba también la entrada de la sociedad mexicana a nuevas influencias no solo de tipo económico sino también de carácter cultural y político (Cárdenas, 1996: 167 – 168). La firma de este tratado tuvo muchas críticas ya que el acuerdo fue firmado en un fast track por los tres gobiernos bajo la condición de que después de su firma el documento sería revisado con detenimiento. Otra de las fuertes críticas recibidas fue las disparidades existentes entre México, Estados Unidos de América (EUA) y Canadá. Además el apoyo que el gobierno mexicano extendía a los distintos sectores industriales y de producción no era comparable con el apoyo que el gobierno estadounidense brinda a estos sectores.

Respecto a la inversión extranjera, sustituyendo a la ley de 1973, se emitió la Ley de Inversión Extranjera en 1993 permitiendo el acceso de los capitales extranjeros en distintas actividades económicas, previamente reguladas por el Estado, así como el incremento de la propiedad extranjera en las acciones de las diversas empresas mexicanas. Aquí cabe enfatizar el hecho de que con esta ley se permitió la participación en la banca comercial de capitales extranjeros. “Los cambios previstos en esa nueva ley constituyeron un giro significativo de la política económica hacia la introducción de México a la economía internacional” (Cárdenas, 1996: 169).

Al mismo tiempo se abrieron las grandes obras de infraestructura que hasta entonces habían pertenecido al Estado a la inversión privada. Tal fue el caso de la generación de energía eléctrica, el manejo de los puertos marítimos así como el manejo de autopistas y su construcción, entre otros. Se promovió la desregulación de distintas actividades económicas para disminuir costos, para aumentar el bienestar social y para iniciar la competencia entre productores. Como fue el caso del transporte de carga por carretera el cual solía ser un mercado oligopólico que contaba con obstáculos en la entrada (Cárdenas, 1996: 170).

Otro de las grandes reformas gestadas durante esta época neoliberal fue en 1992 con la reforma del artículo 27 constitucional<sup>6</sup> donde se liberalizó la forma de tenencia de la tierra sin dejar de lado la figura del ejido. Ante un rezago del sector agrario con los profundos problemas de productividad y de capacidad de brindar empleo bien remunerado a una fuerza de trabajo agrícola esta reforma dio fin al llamado reparto agrario. Además suministró a los pequeños propietarios mayor seguridad sobre la propiedad de su tierra. La reforma indicaba que se podían realizar todo tipo de contratos entre ejidatarios y terceras personas. Así, los ejidatarios ocuparían el dominio de su tierra si lo decidían (Cárdenas, 1996: 170 – 171).

También se emitió una ley donde se le cedió mayor autonomía al Banco de México del Poder Ejecutivo la cual causó cuestionamientos como resultado del acontecer económico de 1994 (más adelante se ahonda en este tema). Otra fue la Ley de Competencias y un organismo correspondiente creados con la finalidad de eludir las

---

<sup>6</sup> Cárdenas argumenta que considerando que el sistema ejidal viene de siglos muy antiguos, esta reforma tardará varias generaciones en permear y alcanzar un sistema de mercado y dejar atrás el sistema patrimonialista existente hasta estos días (Cárdenas, 1996: 172)

prácticas monopólicas que atentaran en contra del sistema de competencias (Cárdenas, 1996: 172).

Dando continuidad al incremento de la participación del sector privado en la economía y con la finalidad de reducir los gastos del sector público de forma permanente así como disminuir la carga burocrática, Salinas de Gortari continuó con el cierre, venta o fusión de las entidades del sector público. Los movimientos más significativos de esta época fueron la venta de la compañía de Teléfonos de México (Telmex), la reprivatización de la banca, la venta de compañías mineras, de autotransporte, siderúrgicas, aeronáuticas, de ingenios de azúcar, de un canal de televisión, entre otras. Brevemente Cárdenas (1996) nos explica que todo este programa de separación se realizó en tres fases: 1983 – 1985, se fusionó o liquidó las empresas no factibles; 1986 – 1988, empresas pequeñas y medianas fueron vendidas; y, 1989 - 1994 se procedió a la disgregación de las empresas más grandes (Cárdenas, 1996: 169).

Aquella que causó mayor revuelo fue la reprivatización de la banca comercial la cual había sido recientemente nacionalizada en 1982. La venta de los bancos se realizó rápidamente de junio de 1991 cuando se vendió el primer banco a julio de 1992 cuando se desincorporó el último. Los resultados de la venta de la banca sorprendieron los objetivos del gobierno ya que los precios a los cuales se subastaron engrosaron de una forma cuantiosa las arcas gubernamentales. Cabe señalar que este proceso de privatización tuvo como consecuencia: a) una recomposición profunda del poder económico y político; y, b) el posicionamiento de la élite bursátil en la banca comercial, ya que lograron apropiarse del 62.02% del sistema bancario (Vega, 1999: 224 – 227). Basados en la cifra anterior, volvemos a encontrar un sistema bancario concentrado en un grupo pequeño de

instituciones<sup>7</sup>. Es importante agregar que la banca comercial fue adquirida por los mejores postores. El gobierno no realizó investigaciones previas sobre estos postores por lo que no se confirmó su probidad moral y tampoco se investigó sus capacidades de manejo bancario ni de su integridad (Vega, 1999: 199). El manejo inexperto por parte de los nuevos dueños de la banca derivó en un aumento sin precedente de los créditos bancarios con insuficiente cobertura; tasas elevadas de préstamo relacionadas entre accionista de distintos bancos; elevadas tasas de autopréstamos y financiamiento basado esencialmente en operaciones de money market (mercado de dinero dirigido principalmente a operaciones de carácter especulativo) acciones que más adelante resultaron en una balanza negativa para la economía nacional (Vega, 1999: 238). Como lo hizo De la Madrid, Salinas de Gortari también logró beneficiar a ciertas élites brindándoles de mayor poder económico y de mayores posibilidades para negocios sin regulación. Tal fue el caso de su hermano Raúl Salinas de Gortari a quien se le comprobaron cuentas bancarias en bancos suizos por más de 100 millones de dólares de dudoso origen (Lustig, 2002: 201).

Las políticas neoliberales aplicadas con énfasis por el ex presidente Salinas de Gortari empezaron a dar frutos antes del fin de su sexenio. Cómo era posible explicar que después de haber liberalizado a la economía a pasos agigantados al final del sexenio México enfrentaba unas de las mayores crisis económicas en toda su historia. El análisis indica que la rapidez con que se transformo la economía mexicana cerrada a una economía abierta generó espacios carentes de regulación dando pauta a la corrupción como lo fue el caso de banca comercial. Al ser privatizado este sector no se reformó ni se renovó las tareas y obligaciones de la Comisión Nacional Bancaria (CNB) y de la Comisión Nacional

---

<sup>7</sup> Vega (1999) cita como ejemplo que el 40% del total de los recursos y el 46% de las utilidades del sistema eran controladas por las dos instituciones más grandes (Vega, 1999: 240).

de Valores (CNV) lo que mermó la supervisión. Como ejemplo, con esa época el delito financiero no era considerado por la ley como delito como grave.

El último año de gobierno de Salinas de Gortari,

1994 fue un año de alboroto político sin precedentes en México. En enero se produjo el levantamiento guerrillero del empobrecido estado de Chiapas, en marzo fue asesinado el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio; en el periodo inmediato anterior a las elecciones (particularmente en junio y julio) se agravaron las tensiones y, en septiembre, el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, fue asesinado. Sea cual fuere su principal causa, estos eventos cambiaron la percepción de los inversores respecto a la previsibilidad de la política económica. Por primera vez en muchas décadas la estabilidad política de México no podía garantizarse. Mayores utilidades en el extranjero y un aumento de la incertidumbre en cuanto a la política redujeron la entrada de capitales (Lustig, 2002: 208 - 209).

En su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo Ponce de León como nuevo presidente de México hizo un llamado a una mayor democracia política, a reformas legales de fondo y a la aclaración final de los asesinatos políticos ocurridos en meses pasados. El discurso tenía como propósito tranquilizar a la comunidad internacional sobre la situación de la economía mexicana sin embargo no fue de gran ayuda ya que todo generó duda cuando se anunció la primera devaluación del peso el 19 de Diciembre de 1994, a tan solo 18 días de haber entrado al poder. El pánico generado causó revuelo en la comunidad internacional, a partir de ese momento las políticas neoliberales establecidas mostraron los desastres escondidos de la liberalización de las economías.

La forma como se realizó la devaluación generó cuestionamientos sobre las capacidades de la nueva administración en particular el hecho de la falta de un plan económico claro y minucioso. El gobierno de México había impuesto metas económicas muy altas: crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real al 4%; meta inflacionaria 50% y estabilidad cambiaria (Vega, 1999: 324). El resultado de la devaluación ocasionó una

caída en la reputación de México por el hecho de haber llevado adelante la devaluación a pesar de las reiteradas promesas en sentido opuesto (Lustig, 2002: 220, 231).

Fueron diversos los factores que llevaron a una crisis económica a México. De interés para la investigación presente destaca la quiebra de la banca comercial que será detallada más adelante. Esta crisis financiera ha sido calificada como la primera crisis de carácter mundial<sup>8</sup> considerando los daños ocasionados a otras economías. Uno de los casos más representativos fue la crisis que desencadenó en Argentina, uno de los países más afectados. México logró salir adelante mediante el rescate financiero acordado por parte EUA, FMI y del BM en 1995. Para recibir dicho rescate México tuvo que aceptar las condiciones de estos prestamistas. Las condiciones que destacaron fueron la implementación de una política fiscal y monetaria. El gobierno mexicano no intervendría en el mercado cambiario. También para continuar con las reformas estructurales el gobierno debía difundir información transparente y sistemática sobre una cantidad de variables y decisiones de política económica de forma periódica (Lustig, 2002: 239).

## **2.2 Corrupción institucional**

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid fueron distintas las regulaciones modificadas e implementadas en contra de la corrupción. Entre ellas destacan:

- la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que generó, por primera vez en México, un Código de Conducta o de obligaciones mismo que incluye la definición de las responsabilidades Administrativas y Políticas de los servidores públicos.

---

<sup>8</sup> Más adelante se le nombró “Efecto tequila”.

- una modificación del Título IV Constitucional adecuándolo a la situación real del país para permitir que su normatividad estuviera en congruencia con las exigencias sociales. Se clarificaron para todos los servidores públicos sus responsabilidades administrativas, políticas y penales.
- reformas al artículo 134 constitucional el cual precisa que se debe de someter a concurso toda obra pública, adquisición y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles con el objetivo de brindar normatividad transparente y homogénea a las operaciones de las entidades y dependencias de la administración federal.
- actualización de la legislación penal federal y la del Distrito Federal buscando dar continuidad a la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Del Val, 1984: 31).

A nivel institucional, la administración de De la Madrid creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. “La Contraloría pretende crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permita eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública federal, dando así la transparencia que deben tener los actos de gobierno” (Del Val, 1984: 33.). La tarea de este nuevo organismo era la de innovar los sistemas de evaluación y de control de la administración así como el combate y la prevención de la corrupción de los servidores públicos.

Las implementaciones que se aplicaron a las leyes previamente mencionadas y la creación de la Secretaría de la Contraloría fueron inútiles en su lucha en contra de la corrupción. Un claro ejemplo fue el caso del arquitecto Guillermo Carillo Arena quien fungió como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología durante el sexenio de Miguel de

la Madrid. En su administración se construyó un número significativo de edificios públicos los cuales fueron los primeros en derrumbarse durante el terremoto del '85 en la ciudad de México como fue el caso de Hospital Juárez (<http://www.jornada.unam.mx/2001/06/10/perrostros.html>). Cómo podía el gobierno explicar a la población mexicana que un secretario de estado no había tenido la capacidad para poder edificar edificios públicos que brindaran seguridad en su estructura. Este hecho dejó ver a la luz pública la corrupción de este funcionario público a quien la Secretaría de la Contraloría no persiguió ni investigó. A pesar de múltiples quejas por parte de la población mexicana dañada por los actos del arquitecto, jamás fue llamado a rendir cuentas.

Durante su sexenio Carlos Salinas de Gortari para demostrar la continuidad de la batalla en contra de la corrupción, se capturó y encarceló a dos servidores públicos. El primero de ellos fue Arturo Durazo (conocido como el Negro), quien, durante el sexenio de López Portillo, como Jefe de la Policía y Tránsito del Distrito Federal se le procesó por distintos actos de corrupción dentro de los que encontramos un enriquecimiento ilícito exorbitante<sup>9</sup>. Jorge Díaz Serrano, fue el segundo, director de una agencia Estatal que fue atrapado y enjuiciado por las autoridades mexicanas. Díaz, ex director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cometió actos ilegales como la venta de petróleo en el mercado negro así como su enriquecimiento ilícito, todo cometido durante su periodo como director (<http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/d-016.htm>).

La lucha iniciada en contra de la corrupción en el sexenio de Miguel de la Madrid auguró que en el sexenio salinista se reforzaría e impulsaría drásticamente el uso y la aplicación de los nuevos instrumentos en este combate. Sin embargo, a diferencia del ex

---

<sup>9</sup> En la ciudad de México son conocidas las dos casonas que construyó en el Ajusco con lujo excesivo. La autora de esta investigación tuvo la oportunidad de conocer una de estas casas ya que en la actualidad en una de ellas se encuentra una oficina de gobierno.

presidente Miguel de la Madrid quien también implementó un Programa de Renovación Moral de la Sociedad como objetivo central para combatir la corrupción (Del Val, 1984: 29), el ex presidente Carlos Salinas de Gortari declaró que su gobierno se cimentaría en tres pilares: la recuperación económica, la ampliación de la vida democrática y el bienestar popular (Krauze, 1999: 29). La labor de Carlos Salinas de Gortari como presidente en cuanto al tema de la corrupción no fue más allá que “encarcelar algunos funcionarios corruptos del antiguo gobierno, atacó ciertos baluartes de la corrupción... y promovió una mayor transparencia en los negocios públicos” (Morris, 2000: 225).

Lejos de implementar la regulaciones y e instituciones a favor de la lucha en contra de la corrupción, el rumbo bajo el cual Salinas de Gortari llevaría el país sería el opuesto. El mejor ejemplo de este sexenio fue la corrupción realizada por su propio hermano Raúl Salinas de Gortari a quien más adelante se le nombraría por la prensa como el hermano incómodo. María Elena Vázquez Nava, la entonces Secretaria de la Contraloría de la Federación, declaró que desde 1992 había notificado al presidente Salinas de Gortari sobre los negocios ilícitos de su hermano. Ella hizo énfasis particularmente en las recomendaciones de nombramientos de personal en distintas dependencias y entidades de la administración pública las cuales iban acompañadas de favores posteriores realizadas por el hermano incómodo. La respuesta del presidente fue la de remover a su hermano después de las recomendaciones que Vázquez Nava le sugiriera. Sin embargo a la ex contralora se le imputo como Subsecretario de la Contraloría a Salvador Giordano, amigo cercano del presidente, quien se responsabilizaría de limpiar en esa dependencia los expedientes de los Salinas

([http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=923&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=923&tabla=primera)).

Otro ejemplo significativo fue la particular privatización de los bancos y su quiebra.

Ambos procesos han sido ampliamente conocidos por toda la corrupción que generaron (hondaremos en este tema un poco más adelante).

A la entrada de Ernesto Zedillo Ponce de León como presidente de México la corrupción se convirtió nuevamente en un tema de la agenda nacional. El plan de Zedillo incluyó la misma base política que sus antecesores la cual sostenía una amplia argumentación respecto al reconocimiento del problema y adjunto a la promesa de la solución total. Específicamente incluyó: la supervisión fiscal y social y la creación de una cultura que reforzara, desde la etapa temprana de vida, valores éticos. Además, incluyó un intento de limpia y arrestos políticos de actores significativos tales como jueces de la Suprema Corte de Justicia, Raúl Salinas, hermano del ex presidente, y dirigentes de los autobuses de la Ruta 100 (Morris, 2000: 225).

La modalidad adoptada por la campaña anticorrupción en el inicio de este sexenio (1994-2000) ha estado marcada directamente por la investigación de los ilícitos cometidos por el hermano del ex presidente Salinas, Raúl, que ha evidenciado que las señaladas características del sistema político y su relación con la formación de capital privado siguen siendo el origen de la mayor corrupción (Valdés, 2000: 214).

Se realizó una revisión al Sistema Judicial que concluyó en su fortalecimiento y la autonomía de las instituciones policíacas así como una facilitación del proceso de presentación de quejas por parte de los ciudadanos (Morris, 2000: 226). Las reformas propuestas por Zedillo no se detuvieron ahí ya que también emitió innovaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales facultaron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)<sup>10</sup> de distintas funciones (Farell, 1998: xii). Las funciones primordiales que se le otorgaron

---

<sup>10</sup> El antecedente de esta secretaría fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación durante los dos sexenios pasados.

fueron nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de las áreas de auditoría, “organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF<sup>11</sup>, administrar el patrimonio inmobiliario federal y normar en materia de servicios personales” (López, 1998: 296).

Las medidas realizadas por Zedillo demostraron su incapacidad para movilizar a las distintas facciones del gobierno mexicano. La falta de apoyo y empuje por parte de su equipo de trabajo y del partido ahondaron el debilitamiento del Estado y dejaron en el olvido la conquista de los propósitos de la lucha en contra de la corrupción. “Zedillo, como presidente intenta promover las purgas, los arrestos y las reformas contra la corrupción, con el fin de obtener apoyo, pero sin socavar las bases del mismo ni su poder” (Morris, 2000: 235).

### **2.3 Crisis de 1995 y Fobaproa, quiebra de bancos**

Fue en la década de los ochenta cuando los mercados financieros sufren importantes modificaciones como consecuencia del proceso de la globalización. Ese proceso, denominado por algunos autores como un *boom* bursátil (Vega, 1999: 95) se incrementó durante los años de 1986 a 1987. Sin embargo, para 1987 el declive del mercado de Nueva York fue inevitable. Ante esta situación, los economistas afirmaron que la política económica y financiera estadounidense evitaría que las economías del mundo se hundiesen en una grave depresión después del crack, aún cuando todos los elementos de una crisis revelaban la posibilidad de una depresión (Vega, 1999: 95).

---

<sup>11</sup> Administración Pública Federal

Pocos sospecharon entonces que el crack de 1987 sería una prefiguración en pequeña escala de lo que vendría después en la década última del siglo XX, en la cual todo se privatizó, todo se globalizó, todo se desreguló, y se erigió la doctrina neoliberal como el único camino posible, luego de la caída del socialismo... la globalización ha significado mucha inestabilidad, quiebras constantes de empresas, febriles especulaciones, fraudes que por su inverosimilitud parecen juegos de la fantasía más desbordada. Sin embargo, un examen atento, revela que en medio de una de las revoluciones tecnológicas más trascendentales de la historia, se ha observado un vasto derroche de los recursos planetarios y la reiteración de crisis constantes y en crescendo en cada continente, en América Latina, en Africa, en Europa, contándose más de 130 crisis bancarias a la fecha (Vega, 1999: 96).

El declive del mercado de Nueva York a finales de los ochenta no pasó desapercibido para la economía mexicana, independientemente de los esfuerzos realizados por el gobierno estadounidense. A partir de 1991 la economía mexicana comenzaba a mostrar las primeras características de debilidad lo cual continuó en el año siguiente y que para 1993 ya presentaba síntomas absolutos de estancamiento (Cárdenas, 1996: 175). Dicho comportamiento resultaba incomprensible por dos hechos: el primero, considerando la serie de reformas neoliberales económicas implantadas por el presidente Salinas de Gortari; y, segundo, como resultados de estas políticas la economía mexicana había logrado la entrada de capitales del extranjero en cifras récord (Cárdenas, 1996: 175). Nora Lustig argumenta que para que los beneficios de las oportunidades generadas por las reformas se obtengan es necesario dejar pasar un tiempo. De tal forma que aunque la liberalización del comercio facilite de beneficios tangibles a un país es un proceso gradual la adaptación de estos factores (Lustig, 2002: 200).

Durante el periodo de liberalización de la economía existió una ausencia de un marco regulatorio apropiado previo a la privatización la falta de este marco tuvo como consecuencia una concentración de la riqueza y de la propiedad en ciertas áreas privatizadas. “Con frecuencia, el grueso de las adquisiciones y las acciones quedaron en

poder de las industrias establecidas o de grupos financieros” (Lustig, 2002: 201). Por citar un ejemplo, como fue el caso de las dos mayores minas de cobre las cuales fueron adquiridas por un mismo dueño concentrando el 96% de la producción en una sola empresa. La consecuencia de este tipo de concentraciones son los monopolios que ocasionan el detrimento de la productividad (Lustig, 2002: 2001). Por lo anterior, Lustig concluye que en la apertura económica, en el corto plazo, puede resultar inadecuada para contrarrestar a los monopolios (Lustig, 2002: 202).

A pesar de que las cuentas del gobierno mostraban un superávit en 1992 – 1993, en el corto plazo México se vería al borde de la suspensión de pagos de la deuda lo cual inquieto profundamente a la comunidad internacional. Un pequeño reajuste del tipo de cambio ocasionó que a principios de 1995 se realizara una fuga rápida de capitales, situación que ocurrió también en otras regiones como América latina con mercados emergente. La inestabilidad de la economía mexicana se reflejó en la caída de la producción en más del 6% pese al volumen del rescate financiero (Lustig, 2002: 203).

Además de la depreciación del peso, hubo dos factores de mayor relevancia que desembocaron en la crisis de 1995<sup>12</sup>: el ingreso de capitales extranjeros y un incremento en la disponibilidad de créditos para el consumo. México logró atraer inversiones de capital extranjero por la aplicación de la política destinada a atraer inversiones y por la caída de las tasas de interés en EUA. Las políticas empleadas para atraer estos capitales fueron: a) la privatización de los bancos; y, b) la firma de un Tratado de Libre Comercio de EUA y Canadá. El segundo elemento fue un repentino incremento de la disponibilidad de crédito

---

<sup>12</sup> De 1985 a 1987, como parte de la era de liberalización y globalización de mercados, se realizó un desmantelamiento de las viejas barreras que protegían a la economía nacional, así el sector privado y los mercados tomaban el papel que durante muchos años habían asumido el Estado y el sector público (Solís, 2000: 16).

para el consumo lo cual a su vez indujo en una explosión en el consumo causado por la liberalización económica (Lustig, 2002: 204 - 206).

Muchísimos individuos y empresas se habían endeudado en los años anteriores para adquirir bienes de consumo duradero, para ampliar o renovar su planta o empresa, para adquirir ciertos bienes a muy largo plazo, como por ejemplo vivienda. La deuda de las personas y de muchas empresas era con la banca comercial del país y se había contratado a tasas reales relativamente altas para estándares internacionales, pero accesibles para aquellas personas que contaban con un empleo. A su vez, tanto la banca como muchas empresas medianas y grandes se habían endeudado con la banca internacional, por ejemplo para la construcción de las carreteras concesionadas y otras grandes obras de infraestructura (Cárdenas, 1996: 189).

La Bolsa Mexicana de Valores se demostró carente de solidez por la cantidad de capitales que ingresaban ya que la cuenta corriente estuvo sobrefinanciada. Por lo anterior, la bolsa se volvió profundamente vulnerable (Lustig, 2002: 206). La devaluación del peso frente al dólar fue ineludible. No obstante, dicha devaluación fue detenida por varios meses debido a intereses políticos de Carlos Salinas de Gortari. El ex presidente tuvo el objetivo de terminar su sexenio sin fallas ante los mexicanos y ante la comunidad internacional, Además se argumenta que estaba interesado en presentar su candidatura ante la OMC lo cual hizo que se centrara en la estabilidad del país desconociendo los desequilibrios sociales y económicos.

Es necesario considerar que existieron otros factores que no favorecieron la situación de la economía mexicana como fue el incremento de la tasa del fondo federal. La fuga de capitales no se hizo esperar. Asimismo, como prueba de que México no era el país estable que se percibía, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas en Chiapas, al sur del país. “El hecho de que el gobierno decidiera solucionar pacíficamente este conflicto tranquilizó” (Solís, 1999: 12) a la esfera internacional política y económica. Pero la tranquilidad política y económica duraron poco cuando el candidato a

la presidencia por el PRI, Luis Donaldo Colosio fue asesinado. Seguido, con unos meses de diferencia a José F. Ruiz Massieu, ex Secretario de Gobernación, fue asesinado también. A la par las hostilidades por parte del EZLN se incrementaron (Solís, 1999: 4 – 13).

La mala gestión económica internacional<sup>13</sup>, la situación en el exterior y los acontecimientos políticos inesperados fueron los elementos que detonaron la crisis de mediados de los noventa, misma que perturbó en mayor medida a la banca recién privatizada e inexperta. Sin embargo no tuvo que pasar mucho tiempo para que lo que en un inicio fue calificado como una perturbación se declarara como la quiebra de la banca mexicana.

La falta de solvencia de los bancos generó una desconfianza generalizada del sistema bancario (Solís, 1999: 53) por lo que el gobierno mexicano se vio en la necesidad de repensar la estrategia a seguir. Para evitar el colapso de la banca, mismo que desencadenaría daños irreparables para la economía nacional, el Gobierno Federal adoptó una estrategia que le permitiera:

- a) evitar la quiebra del Sistema Bancario, atendiendo los problemas de los bancos, caso por caso;
- b) restablecer la operación normal de la banca;
- c) apoyar a los deudores, sin propiciar prácticas de incumplimiento premeditado;
- d) procurar que los apoyos otorgados tengan el menor costo posible (Solís, 1999: 53).

## **2.4 Manejo de rescate**

Para garantizar el saneamiento de la banca y la estabilidad económica, el gobierno mexicano se valió del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), instrumento

---

<sup>13</sup> Existió una falta de control y planeación al reformar un sistema altamente regulado, sometido a organismos públicos, carente de experiencia y profesionalización necesaria (Solís, 2000: 45).

que nació poco antes de la privatización de 1991 (Vega, 1999: 501). El Fobaproa<sup>14</sup> fue instituido por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari “como un fondo de contingencia para enfrentar problemas financieros extraordinarios... el Fobaproa serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras” (<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/sep/20030909.html>). También, se le facultó para vigilar y garantizar las operaciones de los bancos.

Para cumplir con ese fin recibía de los bancos y del gobierno federal recursos económicos y podía, hasta cierto límite, con una vigilancia especial y bajo reglas específicas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), entregarle a los bancos respaldos económicos por los créditos que hubieran caído en cartera vencida (<http://www.jornada.unam.mx/2004/12/20/003n1sec.html>).

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro contaba con un órgano máximo de decisión denominado Comité Técnico. Este constaba de cuatro funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tres funcionarios del Banco de México y dos funcionarios de la CNBV (Vega, 1999: 503 y Székely, 1999: 115). Cabe enfatizar que el Fobaproa no fue registrado como una entidad de la administración pública federal<sup>15</sup>, el fondo se registró como un fideicomiso privado mismo que sería administrado por el Banco de México.

La aplicación del Fobaproa comprometió al gobierno federal a absorber las deudas de los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores<sup>16</sup>. El efecto fue un incremento desmedido de los pasivos del fondo los cuales alcanzaron los

---

<sup>14</sup> Antes Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE). Debido a las modificaciones realizadas en la Ley de Instituciones de Crédito se le modificó el nombre (Solís, 1999: 70).

<sup>15</sup> En sus artículos constitutivos se enfatizaba más el carácter de protección al ahorro que los aspectos preventivos (Vega, 1999: 504).

<sup>16</sup> Dentro de las actuaciones tomadas por el gobierno que hoy en día continúan causando polémica por la inexactitud de la información existente fue la intervención de trece bancos con el fin de no tener que declarar ni una sola quiebra (Ebrard, 1999: 40).

552,000 millones de dólares,

(<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/sep/00L59A1P105.html>),

cantidad que se convertiría en un grave problema para las futuras administraciones.

En abril de 1994 con el nombramiento como presidente de la Comisión Nacional Bancaria Eduardo Fernández inicia una incesante capacitación y actualización en el interior de esta comisión. También une esta comisión con la CNV quedando una sola comisión la que hoy conocemos como CNBV. Asimismo, además de arrancar un diagnóstico integral del sistema bancario se redefinieron test de evaluación de la solvencia de los bancos. Los primeros resultados que se obtuvieron del diagnóstico del sistema bancario mostraron un balance negativo por las fuertes operaciones realizadas por los neobanqueros altamente especulativas con el propósito de obtener ganancias rápidas (Vega, 1999: 491 – 492). Este descubrimiento y la devaluación del peso ocasionaron que la CNBV tuviera que iniciar una serie de intervenciones gerenciales en distintos bancos.

Una intervención gerencial es un proceso aplicable a aquellas instituciones que han presentado una administración inadecuada así como niveles de deterioro significativos en sus índices de capitalización y de prácticas irregulares. El principal propósito de las intervenciones gerenciales realizadas por CNBV fue la de

Suspender, normalizar, o en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas o que se llegara a detectar durante la intervención; establecer una administración eficiente que realizara las operaciones que son propias de las sociedades intervenidas, con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas bancarias, y evitar la realización de nuevas operaciones que infringieran las disposiciones que les son aplicables, así como aquellas que pudieran causar un mayor deterioro financiero de las instituciones de crédito... como consecuencia de los procesos de intervención, en algunos casos se generó diversos procedimientos judiciales iniciados por particulares (accionistas), combatiendo los actos de la intervención. Por su parte la CNBV inició procesos, que desembocaron en opiniones de delito por conducta que presumiblemente implicaba delito financiero (Vega, 1999: 495).

Los primeros bancos a los cuales se les realizó una intervención gerencial fueron: Havre, Pragma y el grupo financiero Cremi-Unión. El caso de Cremi-Unión es de nuestro particular interés ya que se sabe que el presidente de este grupo Carlos Cabal Peniche fue un personaje muy cercano al ex presidente Carlos Salinas de Gortari. Su cercanía quedó demostrada cuando Salinas de Gortari lo presentó en Davos, Suiza, como un modelo de empresario mexicano del siglo XXI (Vega, 1999: 508). De acuerdo a un reporte entregado a la Cámara de Diputados, se demostró que durante la privatización de los bancos, Cabal Peniche simuló tener los recursos para hacerse con la propiedad de las instituciones. Además se encontró que Cabal Peniche había coordinado la entrega por 25 millones de dólares a la campaña política de Ernesto Zedillo y de Roberto Madrazo en noviembre de 1993 y 1994. Otro de los negocios sucios realizados por Banca Unión fue la transferencia de fondos al Laredo National Bank, el banco de Carlos Hank Rhon, empleado para triangular los recursos recibidos que consecutivamente fueron a parar a las arcas del partido oficial el PRI (<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/20/022n1eco.php?origen=economia.php&fly=2>).

Hay una lista extensa de los actos corruptos bajo los cuales operó tanto Cremi-Unión como Cabal Peniche sin embargo la aplicación de la ley no ha sido posible por dos factores principales. Primero, por la ineficiencia de las instituciones las cuales operan sin apego a la ley; dos, el hecho de que las instituciones no operen con apego a la ley deriva de la complicidad de un alto porcentaje de los políticos mexicanos en actos de corrupción tal como lo demuestran las investigaciones realizadas de Cremi-Unión. Por lo anterior, los negocios que Cabal Peniche realizó fueron y seguirán siendo protegidos por el PRI ello como resultado de la complicidad entre ambos. Hasta el 2006, Cabal Peniche seguía en libertad.

Los bancos siguientes en recibir una intervención y saneamiento por parte del Fobaproa fueron Banpaís, Banco Obrero, Banco Oriente, Banco del Centro, Banco Interestatal, Banco Inverlat, Banco del Sureste; Banco Capital; Grupo Financiero Anahuac; Abaco-Confía. En el caso del Grupo Abaco los tres directivos Jorge Lankenau Rocha, Raúl Monter Ortega y Eduardo Camarena Legaspi fueron acusados de fraude. Dentro de los inversionistas de este grupo llama la atención la participación de los panistas Raúl Monter quien fue presidente estatal del PAN en Nuevo León y Fernando Canales Clariond quien fue gobernador del Estado de Nuevo León y Secretario de Economía durante la presidencia de Vicente Fox.

A diferencia del caso de Cabal Peniche, a Jorge Lankenau después de haber sido acusado de fraude por más de 170 millones de dólares (<http://www.jornada.unam.mx/1997/10/29/lankenau.html>) fue encarcelado en 1997 y obligado a cumplir ocho años de prisión por los delitos de fraude, defraudación fiscal, violación de la Ley Instituciones de Crédito y asociación delictuosa. Lankenau salió de prisión después de pagar una fianza en el 2005. Eduardo Camarena estuvo prófugo hasta el 2002 en lo EUA y fue deportado inmediatamente. Sin embargo en el 2005 recibió “el perdón judicial y desistimiento en cuanto a los delitos del fuero común por parte de los 113 de sus acusadores” (<http://www.eluniversal.com.mx/notas/322197.html>). Por último, a Raúl Monter Ortega quien está completamente ligado a un partido político en el 2005 ganó un juicio de extradición y obtuvo un amparo en contra de su orden de aprensión desde Vancouver, Canadá (<http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=217941>). Hasta el día de hoy Monte ha tenido todas las de ganar ya que no ha sido llamado a rendir cuentas.

El caso del banquero Lankenau pasa a la historia por dos cuestiones importantes. Uno, Lankenau realizó una serie de confesiones ante la prensa donde declaró que su

actuación respecto a los autopréstamos y los créditos relacionados había sido la misma que el resto de los banqueros. Confesó la discrecionalidad con la que actuó el Fobaproa; tanto el Fobaproa como la CNBV favorecieron a todos los banqueros como fue en el pasado durante la privatización; la forma como fue intervenido el grupo Confía había sido un regalo para el Citibank<sup>17</sup> y que el trato había tenido ciertas preferencias como lo fue en el caso de Serfin, Inverlat y Banamex<sup>18</sup> (Vega, 1999: 586). Dos, entregó muchos detalles sobre el rescate bancario a la oposición logrando “hacer con la ayuda del PRD que el nombre del Fobaproa haya quedado grabado en la mente de la población mexicana como un sinónimo de fraude” (Vega, 1999: 586).

## **2.5 La gran discusión**

A finales del mes de marzo de 1998, el Ejecutivo Federal envió un paquete de cuatro iniciativas al Congreso de la Unión donde destacaban la creación de mecanismos de supervisión más eficientes y un marco legal para aminorar futuras crisis bancarias. Se formuló la creación de un fondo que garantizara la protección a pequeños y medianos ahorradores. Como resultado se creó el Fondo de Garantía de Depósito (Fogade) mismo que involucraría en las tareas de supervisión al Poder Legislativo (<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/2000/ago/20000816.html>).

---

<sup>17</sup> El Citi Group adquirió a Confía por un valor de 1,635 millones de pesos lo que equivalía al 6% de lo que le costo al gobierno el saneamiento financiero de Confía (Vega, 1999: 584) precio que para Lankenau estaba por debajo de su valor real.

<sup>18</sup> Estos tres bancos fueron de los más costosos para el Fobaproa ya que su nivel de endeudamiento fue muy alto por ejemplo la deuda de Banamex fue de alrededor de \$31, 002, 226,212 pesos mientras que la de Serfin fue de alrededor de \$1, 301, 682, 824 (Vega, 1999: 677 – 678). A pesar de que el gobierno tuvo la opción de liquidarlos se optó por salvarlo. Asimismo, la lista de deudores de estos bancos se concentra en un grupo pequeño lo cual llama la atención y se concluye que se favoreció a un grupo selecto de banqueros.

Asimismo, propuso la instauración de la Comisión para la Recuperación de Bienes, cuya función consistiría en recuperar, administrar y enajenar bienes y derechos que el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Femeval) adquirieran como resultado de la crisis. La propuesta que causó mayor controversia y que orilló al Congreso a ordenar una auditoría al Fobaproa fue la de convertir en deuda pública los pasivos de dichos fondos que sirvieron para asistir a los bancos, cuyo monto ascendió a 552,000 millones de dólares (<http://www.cddhcu.gob.mx>).

Este paquete de cuatro iniciativas fue enviado al congreso treinta y nueve meses después de estallada la crisis bancaria y una vez que las operaciones de saneamiento y apoyo a la banca habían concluido. Al enviar el paquete de iniciativas el Poder Ejecutivo no agregó documento alguno que informará a detalle la cantidad de deuda absorbida por el Fobaproa. Tampoco se entregó información de cómo el gobierno federal había aceptado endeudarse a tan grandes magnitudes.

Aunque algunos autores califican de astuta la decisión del Ejecutivo al haber enviado el paquete de iniciativas justamente cuando el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados estaba por concluir (Ebrard, 1999: 55), algunos otros lo calificaron de ingenuo ya que se consideraba la posibilidad de repetir la mayoría en el Congreso durante las elecciones federales de 1997<sup>19</sup> motivo por el cual se presentó la iniciativa hasta la siguiente legislatura (Auping, 2000: 58). Cuando el paquete de propuestas fue recibido en la Cámara, para los legisladores de la oposición la propuesta fue controversial. Ciertamente la reacción de los legisladores tomó por sorpresa al Ejecutivo, mismo que había especulado con anterioridad que por el corto tiempo los legisladores pasarían las iniciativas al vapor (Ebrard, 1999: 55). Pero al no contar con una mayoría en el congreso por parte de

---

<sup>19</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el 47.60% de los escaños en la Cámara de Diputados lo que significaba que por primera vez el partido del presidente no contaba con la mayoría. Esta situación obligó sobre todo a que el partido único negociara en busca de consensos y para pactar acuerdos (Lujambio, 2000: 38 – 39). Más allá de los porcentajes, el desgajamiento del sistema de camarillas fue inevitable.

legisladores de su partido era rotundamente imposible pedir un *fast-track* a las iniciativas presidenciales.

A pesar de que la oposición aceptó las iniciativas presidenciales referentes a la descentralización de la CNBV, la autonomía del Banco Central y la capitalización de los bancos, no ocurrió lo mismo con la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública. Precisamente, los diputados de la oposición miembros de la Comisión de Hacienda fueron los que realizaron la denuncia de las iniciativas del Poder Ejecutivo. Ellos mismos desistieron, al menos por un corto lapso, “en dar un carpetazo a lo que la opinión pública equivocada o no ha considerado como uno de los fraudes más magistralmente maquinados en la historia financiera de México” (Vega, 1999: 687).

Por primera vez en la historia de las legislaturas en México los partidos de oposición, es decir, el PAN, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al formar una mayoría<sup>20</sup>, pactaron por acuerdo mutuo detener el debate hasta no tener cuentas más claras y precisas sobre el endeudamiento del Fobaproa (Ebrard, 1999: 56).

Una vez puestas las ofertas en el centro del debate el Ejecutivo pretendió quedarse con la propuesta del PAN la cual no difería mucho de la propuesta del gobierno federal. Después de este resultado, se ha calificado al PAN como cómplice por permitir el predominio de la propuesta realizada por el Ejecutivo sobre la propuesta del partido. Otros tantos declaran que fueron los dirigentes de Acción Nacional quienes en concordancia con el PRI, aceptaron los términos del gobierno (Székely, 1999; Solís 1999 y 2000; Vega,

---

<sup>20</sup> Para obtener una *mayoría absoluta* (también le denominan mayoría simple) en el congreso es necesario obtener el porcentaje de votación correspondiente a la mitad más uno de los integrantes de alguna de las cámaras. Ella se emplea para la toma de decisiones ([http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas\\_electorales\\_y\\_de\\_partid.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm)).

1999). Sea quienes hayan sido, posterior a una serie de deliberaciones y sesiones en la Cámara de Diputados y Senadores, el PRI logró una alianza con los legisladores del PAN<sup>21</sup> para aprobar los pasivos de los bancos absorbidos por el Fobaproa. Es decir, se aceptó que 552,000 millones de dólares se convirtieran en deuda pública, un costo que será recuperable hasta el año 2025.

El gobierno admitió que una parte sustancial del quebranto bancario obedeció a la negligencia y fraudes de administradores, ejecutivos y accionistas bancarios durante el período de nacionalización de la banca y no tuvo otra alternativa que escoger pagar el costo y evitar la quiebra del sistema bancario (Székely, 1999; Solís 1999 y 2000; Vega, 1999).

La aprobación del PRI – PAN procedió a la creación del nuevo fondo de garantía de depósitos como relevo del Fobaproa. Del mismo modo, y durante los primeros meses de 1999 con la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), surgió el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) el cual absorbió las obligaciones originalmente del Fobaproa. A diferencia del Fobaproa, el IPAB se formó como un ente descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica. De igual forma, es calificado como una institución de seguridad para el sistema financiero de México que en colaboración con otros organismos persigue y determina a los bancos con conflictos de insolvencia. A diferencia del Fobaproa, el IPAB tiene las facultades para declarar la quiebra de los bancos (Solís, 1999: 108).

Internamente quedó conformado por una Junta de Gobierno compuesta por siete vocales donde encontramos al Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador el Banco de México, el Presidente de la CNBV, cuatro miembros designados por el Ejecutivo previamente aprobados por dos terceras partes de la Cámara de Senadores (Székely, 1999:

---

<sup>21</sup> De la banca panista de aquella Legislatura fueron 12 los legisladores que votaron en contra de los términos del Fobaproa (Ebrard, 1999: 62).

120). Después de conformada la resistencia por los diputados, el Ejecutivo condicionó una auditoria y la entrega de información referente al rescate bancario a cambio del consentimiento inmediato del paquete expedido (Ebrard, 2000: 87). En aquel momento, quedo claro que la primer batalla a vencer por los legisladores de la oposición sería conseguir toda la información referente al rescate bancario.

El trabajo político a realizar por los legisladores llevaría esfuerzo y tiempo. La tarea para obtener la mayor cantidad de información posible de las diferentes dependencias participantes (Fobaproa, SHCP, CNBV) y del Gobierno Federal no figuraba como uno de los compromisos prioritarios por parte de los funcionarios públicos pertenecientes a estas. La constante negativa y falta de apertura por el Ejecutivo y los funcionarios en el rescate era el temor por dejar salir a la luz pública los acuerdos y apoyos que habían realizado entre un grupo selecto, mismos que evitó la banca rota de unos y otros.

En un principio fueron tres las posturas que emanaron de los congresistas, ellas de acuerdo a los tres partidos más fuertes dentro del Congreso. Primero, el PRI aceptaba totalmente las iniciativas del Poder Ejecutivo; dos, el PAN decidió estudiar de fondo la situación para poder concretar con una propuesta constructiva y justa y, por último, el PRD exhortó en rechazar en su totalidad el paquete de iniciativas, sin aportar una segunda opción (Auping, 2000: 60).

Una vez concluido el período ordinario de sesiones de las comisiones del Congreso, el PAN, invitó a distintos especialistas y asesores en materia económica para recibir diferentes perspectivas, ideas, puntos de vista y teorías diversas sobre las posibles soluciones del Fobaproa. De la primer lista figuran personajes sobre todo del sector privado y que por coincidencia recomendaban la misma solución que el gobierno. Dudosos de recibir recetas idénticas a la versión oficial, definieron invitar académicos especialistas.

Mientras Acción Nacional lidiaba con la variedad de discursos obtenidos en el transcurso de sus sesiones con especialistas y consultores, la facción priista secundaba a los funcionarios sosteniendo que tanto el Fobaproa como la CNBV no eran competencia de los diputados, del Congreso y de los partidos (Vega, 1999: 698). Como secuela de dicho pronunciamiento, los partidos de oposición conformaron su bloque en una subcomisión como seguimiento del rescate bancario. Aunque el PRI y funcionarios de gobierno se intimidaron y sorprendieron al toparse con una oposición cohesionada<sup>22</sup>, el Presidente Ernesto Zedillo no tuvo otra opción más que sentarse a negociar.

Finalmente el gobierno hizo la primer entrega de información respecto al Fobaproa

...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 (Ebrard, 2000: 88).

Así como el PAN se informó y emitió una propuesta, el PRD, por su parte, decidió tomar acciones llevando acabo una consulta popular donde también publicó su propuesta para el Fobaproa confirmado un no rotundo a la conversión de la deuda del fondo en deuda pública. Por la constante negativa del gobierno a conferir mayores datos informativos a los congresistas concerniente a los 552,000 millones de dólares la dirigencia perredista cumplió su amenaza y difundió una primer lista de accionistas y empresarios bancarios que se favorecieron del rescate bancario a costa de la población mexicana. Del mismo modo, los

---

<sup>22</sup> Dentro de la lógica en que había sido imposible cohesionar al PAN y PRD históricamente.

perredistas evidenciaron que dentro de los excesos cometidos en el Fobaproa el PRI había aprovechado para financiar sus campañas políticas<sup>23</sup> (Vega, 1999: 475).

La cercanía del informe presidencial apresuró la toma de decisiones de las distintas facciones en el congreso. El resultado fue una serie de acuerdos entre el gobierno y la legislatura donde se constituyó un comité de auditorías y la apertura sin limitación alguna de los bancos y de la CNBV (Ebrard, 2000: 89). Después de haber realizado la convocatoria a auditorías internacionales y una vez nombrado Michael Mackey<sup>24</sup> como auditor en el caso inmediatamente se inició la labor de inspección. A pesar de que el reporte final entregado por Mackey ha sido ovacionado y al mismo tiempo fuertemente criticado<sup>25</sup>, este reporte ha pasado a la historia mexicana como uno de los primeros actos simbólicos de apertura para la rendición de cuentas del sistema político mexicano. Lo que significa avances en la lucha en contra de la corrupción y avances en la democracia mexicana.

Para sorpresa de los legisladores, existió una tercera vía mediante la cual se logró obtener más información del Fobaproa. En esta ocasión la sociedad mexicana se presentó organizada y unida. Lo que el gobierno no se esperaba era la preparación de una lucha silenciosa en contra de aquel partido único que había logrado quedarse durante siete décadas en los cargos más altos del sistema mexicano.

Se trataba de una revolución pacífica que se traduciría en envíos secretos de valiosa información de los más espinosos asuntos financieros ligados al Fobaproa, a los miembros de la oposición, por parte de un numeroso grupo

---

<sup>23</sup> A parte de financiar las campañas de distintos gobernadores en el país, también hubo descaro para financiar parte de la campaña del presidente de aquel sexenio, Ernesto Zedillo Ponce de León (Vega, 1999: 475).

<sup>24</sup> De origen canadiense, Mackey, para cuando fue contratado en México, contaba una reciente y potente fama en el mundo como descubridor de fraudes bancarios (Vega, 1999: 755).

<sup>25</sup> Por ejemplo, Francisco Vega en su libro “La singular historia del Rescate Bancario Mexicano” emplea un capítulo para puntualizar los aciertos y faltantes de aquel primer reporte de auditoría. Sin embargo muy probablemente a pesar de que, en su totalidad, no fue el informe que todos esperaban su relevancia histórica es imborrable.

de anónimos ciudadanos bien informados que conocían a fondo los detalles operativos de numerosas transacciones financieras dudosas. De todas partes de la ciudad (de personal de los bancos, de funcionarios que habían trabajado en los propios organismos de supervisión monetaria, de los deudores etc), la información llegaba en misteriosos paquetes enviados por correo, en entregas personales furtivas... Toda esta respuesta de la sociedad, de sus miembros fue una clara señal de que había un soterrado repudio social de la forma secreta con que se realizó el rescate bancario no reconocido por las autoridades monetarias mismas (Vega, 1999: 698).

Cabe agregar la existencia de una cuarta vía que fue verdaderamente inesperada para el país. Cuando la revisión de la banca se encontraba en sus últimas intervenciones por parte del gobierno, la CNBV acusó abiertamente a un número determinado de banqueros que se habían beneficiado abundantemente de la banca. Tanto Jorge Lankenau (Banca CONFIA) como Carlos Cabal Peniche (quien dirigió Banca Unión y Banca Cremi) y Ángel Isidoro Rodríguez Sáenz (mejor conocido como *El Divino*, director de Banpaís) fueron señalados por los falta de claridad de sus negocios realizados en su beneficio. En su captura y proceso legal los ex-banqueros respondieron al gobierno de una forma inesperada. Lankenau declaró firmemente “que había actuado, como actuaron el resto de los banqueros, y que cebarse en él, en Cabal Peniche y Ángel Rodríguez sólo se debía a claros móviles de venganza de parte de la autoridad” (Vega, 1999: 584). Por su parte, cuando *El Divino* acudió a comparecer ante los legisladores muchos de sus explicaciones respaldaron las hipótesis respecto el caso Fobaproa (Ebrard; 1999: 57).

Las acusaciones abiertas por parte de la CNBV fueron el origen contundente para el rompimiento entre los funcionarios públicos priistas y la élite bancaria. La separación de ambas fuerzas tiene un potente significado porque el descontento ocasionado de una por la otra permitió el fin de compromisos mutuos liberando así acuerdos y decisiones realizadas en secreto. De esta modo, los mismo banqueros, quienes habían sido aliados del gobierno, se convirtieron en un punto clave para la obtención de información de primera mano.

Una vez recabada toda la información posible tanto el PAN como el PRD presentaron ante los legisladores una serie de propuestas alternativas a las del Poder Ejecutivo. El PAN presentó su propuesta denominada *Propuestas de solución integral a la crisis bancaria* en la que incluía: disminución de la cuenta del Fobaproa que se convertiría en deuda pública; descuentos a los pequeños deudores; auditorias a fondo y castigo a los responsables; garantías de protección al ahorro y a los depósitos bancarios; reformas profundas legales<sup>26</sup> y del sistema financiero<sup>27</sup> (Solís, 1999: 106).

El PRD planteó los siguientes puntos: la cuenta del Fobaproa no se convertiría en deuda pública; las operaciones del Fobaproa con los bancos en quiebra tenían que ser revertidos; garantías por parte de las autoridades para combatir la impunidad; legislación concreta para perseguir actos punitivos; apoyo a los pequeños y medianos deudores; reforma exhaustiva del sistema financiero, la creación de un fondo para el seguro de depósitos bancarios (Solís, 1999: 107).

En conclusión, el reto más grande que enfrentó Miguel de la Madrid al iniciar su administración fue el descontento generado por la banca comercial ante su reciente nacionalización durante el sexenio que acababa de concluir, el de José López Portillo. De la Madrid devolvió cierto parte del capital perdido a los banqueros y les abrió la puerta para empezar negocios con las Casas de Bolsa mediante las cuales se conformó una nueva élite bursátil. Élite que logró su enriquecimiento rápidamente y descomunadamente. Con De la Madrid se iniciaron una serie de políticas encaminadas a la liberalización de la economía

---

<sup>26</sup> Eran de urgencia aquellas que evitaran actos fraudulentos.

<sup>27</sup> Se buscaba construir un modelo constitucional más equitativo, sólido y responsable de vigilancia por parte de la autoridad, combinado con una administración confiable y transparente (Solís, 1999: 106).

conocida como neoliberalismo. La entrada de México al GATT fue la confirmación de esta nueva etapa.

La llegada de Carlos de Salinas de Gortari a la presidencia fue de relevancia absoluta por la profunda implementación del neoliberalismo. Las reformas abarcaron la entrada de capitales extranjeros para la creación de infraestructura, la participación de inversión extranjera en las acciones de las empresas mexicana, las reformas al artículo sobre el ejido, la firma de varios tratados de libre comercio entre los que destaca el TLCAN y de mayor relevancia la privatización de la banca mexicana. Al final de su camino los resultados fueron negativos, prueba de ello fue la crisis económica que hizo más que tambalear a la economía mexicana.

Fue dura la tarea que enfrentó Ernesto Zedillo al llegar a la presidencia mexicana con una economía que urgía por un rescate bancario. Pero sobre todo la tarea más fuerte por resolver fue el saneamiento de la quiebra de la banca resultado de distintos factores entre los que destacan: una privatización carente de marco legal durante el sexenio de Salinas de Gortari; la falta de experiencia de los neobanqueros conllevó a los excesos otorgando créditos a personas carentes un estatus sano en sus finanzas así como el exceso de manejo de operaciones especulativas. Con el incremento de las tasas de la Reserva Federal en EUA la fuga de capitales fue inevitable. Entonces la economía mexicana empezó a temblar. La devaluación del peso fue inminente. Los bancos se declararon en quiebra.

La intervención y saneamiento a la banca fue tarea de la CNBV y del Fobaproa. La labor de la CNBV fue dura ya que existió resistencia por parte de algunos banqueros a la intervención e incluso al saneamiento del banco. Ambas tareas permitieron encontrar evidencia que dejaba ver la corrupción realizada por los neobanqueros particularmente

algunos de ellos coludidos con servidores públicos. Poco fue lo que se alcanzó en materia legal en cuanto a la lucha en contra de la corrupción porque a pesar de que ya existían algunas instituciones que pudieran permitir la persecución de estos hechos la voluntad política se encontraba lejos de esta batalla.