

542  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

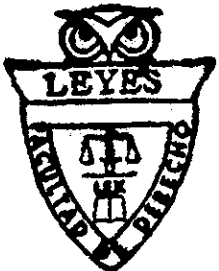
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

"LA MODERNIZACION FINANCIERA RESPECTO A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y SU REPERCUSION SOCIO-JURIDICA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GUADALUPE DEYANIRA VAZQUEZ GOMEZ



CD. UNIVERSITARIA, MEXICO,

0275516

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

SR. LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIS,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E .

Estimado Maestro :

La alumna GUADALUPE DEYANIRA VAZQUEZ GOMEZ, ha -  
elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un traba-  
jo de tesis intitulado "LA MODERNIZACION FINANCIERA RES-  
PECTO A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y SU REPERCUSION -  
SOCIO-JURIDICA", bajo la asesoria de la suscrita.

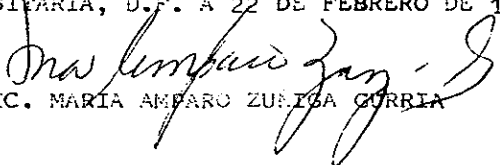
La monografía en cuestión de la que me permito -  
acompañar el original que me entregó la interesada, fue -  
revisada en su totalidad y, en su oportunidad se le hicie-  
ron las modificaciones que consideré necesarias a efecto-  
de satisfacer los subtemas del capitulado que le fue auto-  
rizado.

Además la investigación de referencia, se encuen-  
tra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema tan-  
to Jurídica como Sociológica, reuniendo así los requisi-  
tos que marca el reglamento de Exámenes Profesionales y -  
de Grado.

Por lo antes expuesto, someto a su digna conside-  
ración el citado trabajo, para que, de no existir inconve-  
niente alguno de su parte, tanga a bien autorizar que di-  
cha monografía se imprima, para ser presentada en el exá-  
men profesional correspondiente.

Sin otro particular por el momento, reciba de mi  
parte un respetuoso saludo, reiterándome a sus órdenes -  
como siempre.

A T E N T A M E N T E  
" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
CD. UNIVERSITARIA, D.F. A 22 DE FEBRERO DE 1999

  
LIC. MARIA AMPARO ZÚÑIGA GURRIA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/21/99

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

La pasante de la licenciatura en Derecho **VAZQUEZ GOMEZ GUADALUPE DEYANIRA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

**"LA MODERNIZACION FINANCIERA RESPECTO A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y SU REPERCUSION SOCIO-JURIDICA"**, asignándose como asesor de la tesis al **LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA GURRIA**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria D.F., a 25 de marzo de 1999.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

Merg.

SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CD. UNIVERSITARIA, D.F.

A Dios que me ha permitido superar la adversidad y volverme más fuerte.

A mí mamá con profundo agradecimiento por su apoyo y comprensión incondicional para ayudarme a conseguir todas mis metas.

Como tributo a la memoria del Lic. Marcelino Vázquez Castañeda. Papá vives en mis sueños, pensamientos e ideales...Te quiero siempre.

Para María Fernanda, mi mayor logro y motor de mi vida.

A Adriana, mi hermana y mejor amiga; porque sin su infinita paciencia este trabajo no existiría.

En reconocimiento a mis maestros, verdaderos juristas, que con su ejemplo de dedicación y honradez intelectual, me enseñaron que el Derecho y la Justicia son posibles de alcanzar:

Dr. Cipriano Gómez Lara.

Ministro Genaro Góngora Pimentel

Dr. Alfonso Nava Negrete.

Lic. Francisco Navarro Ortíz.

Dra. Ma. Elena Medina Mansilla.

Y con especial cariño a la Lic. Ma. Amparo Zuñiga Gurria que creyó en mí y me ayudó en todo momento.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO I: CONCEPTOS FUNDAMENTALES</b>	
<b>1.1 La Modernización del Estado.</b>	4
1.1.1. Diversas Acepciones del Concepto Modernización.	6
1.1.2. La Modernización en el Marco del Análisis Funcionalista.	8
1.1.3. La Modernización como Idea de Progreso, Desarrollo y Cambio Social.	11
1.1.4. La Modernización y sus Raíces en el Contexto Cultural de Occidente.	13
<b>1.2 La Modernización Financiera.</b>	14
1.2.1. Origen y Desarrollo de la Noción Modernización Financiera.	15
1.2.2. La Modernización Financiera Mexicana como Instrumento Político.	16
1.2.3. Características Fundamentales de la Modernización a la Banca.	19
<b>1.3 Las Instituciones de Crédito.</b>	21
1.3.1. Interdependencia del Sistema Bancario con la Economía Nacional.	22
1.3.2. Las Instituciones de Banca de Desarrollo, Instrumento del Estado para la Rectoría Económica.	24
1.3.3. Las Instituciones de Banca Múltiple como Empresa Mercantil y su Relación con los Usuarios	26
1.3.4. Las Actividades de Banca y Crédito, Servicios Esenciales para la Comunidad.	29

## **CAPITULO II: NOCIONES HISTORICAS**

<b>2.1 Orígenes de la Actividad Bancaria en el Mundo.</b>	33
<b>2.2 Breve Referencia a la Historia de la Banca en México Independiente.</b>	40
<b>2.3 Características del Régimen Bancario Mexicano hasta 1982.</b>	53
<b>2.4 Nacionalización de la Banca en 1982.</b>	54
<b>2.5 La Modernización Financiera a Nivel Internacional.</b>	61
<b>2.6 México Emprende el Camino a la Modernización Financiera.</b>	63
<b>2.7 Reprivatización de la Banca Múltiple.</b>	65

## **CAPITULO III: MARCO JURIDICO**

<b>3.1 Reformas Constitucionales a los Artículos 28 y 123 en 1990.</b>	71
<b>3.2 La Ley de Instituciones de Crédito y sus Reformas.</b>	75
<b>3.3 Legislación Supletoria para la Regulación de las Instituciones de Crédito.</b>	84
<b>3.4 Justificación y Previsiones Generales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.</b>	90
<b>3.5 Las Instituciones de Crédito a la Luz del T.L.C.</b>	93
3.5.1. Capítulos y Anexos Referentes a los Servicios Financieros.	94
3.5.2. Definiciones Contenidas en el T.L.C.	94
3.5.3. Principios Básicos de la Apertura Financiera.	96
3.5.4. Adecuación de Nuestro Derecho Interno a las Disposiciones del T.L.C.	98
<b>3.6 Hacia la Banca Universal.</b>	99

## **CAPITULO IV: TRASCENDENCIA SOCIAL**

### **4.1 Factores que Inciden Negativamente en la**

#### **Modernización de los Bancos. 102**

- 4.1.1. La Adaptación de una Figura Extraña a la Tradición Financiera Mexicana. 102
- 4.1.2. Desregulación, Supervisión y Delincuencia. 105
- 4.1.3. Situación Política del País y Cambio de Sexenio. 110
- 4.1.4. Crisis Económica de 1994. 112

### **4.2 Situación Bancaria Actual. 115**

- 4.2.1. La Banca ante la Crisis. 117
- 4.2.2. Medidas Adoptadas para Enfrentar la Crisis Financiera. 119
- 4.2.3. El Conflicto de Cartera Vencida y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. 123
- 4.2.4. El Barzón, Movimiento Organizado de los Deudores de la Banca. 132
- 4.2.5. Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Respecto al Anatocismo 135
- 4.2.6. Nueva Estructura Bancaria. . 142
- 4.2.7. Paquete de Reformas al Sistema Financiero Nacional. 145

## **PROPUESTA 148**

## **CONCLUSIONES 151**

## **BIBLIOGRAFIA 161**



## INTRODUCCIÓN.

La intención para realizar una investigación sobre las repercusiones sociales y jurídicas del proceso de Modernización al Sistema Financiero mexicano, en especial a las Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo, obedece entre otros, a los siguientes motivos:

A que si bien es cierto existe una gran variedad de obras referentes a la organización y operatividad de los Bancos, poco se ha escrito sobre su función social, misma que consiste primordialmente en fungir como intermediarios entre las personas que les confían sus capitales atendiendo a su calidad de organizaciones profesionales, estables y seguras, y aquellas empresas o individuos que requieren obtener recursos para satisfacer necesidades propias o para aplicarlos en el desenvolvimiento de actividades productivas; dada la importancia de su función, las Instituciones de Crédito resultan un factor impulsor del Desarrollo Económico Nacional.

Por otra parte, la Modernización llámese Estatal, Financiera o Bancaria, en su esencia no es sólo una mera estrategia gubernamental en beneficio de unos cuantos, sino un fenómeno en el ámbito internacional que responde a los cambios económicos y políticos que se han presentado en el mundo desde hace aproximadamente dos décadas, entre los que cabe destacar el surgimiento de alianzas comerciales celebradas por diversos países, que han propiciado una mayor competencia financiera entre las Naciones, lo que a su vez orilla al Estado a no intervenir directamente en la producción de bienes y en la prestación de determinados servicios a efecto de permitir a los particulares su realización para lograr mayores rendimientos; ello significa una redefinición del papel que deben desempeñar tanto el Estado como el sector privado a fin de evitar el estancamiento de las actividades económicas.

Obviamente, México no pudo sustraerse de esta tendencia liberal e innovadora denominada Modernización; razón por la cual desde 1985 implantó medidas legales encaminadas a la apertura comercial y para atraer inversión extranjera.

Con relación al Sector Bancario, la Modernización consistió fundamentalmente en la Reprivatización de la Banca Múltiple en 1990 durante la administración salinista; sin embargo, esta medida resultó precipitada, ya que el Gobierno Federal no tuvo cuidado al vender los Bancos Comerciales y no existió una adecuada supervisión por parte de las Autoridades Financieras; ambas situaciones propiciaron una serie de operaciones fraudulentas cometidas dolosamente por los nuevos "banqueros" que minaron la estabilidad del sector; dicha inestabilidad se vio acentuada con la crisis económica de 1994, desembocando en serios problemas de insolvencia tanto para las propias Instituciones Crediticias como para sus deudores.

El Gobierno y el Banco de México intervinieron para salvar a la Banca de una quiebra generalizada, que hubiera perjudicado no sólo a los ahorradores sino a la Economía del país en general, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro; a pesar de ello, actualmente el FOBAPROA (ahora Instituto para la Protección del Ahorro Bancario) representa uno de los más grandes conflictos nacionales.

Independientemente de lo anterior, creo que sería muy difícil hablar de un triunfo o fracaso de la estrategia modernizadora asumida por México, ya que existen factores ajenos a ella, fundamentalmente de índole político que inciden negativamente en sus primeros resultados; atento a ello, considero que la Modernización Estatal y Financiera sí constituye un instrumento viable para nuestro progreso económico, siempre y cuando se dirija al cumplimiento de las necesidades de la población y a elevar su bienestar material sobre bases productivas y duraderas; para esto es necesario que el Estado coordine y armonice los intereses de una comunidad plural redistribuyendo los bienes y servicios en busca de justicia social.

Este trabajo para su comprensión se divide en cuatro capítulos:

El primer capítulo denominado "Conceptos Fundamentales" comprende una serie de antecedentes, conceptos y características principales del proceso de Modernización, así como generalidades acerca de las Instituciones de Crédito.

En cuanto al segundo capítulo titulado "Nociones Históricas", se efectúa un seguimiento de los primeros Bancos que implantaron métodos, instrumentos y/o contratos que han influido en la totalidad de las Instituciones de Crédito posteriores. El análisis se realiza en tres aspectos; va de los orígenes de la actividad bancaria en el mundo hasta finales del siglo XIX; en segundo término encontramos una breve referencia a las Instituciones Crediticias establecidas en México desde la época de la Independencia abarcando incluso el proceso de Reprivatización de la Banca Múltiple en 1990, y concluye con una semblanza del fenómeno modernizador a nivel internacional.

El capítulo tres, "Marco Jurídico", tiene por objeto resaltar el contexto legislativo que engloba a la Modernización Bancaria en nuestro país, esto es, analiza las Reformas Constitucionales a los Artículos 28 y 123 en 1990, la Ley de Instituciones de Crédito con sus respectivas modificaciones y las previsiones contenidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte respecto a las Instituciones de Crédito y apertura de los Servicios Financieros en Canadá, Estados Unidos y México.

Este estudio culmina con el capítulo cuarto, cuyo objetivo es comprender la trascendencia jurídica y social de la Modernización Financiera así como la situación actual y perspectivas a mediano plazo de la Banca Nacional.

# CAPITULO I

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

### 1.1 La Modernización del Estado.

El Estado es la Institución jurídica y social de mayor importancia dada la utilidad y trascendencia de las funciones que ejecuta, ya que algunas de estas funciones como la Rectoría de la Economía Nacional, no pueden ser llevadas a cabo más que por una organización legítima que no obre por el provecho particular de sus miembros dirigentes, sino por consideraciones de utilidad o beneficio colectivo, tal es el supuesto fundamental de su acción; por otra parte cabe destacar que el Gobierno, entendido como elemento de poder y dirección política del Estado, es el encargado de materializar los fines de este último.

En nuestro tiempo, el Estado no puede limitarse a guardar el orden o garantizar la libertad de acción de sus gobernados, sino que el ejercicio de su autoridad tiene que adoptar una forma tutelar, pero no excesivamente proteccionista que ampare a las partes débiles del conglomerado social de la explotación de los más fuertes protegiendo sus bienes e intereses del daño que puedan ocasionarles corporaciones con propósitos de lucro privado.

A través de la historia siempre ha existido la distinción entre las actividades estrictamente esenciales del Estado y las de los particulares; por ejemplo, en el siglo pasado como consecuencia del Liberalismo que sostenía como principio "dejar hacer, dejar pasar", el Estado intervenía poco en el desenvolvimiento económico de la sociedad, promoviendo así la libertad de empresa y de comercio; o el caso de los países socialistas que en los años 20's centralizaron su economía convirtiéndose el Estado en titular de las compañías de producción de bienes y servicios; aproximadamente en 1970 en muchos países, entre ellos México, la Institución Estatal diversificó su participación para crear satisfactores y prestar servicios a

través de algunos instrumentos de naturaleza administrativa como los fideicomisos o las empresas públicas. Estas formas de ser del Estado han buscado primordialmente la eficiencia y rentabilidad de su función.

Desde 1980 se manifiesta la necesidad de replantear el papel que debe jugar el Estado, puesto que las condiciones políticas, económicas y sociales que vive la comunidad internacional y cada país en particular han cambiado drásticamente, denotándose que el intervencionismo Estatal provoca el estancamiento de las actividades productivas, por lo que se ponen en operación programas de desestatización y privatización.

"La mayor parte de los Estados, a partir de la octava década del presente siglo han invocado el tema de la Modernización del Estado para hacer frente a los cambios que se observan tanto en el aspecto político como en el económico, buscando una mayor eficiencia del Estado y un menor gasto público corriente, para dedicar mayor porcentaje del producto interno bruto a inversiones y a gasto social".<sup>1</sup>

Los cambios políticos en el mundo, en particular en la Unión Soviética y Europa del Este, han motivado que las Naciones se orienten a una economía de mercado para hacerse más competitivas a nivel internacional integrándose incluso en zonas de libre comercio.

"Dos tendencias de tipo general caracterizan el cambiante contexto internacional de hoy en día: una de carácter económico y otra de orden estratégico y político. De un lado, la tendencia a la conformación de agrupaciones regionales de carácter comercial, el surgimiento de lo que algunos llaman también megamercados. De otro, el colapso del mundo socialista y su consecuencia internacional más significativa: el fin de la guerra fría, de la confrontación Este-Oeste"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, Pág. 5.

<sup>2</sup> Arriola Carlos/Compilador, Testimonios sobre el T.L.C., del Artículo El Cambiante Contexto Internacional a finales del Segundo Milenio, por Mario Ojeda, Primera edición, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México 1994, Pág. 15

### 1.1.1 Diversas Acepciones del Concepto Modernización.

En el Diccionario de la Lengua Española, el concepto modernizar se define como: "tr. Dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas", en tanto que "moderno, na (Del lat. de Casiodoro, *modernus*, y éste de modo, poco ha, sobre el modelo *hodiernus*) adj. Que existe desde hace poco tiempo...\\3. Que ha sucedido recientemente...\\6. Lo que en cualquier tiempo se ha considerado contrapuesto a lo clásico //7. pl. Los que viven en la actualidad o han vivido hace poco tiempo// a la moderna, o a lo moderno. m, adv. Según costumbre o uso moderno".<sup>3</sup>

La Modernización en el contexto del presente estudio, resulta un fenómeno actual de transformación básicamente encaminada a redefinir el papel que deben desempeñar tanto el Estado como los particulares en el proceso de Desarrollo Económico Nacional; sin embargo se presenta a nivel internacional, por ello no existe un concepto único de aplicación universal, ya que las modificaciones se han ido dando conforme a las condiciones internas de cada Nación, de acuerdo a sus necesidades y en respuesta a los cambios exteriores, no obstante, "la Modernización no es un concepto abstracto, útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de cada país, para producir riqueza y bienestar y su distribución equitativa."<sup>4</sup>

"En la actualidad resulta virtualmente imposible leer una publicación erudita en Ciencias Sociales sin tropezarse en algún lugar con los términos <<desarrollo>> <<Modernización>> <<industrialización>> u <<occidentalización>>. Por lo general, los significados de estas palabras se superponen, pero realmente todas

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena edición, Ed. Espasa-Calpe, Madrid 1970, Tomo IV Pág. 891.

<sup>4</sup> Modernización Financiera. Filosofía de la Modernización, Conferencia de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, dictada por Víctor Miguel Fernández Valadéz, México D. F. 17 de octubre de 1993.

ponen el acento sobre dos importantes aspectos. Uno de ellos es que las Naciones más pobres están interesadas en acrecentar su riqueza incrementando sus propias capacidades de producción. El segundo, relacionado con el anterior, se refiere al aumento de la diferenciación y la complejidad de los roles que existen en las sociedades en vías de desarrollo.”<sup>5</sup>

La Modernización es una expresión ambigua, pues no está claro si se trata de una consecuencia del propio proceso de desarrollo tecnológico o bien de una mera estrategia política que trata de obtener ciertos resultados sobre todo de carácter económico; sin embargo podemos concebirla como la construcción de un ordenamiento jurídico fundamentado en la primacía de la Ley, en la igualdad y en la generalización de las relaciones dinerarias del mercado.

Respecto a la concepción que se le ha dado en México a la Modernización, cabe destacar las siguientes características:

*Primera: La modernidad es la acción racional que las sociedades ejercen sobre sí mismas para desarrollarse y apareja la puesta en movimiento de ideas y de hombres, de capitales y de mercancías.*

*Segundo: La modernidad es una. Es la búsqueda de una mayor racionalidad en todos los ámbitos de la vida personal, así como social, económica y política. Sin embargo, los ritmos de construcción de la democracia y el crecimiento económico son distintos porque los supuestos en que se desarrollan son diferentes. Lo que se quiere subrayar es que resulta imposible promover uno, sin atender el otro.*

*Tercero: Aunque la modernidad es una, los caminos a la Modernización difieren en todos los países en todas las épocas.*

<sup>5</sup> Apter David, Estudio de la Modernización, Edición única en castellano traducida por Marta Silva, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1987, Pág. 99.

Los avances de la modernidad no son lineales ni se desarrollan al mismo ritmo en todos los frentes ya que diversos obstáculos sociales y resistencias personales frenan su avance.

Cuarta: La referencia a la modernidad proporciona unidad y continuidad al proyecto del país y la referencia a la Modernización permite el cambio y renovación en las estrategias.

Quinta: La Modernización siempre será un proceso que genera tensiones como todo proceso de cambio. Esta tensión es fuente de problemas y de divergencias, pero también fuente de renovación política, económica, científica y cultural.

Sexta: Las sociedades que se encierran en sí mismas para evitar el contagio de la modernidad son, por lo general, autoritarias, excluyentes y desiguales.

Séptima: El rechazo al cambio modernizador frena la creatividad individual y colectiva, el Desarrollo Económico y obstaculiza el mejoramiento social.”<sup>6</sup>

### **1.1.2 La Modernización en el Marco del Análisis Funcionalista**

La Modernización es una expresión utilizada frecuentemente en las Ciencias Sociales, en especial por la Sociología, pero a pesar de ello, es uno de los conceptos más controvertidos y menos comprendidos.

Los sociólogos estadounidenses Talcott Parsons, Willbert Moore y Aberle Cohen, como respuesta a las constantes críticas al método funcionalista por ignorar el tema del cambio y conflicto social, intentan aplicar categorías del estructural-funcionalismo para analizar el fenómeno de la Modernización, que en última instancia representa la transformación política, económica y social más reciente.

<sup>6</sup> Arriola Carlos, La Modernidad en el Pensamiento de Ernesto Zedillo, Edición única, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1994, Págs. 5-7.



Según esta visión existen cuatro aspectos que deben destacarse:

1º La Modernización consiste básicamente en un proceso hacia la modernidad, ello significa que una sociedad pasa por distintas fases durante su renovación a fin de adaptarse a su medio ambiente y lograr un desarrollo económico y social.

2º Presume la existencia de una comunidad tradicional y una moderna, o en términos abstractos Tradición y Modernidad como categorías universales.

3º Las sociedades pueden clasificarse según exhiban o no un conjunto de atributos correspondientes a las categorías antes citadas, esto es, se agrupan según su relativa modernidad.

4º La transición a la modernidad está determinada primeramente por la mezcla de los atributos correspondientes a ambas categorías y en segundo término por el eventual descenso de rasgos tradicionales y el ascenso de características modernas.

A esta teoría podemos objetarle que el cambio llámese político, social o económico es un fenómeno real y concreto de transformación y no sigue el mismo patrón en todas las comunidades, por lo que estos sociólogos llegan a un grado extremo de abstracción, pues incluso no aclaran en que consisten los rasgos que consideran modernos o tradicionales.

También en el contexto del análisis funcionalista, existen dos autores que han realizado significativas aportaciones respecto al fenómeno de Modernización: Samuel N. Eisenstadt y Carlota Solé. La posición de ambos resulta fácil de entender y verdaderamente aplicable a la realidad de nuestro país, pues toman como punto de partida para su estudio la complejidad de las relaciones internacionales y la política de Estado.

Los autores antes mencionados sostienen que el Desarrollo Económico de un país trae aparejado desorden y tensión social, por lo que se requiere que sus estructuras institucionales se transformen para hacer frente a nuevas y más complejas funciones; sin embargo, la Modernización como la entendemos hoy en día, sobre pasa el proceso de cambio natural que en un momento dado tiene que enfrentar un Estado, esto debido en gran medida a que los países anteriormente se encontraban en relativo aislamiento, lo cual permitía que los factores sociales o económicos quedaran limitados en sus efectos a una zona, mientras que ahora ante la creciente interdependencia y comunicación internacional, dichos resultados invaden las áreas más remotas, por ejemplo "Las nuevas prácticas económicas internacionales han hecho que los efectos de las alteraciones localizadas dentro de una economía rápidamente se difundan entre aquellas con las que tiene relación y así alcanzar a todas sin excepción".<sup>7</sup>

"En la esfera económica asistimos a la transición de unidades productivas de escala relativamente pequeña, tales como firmas familiares, pequeñas fabricas y empresas comerciales y de Banca al servicio de un mercado local, relativamente restringido hacia unidades productivas mayores, más centralizadas y burocratizadas, tales como grandes corporaciones, trusts, cadenas o combinaciones de empresas que operan en nuevos mercados más amplios y de gran escala".<sup>8</sup>

Atento a lo anterior, la Modernización resulta producto de la competencia económica y política internacional, por lo que hay que prestar especial atención al papel que desempeña la decisión por parte de los líderes y grupos de poder de los países subdesarrollados en llevar a cabo estrategias de Modernización, imitando o adaptando características de otras Naciones "avanzadas" que parecen contar con la fórmula del progreso, esto es, que mantienen una condición próspera en relación a la conducta atrasada de su propia sociedad.

<sup>7</sup> Valdez Abascal Rubén, La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pág. 105.

<sup>8</sup> Eisenstadt Samuel N., Modernización. Movimientos de Protesta y Cambio Social, Segunda edición en castellano traducida por Carlos Gallo, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972, Pág. 19.

Esta postura de imitación entraña diversos problemas:

-La modernidad no es un estado final, sino un objetivo variante, la comunidad que hoy aparece como moderna se convierte mañana en atrasada; por ello no podemos basar nuestro Desarrollo Nacional tomando en cuenta sólo las características de un país o un continente en especial, sino mantener una perspectiva acorde con la situación mundial de nuestros días.

-Algunas tendencias de la Modernización tales como el prestigio internacional o una economía equilibrada pueden presentarse o no, razón por la cual para implantar esta política de cambio en las estructuras sociales, económicas o jurídicas de un país, hay que determinar su viabilidad.

-Los intereses de grupo que fomentan la Modernización en el contexto de una ideología legitimadora, con frecuencia sólo justifican las necesidades de una Institución o clase social.

Recapitulando, los acontecimientos externos son a menudo decisivos para iniciar la transformación política, económica y/o social de una Nación y la Modernización en sí misma se reduce a la elección por parte de sus gobernantes de modelos implantados en otros países y formas propias de renovación; alternativamente un modelo específico puede ser impuesto por otro país para tratar de controlar la naturaleza y alcance del cambio en una determinada comunidad.

### **1.1.3 La Modernización como Idea de Progreso, Desarrollo y Cambio Social**

La mayoría identifica a la Modernización con algo bueno y deseable, mientras que para otros es algo que debe evitarse; pero se trata de un concepto ambiguo, lo cual crea confusión respecto a su verdadero significado, pues se le asocia erróneamente con desarrollo y progreso.

"El concepto desarrollo es de origen biológico, organicista, de influencia darwiniana, desarrollo lleva implícita la idea de fases o estadios de un proceso de evolución. Los biólogos utilizan el término desarrollo para expresar la aparición de un organismo adulto a partir de una célula"<sup>9</sup> esto es, se refiere al proceso natural que un ente experimenta durante su ciclo vital; por lo que la confusión entre desarrollo y Modernización se debe a que el método funcionalista compara a la sociedad con un organismo, pero en realidad, el único punto de contacto entre ambos términos es que la transformación social sigue determinadas fases; pero mientras el desarrollo designa cierto tipo de variaciones que representan un incremento cuantitativo, la Modernización es una noción más amplia porque además de variaciones cuantitativas comprende también elementos cualitativos.

"El concepto progreso tiene un marcado matiz filosófico. Vulgarmente suele confundirse con el de evolución, y ciertamente tienen alguna semejanza. Tanto la evolución como el progreso se refieren al cambio de una forma a otra por la acción de factores externos o internos; pero el alcance del término evolución llega nada más que hasta aquí, mientras que el progreso tiene connotación adicional. Se puede hablar de progreso, sobre todo en sentido social, únicamente cuando el cambio se dirige hacia una meta o finalidad conocida y deseada."<sup>10</sup> ello significa que exista una causa final para el cambio; no obstante, hay que reconocer que el sentido de los cambios y el ritmo que siguen es muy desigual ya que no hay progreso en la misma medida en todos los aspectos de la vida social; por ejemplo, las máquinas y técnicas de producción han experimentado un progreso extraordinario; en tanto que las formas de convivencia, las normas de conducta o las medidas aplicadas a la solución de problemas políticos, aún cuando han experimentado cierto grado de evolución quedan muy rezagados respecto al avance material, lo cual causa grandes

<sup>9</sup> Solé Carlota, Modernización: Un Análisis Sociológico, Primera edición, Ed. Península, Barcelona, 1976, Págs. 28-29.

<sup>10</sup> Nodarse José, Elementos de Sociología, Octava edición, Avelar Hnos. Impresores S.A., México, 1972, Pág. 242.

desajustes y conflictos sociales en nuestros días; por otra parte, aunque no siempre la prosperidad alcanzada en un sector determinado resulta ventajosa a la comunidad en general, la acción de ir hacia adelante, esencia del progreso, es una consecuencia lógica e inevitable de la dinámica social.

Tanto la Modernización como la noción de progreso se refieren a algo superior en términos de eficacia respecto a una situación anterior.

Considero conveniente para efectos prácticos definir al fenómeno de Modernización como un proceso contemporáneo de cambio social, entendiendo desde un punto de vista sociológico a dicho cambio, como una alteración en las formas y pautas de la vida social que busca corregir irregularidades; en este caso concreto, de las principales Instituciones Financieras, con el objetivo primordial de lograr bienestar material general, mejores oportunidades para todos, garantías para el desarrollo de la actividad económica e igualdad en el trato social; pero para lograr estas aspiraciones se requiere tener una clara conciencia de las condiciones y el modo de ser real de las estructuras que se desea enmendar, pues las medidas que pueden resultar un éxito en Inglaterra, Suecia o Dinamarca, bien pudieran constituir un fracaso en Cuba o en Venezuela.

#### **1.1.4 La Modernización y sus Raíces en el Contexto Cultural de Occidente.**

La Modernización en su origen se refiere a los cambios sociales, políticos y económicos que han sufrido las democracias de Estados Unidos y Europa; entonces "La Modernización en Europa Occidental y sus consecuencias directas -la de los Estados Unidos y la de los dominios de habla inglesa- fueron los únicos casos de Modernización autóctona y espontánea, es decir, de Modernización que obedeció casi exclusivamente a desarrollos internos desde el seno de la sociedad. Todos los casos posteriores de Modernización ocurrieron en una situación diferente, ya que el

impulso modernizador provenía, en grado considerable, desde afuera, mediante el choque de los nuevos sistemas políticos internacionales, económicos e intelectuales que siguieron a despertar de los cambios iniciales en el Oeste de Europa.”<sup>11</sup>

Por lo antes expuesto, Carlota Solé ha clasificado a la Modernización según su naturaleza en endógena y exógena, siendo la primera aquel proceso modernizante que puede darse solo en Occidente, ya que las transformaciones que tienen lugar en estas sociedades son debidas a su propia capacidad de cambio interno; en tanto que en la naturaleza exógena, los cambios se originan y producen desde fuera del sistema social; sin embargo siguiendo a Eisenstadt podemos afirmar que una sociedad puede verse forzada a modernizarse bajo el impacto de fuerzas externas, pero es esencial su capacidad de adaptarse a condiciones y problemas cambiantes mediante estructuras institucionales flexibles para afrontar los cambios que se presenten.

Otro aspecto que cabe destacar acerca de la teoría del autor anteriormente citado es su referencia al estancamiento aparente de los regímenes políticos o de los sistemas económicos atrasados que en principio habían despegado a la modernidad, no obstante, Eisenstadt es optimista al respecto, ya que asegura que esto no lleva necesariamente al agotamiento de la nueva estrategia implantada o a un retorno a ciertas formas sociales y políticas siempre que adapten la Modernización a sus circunstancias particulares.

## **1.2 La Modernización Financiera**

A fin de entrar de lleno al tema central del presente trabajo, considero conveniente desglosar algunos conceptos básicos para su comprensión.

Entendemos al Sistema Financiero como el conjunto de Autoridades de Regulación y Supervisión, intermediarios financieros bancarios y no bancarios que operan en el

<sup>11</sup> Eisenstadt Samuel N., Modernización. Movimientos de Protesta y Cambio Social, Segunda edición en castellano traducida por Carlos Gallo, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972, Págs. 116-117.

mercado, y a las entidades de apoyo o auxiliares de dichos intermediarios. "El Sistema Financiero es el lazo de unión entre aquellos que tienen bienes en exceso y quienes los necesitan. Ha de prever y satisfacer las pretensiones de la masa ahorradora, canalizando sus recursos hacia las necesidades de la masa inversora"<sup>12</sup>

Sector Financiero es la combinación de elementos que facilitan la transferencia interna o externa de recursos monetarios entre los agentes económicos. Los elementos componentes de un Sistema Financiero son en primer término, el dinero, los órganos reguladores, las Instituciones de intermediación y los instrumentos que utilizan para realizar su actividad.

Mercado: "En un sentido abstracto, mercado es todo lugar o espacio económico, definido para un bien, un servicio o un capital, por el encuentro del conjunto de las ofertas de vendedores y de las demandas de compradores de aquéllos, que se ajustan a un cierto precio. Es una manera de confrontación de oferta y demanda para el intercambio de productos, servicios o capitales."<sup>13</sup>

### **1.2.1 Origen y Desarrollo de la Noción Modernización Financiera**

Probablemente no se había vivido desde las décadas iniciales de este siglo (1920-1940) un momento en el cual la idea de emprender reformas en los Sistemas Financieros de un gran número de países, la materialización de las mismas en textos legales y en la realidad operativa de sus entidades, fuera algo tan generalizado.

Así, la mayor o menor autonomía que deben gozar los Bancos Centrales para el diseño y ejecución de las políticas monetarias, cambiarias o de crédito; las

<sup>12</sup> Diccionario de Banca, Antonio Martínez Cerezo, Cuarta edición, Ediciones Pirámide, Madrid, 1979, Pág. 176.

<sup>13</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta edición, UNAM, México, 1991, Tomo VI, Págs. 2118-2119.

actividades que deben realizar las demás entidades que componen al Sistema Financiero y la necesidad de fortalecer a las Autoridades de Supervisión dándoles elementos de acción más eficientes, son temas cuya discusión esta a la orden del día prácticamente en los cinco continentes.

Profundas modificaciones se han venido produciendo en los últimos años en diversas regiones, pensemos en la globalización de los mercados financieros, la crisis de la mayor parte de los Sistemas Bancarios mundiales o en los cambios sociales y políticos en un número importante de países; es evidente que frente a tales circunstancias, las estructuras financieras, en particular las Instituciones de Crédito deben reaccionar y adaptarse al igual que las normas que las rigen.

Pero el hecho de que tanto las causas mencionadas como las respuestas frente a las mismas se presentan con cierta simultaneidad, no debe conducirnos a pensar que estos procesos de reforma tienen necesariamente patrones comunes, por el contrario, es posible diferenciarlos en las diversas áreas geográficas del mundo.

### **1.2.2 La Modernización Financiera Mexicana como Instrumento Político.**

El proceso modernizador o Neoliberal como también ha sido llamado, inició en las Naciones más desarrolladas en los años 80's, coincidiendo con la crisis de nuestro país, lo cual nos impidió avanzar hacia esa misma modernidad que tiene como punto de partida la estabilidad política y el crecimiento económico a fin de permitir una menor intervención Estatal en las actividades productivas, así como la apertura de las relaciones comerciales con el exterior.

A pesar de esta situación adversa, México no pudo sustraerse a esta fuerza innovadora internacional, bien por no quedar rezagado en relación a otros países en detrimento de su capacidad económica o bien por las presiones de Estados Unidos.



La administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari notó que el modelo de desarrollo denominado Sustitución de Importaciones, basado en el papel activo del Gobierno para proteger a la Industria Nacional de la competencia del exterior mediante una serie de medidas restrictivas a los productos extranjeros como los aranceles, a la par que resguardaba a los nacionales con exenciones de impuestos o financiamientos de apoyo, no era suficiente ya que desde el inicio de la década pasada, nuestra producción empezó a mostrar incapacidad para crecer al ritmo de las necesidades de una población que aumentaba rápidamente; y por otro lado se evidenciaba que el mundo se perfilaba velozmente hacia la integración comercial a través de bloques económicos interdependientes como la Comunidad Económica Europea, por lo que las economías cerradas como la nuestra estaban condenadas al aislamiento mercantil o al atraso científico y tecnológico.

De ahí surgió la necesidad de una estrategia de Modernización con apertura comercial, tendiente a recuperar y sostener el crecimiento económico mediante políticas de estabilización de precios a través del el Plan Nacional de Solidaridad y la renegociación de la Deuda Externa.

Los objetivos de la reforma del Estado los contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y son, entre otros, los siguientes:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática y del bienestar social sobre bases productivas y permanentes.
- Saneamiento de la economía para alcanzar un crecimiento cercano al 6%.
- La Rectoría Económica del Estado en los términos previstos por el Artículo 25 Constitucional que a la letra dice:

“Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa *distribución del ingreso y la riqueza*, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad Económica Nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al Desarrollo Económico Nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al Desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del Desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y el uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al Desarrollo Económico Nacional, en los términos que establece esta Constitución.”<sup>14</sup>

La reforma del Estado en Materia Financiera significa apoyar una mayor competencia en los mercados internos y externos que propicie una amplia gama de servicios que cubran las demandas globales de los usuarios y promover el circuito ahorro-inversión a fin de captar recursos suficientes para atender las necesidades del sector productivo.

Respecto al actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cabe destacar que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995; sólo propone rumbos y criterios para el desarrollo del país, no metas cuantitativas y recomienda una reforma a la economía mexicana por medio del ahorro interno. Entre sus objetivos principales se encuentra el superar la crisis financiera, preservar los tratados internacionales y establecer alianzas comerciales estratégicas en el mundo.

### **1.2.3 Características Fundamentales de la Modernización a la Banca.**

En general se identifican tres fuerzas primordiales que propician el cambio en los Sistemas Financieros, sobre todo en el Sector Bancario: la internacionalización, la liberación o desregulación y la innovación.

- 1) La Internacionalización.- Este factor consiste en la interdependencia de las economías mundiales, traducida en nuestro país a la apertura de agentes e

<sup>14</sup> Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Leyes y Códigos, Anaya editores S.A., México D.F., Octubre de 1997, Págs. 35-36.

Instituciones Financieras extranjeras y la posibilidad para que nuestras entidades financieras nacionales realicen operaciones en otros países; esto es, la búsqueda de nuevos mercados a efecto de establecer sucursales o filiales y el otorgamiento de préstamos a deudores extranjeros.

2) Liberación o Desregulación.- Indudablemente la excesiva carga regulatoria pone en desventaja a las Instituciones de Crédito frente a otros intermediarios financieros no bancarios nacionales o extranjeros más libres en su actuación para responder a las cambiantes condiciones económicas; por lo que la liberación en México cubre un amplio programa de cambios que abarcan aspectos como la Reprivatización Bancaria, el incremento de autorizaciones para establecer Instituciones Bancarias de naturaleza comercial o la desaparición del encaje legal.<sup>15</sup>

La desventaja de la desregulación excesiva es que tiende a minar la estabilidad del sistema trayendo consigo quiebras y fusiones bancarias.

3) La Innovación.- Este factor se debe primordialmente a causas técnicas ya que con el desarrollo de una red mundial de telecomunicaciones y con la evolución de la informática se ha mejorado la capacidad de gestiones económicas de las empresas y de los Bancos.

En cuanto a las reformas a los Sistemas Bancarios de otros países de América Latina cabe destacar que tienden a facilitar la disminución de la propiedad Estatal en el Sector Bancario e introducir mayores posibilidades para que dicho sector reciba capitales extranjeros.

<sup>15</sup> El encaje legal consistía en la transferencia obligatoria que realizaban las Instituciones de Crédito al Banco de México de un porcentaje de los recursos que captaban, mismos que manejaba el Instituto Central devolviéndolos a los Bancos bajo un sistema selectivo a fin de que otorgaran préstamos en los sectores de prioridad económica que el propio Banco de México señalaba en sus circulares.

En abril de 1989, se determinó una reducción del encaje legal, fijándolo en un 30%, lo cual implicó la liberación del 70% de los recursos de la Banca Comercial; fue sustituido por una figura denominada coeficiente de liquidez, misma que desapareció en agosto de 1991 otorgando a los Bancos plena libertad para administrar sus fondos.

### 1.3 Las Instituciones de Crédito.

La actual Ley de Instituciones de Crédito menciona que el Sistema Bancario Nacional esta integrado por el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y por los Fideicomisos Públicos constituidos con fines de fomento económico.

*Gilberto Moreno Castañeda, citado por Mario Bauche establece que "la misión fundamental de las Instituciones de Crédito es, como refleja claramente su evolución, actuar como intermediarias en el crédito centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles, y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir."*<sup>16</sup>

Este mismo autor define al crédito bancario como " La Institución social por la cual los promotores de empresa tienen acceso en forma temporal y mediante una retribución que se llama interés a la riqueza capitalizada por el conglomerado social".<sup>17</sup>

Desde un punto de vista sociológico podemos entender como Institución cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o sociedad; son una creación humana, una estructura estable, pues aunque las normas que la regulan pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas, sus costumbres y códigos de conducta son resistentes a las políticas liberales a ultranza; por ello, es fundamental en el caso concreto de la Banca, crear marcos legales eficientes que en realidad propicien el crecimiento económico mediante una serie de estímulos y oportunidades de ganancia para la iniciativa privada.

<sup>16</sup> Bauche Garcíadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 30.

<sup>17</sup> Bauche Garcíadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 29.

De acuerdo a la definición de Joaquín Rodríguez Rodríguez, "Los Bancos es cierto que practican diversas operaciones de crédito; pero, en definitiva, todas ellas se condensan en el siguiente esquema: recoger dinero, realizando operaciones pasivas y proporcionar dinero mediante diversas operaciones activas. Pero tanto para recoger dinero, como para entregarlo, realizan contratos en serie, actos en masa...En resumen: la operación bancaria es una operación de crédito realizada por una Empresa Bancaria, es decir, en masa y con carácter profesional."<sup>18</sup>

Finalmente, es importante establecer las notas distintivas entre las Instituciones de Crédito y otros intermediarios financieros no bancarios como las Casas de Bolsa y las Sociedades de Inversión.

En mi opinión, la diferencia radica en que los Bancos captan y colocan recursos por cuenta propia, en tanto que las Casas de Bolsa colocan los recursos del público inversionista conforme a órdenes expresas del mismo, de tal forma que lo captado no representa un pasivo para el intermediario, ya que éste no se obliga como lo hace un Banco, a devolver el dinero porque los riesgos corren a cargo del cliente.

Por otro lado, las Sociedades de Inversión tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista y les esta prohibido recibir depósitos de dinero, practicar operaciones activas de crédito, anticipos o futuros, excepto sobre valores emitidos por el Gobierno Federal o avalados por Instituciones de Crédito.

### **1.3.1 Interdependencia del Sistema Bancario con la Economía Nacional.**

A manera de definición simplista, podemos entender como Economía Nacional al conjunto de ramas productivas y de trabajo en un país; abarca la industria, la

<sup>18</sup> Rodríguez Rodríguez Joaquín, Derecho Bancario, Octava edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Págs. 16-17.

agricultura, la construcción e incluso al Sistema Bancario; mientras que el Desarrollo Económico constituye un proceso interdependiente y cualitativo que busca elevar los niveles de bienestar y justicia social mediante la implementación de estrategias políticas coherentes.

"La importancia actual de la Banca radica fundamentalmente en su intervención en el fenómeno económico de captar fondos de quien los posee para derivarlos a quienes los necesitan, en forma masiva y profesional, utilizando toda la tecnología moderna que cada día es más sofisticada ampliando también el espectro de los servicios financieros que proporciona y ha extendido su red de oficinas, tanto en el país de origen, como ahora ya a nivel mundial"<sup>19</sup>

La función económica prioritaria de las Instituciones de Crédito consiste entonces en captar recursos del ahorro público fundamentalmente y transmitirlos a aquellos sectores que necesiten apoyo financiero para el desarrollo de sus actividades, sin dejar por ello de atender a la ganancia que presupone para estas Instituciones el desenvolvimiento de sus actividades convirtiéndose así en motor del Desarrollo Económico Nacional.

Es necesario considerar que el volumen de recursos que manejan los Bancos no es propio sino de terceros, por lo que deben cuidar el buen manejo de esos capitales ajenos, garantizar su recuperación a los ahorradores, y canalizarlos e invertirlos conforme a la política crediticia fijada por el Gobierno, de ahí que el Estado deba regular su sana operación, pues las Instituciones de Crédito no son cualquier empresa, un problema en ellas tiene hondas repercusiones sobre la confianza de la población y respecto al Sistema Económico; sin embargo, estas Instituciones Financieras de intermediación han sido uno de los sectores más avanzados e indispensables de la economía mexicana, por lo cual pueden superar crisis como la de 1982 o la de 1994.

<sup>19</sup> Acosta Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Pág. 267.

### **1.3.2 Las Instituciones de Banca de Desarrollo, Instrumento del Estado para la Rectoría Económica.**

Siguiendo a Carlos Felipe Dávalos Mejía, podemos definir a la Banca de Desarrollo como "El servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con carácter de S.N.C. presta una entidad de la Administración Pública Federal, por lo mismo, de manera invariable sometida a ésta en administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como a generar sus captaciones propiamente dichas, en función de una adecuada atención del correspondiente sector de la economía y del cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, exclusivamente."<sup>20</sup>

Desde hace mas de cincuenta años, el Derecho Bancario reconoció la diferencia entre la llamada Banca Comercial o Privada y la Banca Pública, esta última puede entre otros aspectos caracterizarse por:

- 1) Un Banco de Fomento se crea mediante una Ley del Congreso de la Unión.
- 2) Es una entidad de la Administración Pública Federal con carácter de Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.).
- 3) Sus captaciones, colocaciones o intermediaciones son determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de un Consejo Directivo.
- 4) En cuanto a su operación, la Banca de Desarrollo está limitada a los sectores económicos determinados por su Ley Orgánica.

<sup>20</sup> Dávalos Mejía Carlos Felipe, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Segunda edición, Ed. Harla, México, 1992, Pág. 190.



5) No disponen de una red de sucursales para la oferta de sus servicios, ya que su objeto social no consiste en integrarse competitivamente a los agentes de crédito, sino apoyar el desarrollo económico de un sector específico, concediéndole por ejemplo créditos con tasas de interés preferenciales respecto a las manejadas en el mercado.

6) Su marco normativo se encuentra básicamente en su propia Ley Orgánica en la Ley de Instituciones de Crédito y el régimen supletorio de esta última.

7) Esencialmente son entidades de propiedad Estatal, su capital social está representado por certificados de aportación patrimonial, mismos que tienen el carácter de títulos de crédito nominativos, divididos en dos series, la A que sólo puede ser suscrita por el Gobierno al menos en un 66%, y la serie B que representa el 34% restante y puede ser adquirido por personas privadas o públicas de nacionalidad mexicana.

8) Actúan como Banca de Inversión, es decir, como intermediario que canaliza sus recursos al capital social de empresas productivas.

La Banca de Fomento fue creada con el fin de promover financieramente y a través de otras medidas tales como asistencia técnica o programas de capacitación empresarial a los sectores económicos que por diferentes motivos se encuentran en situación desventajosa en el mercado. Vgr. rural, pesquero o del pequeño comercio a fin de procurarles un desarrollo mayor al que se observaría en condiciones normales. Por lo tanto, la justificación de la Banca de segundo piso no es la de hacer negocio, sino la de impulsar un sector hacia su expansión, no para obtener dinero de él, sino para apoyarlo en el sentido de combatir su atraso o fomentar su consolidación.

En el marco de la Modernización, la Banca de Fomento constituye un instrumento de apoyo del Estado en Materia Financiera, por lo que ha experimentado cambios en su concepción operativa, sobre todo a raíz de la crisis de 1994, a fin de lograr el fortalecimiento de sus finanzas y una mayor eficiencia en la derrama de sus recursos, apoyando sólo aquellos proyectos verdaderamente rentables desde un punto de vista técnico, económico y de productividad social.

La función del Sector Bancario de Desarrollo abarca los compromisos de apoyar a la industria, el comercio y los servicios, con particular énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa, además de promover el comercio exterior de México ofreciendo asistencia técnica a la infraestructura comercial.

Las Instituciones que actualmente conforman el Sistema Bancario de Fomento son: Nacional Financiera (Nafinsa), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Banco Nacional del Ejército Fuerza Aérea y Armada (Banjercito), Fideicomisos y Fondos de Fomento Económico.

### **1.3.3 Las Instituciones de Banca Múltiple como Empresa Mercantil y su Relación con los Usuarios.**

De acuerdo con la definición de Dávalos Mejía entendemos a la Banca Múltiple como: "El servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público, en el mercado nacional por una parte, y su colocación entre el público por otra, que presta una Sociedad Anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizadas para ello por el Gobierno Federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las Autoridades Financieras y las leyes del mercado"<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Dávalos Mejía Carlos Felipe, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Segunda edición, Ed. Harla, México, 1992, Pág. 189.

Las notas distintivas de la Banca Múltiple son las siguientes:

- 1) Se trata de una Institución creada mediante un contrato privado.
- 2) El servicio es prestado necesariamente bajo la forma de Sociedad Anónima (S.A.).
- 3) Dispone de un órgano de deliberación: la Asamblea de Socios.
- 4) Los Socios obtienen este status mediante la adquisición de "acciones".
- 5) La Banca Múltiple consiste en cualquier operación bancaria permitida por la Ley; pasivas, donde las Instituciones de Crédito recaban capitales –por ejemplo los depósitos bancarios o la emisión de obligaciones-; activas, aquellas operaciones mediante las cuales transfieren dichos capitales a quien los requiere –Vgr. apertura de crédito o créditos comerciales-, y de servicios que resultan una función complementaria de las Instituciones de Crédito a favor de su clientela, como las cajas de seguridad, el cambio de moneda, etc.
- 6) Generalmente cuenta con una red de sucursales para la oferta de sus servicios, lo que presupone una mejor atención al público usuario.
- 7) La Banca Comercial es un negocio que intenta obtener ganancias mediante la eficiencia de sus servicios
- 8) Su marco normativo se encuentra en la Ley de Instituciones de Crédito, el régimen supletorio de ésta, y en tanto que se trata de una organización contractual, en la legislación mercantil.

Algunos juristas como Mario Bauche Garciadiego y Jorge Barrera Graft han sostenido que las actividades bancarias se realizan por una empresa en forma masiva y con carácter profesional influenciados por el Código Civil Italiano de 1942 que incorporó el Derecho de Empresa.

La noción empresa esta ligada con el problema teórico de la subjetividad u objetividad de las relaciones reguladas por el Derecho Mercantil (sí se regula a los comerciantes o al acto de comercio en sí); se ha llegado a afirmar que la empresa es la base de esta rama del Derecho. El Doctor Acosta Romero la define como: "Un fenómeno sociológico y económico, la empresa no tiene caracterización jurídica propia; por tanto, la noción de empresario y el fenómeno como tal, no son nuevos en la historia de la humanidad. Se entiende por empresa la organización de capital, trabajo y elementos de la naturaleza para producir bienes o servicios. Desde un punto de vista muy genérico, ese fenómeno puede encontrarse tanto en la actividad pública, como en la actividad privada"<sup>22</sup>.

En atención al concepto anterior debemos entender que la mercantilidad está determinada a que la empresa privada realice actividades encaminadas a obtener las mayores ganancias en el menor tiempo posible, esto es, que su finalidad sea el lucro.

Desde el Código de Comercio de 1884, la legislación mexicana ha establecido que para dedicarse a la banca y el crédito, es necesario que la empresa adopte la forma de Sociedad Anónima por la amplitud de su marco normativo y la facilidad para su constitución, excluyendo de esta manera a otros tipos de sociedades mercantiles y a la persona física en este tipo de actividades.

El objeto social de la empresa mercantil Bancaria constituida como Sociedad Anónima es la intermediación del crédito en forma profesional, continua, habitual y reiterada, captando para ello recursos financieros del público y prestándolos a quienes los requieran.

<sup>22</sup> Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Pág. 122.

La importancia de las actividades realizadas por la Banca Comercial en relación con sus usuarios consiste primordialmente en la frecuencia con que el público general requiere sus servicios debido a la necesidad inaplazable de éstos por su utilidad.

La relación entre Banco y cliente en principio es privada, pero no opera totalmente el principio de la voluntad de las partes por la imposibilidad de que su precio obedezca sólo a las leyes ordinarias de la oferta y la demanda, pues debe salvaguardarse la solidez financiera de la Institución en beneficio de los propios usuarios; por ejemplo, en las operaciones pasivas de los Bancos las partes no pueden fijar los plazos, las tasas de interés ni las comisiones, ya que todas estas características son establecidas por una Autoridad Financiera: el Banco de México a fin de atender las necesidades de regulación monetaria y crediticia (Art. 48º de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, en lo sucesivo LIC).<sup>23</sup>

La actividad bancaria, como cualquier otra actividad económica, sólo se justifica en la medida en que busca atender las necesidades de los individuos y empresas tal como se manifiestan en el mercado, sin dejar a un lado la eficiencia, estabilidad y especialidad que presupone la función de los Bancos, condiciones que les permiten obtener la confianza de la clientela, para que ésta les entregue sus valores.

#### **1.3.4 Las Actividades de Banca y Crédito, Servicios Esenciales para la Comunidad.**

Desde un punto de vista jurídico, la unidad fundamental del Sistema Financiero mexicano es la llamada Institución de Crédito definida como aquella que presta servicios de banca y crédito, los cuales de acuerdo con el Artículo 2º, segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito vigente consisten en "... la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público,

<sup>23</sup> Artículo 48º de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cumplir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.”<sup>24</sup>

La actividad de banca y crédito en sentido amplio abarca muchos aspectos; en primer lugar, la estructura jurídica que determina las bases conforme a las cuales se crean las Instituciones de Crédito, se regula su actividad y se establecen sus derechos; la contabilidad a través de la cual los Bancos registran las operaciones que realizan para reflejar sus resultados que deben traducirse en el equilibrio económico de la Institución; la computación que acelera y perfecciona la actividad bancaria; la planeación administrativa que pretende lograr la expansión financiera o de servicios del Banco; el personal capacitado para cumplir con la función de intermediación del crédito y las sanas prácticas y usos bancarios para matizar la actividad de banca y crédito orientándola a impulsar el Desarrollo Económico Nacional y cuidar que los acreditados correspondan a la confianza que en ellos se deposita cumpliendo oportunamente con sus obligaciones, ya que los recursos de los Bancos provienen primordialmente del ahorro público.

Finalmente haré una breve referencia a los vocablos Banco, Banca y Crédito.

El concepto Banco es un término multívoco, es decir, una palabra que sirve para expresar ideas totalmente diversas, lo mismo ocurre con el vocablo Banca que se ha utilizado generalmente para referirse a varios Bancos. Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española, bajo el título de Banco, en sus acepciones 1ª, 4ª, 5ª y 10ª establece lo siguiente:

*“Banco (Del germ bank) m. Asiento de madera por lo común, con respaldo o sin él, en que pueden sentarse varias personas...//4. Mesa que usaban los cambistas //5.*

<sup>24</sup> Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Establecimiento público de crédito, constituido en sociedad por acciones. Según sea su ejercicio mercantil, se llama agrícola, de descuento, de emisión, de exportación, de fomento, hipotecario, industrial, etc. ... //10. p. us. El que cambia moneda”<sup>25</sup>.

En tanto que bajo el nombre de Banca se lee según las acepciones 6ª y 8ª lo siguiente:

“Banca (Del germ bank, banco) ...//6. Comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos, especialmente en comisión...//8. fig. conjunto de bancos o banqueros”<sup>26</sup>.

Por otra parte, el diccionario en comento determina al Crédito como:

“Crédito (Del lat. *credítum*) m. Asenso //2. Derecho que uno tiene a recibir de otro alguna cosa, por lo común dinero. //3. Apoyo, abono, comprobación. //4. Reputación, fama autoridad. Tórnase por lo común en buena parte. //5. Carta de Crédito. //6. Situación económica o condiciones morales que facultan a una persona o entidad para obtener de otra fondos o mercancías. //7. Opinión que goza una persona de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga //abierto, letra abierta// público. Concepto que merece cualquier Estado en orden a su legalidad en el cumplimiento de sus contratos y obligaciones. //abrir un crédito a uno.Fr. Com. Autorizarlo por medio de documento para que pueda recibir de otro la cantidad que necesite o hasta cierta cantidad.// Prestar dinero sin otra seguridad que la del crédito de aquel que la recibe. //dar crédito. Fr. crear. // sentar, o tener sentado uno el crédito. Fr. Afirmarse y establecerse en la buena fama y reputación del público por medio de sus virtudes, de sus letras o de sus loables acciones.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena edición, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970, Tomo I, Pág. 161.

<sup>26</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena edición, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970, Tomo I, Pág. 161.

<sup>27</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena edición, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970, Tomo II, Pág. 378.

Atento a lo anterior podemos definir al Crédito como la obtención de dinero bajo la promesa de realizar el pago de un interés en una fecha futura; en mi opinión, encontramos tres aspectos primordiales en su concepción:

- 1) El crédito es un derecho personal, dada la confianza que debe inspirar quien lo solicita.
- 2) Implica tanto la obligación del acreditado de entregar lo prometido, como el derecho del acreedor para exigirlo.
- 3) En la práctica, las operaciones de crédito consisten primordialmente en obligaciones monetarias.



## **CAPITULO II**

### **NOCIONES HISTORICAS.**

#### **2.1 Orígenes de la Actividad Bancaria en el Mundo.**

El origen de la actividad de banca y crédito no tiene nada de moderno, ya que se remonta al comienzo de la historia; de igual forma su evolución y desenvolvimiento han estado unidos al desarrollo social, cultural, económico y jurídico del hombre; por ello, puedo atreverme a decir que no concibo una civilización sin las funciones bancarias.

Hammurabi, sexto rey de la dinastía amorrea de Babilonia, mando grabar en estelas de piedra un conjunto de leyes conocido como el Código de Hammurabi, mismo que esta considerado como la primera legislación jurídica en el mundo pues data del año 1792 a.C. aproximadamente; en dicho Código encontramos normas concernientes a la actividad bancaria, hace mención de instrumentos de crédito, procedimientos judiciales, banqueros y usureros. Como ejemplo de estas normas fija un interés del 20% para préstamos en oro y plata, y para los de mercancías, un 33%.

Esta serie de leyes y principios relacionados con la función de intermediación tuvieron vigencia por más de quince siglos.

No obstante, no podemos afirmar que ya existían Bancos como en la actualidad; *realmente quienes concedían esta clase de créditos eran familias ricas y poderosas que se dedicaban al negocio de prestar dinero sobre firmas personales, propiedades o cosechas, que eran embargadas con anterioridad para así asegurar el pago de las cantidades de metales prestados.*

El pueblo Hebreo tenía prohibido hacer préstamos y cobrar por ello réditos a otros miembros de su raza; sin embargo, el mutuo con interés estaba permitido siempre y cuando el deudor fuera extranjero, por esta razón los Hebreos llegaron a ser los banqueros de otras poblaciones de Oriente.

En el desenvolvimiento del crédito y el tráfico de dinero los Templos de Grecia jugaron un papel importante, ya que contaban con un patrimonio enorme formado por donaciones de los devotos y por depósitos de los ciudadanos, que atraídos por la confianza que les inspiraban los sacerdotes, daban en custodia sus bienes, mismos que ingresaban al patrimonio del santuario cuando el depositante no los reclamaba. Derivado de lo anterior, los sacerdotes comenzaron a realizar operaciones con capitales ajenos.

"La moneda aparece en Grecia alrededor del año 687 antes de nuestra era, atribuyéndose su invención a Gyges, quien ideó sustituir los lingotes de plata de peso y forma variables, por fragmentos de metal uniformes acuñados por medio de una señal que garantizase oficialmente su valor".<sup>28</sup> A esta moneda se le denominó en Atenas "dracma".

En el siglo VI a.C. aparecieron en Grecia los primeros banqueros denominados "trapezas" que prestaban con interés. Los banqueros griegos ejercieron el comercio del dinero tanto con capital propio como ajeno, llevando a cabo diferentes operaciones de crédito, para ello manejaban libros en los cuales anotaban cuidadosamente todos y cada uno de los negocios que realizaban; estos libros eran considerados como pruebas en los juicios, aunque no como pruebas plenas, ya que en ese entonces no existían normas jurídicas que les dieran ese carácter.

<sup>28</sup> Bauche Garciadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México 1981, Pág. 2.

Debido al gran número de operaciones comerciales que realizaban los griegos con otros pueblos, se practicaba el intercambio de monedas extranjeras, por lo que surge la figura del "colubista", cambistas griegos cuya obligación fundamental consistía en asegurarse de la autenticidad y valor de dichas monedas.

Cabe destacar que este pueblo también practicaba el financiamiento para emprender negocios marítimos, denominado préstamo a la gruesa, el cual dio lugar al contrato moderno de seguro marítimo. Nuestro sistema de depósito se basa en el de los griegos que incluso conocían la diferencia entre depósito regular e irregular.

En los primeros años de la historia de Roma no se sabe a ciencia cierta acerca de la existencia de Bancos o banqueros. La economía romana de los primeros siglos posteriores a la fundación de la Ciudad Eterna, resulta principalmente doméstica y agrícola; la casa o "domus" es el centro donde se produce todo lo necesario para sus moradores, los cuales llevan a cabo intercambio de mercancías, exclusivamente dentro de la familia de la misma "gens" y no para revenderlas. Al paso que esta Civilización va conquistando el Mediterráneo empieza a sufrir transformaciones en su economía rudimentaria y poco después comienza a practicar el comercio con otros pueblos.

De acuerdo a la "Lex Claudia", a los patricios les estaba prohibido intervenir directamente en negocios mercantiles; sin embargo, los miembros de la nobleza participaban soslayadamente a través de sus libertos en el comercio.

Durante el Imperio Romano, los banqueros se agruparon en corporaciones de carácter religioso y profesional, a pesar de ello, estas organizaciones no estaban dotadas aún de personalidad jurídica.

Otra figura que sobresale en el Derecho Romano es la del "argentarii", banqueros que poseían sus propios establecimientos conocidos con el nombre de "tabernas" o

"mensae argentariae" y que tenían la obligación de llevar registro de todas sus operaciones en libros, asimismo cada cliente debía llevar su propia cuenta, "ratio" de las transacciones efectuadas con los banqueros. Los "argentarii" realizaban tres tipos de depósito: el depósito gratuito, el depósito por el que se recibía una contra prestación y el depósito ficticio.

En general se exigía que el depositario devolviera otro tanto exactamente de lo depositado, a menos que diera al depositante una cosa equivalente de la misma calidad y especie, en este último caso frecuentemente existía otro contrato que estipulaba el pago de intereses; el depósito ficticio se refería a asientos contables que no implicaban la transferencia material de los fondos y la obligación se perfeccionaba exclusivamente si las anotaciones se llevaban a cabo en los libros de las personas que intervenían en la operación.

En la Edad Media se exige a los "argentarii" prestar juramento de que el registro de sus operaciones se apegaba a la verdad, con lo cual este documento comienza a adquirir la característica de público.

El Imperio Romano fue decayendo a partir del siglo III d.C.; el comercio desaparece casi por completo, la moneda sufre alteraciones y los caminos son intransitables. Todos los progresos alcanzados por la Civilización Grecolatina van desapareciendo cuando el mundo romano se vio invadido por los bárbaros.

Los disturbios políticos y las guerras que se sucedían una tras otra en la Edad Media hicieron imposible que el comercio y la industria se desarrollaran; además el desenvolvimiento de la actividad bancaria se vio frenado por la doctrina de la Iglesia, la cual prohibía el préstamo con interés entre los cristianos, ya que estimaba que el dinero no era por sí sólo productor de ingresos y por ello no debía exigir remuneración alguna por prestarlo a alguien porque esto significaba una injusticia.

Esta prohibición detenía las operaciones de crédito típicamente bancarias, pues el interés no era considerado únicamente como una compensación de la ganancia que dejaba de percibir el prestamista al privarse de su capital, sino también como el precio del servicio rendido al deudor; así por mucho tiempo los judíos fueron casi los únicos prestamistas de dinero, no sólo porque las penas eclesiásticas, la excomunión y el negarles cristiana sepultura no les quitaba el sueño, sino también porque otras actividades como la adquisición de inmuebles les estaban vedadas.

A partir del siglo XIII, las Cruzadas contribuyeron al renacimiento de la actividad bancaria, ya que los reyes o señores feudales que las organizaban tenían necesidad de fondos para poder equipar y armar sus ejércitos, así como para pagar los rescates en caso de que sus elementos fueran hechos prisioneros; de este modo los banqueros comenzaron a adquirir importancia, como ejemplo de ello tenemos a los Lombardos, banqueros italianos de los gobernantes franceses y germanos.

En la Edad Media, el crédito adquiere relevancia, la actividad financiera surge sin la intervención del Estado, pero luego éste se ve obligado a crear sus propias Instituciones Crediticias debido a las quejas de los ciudadanos relativas al abuso de quienes ejercían esta actividad, y quizá también porque así convenía a sus intereses.

El Banco de Venecia, fundado en 1171, fue una Institución creada para asumir la deuda pública generada por esta provincia para financiar sus múltiples guerras.

"La Taula de Cambi" fue otro Establecimiento Bancario de la Edad Media, fundada en 1401 como Banco Público, tenía entre otras facultades la de otorgar financiamiento ilimitado al municipio de Barcelona, siempre y cuando las solicitudes de crédito fueran aprobadas previamente por el Consejo de los Cien.

A pesar de que existían algunos Bancos Públicos, la mayoría aún se encontraba en manos de banqueros privados que cometían graves abusos empleando el dinero en negocios de alto riesgo y especulación, situación que originó frecuentes quiebras.

El Renacimiento inició con la caída de Constantinopla en manos de los turcos en 1453, esta situación ocasionó que se cerraran los caminos de Asia y el Mediterráneo, el comercio ya no se pudo realizar por las vías tradicionales, lo que trajo como consecuencia la ruina de los banqueros y de cierta manera forzó la búsqueda de nuevas rutas marítimas, misión que fue emprendida por los portugueses y españoles así, en el año de 1489, Vasco de Gama llegó a la India y en 1492 Cristóbal Colón, en su cuarto viaje de expedición, descubrió el Continente Americano; estos acontecimientos propiciaron un notorio incremento en la actividad comercial, industrial y bancaria.

Del siglo XV al XVII encontramos prestamistas privados que por su riqueza adquieren peso político y fundan verdaderas estirpes familiares de banqueros, entre los que destacan los Médicis de Florencia y los Fugger de Augsburgo; surgiendo así la profesionalidad bancaria y el establecimiento de sucursales.

Mario Bauche afirma que los banqueros alemanes de esta época fueron los primeros en comprender que el ahorro tendía a democratizarse, por lo que buscan captar el ahorro privado de todas las clases, otorgando a los pequeños depositantes un interés fijo aproximado del 5%.<sup>29</sup>

Los ejemplos de Instituciones de Crédito mencionados a continuación son a título de ilustración porque implantaron métodos, sistemas o contratos que influyeron a la totalidad de los Bancos posteriores.

Entre 1584 y 1587 se fundó en Venecia el Banco "Della Piazza del Rialto" que contaba con la garantía del Senado, esta Institución procuró la circulación de los recibos de depósito al endosarlos sobre un modelo uniforme que estipulaba el pago de un interés.

<sup>29</sup> Bauche Garcíadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, Págs. 12-14.

En el año de 1609 se fundó el Banco de Amsterdam el cual, bajo garantía del Gobierno, opera exclusivamente mediante el depósito en especies metálicas, ya que después de la Guerra de los Treinta Años, en Europa se presentó un grave problema en el comercio pues cada provincia, ciudad o principado tenía su propio sistema monetario y acuñaban moneda; aunado a esto cabe señalar que la producción de plata proveniente de las Colonias hacía inestable el mercado cambiario, porque continuamente variaba el precio entre la plata y el oro.

La práctica europea de emitir títulos de crédito sustitutos de la moneda fue iniciada por el Banco de Estocolmo en 1650, al liberar al Banco de la conservación en caja de la totalidad de las especies metálicas depositadas por sus clientes; la Banca de Estocolmo emitió billetes al portador que no pagaban interés y circulaban como moneda en Suecia; es decir, el certificado de depósito se convirtió en un verdadero título de crédito. En su comienzo este Banco fue privado, pero ante dificultades financieras se transformó en público con la denominación de Banco Real, implantando el crédito hipotecario o territorial.

En 1694 se expidió en Inglaterra una ley parlamentaria llamada "The Tonnaage Act", que autorizó la fundación de un Banco de Emisión bajo la denominación de "The Governor and Company of the Bank of England" que en sus inicios fue un Banco Privado que podía recibir depósitos a interés así como emitir billetes al portador negociables y de valor fijo.

El principio de la Banca Norteamérica fue marcado con la apertura de los Bancos de Filadelfia, Massachusetts y Nueva York alrededor de 1780, posteriormente se constituyó una Institución Crediticia estadounidense que emitía sus propios billetes, los cuales tuvieron amplia circulación y demanda; sin embargo, el Congreso se negó a renovar su permiso para operar debido quizá al temor de que se centralizara el poder monetario en una sola Institución.

"A principios del siglo XIX se constituye la técnica bancaria moderna. Los Bancos tienen a su disposición instrumentos de una gran perfección: la letra de cambio endosable, el billete de banco, el cheque y el título. En adelante son los banqueros los que habrán de cuidar, de animar y de controlar el movimiento de los negocios. Dispensadores de crédito, son en consecuencia los dispensadores de la energía creadora y de la riqueza"<sup>30</sup>.

También en el siglo XIX tuvo lugar el nacimiento formal de los Bancos Centrales de carácter Estatal que contaban con el monopolio de emisión de moneda; el origen de este tipo de Banco se suscitó cuando las Instituciones de Crédito creadas con capital privado comenzaron a presentar falta de uniformidad en sus operaciones y quiebras recurrentes, lo que motivó a los principales Gobernantes de Europa y América para fundar Bancos oficiales como principales entidades de emisión que controlaran la ampliación y/o reducción de la oferta del dinero y del crédito, sometiendo a los Bancos Comerciales a sus reglas y políticas; esto es, la Banca Central surge como una solución lógica a las necesidades del mercado; esto orilló a las Instituciones de naturaleza comercial a realizar algunas operaciones especializadas, tales como la llamada Banca Financiera o la Hipotecaria.

## **2.2 Breve Referencia a la Historia de la Banca en México Independiente.**

La Independencia de la Nueva España, tras once años de lucha continua, provocó, entre otras tantas cosas, el trastorno del comercio y en general de la vida económica del recién configurado país; la guerra dejó vacíos los campos, perturbó una incipiente industria, causó la salida de grandes capitales de la Nación y modificó totalmente los cauces ordinarios de la actividad financiera.

<sup>30</sup> Bauche Garciadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 19.



Por cerca de cincuenta años, nuestro país se vio inmerso en contiendas civiles, militares y en antagonismos de grupos, hasta que gradualmente se definieron sus Instituciones Políticas; durante ese período crítico se confirmó la posición de México como entidad soberana, aunque en los conflictos bélicos con el exterior se perdió gran parte del Territorio Nacional.

El Estado vivió en desequilibrio permanente por la escasez de ingresos fiscales debido a la decadencia de fuentes tributarias, y hubo que acudir de un préstamo a otro como única solución para atender los gastos públicos. Desde los primeros años de nuestra autonomía, quedo planteada una deuda pública herencia del Gobierno Virreinal y de la contienda insurgente; ante tales circunstancias de depresión económica y carencia de capitales, el crédito fue escaso y de carácter usurario.

De ese modo, el desarrollo de empresas productivas a través de inversión de capital resultaba difícil, independientemente de la falta de seguridad pública y estabilidad política por las luchas internas y las sostenidas con el extranjero. Prácticamente no existían en el país recursos para conceder financiamientos a base de créditos; y mucho menos, dichos créditos podían ser otorgados por organizaciones profesionalmente habilitadas y reguladas para tal fin.

Por lo que respecta a los fondos de la Iglesia, estos se mantuvieron invertidos, como tradicionalmente había ocurrido, en préstamos con garantía sobre bienes raíces.

En 1830, durante el mandato de Anastasio Bustamante se puso en marcha la idea del Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, Lucas Alaman para crear el primer instrumento crediticio que haya existido en nuestra vida independiente: "El Banco del Avío"; este Banco tenía como propósito alentar a los empresarios y al capital privado a invertir en la Industria Nacional, ofreciéndoles la oportunidad de obtener maquinaria y crédito a réditos muy inferiores a los del mercado.

La facultad de impartir ayuda financiera a ciertas empresas seleccionadas, dotaba al Gobierno de un instrumento para influir en el ritmo y dirección del Desarrollo Económico Nacional.

Cabe subrayar que la Junta del Banco, al formular las reglas para los préstamos no tenía precedente alguno en que apoyarse, tampoco contaba con la guía que el Poder Ejecutivo debió haber aportado en forma de reglamento; por lo tanto, es entendible que con un capital aproximado de un millón de pesos, se otorgaron durante los primeros meses de existencia del Banco financiamientos más allá de su capacidad, lo cual provocó su decadencia; y aunque en 1935 se expidió el "Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección de Banco de Avío", la publicación del mismo fue extemporánea, pues el Banco ya no podía hacer frente a los compromisos contraídos; es así como en septiembre de 1842, el General Santa Anna expidió su decreto de disolución.

Para el año de 1836, la moneda de cobre había llegado a convertirse en un grave problema para nuestro país, ya que circulaba en grandes cantidades, falsificada en su mayor parte y con valores variantes que de ninguna manera correspondían a la porción de metal que contenía; ello significaba que estaba desvalorizada y sin ley ni tipo para su cambio respecto a las demás monedas, lo cual ocasionaba serios perjuicios en las transacciones y operaciones de pago. Ese perjuicio lo resentían de manera principal las masas pobres de México que recibían sueldos en moneda de cobre. Ante este conflicto resultaba preciso cancelar esta moneda reemplazándola por otra más sólida en forma tal que los poseedores de la misma pudieran ser indemnizados; para lograr estas finalidades se expidieron las "Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, por lo tanto, se manda cesar la acuñación de ésta y otras prevenciones sobre moneda que no sea de oro o plata" en enero de 1837.

Un aspecto trascendente de este Banco consistió en que su dirección estaba a cargo de personas de distintas clases sociales, pues como la clase más afectada por la desvalorización fue la proletaria, era necesario que los sujetos pertenecientes a ella tuvieran participación en la reglamentación y vigilancia de la liquidación de la moneda de cobre a fin de evitar posibles conflictos de interés; el artículo 6º de las bases, autorizaba al Banco para negociar préstamos extranjeros.

Aunque fueron considerables los fondos asignados a esta Institución, el resultado que se obtuvo con su establecimiento fue infructuoso, pues en realidad, el Banco de Amortización al que se designó como "Nacional", tuvo limitada importancia dentro de la vida económica y crediticia del país, además de una duración breve que no alcanzó los cinco años, convirtiéndose en un simple instrumento del Gobierno Federal para resolver determinados problemas monetarios y tratar de conseguir algunos préstamos internacionales. Finalmente el Presidente Santa Anna decreto la extinción de dicho Banco en diciembre de 1941.

En conclusión, el Banco del Avío tenía como objetivo estimular el desarrollo de la naciente Industria mexicana, particularmente la rama textil; mientras que el Banco Nacional de la Moneda de Cobre hizo frente a un problema monetario específico, por lo cual no pueden considerarse como Instituciones de Crédito en el sentido estricto de la palabra; sin embargo, podemos observar que en México Independiente, los antecedentes de la Banca de Fomento o Pública son anteriores a las primeras experiencias en materia de Banca Comercial.

Una característica que imperó hasta 1864 fue la carencia de especialización bancaria, ya que no hubo durante este período de la historia de nuestro país Instituciones cuya misión específica y fundamental fuera prestar el servicio de banca y crédito. Debido a tal situación no existía una verdadera regulación especial para los Bancos, y el tratamiento que daba la legislación a las casas que prestaban dinero, era el mismo que se aplicaba a cualquier establecimiento de naturaleza mercantil.

Las casas comerciales resultaban en cierta forma una clase de Bancos, ya que además del capital propio disponían del de otras personas, cuya actividad profesional no era el comercio, pero que teniendo riqueza y evitando involucrarse directamente en asuntos mercantiles, entregaban su dinero y recibían a cambio un interés anual o participaban de las ganancias de los negocios que realizaba la casa. El progreso de estos establecimientos dependió en gran medida de la confianza que el público depositaba en ellos.

Conviene destacar que a falta de una legislación especial, la Banca se regía por Códigos Mercantiles, principalmente por las Ordenanzas de Bilbao de 1737, las cuales establecían que para dedicarse al comercio era necesario:

- a) Ostentarse públicamente como comerciante.
- b) Tener concesión del Estado.
- c) Contar con varias personas obligadas "insolidum".
- d) Las mujeres estaban excluidas de este tipo de actividades.

Durante el Gobierno de Santa Anna, Teodosio Lares, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, llevo a cabo la elaboración del Código de Comercio de 1854. El Código Lares, nombre con el que se conoce a este ordenamiento, es el primer Código de Comercio mexicano, contiene más de mil artículos que establecen las medidas para regular y fomentar la actividad comercial; no distingue entre Bancos y otras empresas mercantiles por lo que las disposiciones aplicables a unos y otras son las mismas; a continuación me referiré a algunas de ellas:<sup>31</sup>

Artículo 12. Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas Naciones y lo que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros.

<sup>31</sup> Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Págs. 62-63.

Artículo 13. Los extranjeros comerciantes, en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a las leyes del país y especialmente al Código de Comercio, *sin* que por su calidad de extranjeros puedan pretender privilegios o mayores derechos que los que la ley concede a los mexicanos.

Artículo 14. Todo comerciante, para serlo, obtendrá una patente del Tribunal Mercantil respectivo, y al efecto se matriculará en la Secretaria de este mismo, *haciendo una declaración por escrito en la que expresará su nombre y apellido, estado y naturaleza, su ánimo de emprender la profesión mercantil y si la ha de ejercer por mayor o menor, o bien de ambas maneras, como también la clase o ramo a que especialmente se dedique.*

Artículo 15. El Tribunal Mercantil no podrá negar la patente sino en caso de incapacidad legal del que la solicite, la resolución negativa del Tribunal recaerá sobre prueba de la incapacidad de la persona y se citará la ley en que se funda.

Artículo 16. Hecha que sea la declaración de la matrícula, el Tribunal Mercantil mandará hacer el asiento en el libro respectivo y expedición de la patente gratis.

Artículo 18. Los negociantes en cambios, letras, pagarés y todo género de papeles de crédito, están obligados a la matrícula, aunque no tengan almacén tienda ni escritorio abierto.

Artículo 19. No se inscribirá en la matrícula del comercio a los que giraren cantidades tan cortas, que los negocios que de ordinario puedan ofrecérseles en el orden judicial, no deban decidirse por el Tribunal de Comercio por su corto monto. Cada Tribunal Mercantil fijará, atendidas las circunstancias del lugar, el mínimo de capital en giro, que haya de exigirse para la matrícula.

Resulta importante señalar que la influencia extranjera que tuvo el Código Lares se debe a que en México no existían antecedentes concretos sobre *Materia Bancaria*, en

sí, las operaciones de crédito que realizaban las casas comerciales no constituían su objeto principal, sino más bien actividades eventuales, nota distintiva de un Banco cuyo objeto social consiste en llevar a cabo operaciones de crédito. Independientemente de lo anterior, el establecimiento de un sistema de crédito no podía depender tan sólo de elaboraciones técnicas legalmente formalizadas, porque faltaba la materia prima indispensable, es decir, los recursos, mismos de los que carecía el Gobierno y aún los particulares, puesto que el país no había gozado de un lapso pacífico suficiente en el que se restablecieran las fuentes de producción y la economía en general.

Entre tanto, la iniciativa del capital extranjero particular iba a realizar lo que nuestras leyes no pudieron lograr: la fundación del primer Banco mexicano.

Durante el Imperio de Maximiliano se derogaron las Ordenanzas de Bilbao, y se declaró vigente el Código de Comercio Lares, el cual había sido desconocido por los liberales cuando Santa Anna fue derrotado. De conformidad con el Código en comento, Guillermo Newbold obtuvo el 22 de junio de 1864, la patente y matrícula de una sucursal de la sociedad inglesa denominada "London Bank of México and South América Limited", protocolizándose su escritura y estatutos en mayo del siguiente año.

Dado que la casa matriz de esta Institución se encontraba ubicada fuera del país resulta difícil conocer su balance, montos de capital, publicaciones financieras e incluso su organización durante los primeros años de su funcionamiento en México.

El Banco de Londres, México y Sudamérica <sup>32</sup> emitía billetes pagaderos a la vista y de circulación voluntaria, recibía depósitos, hacía préstamos y atendía el servicio de

<sup>32</sup> Bauche Garcíadiago Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 21. Posteriormente se llamo Banco de Londres y México S.A., hasta el 1º de julio de 1977, en que cambió su denominación a Banca Serfin S.A. (primeras letras de Servicios Financieros Integrados), con motivo de la fusión de otras Instituciones de Crédito, para integrar la Banca Múltiple.

giros sobre el exterior. Al parecer, los mayores méritos de esta Institución consistieron en familiarizar al pueblo mexicano con el uso del billete bancario y operar con prudencia y acierto, cumpliendo puntualmente sus obligaciones alejándose de los negocios arriesgados, logrando por ello su consolidación.

En 1881, el Consejo de Administración del Banco Franco-Egipcio, domiciliado en París, comisiono al señor Eduardo Noetzlin, para que obtuviera del Gobierno del General Manuel González una concesión a fin de crear en México un Banco Nacional. Esta propuesta fue aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de noviembre de 1881.

Es oportuno destacar que con esta concesión dio comienzo la intervención Estatal en la regulación de los Bancos.

Las estipulaciones más importantes del acuerdo celebrado entre el Gobierno Federal y el Banco Nacional Mexicano revelan algunas características de la política económica y orientación jurídica que se desarrollarían más claramente durante la siguiente administración del General Porfirio Díaz, características que conformaron un marco de apertura y liberalidad enfocado principalmente hacia la inversión europea.

Poco después surgió el Banco Mercantil cuyo capital ordinario estaba casi íntegramente suscrito por españoles; al principio se produjo una grave competencia entre el Banco recién creado y el Nacional Mexicano, pero posteriormente ambas Instituciones se fusionaron el 31 de mayo de 1884, surgiendo desde entonces el Banco Nacional de México, que continúa funcionando en la actualidad.

La primera regulación que se despachó en México en Materia Bancaria se encuentra incluida en el Código de Comercio de 1884, que en su título XIII contiene las condiciones a las que debían sujetarse el funcionamiento de las Instituciones de

Crédito ya establecidas o por establecerse en el país. A continuación me permito hacer una síntesis de las normas concernientes a la actividad de banca y crédito<sup>33</sup>:

- a) Para el establecimiento de un Banco de Emisión, Circulación, Depósito, Hipotecario o con cualquier otro objeto de comercio, se requería obtener previamente autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así mismo esta Secretaría tenía que aprobar sus estatutos.
- b) Se exigía un capital mínimo.
- c) Constituirse como Sociedad de Responsabilidad Limitada o Sociedad Anónima, compuesta al menos por cinco socios fundadores.
- d) Los Bancos de Emisión debían constituir un depósito o dar una fianza, de manera que la emisión de billetes estaba reglamentada. Los Bancos Hipotecarios no podían emitir billetes, pero sí bonos hipotecarios.

El 15 de septiembre de 1889, se expidió un Código de Comercio, que en su título XIV contenía disposiciones concernientes a las Instituciones de Crédito, retornando al sistema prevaeciente antes de la promulgación del Código de 1884, o sea, al otorgamiento de una concesión-contrato por parte del Gobierno Federal aprobada mediante una Ley del Congreso de la Unión, lo que daba como resultado una figura muy distinta de la concesión tal y como la conocemos en la actualidad.

La verdad es que el Código de 1889 no agregaba nada nuevo en materia de Legislación Bancaria, sólo se limitaba a dar una pauta de espera hasta que se creara una ley especializada para las Instituciones de Crédito.

<sup>33</sup> Rodríguez Rodríguez Joaquín. Derecho Bancario, Octava edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Págs. 24-25.



Posteriormente el Ejecutivo Federal, con autorización del Congreso de la Unión expidió la "Ley General de Instituciones de Crédito" que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1897.

La Ley de 1897, tiene particular importancia para el presente estudio dado que constituye el primer cuerpo jurídico independiente especializado en Materia Bancaria.

Algunos rasgos sobresalientes de este ordenamiento jurídico fueron los siguientes<sup>34</sup>:

1) Esta Ley impuso limitaciones a los Bancos en cuanto a reservas, facultades para emitir billetes y la apertura de sucursales en Territorio Nacional.

2) Integra el Sistema Bancario conforme al principio de Banca Especializada, clasificando a las Instituciones de Crédito en:

- a) Bancos Emisores (Comerciales).
- b) Bancos Hipotecarios (Créditos a largo plazo).
- c) Bancos Refaccionarios (Créditos a mediano plazo para la agricultura, ganadería e industria manufacturera).
- d) Almacenes Generales de Depósito

3) La misión especial de los Bancos consistía en servir de intermediarios entre las personas o empresas que contaban con capitales disponibles y aquellas que necesitaban fondos para aplicarlos a la producción.

*Durante el régimen Porfirista, casi todos los Bancos eran de naturaleza comercial. El punto más discutible que caracterizó al Sistema Bancario de este régimen fue fundamentalmente de tipo social y político, esto debido a que muchos*

<sup>34</sup> Villegas Eduardo y Ortega Rosa María, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Primera reimpresión, Ed. Pac, México, 1995, Págs. 12-13.

funcionarios porfiristas eran consejeros y dueños de acciones en las principales Instituciones de Crédito, mientras que la clientela de los Bancos la formaban latifundistas e individuos pertenecientes a las altas clases sociales.

Se puede asegurar que la labor legislativa de Venustiano Carranza en Materia Bancaria fue muy intensa, destacando la primera iniciativa de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión que realizó el 18 de diciembre de 1917, sobre bases estrictamente nacionales y el proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito a fin de que reformara a la Ley de 1897<sup>35</sup>; no obstante todos los esfuerzos realizados por este personaje, estos proyectos no pudieron cristalizarse primero por la inestabilidad política y administrativa que privaba en el país y luego por su asesinato.

Fue más tarde cuando se realizó una reforma a la Constitución de 1917 incluyendo como excepción al Artículo 28 la acuñación de moneda y emisión de billetes, estableciéndose que estas funciones debían desempeñarse por un Banco del Estado, dando lugar de esta forma a que el 28 de agosto de 1925 se promulgara la Ley que creó al Banco de México S.A., el cual, gradualmente evolucionaría hasta convertirse en Banco de Bancos y eje del Sistema Bancario mexicano moderno.

La historia de nuestro Sistema Bancario es muy extensa, por ello, me referiré sólo a aquellos cambios estructurales que a mi juicio son más relevantes, no sin antes aclarar que si bien dichos cambios no son desarrollados con la amplitud que merecen, es por que tendría que ocuparme de un tema meramente histórico rebasando el objetivo de este trabajo.

Pasaremos ahora al año 1925 en el cual se expide la "Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios". Esta Ley mantuvo el principio de Banca

<sup>35</sup> Manero Antonio, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista, Segunda edición, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1992, Págs. 107-113.

Especializada, pero a diferencia de la Ley de 1897 que regulaba sólo a los Bancos de Emisión, Hipotecarios y Refaccionarios, incluyó también a los Bancos de Depósito, a los *Establecimientos y Casas Bancarias*.

En 1932 entró en vigor la "Ley General de Instituciones de Crédito", que continuó manteniendo el régimen de especialidad legal y la concesión como fundamentos del Sistema Bancario, al mismo tiempo que sujetó a su ámbito de regulación a los Almacenes Generales de Depósito, Cámaras de Compensación, Bolsas de Valores, Sociedades Financieras, Uniones y Asociaciones de Crédito, catalogando a todas estas entidades como Instituciones Auxiliares del Crédito.

En 1941 surge la "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" que tuvo por objetivo alentar un mayor desenvolvimiento del mercado de capitales, ya que consideró que el deficiente desarrollo del mismo impedía el crecimiento de nuevas formas de producción y hacía imposible la expansión del sistema de crédito en general.

Dicho ordenamiento distinguió a la Banca de Depósito de las Sociedades de Inversión; a la primera le competía recibir depósitos bancarios de dinero del público en general; mientras a las segundas les correspondía realizar operaciones de crédito a largo plazo, especialmente inversiones en bienes de capital para la producción.

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, pese a haber sido expedida en medio de severas críticas, estaría destinada a ser la Ley Bancaria de más prolongada vigencia en nuestro país; debido a lo anterior es de entenderse que este ordenamiento sufrió un sinnúmero de reformas, siendo la primera la del 13 de enero de 1942, cuyo objetivo era conceder a la Administración Pública una facultad discrecional en cuanto al otorgamiento de concesiones para establecer Instituciones de Crédito.

En 1947 se reforma con el propósito de crear una regulación "técnica adecuada" de las operaciones bancarias de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

En 1975 incluye la regulación de los Grupos Financieros; por lo que la iniciativa del decreto de tales reformas refiere claramente los pasos que se tomarían para la transformación de la Banca Especializada en Banca Múltiple; lo cual permitió a la Instituciones de Crédito una amplia capacidad de operación.

Para finalizar este punto, resulta oportuno hacer un breve análisis de dicha transformación.

Ya se menciona que a partir de la primera Ley que rigió la Materia Bancaria, esto es, la Ley General de Instituciones de Crédito que data de 1897, se estableció un sistema de especialización que prohibía la operación de dos tipos de Instituciones de Crédito distintas al amparo de una misma concesión, esto implicaba la separación de diversos tipos de actividad bancaria de acuerdo con instrumentos de captación, de recursos y plazos también distintos.

Este Sistema Bancario fue recogido por los ordenamientos de 1924, 1932 y 1941; inclusive este último permitía que las operaciones de ahorro y fiduciarias pudieran coexistir con las de depósito, financieras o hipotecarias.

Sin embargo, la especialización llegó a existir sólo formalmente, pues las Instituciones de Crédito necesitaban complementar sus servicios, por lo que fueron estableciendo relaciones entre los diversos tipos de Bancos formando grandes Grupos Financieros que aparentemente actuaban por separado, pero que de hecho integraban estructuras controladas por los mismos accionistas dedicadas a cubrir los diferentes renglones de banca y crédito.

Las reformas de 1975 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares reconocen esta realidad e intentan regularla mediante el Sistema de Banca Múltiple, esto es, permitiendo que las Instituciones de Crédito operen con una extensa gama de instrumentos de captación, amplitud de plazos y ofrezcan a su clientela diversos servicios bancarios.

### **2.3 Características del Régimen Bancario Mexicano hasta 1982.**

El marco jurídico a que estaba sujeto el Sistema Bancario mexicano al 31 de agosto de 1982 era:

1.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, con múltiples reformas y regularmente complementada con nuevas leyes-decretos circulares y acuerdos administrativos. Este ordenamiento jurídico carecía de sistematización y pese a los continuos ajustes resultaba anacrónica.<sup>36</sup>

2.- La Ley Orgánica del Banco de México, con un gran número de adiciones y reformas, originalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1941.

Por otro lado, las características generales que presentaba el Sistema Bancario mexicano al 31 de agosto de 1982 se podrían resumir así:

<sup>36</sup> Solís Leopoldo, Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI, Primera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, Págs. 65-66. De casi dos mil circulares y oficios emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros desde 1941, se calcula que sólo 315 estaban en vigor en 1982, y aunque la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, formalmente tenía 176 artículos, de los cuales 20 se habían derogado las adiciones bis hacían que los artículos vigentes sumaran 204, esto explica en parte la intervención de las Autoridades Hacendarias para interpretar y precisar el alcance de la norma.

1.- *Evolución totalmente concluida dentro del proceso de cambio estructural de Banca Especializada a Banca Múltiple.*

2.- *Absoluta preponderancia de las Instituciones de Crédito Privadas, las cuales captaban más del 85% de los recursos del mercado.*

3.- *Tendencia de la Banca Privada a formar grandes Grupos Financieros.*

## **2.4 Nacionalización de la Banca en 1982.**

Durante el último bimestre de 1981, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que el año siguiente sería difícil para el país debido a la baja en las exportaciones petroleras y la creciente inflación.

Para fines del mes de agosto de 1982, México se encontró de pronto en medio de una de las mayores crisis económicas de su historia, que irónicamente se presentó al final de un período de extraordinaria expansión económica iniciado a raíz del descubrimiento de enormes yacimientos petroleros, razón por la cual se utilizó este hidrocarburo como palanca de Desarrollo Nacional; ya que a fines de la década de los 70's esto pareció ser una solución a la escasa generación de recursos; la urgencia para enfrentar rezagos económicos y sociales se atendió con la inyección de los ingresos del petróleo y del endeudamiento externo cuyo servicio a la postre resultó excesivo por el aumento de las tasas de interés internacionales y la baja del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales; al no concretarse las expectativas mexicanas, el país se vio impedido para cumplir con sus compromisos nacionales e internacionales.

Debido a la crisis incontrolable, entre la sorpresa y el resentimiento de los banqueros y de la sociedad mexicana en general, el entonces Presidente de la República, José López Portillo durante su sexto informe de Gobierno decidió "Nacionalizar la Banca".

Los puntos en los que fundo esta medida fueron:

-Que el servicio público de banca y crédito se venía concesionando por el Gobierno Federal a personas morales constituidas como Sociedad Anónima, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio.

-La concesión por naturaleza es temporal.

-Los banqueros habían explotado indebidamente el servicio de banca y crédito, sin tomar en cuenta el interés general.

-El Gobierno Federal estimaba estar en condiciones de hacerse cargo del servicio de banca y crédito para facilitar el acceso al financiamiento al pueblo mexicano y ganar la confianza de los inversionistas y ahorradores.

-Que la crisis económica mexicana se agravó por falta del control directo del Estado del sistema crediticio.

-La Nacionalización no lesionaba a los acreedores de la Banca, pues el Gobierno Federal garantizaría la liquidación de las obligaciones concertadas por los Bancos.

-Se pagaría la indemnización correspondiente en un plazo que no excediera de diez años.

El 17 de noviembre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que modifica el Artículo 73 en sus fracciones X y XII, y adiciona los Artículos 28 y 123, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; quedando estos de la siguiente manera <sup>37</sup>:

<sup>37</sup> Decreto que modifica el Artículo 73 en sus fracciones X y XII y adiciona los Artículos 28 y 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.

"Artículo 28.- En lo Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes.

Párrafo V: Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito; este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de Desarrollo Nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito<sup>38</sup>, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123.

Artículo 123 Apartado B.-

XII Bis Las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Las principales consecuencias de la Nacionalización de la Banca, pueden agruparse de la siguiente manera:

<sup>38</sup> Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed Porrúa, México, 1997, Pág. 868. En el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1993 se modificó la fracción X del Art. 73 Constitucional para sustituir la expresión Servicios de Banca y Crédito por Servicios Financieros.



a) Políticas:

-La decisión fue tomada en forma súbita y como consecuencia de la crisis.

-Se asumió como un acto personal del Presidente José López Portillo dirigido a anular la acumulación de poder de un sector que el Gobierno consideró no había apoyado sus necesidades y decisiones.

-A la Nacionalización de la Banca se le dio una apariencia irreversible, comparándola con la Expropiación Petrolera de 1938.

-Los medios de comunicación trataron de justificar la medida.

b) Sociales:

-Se descontó a los trabajadores mexicanos el importe de tres días de salario para integrar un Fondo Nacional de Solidaridad que serviría para pagar parte de la indemnización por la expropiación de las acciones.

-Infundió gran desconfianza en el Sistema Bancario Nacional, pues se dictaron dos medidas que la opinión pública rechazó: El control generalizado de cambios y el congelar las cuentas que los mexicanos mantenían en moneda extranjera.

-El Director General del Banco de México, Carlos Tello Macías, afirmó que el crédito se iba a abaratar y a llegar a sectores más amplios e importantes de la población; sin embargo, el crédito se encareció no tanto por los efectos de la Expropiación sino por el alto índice inflacionario.

c) Jurídicas:

-Se reformó apresuradamente la Constitución para dar un marco jurídico adecuado a la Expropiación.

-A partir de la Expropiación de la Banca, se legisló en exceso. Cabe destacar la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito el 14 de enero de 1985.

-La estructura del Banco de México se modificó pues de ser Sociedad Anónima, quedó definido en su Ley Orgánica como Organismo Público Descentralizado.

-Falta de precisión terminológica del Decreto, ya que hablaba indistintamente de Nacionalización, Estatización y Expropiación.

Siguiendo al Doctor Acosta Romero, "Jurídicamente, la Expropiación es un acto de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización".<sup>39</sup> Tiene su fundamento legal en el Artículo 27 Constitucional.

El autor citado anteriormente sostiene que la Nacionalización en México puede entenderse en dos sentidos:

1.- Como un proceso por medio del cual el Estado recupera bienes de acuerdo a la Ley de Nacionalización de Bienes.

<sup>39</sup> Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, Pág. 25.

2.- Desde el punto de vista político económico puede significar: a) Que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país; b) Que se reserve exclusivamente al Estado, sea la explotación de determinados bienes o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público.<sup>40</sup>

"Jurídicamente, la Estatización no es contemplada por la ley, ni por la doctrina, como un modo de adquirir bienes, por lo que podemos sostener que dicho término corresponde la campo político exclusivamente, refiriéndose en concreto a un sistema político que tiende a exaltar la plenitud del poder y la preeminencia del Estado sobre los demás órdenes y entidades."<sup>41</sup>

Podemos entonces concluir:

1º Lo que se expropió en 1982 fueron las acciones de las Instituciones de Crédito.

2º Se nacionalizó la actividad de banca y crédito.

Al momento de su Estatización, el Sistema Bancario se componía de 35 Instituciones de Banca Múltiple, 10 Bancos de Depósito, 9 Financieras, 1Hipotecaria y 5 Bancos Capitalizadores que en total sumaban 60 Instituciones de Crédito; adicionalmente existían 10 Instituciones Nacionales de Crédito pertenecientes al Estado.

"En los años siguientes, la Banca se sujetó a un proceso de reestructuración efectuándose tres etapas de fusiones, para las 60 Instituciones Estatizadas. Bajo la gestión del sector público, el número de Bancos Comerciales se redujo a 18. Las Instituciones Bancarias se reagruparon de acuerdo a su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos.

<sup>40</sup> Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, Pág. 26

<sup>41</sup> Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, Pág. 26.

En el primer grupo se consideraron los Bancos Nacionales, que operaban en todo el país y concentraban a diciembre de 1990 el 77% de los recursos captados. Este grupo estaba integrado por: Banamex, Bancomer, Serfin, Comermex, Internacional y Mexicano Somex.

El segundo grupo de Bancos era el de los Multiregionales, los cuales, para diciembre de 1990, en conjunto captaban el 15% de los recursos del público. Este grupo estaba conformado por: Atlantico, B.C.H., Cremi, Banpaís, Banreecer, Confía y Multibanco Mercantil de México.

La Banca Regional era el tercer grupo y estaba constituido por los Bancos más pequeños, ya que representaban, a la misma fecha, el 4% de los activos del sistema y sólo el 6% de la captación bancaria. Estos eran Bancos altamente rentables y de operación local y regionalmente bien cimentados, eran integrantes de este grupo: Banoro, Mercantil del Norte, Promex, Banco del Centro y Banco del Oriente.<sup>42</sup>

Esta reestructura promovió el fortalecimiento de los Bancos dándoles mayor solidez y asignándoles áreas de cobertura más acordes con su capacidad técnica y económica.

La Estatización de la Banca tuvo importantes consecuencias para el Sistema Financiero; por ejemplo, interrumpió el proceso de evolución a la Banca Universal promovido desde 1976 con la creación de la Banca Múltiple y suspendió la constitución de Grupos Financieros e Industriales en torno a las Instituciones Bancarias.

Los Bancos se vieron restringidos a operar con depósitos a plazo y con cuentas de cheques como principales instrumentos, además de otorgar financiamientos

<sup>42</sup> Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992, Págs. 208-209.

ilimitados al Gobierno, lo que propició el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios como Casas de Bolsa, Compañías de Seguros y Arrendadoras; lo anterior desembocó en una mayor competencia a la cual no podían hacer frente las Instituciones de Crédito.

El país entró en un período de reducción de su participación en el ámbito internacional.

## **2.5 La Modernización Financiera a Nivel Internacional.**

En el capítulo I de este trabajo, se ha hecho referencia a que el proceso modernizador de los Sistemas Financieros en el mundo coincidió con el punto culminante de la crisis económica mexicana en la década de los 80's; a fin de no resultar redundante, en este apartado sólo me referiré a las tres características fundamentales de dicho proceso:

1) *Globalización de los Servicios Financieros.*- Se refiere al conjunto de tendencias seguidas por los intermediarios financieros bancarios y no bancarios con el objeto de obtener mayores ganancias y ofrecer al usuario una mejor atención, para ello estas entidades ofrecen instrumentos y servicios no sólo en su país de origen sino a nivel internacional. La globalización trae consigo la conversión de economías cerradas a abiertas, sobre todo en los países subdesarrollados de América Latina y la expansión de las economías del primer mundo.

Los factores que explican el proceso de globalización son entre otros los siguientes:

-El surgimiento de alianzas comerciales que las principales Naciones del mundo han buscado concertar con otros países para tener un mayor control sobre el

mercado, derivando hacia la conformación formal o informal de diversos bloques económicos internacionales.

-Modificaciones al marco regulatorio internacional, ya que las Naciones que mantenían ordenamientos legales más complejos para controlar sus Sistemas Financieros se fueron rezagando en la dinámica del comercio mundial.

-El desarrollo tecnológico de las comunicaciones vía satélite, la transmisión de datos mediante fibras ópticas, la velocidad de procesamiento de equipo electrónico y la posibilidad de interactuar en tiempos cortos a las distancias más extremas.

2) Internacionalización de los Servicios Financieros, que por sí misma genera una competencia más intensa en las funciones de intermediación, ya que los mercados globales suponen una competencia global; lo que conlleva a una reducción de los márgenes de ganancia. Esto tendrá como consecuencia la cooperación entre las entidades financieras, pero también traerá una serie de fusiones, absorciones y el cierre de muchas empresas de baja capacidad financiera.

3) Desregulación a fin de flexibilizar las operaciones bancarias; en algunos casos ha asumido la forma de liberalización de las tasas de interés, mientras en otros significó la reducción de los requerimientos de reservas, la eliminación de las restricciones impuestas a la expansión geográfica de las Instituciones Financieras foráneas, reduciendo con ello la protección contra los competidores extranjeros.

El efecto negativo de una excesiva desregulación consiste en que puede debilitarse la estabilidad del Sistema Bancario causando quiebras y fusiones de las Instituciones de Crédito.

## **2.6 México Emprende el Camino a la Modernización Financiera.**

México trató de integrarse a la Revolución Financiera que se desarrollaba en el plano internacional; sin embargo, la política de estabilización y cambio en nuestro país se dio por etapas, primero se ajustaron las finanzas públicas a fin de disminuir las presiones inflacionarias, en segundo término se intentó fortalecer a las empresas productivas para posteriormente iniciar las medidas de desregulación del Sistema Financiero.

Se puede afirmar que el proceso modernizador del Sistema Financiero Nacional prácticamente se emprende en 1985, pues a partir de este año se intenta modernizar la operación y funcionamiento de la Banca creando nuevos instrumentos no tradicionales de captación como las mesas de dinero que posibilitaron inversiones de corto plazo y alto rendimiento o la cuenta maestra de carácter integral que reúne diversas operaciones tales como la tarjeta-inversión, cuenta de cheques y depósitos.

Posteriormente en 1987, la Banca obtuvo recursos adicionales mediante la colocación entre el público inversionista de los certificados de aportación patrimonial serie B de 13 Instituciones de Crédito, con lo cual se estimuló la distribución más amplia en la propiedad del capital y se mejoró la oferta en el Mercado de Valores.

Sin embargo entre 1986 y 1987 por la intensificación del fenómeno inflacionario, las Instituciones Bancarias compitieron en desventaja dado el desequilibrio de sus tasas de interés sujetas a control y las de otros intermediarios financieros no bancarios estipuladas con mayor libertad, esto es, las llamadas Organizaciones Auxiliares del Crédito con naturaleza de Sociedades Mercantiles autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar una serie de actividades que contribuyen en la intermediación del financiamiento, pero sin llegar a ser operaciones bancarias; esto originó el surgimiento de un mercado paralelo de captación y crédito que obligó a flexibilizar la regulación de los Bancos.

El primer paso del proceso de desregulación de las Instituciones de Crédito se dio en el penúltimo mes de 1988 al permitirse a los Bancos la emisión de aceptaciones bancarias<sup>43</sup> por cuenta propia a tasa libre, y se intensificó en abril del año siguiente con medidas de reducción del encaje legal que se fijó en un 30%, lo que implicó la liberación del 70% de los recursos, la libre fijación de intereses y plazos para operaciones pasivas y activas y la eliminación de cajones selectivos del crédito.

Las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 27 de diciembre de 1989 fortalecieron las facultades de los Consejos Directivos de los Bancos permitiéndoles tomar decisiones tales como las de aprobar programas financieros, la apertura y ubicación de sucursales, agencias y oficinas o designar y remover al Director General. También en esta fecha se escinde la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a fin de lograr una mayor especialidad de las Comisiones encargadas de la supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros. Según Cuauhtémoc Anda Gutiérrez "Los propósitos del paquete financiero fueron: disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; reconocer y regular a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios; el aprovechamiento de economías de escala, y promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios"<sup>44</sup>. Esto es, se adoptó como principio fundamental la rentabilidad, eficacia y calidad del servicio de la Institución Crediticia, pretendiendo que los Bancos alcanzaran una rentabilidad acorde con parámetros internacionales.

Recapitulando, podemos determinar que la Modernización al marco jurídico del Sistema Financiero mexicano cubrió cuatro etapas:

<sup>43</sup> Villegas Eduardo y Ortega Rosa María, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Primera reimpresión, Ed. Pac, México, 1995, Pág. 292. Las aceptaciones bancarias son letras de cambio nominativas emitidas por personas morales, aceptadas y endosadas por Sociedades Nacionales de Crédito para que éstas a su vez las puedan negociar entre los inversionistas. Tienen como propósito establecer un instrumento para financiar las necesidades de recursos a corto plazo de la pequeña y mediana industria. Se colocan en oferta pública o privada y son adquiridas por personas físicas o morales mexicanas o extranjeras

<sup>44</sup> Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992, Pág. 213



- 1) Proceso de desregulación de las Instituciones de Crédito a fin de promover su capacidad competitiva iniciado a partir de 1985.
- 2) Reforma a las leyes que norman el Sistema Financiero en diciembre de 1989.
- 3) Modificación a los Artículos Constitucionales 28 y 123 en mayo de 1990.
- 4) La expedición de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras, así como modificaciones y adiciones a la Ley del Mercado de Valores en julio de 1990.

## **2.7 Reprivatización de la Banca Múltiple.**

La medida más trascendente de la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari en relación con el Sistema Financiero mexicano fue sin duda el proceso de Desincorporación de la Banca Múltiple; mismo que coincidió con el surgimiento una nueva forma de concebir la normatividad aplicable a las Instituciones de Crédito para que ésta contemplara una apertura al extranjero de los servicios de intermediación financiera.

El Estado, propietario mayoritario de los Bancos, con apego a la Ley y acorde con las políticas de Modernización, toma la decisión de desincorporar las Instituciones Bancarias a efecto de aprovechar la creatividad y capacidad empresarial del sector privado para mejorar la capitalización de la Banca Comercial, acelerar su Modernización, adecuar su servicio a una demanda más diversificada, aumentar la eficacia y grado de competitividad que les permitiera hacer frente a la reducción de márgenes de utilidad y facilitar el acceso a un mayor número de proyectos productivos.

La Desincorporación Bancaria esta pues ligada al final de una etapa del Sistema Financiero mexicano en la que la regulación excesiva debilitaba su capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de intermediación y servicios financieros que requería la sociedad.

Sin embargo, con la apertura de la actividad bancaria al sector empresarial se propició que este último no sólo represente un factor de poder económico, sino también adquiera influencia política.

Entre los motivos principales de la Reprivatización podemos encontrar los siguientes:

1º Coherencia política e ideológica en torno a la idea de reducir la participación del Estado en la actividad económica a la vez que se fomenta la colaboración de la iniciativa privada.

2º La venta de los Bancos representó una fuente de recursos inmediatos para el Gobierno que permitieron mayor gasto social sin elevar el déficit y el endeudamiento público.

3º Con la Desincorporación Bancaria se intentó generar confianza del sector privado nacional y extranjero sobre la seguridad de sus inversiones.

4º La reforma retorno a la tendencia original de la Constitución de 1917 que no consideraba al Sistema Bancario como área estratégica.

Con la Reprivatización, las características de la intermediación Bancaria son entre otras:

-El servicio de banca y crédito dejó de ser un servicio público prestado por el Estado y se convirtió en una actividad de interés público susceptible de prestarse bajo un régimen de autorización por los particulares.

-Se inició la transformación de Bancos Múltiples del sector público al privado, *previa conversión de S.N.C a S.A.*

-La Banca de Desarrollo queda en poder del Gobierno Federal reestructurada, operando fundamentalmente como Banca de segundo piso y orientando sus actividades al cumplimiento de los objetivos de la política económica.

-Clara tendencia a la desregulación para flexibilizar la prestación del servicio bancario, *a fin de hacerlo más eficiente en la asignación de recursos al sector productivo; sin embargo, esta tendencia liberal tiene excepciones como la protección de los intereses del público.*

-Se establecen nuevos regímenes de capital y administración de la Banca Comercial.

-Apertura a la intermediación general o universal a través de los Grupos Financieros.

-Los trabajadores bancarios, sin perjuicio de sus derechos se regirán por el apartado A del Artículo 123 Constitucional.

A fin de llevar a cabo satisfactoriamente el proceso de Reprivatización de la Banca Comercial mexicana, en septiembre de 1990 se creó el Comité de Desincorporación Bancaria, que tuvo como primera misión publicar las "Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple propiedad del Gobierno Federal" y "Procedimiento de Registro y Autorización a Interesados a Adquirir Títulos Representativos del Capital de dichas Instituciones".

Los principios que se establecieron para normar el proceso de Privatización fueron los siguientes:

- Conformar un Sistema Financiero eficiente y competitivo.
- Garantizar una participación diversificada en el capital para alentar la inversión al sector y evitar su concentración.
- Asegurar que la Banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- Obtener un precio justo por la venta de las Instituciones de Crédito.
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las Instituciones.
- Propiciar las sanas prácticas bancarias.

El proceso de Desincorporación constó de tres etapas: La valuación de las Instituciones; el registro y autorización de los posibles adquirentes y la enajenación mediante procedimiento de subasta de los títulos representativos del capital social en poder del Gobierno, una vez que estos fueron convertidos en acciones.

La valuación de los Bancos se realizó a su vez en dos etapas: la valuación contable del patrimonio total de las entidades, incluyendo en ella la calificación de su cartera y la valuación económica, esto es, el potencial de generación de utilidades de la Institución.

En agosto de 1990, se realizó la Sexta Reunión Nacional de la Banca, y el medio financiero nacional e internacional recibió los primeros planteamientos respecto al proceso de Desincorporación; se delinearon orientaciones para la venta de los

Bancos Comerciales, se insistió que su control quedaría en manos de mexicanos y se sostuvo que las Instituciones no se iban a rematar sino a mejorar la calidad del servicio a través de su Modernización y manejo administrativo adecuado.

En octubre de 1991, se convocó a las Séptima Reunión Nacional de la Banca, durante la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó los avances concretos de la Desincorporación a partir de los principios que normaron el proceso; los precios de venta, la descentralización y diversificación alcanzadas así como el surgimiento de Grupos Financieros.

La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento fue la responsable de la asignación de las 18 Instituciones de Crédito, en casi 12.4 Billones de Dólares. Los Bancos Comerciales se convirtieron en propiedad de aproximadamente 130 000 accionistas.

El 6 de julio de 1992, se completó el proceso de Privatización.

Las desventajas de la Privatización Bancaria consistieron básicamente en:

-Los adquirentes contaban con amplia liquidez o tenían acceso a créditos para financiar la compra; sin embargo, en su mayoría eran personas sin experiencia bancaria que adquirieron las Instituciones basándose en su mayor tamaño, esto es, no tuvieron la visión de comprar una Institución pequeña y emplear los recursos excedentes para modernizarla y fortalecer su capital.

-A pesar de que el Gobierno sostuvo que la participación en el capital de los Bancos sería diversificada, éste se concentró en manos de selectos y poderosos grupos de personas con gran peso económico y político, esto hace presumir que la venta se hizo a personas que no tenían adecuada calidad técnica,

administrativa y sobre todo moral, por lo que la asignación de las Instituciones de Crédito no fue clara, lo cual posteriormente resultó catastrófico para la estabilidad del Sistema Bancario Nacional.

-La Privatización de la Banca Comercial implicó una menor capacidad del Estado para fijar, establecer y conducir la Economía Nacional en los términos previstos en el Artículo 25 Constitucional.

-A raíz de la venta de los Bancos de naturaleza comercial, se presentó una situación caótica, en virtud de que los nuevos banqueros otorgaban recursos a cualquiera sin medir los riesgos crediticios, a fin de recuperar su inversión en el menor tiempo posible.

-La mayor parte de los adquirentes eran dueños o administradores de Casas de Bolsa, que adoptaron criterios especulativos al manejar los Bancos por lo que desvirtuaron la actividad de intermediación bancaria que en su origen es una función eminentemente social, un servicio público que debe ser prestado con calidad.

-No existió una supervisión adecuada por parte de las Autoridades Financieras a fin de que los banqueros actuaran conforme a la Ley y las sanas prácticas bancarias, lo que propició una serie de fraudes en perjuicio de la estabilidad del Sistema Financiero y de la economía del país.

## **CAPITULO III**

### **MARCO JURIDICO.**

#### **3.1 Reformas Constitucionales a los Artículos 28 y 123 en 1990.**

La iniciativa presidencial para modificar los Artículos Constitucionales 28 y 123 tendiente a permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, ampliando así la participación del sector privado y social en la propiedad de las Instituciones de Banca Múltiple, tuvo lugar el 2 de mayo de 1990; en ella, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari propuso al H. Congreso de la Unión que se derogara el párrafo V del Artículo 28; se modificara y adicionara el inciso a) de la fracción XXXI de Apartado A y se reformara la fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, al ser derogado el párrafo V del Artículo 28 Constitucional se elimina la disposición de que el servicio de banca y crédito fuera prestado exclusivamente por el Estado.

Por otra parte, la reforma al Artículo 123 Constitucional, Apartado B, fracción XIII Bis, es en el sentido de que sólo aquellas entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario mexicano registrarán sus relaciones con sus trabajadores por lo dispuesto en dicho Apartado. En tanto que contempla en la fracción XXXI del Apartado A de este mismo Artículo a los servicios de banca y crédito

A mayor abundamiento, cabe señalar que el mismo Presidente de México se sustentó en tres razones fundamentales para presentar su iniciativa de reforma:

"Primero, la impostergable necesidad de que el Estado concentrará su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, a saber dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo, que el cambio profundo de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del Estado e incluso, del Sistema Financiero mismo, ha modificado de raíz, las circunstancias que explicaron la Estatización de la Banca en septiembre de 1982.

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo".<sup>45</sup>

A continuación haré referencia a algunas de las respuestas que tuvo dicha iniciativa en diversos ámbitos de la esfera política, debido a que si bien es cierto que sus posturas en principio resultan un tanto ideológicas, muchas de ellas, tiempo después resultarían proféticas.

El 4 de mayo de 1990, el entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dr. Pedro Aspe Armella, manifestó ante las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda que se requería un Estado que actuara sin paternalismo, por ello consideraba que la Reforma Constitucional tendiente a restablecer el sistema mixto en la prestación del servicio de banca y crédito se basaba en que dicho servicio no resultaba un área estratégica de acuerdo a la definición textual del Artículo 28 de la Constitución; agregó además que la Estatización Bancaria no logró detener la fuga de capitales ni hizo llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

<sup>45</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.



El Secretario de Hacienda justificó la Reprivatización Bancaria argumentando que el manejo de los Bancos resultaba una carga excesiva para el Estado, pues la variedad y complejidad de sus operaciones requería que se implantaran sistemas de administración y entrenamiento de cuadros técnicos competentes, lo cual implicaba una gran inversión.

Finalmente, Aspe Armella sostuvo que con la Desincorporación Bancaria el Estado no perdería la Rectoría en Materia Financiera, ya que orientaría las actividades de las Instituciones de Crédito a fin de que funcionaran como factores eficaces que contribuyeran al Desarrollo Económico de la Nación.

No obstante, no todos estaban de acuerdo con la Reprivatización de la Banca Múltiple, incluso en la Cámara de Diputados, encargada de aprobar la iniciativa presidencial hubo indignación y desacuerdo ante tal medida. Como ejemplo de tal situación tenemos los votos y opiniones de las siguientes facciones políticas:

Voto Particular del Partido Popular Socialista: " Esta iniciativa del Gobierno Federal, como todas las decisiones orientadas a rematar el Patrimonio Nacional mediante el desmantelamiento del Sector Estatal de la economía, tiene su base en los compromisos con el Fondo Monetario Internacional, se hace eco de la ola reprivatizadora impuesta por el imperialismo yanqui y ejecutada aquí eficazmente por el Gobierno actual. La Nacionalización de la Banca fue una medida para el beneficio de la Nación, el Ejecutivo Federal y la representación nacional en 1982 así lo entendieron y actuaron con elevada responsabilidad, en tanto que la actual iniciativa enviada por Salinas de Gortari responde a los intereses de la minoría, sin duda alguna.

El servicio de banca y crédito prestado de manera exclusiva por el Estado con exclusión de los particulares, como lo señala el párrafo V del Artículo 28 Constitucional es la mejor garantía de su manejo democrático, porque se pone al servicio de la Nación. No será una medida democrática, sino claramente

antidemocrática la Reprivatización de este servicio, porque se le entrega a la minoría acaudalada, voraz y antipatriótica un área estratégica y cuantiosos recursos que siempre deberían de estar al servicio de la mayoría de los mexicanos".<sup>46</sup>

Voto Particular del Partido de la Revolución Democrática: "Se trata, en efecto, de la imposición de un programa que parte de la idea dogmática de que la salida de los problemas nacionales estriba en un desmesurado incremento del poder económico de un reducidísimo sector de la sociedad mexicana, los Grupos Financieros, y la concurrencia cada vez mayor y decisiva del capital transnacional.

El camino de la Privatización casi indiscriminada y de la transnacionalización de la economía mexicana, sólo agudizará dentro de un cierto tiempo la transferencia neta de recursos al exterior, que es una de las mayores causas reconocidas del estancamiento económico y de los grandes desequilibrios financieros que aún padece nuestro país. "<sup>47</sup>

Opinión del Diputado Panista Pablo Gómez Alvarez: "Una Banca usurera , es lo que se busca en realidad. Una Banca que complemente un Sistema Financiero en manos de especuladores profesionales, que no trabajan en pos del Desarrollo Económico del país, y esto está comprobado. Y los hechos han señalado claramente el sentido con el cual manejan Instituciones Financieras; es decir, manejan el dinero de otros, para el enriquecimiento a través de la especulación de pequeños, ínfimos grupos manipuladores".<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992, Págs. 34-36.

<sup>47</sup> Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992, Págs. 37-38.

<sup>48</sup> Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992, Págs. 44-57.

A pesar de las opiniones en pro y en contra, la iniciativa presidencial fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990.

### **3.2 La Ley de Instituciones de Crédito y sus Reformas.**

El 28 de junio de 1990, el H. Congreso de la Unión recibió las iniciativas de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley del Mercado de Valores.

El esquema de la Ley de Instituciones de Crédito recoge las opiniones y puntos de vista expresados a lo largo de todo el proceso legislativo de Reformas Constitucionales, toma en cuenta las experiencias de nuestra propia historia, así como la de otros países. Los objetivos que perseguía estaban perfectamente delimitados: Establecer los términos en los que el Estado ejercería la Rectoría del Sistema Bancario mexicano; la organización y funcionamiento de la Instituciones Bancarias; su sano y equilibrado desarrollo así como las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Cabe destacar que en la iniciativa se hace por primera vez mención expresa de los integrantes del Sistema Bancario mexicano: el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Se establece que el Estado, en su tarea rectora del Desarrollo del Sistema Bancario Nacional, promoverá que este último oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la Economía, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización a través de dictar políticas y diseñar normas que induzcan y orienten la actividad de los particulares y ya no por la prestación directa del servicio.

Asimismo, en la iniciativa se propone reintroducir la disposición contenida en la Ley de 1941, con el propósito de que las Instituciones de Crédito del exterior puedan establecer sucursales en nuestro país con el único fin de que sus operaciones las lleven a cabo con residentes extranjeros, no pudiendo por lo tanto, realizar en el mercado mexicano ninguna actividad de intermediación financiera que requiera autorización del Gobierno Federal. De igual manera se prevé que las entidades financieras del exterior puedan tener oficinas de representación en el Territorio Nacional.

En ambos casos serán aplicables las reglas que expidan las Autoridades Financieras del país, las cuales conservarían la facultad de revocar las autorizaciones respectivas.

De conformidad con la Reforma Constitucional, se establece que las Sociedades Anónimas que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de Banca Múltiple en nuestro país, deben contar con la autorización intransmisible que discrecionalmente compete otorgar al Gobierno Federal.

En relación a la Banca de Desarrollo, esta iniciativa señala que las Instituciones que lleven a cabo dicha actividad conservaran su naturaleza de Sociedades Nacionales de Crédito, formando parte de la Administración Pública Federal. Lo anterior presupone que el Estado mantiene su participación en el capital social de las mencionadas Instituciones, como parte de una estrategia global de conducción y Rectoría en Materia Bancaria; en concordancia con lo antes referido, pretende que el régimen bajo el cual venían operando las Instituciones de Banca de Desarrollo se mantenga en los mismos términos, con algunos ajustes en el aspecto administrativo.

El 18 de julio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito, la cual dio un giro de 180° al Sistema Financiero y Bancario

de nuestro país, restableciendo el sistema mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, esto claramente se encuentra preceptuado en el Artículo 2º del ordenamiento en comento que a la letra dice:

"Artículo 2º El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por Instituciones de Crédito, que podrán ser:

- I Instituciones de Banca Múltiple, y
- II Instituciones de Banca de Desarrollo..."<sup>49</sup>

Las particularidades de la Ley de Instituciones de Crédito que caben destacarse y enjuiciarse son, entre otras:

-La posibilidad de fundar nuevos Bancos Comerciales mediante la correspondiente autorización por parte del Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha autorización es de naturaleza discrecional e intransmisible. Se abusó de esta disposición y se autorizó la creación de un sinnúmero de Instituciones de Crédito.

-La composición accionaria del capital de las Instituciones de Banca Múltiple en tres distintas series y el establecimiento del límite a la tenencia individual de esos títulos. Este principio se ha reformado a fin de permitir la entrada casi indiscriminada de inversión extranjera

-Énfasis sobre la solvencia moral y reconocimiento técnico de los administradores de los Bancos. Desafortunadamente este criterio no se utilizó en la adjudicación de las Instituciones de Banca Múltiple.

<sup>49</sup> Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

-Estricto control de las operaciones de complacencia, esto es, aquellas en donde su beneficiario sea una persona relacionada directa o indirectamente con la propiedad, manejo o control de la Institución, y por ende se pueda presumir que su celebración no se realiza con la objetividad y transparencia que debe caracterizar al Sistema Bancario. Las personas que compraron las Instituciones de Crédito actuaron en clara contravención a esta disposición legal, lo que ocasionó los fraudes financieros a los que posteriormente haré referencia.

-Mayores sanciones por incurrir en violaciones a la Ley.

-Garantía a las inversiones y al ahorro público a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuyos objetivos están orientados a fortalecer su función preventiva para evitar problemas financieros de los Bancos y salvaguardar los intereses del público ahorrador. Si bien es cierto que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro en su momento resultó un mecanismo de salvamento para los ahorradores y el Sistema Bancario en general, también lo es que en su manejo existen irregularidades que lo han convertido en un serio problema para México.

-Reforzamiento a las funciones de vigilancia e inspección por parte de las Autoridades responsables.

-La posibilidad de participación de Bancos Extranjeros.

-Prevé un catálogo de causales de revocación de la autorización.

-No habla de que el servicio de banca y crédito sea público.

Es importante aclarar este último punto por la controversia que ha creado y por la importancia práctica que reviste.

De acuerdo con el tratadista Miguel Acosta Romero, entendemos como servicio público una actividad de importancia particular para los Estados, sujeta a un régimen de *Derecho Público* y a una serie de principios que la doctrina y las leyes van estableciendo para garantizar la prestación eficiente y regular de estos servicios, que pueden ser prestados directamente por el Estado, o bien concesionados a los particulares. Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales. El régimen de Derecho Público determina los principios de regularidad, adecuación e igualdad<sup>50</sup>.

La condición de servicio público o privado puede variar en el tiempo, pero en ningún caso debe ser caprichosa, mucho menos en una actividad comercial, ya que la trascendencia que implica suprimir la competencia o el riesgo de practicarla indiscriminadamente, puede provocar consecuencias desfavorables, esto obliga a que la decisión política de privatizar o publicitar un servicio obedezca a una visión general, esto es, tiene que atender al Plan de Gobierno, a los recursos del Estado y a su capacidad administrativa.

No hay consenso respecto a si la Banca es o no un servicio público; en la mayoría de los países estimados del primer mundo, se le considera un negocio, sin embargo, no se puede negar que la actividad bancaria tiene gran importancia como instrumento activo en el *Desarrollo Económico de las Naciones*.

La actual Ley de Instituciones de Crédito, establece que para que una Sociedad Anónima preste el servicio de banca y crédito requiere la correspondiente autorización por parte del Gobierno Federal, sin hablar ya de la concesión, por lo que resulta pertinente hacer referencia a ambas figuras administrativas.

Mediante la autorización se remueve el impedimento legal establecido por razones de seguridad, salubridad, etc., que no permite que los particulares se desenvuelvan con total libertad para poder ejercer un derecho que existe por si mismo.

<sup>50</sup> Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1997, Págs. 145-151.

En la concesión no existe un derecho previo del concesionario para dedicarse a cierta actividad, pues este se origina con el acto administrativo que la otorga.

La Ley de Instituciones de Crédito vigente, con el propósito de actualizarse en el fenómeno de Modernización, y enfrentar los problemas financieros que surgieron a raíz de la crisis económica de 1994, desde su publicación ha sufrido diversas adiciones y reformas, entre las cuales destacan las siguientes:

**Decreto del 5 de junio de 1992, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1992.**

-Se incorpora el régimen de aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación.

-Antes de las reformas, las Instituciones de Banca Múltiple podían emitir hasta el 51% de su capital ordinario en acciones de la serie A, hasta el 49% en acciones de la serie B y hasta el 30% en las de serie C; con las modificaciones a la Ley en comento, se establece la posibilidad de que la serie A pueda representar desde el 51% hasta el 100% de su capital, además en este tipo de serie podrán invertir fondos o fideicomisos de inversión común de personas físicas mexicanas, lo cual permitirá que las sociedades de inversión común se constituyan en términos del Sistema del Ahorro para el Retiro.

-Se busca la solidez financiera y capitalización de las Instituciones de Crédito a través de una serie de acciones L –como parte adicional del capital- que podrán emitir las Instituciones de Crédito hasta por el 30% de su capital ordinario, que pueden ser adquiridas por personas físicas y morales nacionales o extranjeras, y que sólo conferirán derecho a su tenedor de votar en las Asambleas respecto de asuntos relativos al cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación de dichas Instituciones.



-Con las reformas, las Instituciones de Crédito pueden invertir en empresas que participan para promover el desarrollo.

-Se cambia el término Mercado Nacional por Territorio Nacional.

**Decreto del 8 de julio de 1993, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1993.**

-Se amplía la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas para que pueda incorporarse al mismo cualquier entidad financiera, se libera al Banco de México de la administración de dicho sistema, abriendo la posibilidad para que en lo futuro sean empresas particulares las que presten este servicio.

-Se incorpora a la Ley la práctica bancaria consistente en que las Instituciones de Crédito separen anualmente de sus utilidades un 10% para la creación de un fondo de reserva de capital.

-Se determinan los lineamientos para el pago de la cuota inicial al Fondo Bancario de Protección al Ahorro por parte de los nuevos Bancos.

-Es implantado el recurso administrativo de revocación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, además de ampliar los porcentajes y montos de las multas que puede imponer la citada autoridad.

**Decreto del 14 de diciembre de 1993, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.**

-Incluye un nuevo capítulo aplicable a las Filiales de las Instituciones Financieras del Exterior que contempla un régimen que sirve de base para la instrumentación del Tratado de Libre Comercio.

-Se indican modalidades y requisitos para la adquisición de acciones y condiciones para obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las Instituciones Financieras del Exterior, las Sociedades Controladoras o sus Filiales adquieran acciones representativas del capital social de una Institución de Banca Múltiple; estableciéndose para ello un límite del 20% del control de las acciones serie C.

**Decreto del 27 de enero de 1995, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995.**

-Suprime el propósito de preservar el control de la Banca Múltiple en manos mexicanas.

-Facilita el acceso a los inversionistas nacionales y extranjeros, para favorecer con ello la existencia de alianzas estratégicas y elevar los niveles de eficiencia del Sistema Financiero mexicano, fortaleciendo el capital de las Instituciones que lo integran. Ello presupone la apertura de la actividad bancaria a la competencia extranjera en operaciones realizadas en el mercado interno.

-Se eliminan las acciones serie C, que formaban parte del capital social ordinario de un Banco, con el objeto de simplificar la tenencia accionaria de las Instituciones de Crédito.

-Antes, las acciones de la serie L podían emitirse hasta por el 30% del capital ordinario, con las reformas se aumenta al 35%.

-Las series B y L ya no tienen limitación alguna en cuanto a las características de los adquirentes, pues son de libre suscripción.

**Decreto del 9 de noviembre de 1995, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1995.**

-Se establece la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para *revisar y modificar los contratos de adhesión utilizados en forma masiva por las Instituciones de Crédito, para que estos se ajusten a la Ley y sean claros, a fin de que la clientela conozca el alcance de las obligaciones pactadas.*

-Faculta a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para suplir las deficiencias en las reclamaciones que le sean presentadas en beneficio de los propios usuarios, con el propósito fundamental de establecer una relación más equilibrada entre éstos y las Instituciones de Crédito.

**Decreto del 17 de abril de 1996, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; Ley de Instituciones de Crédito; Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996.**

-Se abre la posibilidad de fusionar "cualquier sociedad" con una Institución de Banca Múltiple, previa autorización e la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

**Decreto del 25 de abril de 1996, que reforma y adiciona a la Ley de Instituciones de Crédito publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.**

-Se adecua el Artículo 89 de la Ley de Instituciones de Crédito para prever la autorización a los Bancos para invertir en el capital social de sociedades de inversión, sociedades operadoras de éstas, administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

### **3.3 Legislación Supletoria para la Regulación de las Instituciones de Crédito.**

El Derecho Bancario es cambiante, no todos los casos pueden ser resueltos mediante su legislación especial, por lo que se contempla la manera de colmar esas lagunas a través de fuentes supletorias.

La Ley de Instituciones de Crédito establece en su Artículo 6o:

"En lo no previsto en la presente Ley y por la Ley del Banco de México, a las Instituciones de Banca Múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

I La Legislación Mercantil,

II Los usos y prácticas bancarios y mercantiles,

III El Código Civil para el Distrito Federal, y

IV El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta Ley.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, se regirán por su respectiva Ley Orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo”<sup>51</sup>.

Por lo tanto, la fuente formal principal es la Ley de Instituciones de Crédito, que encuentra su fundamento en el Artículo 73, fracción X de la Constitución.

La Ley del Banco de México es fuente supletoria en lo que se refiere a la regulación por parte del Instituto Central respecto al servicio de transferencia de fondos, las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las Instituciones de Crédito.

La Legislación Mercantil es la fuente por excelencia del Derecho Comercial; comprende al Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, la Banca Múltiple se regulará en primer término por la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo que a su constitución se refiere y en segundo término, por la Ley de Instituciones de Crédito para su organización y funcionamiento.

Podemos entender a las prácticas bancarias como un modo de obrar que tiene fuerza obligatoria, en tanto que los usos bancarios constituyen una costumbre limitada que se forma espontáneamente puesto que no provienen de los poderes del Estado, son actos repetidos constantemente dentro del mercado bancario que no contradicen a la Ley especial; por ejemplo, solicitar identificaciones oficiales y vigentes para el cobro de cheques o que a partir de x cantidad, dichos cheques deben llevar la firma del titular al reverso.

<sup>51</sup> Artículo 6º de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Para que una práctica bancaria pueda considerarse como norma jurídica aplicable no debe oponerse a la Ley, ni ser contraria a las costumbres; se refiere a un actuar específico que puede escapar al legislador y nace de las exigencias de la vida diaria en una actividad especializada, como ejemplo de las prácticas bancarias podemos encontrar la diversificación de las fuentes de recursos o la decisión de la Institución de Crédito para mantener un nivel de recursos propios mínimos en relación directa con el perfil y volumen de los riesgos que asume.

Dentro de la Ley de Instituciones de Crédito se contempla el régimen legal aplicable a la Banca de Fomento, mismo que se encuentra contenido en el Capítulo II denominado " De la Instituciones de Banca de Desarrollo". Dicho apartado consta de 16 Artículos que específicamente señalan la forma para constituirse; sus atribuciones, funciones y sus limitaciones así como la estructura orgánica de este tipo de Instituciones.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, están constituidas en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y la Ley de Instituciones de Crédito. Los Reglamentos Orgánicos de cada Institución son expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y contienen las bases sobre las cuales se regirá su organización y/o funcionamiento. Dicho Reglamento debe ser inscrito en el Registro Público de Comercio, además cualquier modificación a él, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Recapitulando, las Instituciones de Banca de Desarrollo quedan sujetas en primer término a su Ley Orgánica, a sus respectivos Reglamentos, a la Ley de Instituciones de Crédito y a la legislación supletoria que marca ésta en su Artículo 6º; sin embargo, existen leyes conexas de carácter administrativo que vale la pena resaltar porque le son aplicables a su naturaleza de Sociedad Nacional de Crédito.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Este ordenamiento jurídico establece que la Administración Pública Federal se divide en Centralizada y Paraestatal, quedando comprendidas en el primer apartado, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; y en el segundo apartado encuadran las Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas así como los Fideicomisos.

Dicha Ley señala que dentro de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, se encuentran comprendidas las Sociedades Nacionales de Crédito, o sea, las Instituciones de Banca de Desarrollo.

### **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Cabe señalar que las entidades paraestatales, dentro de las cuales se ubica la Banca de Desarrollo, para su operación deben sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto-financiamiento autorizadas, por lo cual estas entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, las Sociedades Nacionales de Crédito, quedan sujetas en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento a su legislación específica, y para aquellos aspectos que esta última no regula, les será aplicable la Ley en comento; en tanto que en lo concerniente al ejercicio de su presupuesto, concertación y cumplimiento de compromisos, rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública, deberán sujetarse en primer lugar a lo señalado por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### **Ley de Obras Públicas.**

Toda vez que las Sociedades Nacionales de Crédito son consideradas Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, les será aplicable este ordenamiento en lo referente a la planeación, ejecución, conservación y control de la obra pública que realicen.

### **Ley de Planeación.**

La importancia de esta Ley para el presente estudio radica en que contiene normas de orden público que tienen por objeto establecer principios básicos bajo los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo que presupone el progreso integral del país, atendiendo a los fines políticos, sociales y económicos previstos en el Artículo 26 de la Constitución Política Mexicana; en este orden de ideas, la planeación debe servir para fijar metas, estrategias y prioridades para asignar recursos a fin de elevar el bienestar material de la población.

Este ordenamiento jurídico establece la existencia del Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) que deberá elaborarse por el Ejecutivo, aprobarse por el Congreso de la Unión y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y tiene una vigencia de seis años.

Asimismo, la función del PLANADE, consiste en precisar los objetivos nacionales para el desarrollo equitativo del país; establece los lineamientos de política general, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social; por lo que las Sociedades Nacionales de Crédito, para elaborar sus programas institucionales deben atender a lo previsto en él.

Para finalizar lo conducente a este ordenamiento legal, es importante precisar que el Ejecutivo Federal puede concertar la realización de las acciones contenidas en el PLANADE con los representantes de grupos sociales o con los particulares



interesados, siendo todo acuerdo objeto de un contrato o convenio de Derecho Público obligatorio para las partes, estableciendo para ello sanciones derivadas de su posible incumplimiento.

### **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

De conformidad con el Título Cuarto de nuestra Constitución Política, y para los efectos de responsabilidad, se reputan como servidores públicos a los funcionarios, empleados u otra persona que desempeñe un cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público ante las autoridades correspondientes, vgr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal o las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

La Ley considera algunos elementos para imponer sanciones administrativas como la gravedad de la responsabilidad, el nivel jerárquico y antecedentes del infractor, antigüedad del servicio y el daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de su obligación.

Dicha Ley prevé que las resoluciones administrativas que impongan alguna sanción, puedan ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

También dentro de este ordenamiento legal se encuentra un capítulo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos, que será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedando comprendidos para cumplir con esta obligación los directores generales, directores, subdirectores, gerentes y subgerentes de la Administración Pública Federal.

### **3.4 Justificación y Previsiones Generales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

El 1º de enero de 1994 inició una nueva etapa en las relaciones comerciales de México, pues ese día entro en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, comúnmente conocido como T.L.C.

El proceso de diseño y elaboración de dicho Tratado, se presento como respuesta a una serie de sucesos económicos y políticos en la escena nacional e internacional.

A partir de la década de los 80's, la economía internacional se renovó; las compañías transnacionales aumentaron en número e importancia; la evolución en la conformación de áreas económicas delimitadas se consolida con la Región de la Cuenca del Pacifico y el proceso de Unificación Europea, esta transformación al régimen de mercado de los países del Este, trajo oportunidades comerciales para los países industrializados; por otra parte los cambios políticos en la Unión Soviética que propiciaron el fin de la Guerra Fría, privaron a América Latina de la importancia estratégica que había tenido para Estados Unidos por lo que este país deja de otorgarle ayuda.

En este contexto, México se vio en la necesidad de idear una estrategia de Desarrollo Económico que le permitiera integrarse a las corrientes del comercio mundial; la variedad en sus relaciones mercantiles no prospero debido a los bloques económicos ya existentes; con América Latina no resultaba viable una integración por carecer de economías complementarias y el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) -ahora Organización Mundial de Comercio- suscrito por nuestro país en 1985 e inspirado en principios de la economía clásica liberal esto es, que consistía en que cada país se especializara en la producción de mercancías en las que tuviera ventajas, ya estaba estancado, pues aún cuando en un principio logró elevar el volumen de las exportaciones mexicanas, y permearnos a las tendencias del comercio mundial, internamente no logro mantener un crecimiento real.

Por estas razones, México que desde 1988 había comenzado un proceso de liberalización comercial como parte de un programa de Modernización económica, inició oficialmente negociaciones comerciales con sus vecinos del Norte el 12 de junio de 1991, este período de negociación concluyó el 7 de octubre de 1992, pues ese día, en la ciudad de San Antonio Texas se realizó la ceremonia de iniciación del T.L.C.; sin embargo, de la firma a la entrada en vigor del T.L.C., este último estuvo sujeto a los vaivenes políticos de las tres Naciones.

Estimo conveniente hacer un paréntesis en el desarrollo de mi exposición para referirme a aspectos básicos que permitan su cabal comprensión.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, un Tratado es el acuerdo suscrito entre dos o más sujetos jurídicos de la comunidad internacional a fin de modificar o crear obligaciones que se comprometen a respetar por tiempo determinado o indefinido; en sentido más estricto y refiriéndonos a un convenio de naturaleza comercial como el T.L.C., puedo arriesgarme a sostener que su concertación resulta una forma de garantizar la continuidad de los proyectos económicos de las partes signatarias.

Ahora bien, la idea de que los países con intereses comunes se organicen para unirse en zonas de libre comercio no es nueva, representa un proceso de adaptación y fortalecimiento de la actividad económica de una región, constituye a al vez un mecanismo ofensivo y defensivo ante la competencia internacional.

Es pues resultado no sólo de la voluntad política de los gobernantes, sino que responde a acontecimientos históricos que dan lugar a nuevos esquemas de poder económico, financiero y tecnológico a nivel mundial.

La prueba más patente de lo anterior la constituye el Mercado Común Europeo, establecido por el Tratado de Roma desde enero de 1958; esta organización

pretende el destino similar de sus miembros, que actualmente suman 12 países, integrados en un mercado libre de restricciones al comercio de bienes y servicios, movilidad de mano de obra, el movimiento de capitales y una política energética uniforme; incluso el 2 de mayo de 1998 crearon la euro, moneda única que empezó a circular el 1º de enero de 1999 y el Banco Central Europeo. La Unión Europea es el primer modelo de soberanía multinacional con un Parlamento Europeo; difiere del T.L.C. en que es producto de un proceso histórico que a través del tiempo ha intentado aumentar las semejanzas y reducir las diferencias de sus miembros; sin embargo, implica cierta pérdida de autonomía de estos en manos de una autoridad central y la aplicación de políticas económicas compartidas.

También tomemos como ejemplo la Región de la Cuenca del Pacífico, resultado de una iniciativa gubernamental japonesa para crear una zona de libre comercio como organización económica vinculando aspectos comerciales, de inversión y tecnología, donde sus miembros gozan de un status de igualdad y se promueven mecanismos de cooperación bilateral, regional y global. Geográficamente comprende 15 países, entre ellos el mismo Japón, Corea del Sur, Tailandia e Indonesia.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se presenta como consecuencia lógica de las alianzas comerciales celebradas entre diversas Naciones, el T.L.C. establece una zona de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá bajo las premisas del Artículo XXIV del GATT.

Los fines del T.L.C. consisten en eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre los tres países; promover la competencia leal en la zona; aumentar las posibilidades de inversión; proteger los derechos de propiedad intelectual así como establecer mecanismos para el cumplimiento y solución de posibles controversias.

Entre las ventajas que representa el T.L.C. para nuestro país, podemos destacar que propicia mayores niveles de inversión extranjera, el disponer de un mercado de aproximadamente 350 millones de personas, asegurando a los productos mexicanos su acceso al mercado más grande del mundo, la reactivación de nuestras exportaciones a través de la eliminación de gravámenes arancelarios y cuotas así como la transferencia de tecnología.

Entre sus desventajas se encuentran la modificación a las bases jurídicas mexicanas tradicionales, la desigualdad en el nivel de desarrollo empresarial, la posible dependencia económica y política de nuestro país y la precipitación, ya que sólo hubo tres años para que este Tratado se concretara.

Respecto a los avances específicos desde su entrada en vigor hasta la fecha, es importante señalar que aún no se vislumbran con claridad sus resultados, primero porque México sufrió una grave crisis económica a finales de 1994, la cual se vio en cierta forma amortiguada por el T.L.C., pues su status de socio de Estados Unidos y Canadá le permitió obtener paquetes de ayuda financiera internacional y segundo, a partir de mediados del 95 y hasta la fecha, nuestro país entro en una etapa de recesión económica que freno sus importaciones y exportaciones.

### **3.5 Las Instituciones de Crédito a la Luz del T.L.C.**

El T.L.C. consta de XXII Capítulos, y contiene por primera vez para nuestro país, en Tratados de esta naturaleza, disposiciones concernientes a la apertura de los servicios financieros, con lo que se da acceso a la prestación de estos en los mercados de los Estados signatarios.

### **3.5.1 Capítulos y Anexos Referentes a los Servicios Financieros.**

Su régimen se encuentra comprendido principalmente en el capítulo XIV del T.L.C., que contiene los principios y compromisos generales en cuanto a la liberalización de servicios financieros; en los anexos 1401.4; 1403.3; 1404.4; 1409.1; 1412.1 y 1413.6, referentes a diferentes temas que acotan o complementan tales principios; y en el anexo VII, que en su sección A establece las reservas al Tratado, en la sección B consigna los diferentes regímenes transitorios aceptados por cada una de las tres partes contratantes para llevar a cabo la apertura con la gradualidad que han estimado necesaria, y en su sección C señala compromisos específicos de cada parte contratante.

### **3.5.2 Definiciones Contenidas en el T.L.C.**

Conforme al Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el ámbito de aplicación que determina para abrir los servicios financieros se encuentra referido a las medidas que debe adoptar un país contratante concernientes a: Instituciones Financieras e inversionistas extranjeros y al comercio transfronterizo de servicios financieros.

La definición que da el Tratado a los conceptos mencionados en el párrafo anterior, es la siguiente<sup>52</sup>:

"Institución Financiera" significa cualquier intermediario financiero u otra empresa autorizada para hacer negocios y que esté regulada o supervisada como una Institución Financiera conforme a la legislación de la parte en cuyo territorio se encuentre ubicada.

<sup>52</sup> Serra Puche Jaime/Presentador, Hacia un Trata de Libre Comercio con América del Norte, del Artículo El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sus Efectos en la Legislación Mexicana Aplicable a los Servicios Financieros, por Francisco Borja Martínez, Segunda edición, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, Pág. 144.

Considerando esta definición, Institución Financiera de otra parte es una Institución Financiera, incluso una sucursal ubicada en territorio de una parte, que es controlada por personas de otra parte.

"Inversionista de una Parte" significa una parte, una empresa del Estado o una persona de esa parte, que pretenda realizar, realice o haya realizado una inversión.

"Inversión" es la realizada en un prestario de servicios financieros, que otorgue a quien la realice derechos a compartir utilidades o beneficios con dicho prestario. *Se exceptúan las concernientes a préstamos otorgados a una Institución de esta naturaleza o las adquisiciones de títulos u otros instrumentos de deuda emitidos por dicho prestario, salvo que tales financiamientos, para efectos regulatorios, se consideren como aportaciones de capital por la parte en cuyo territorio esté ubicada la Institución Financiera de que se trate.*

"Comercio Transfronterizo de Servicios Financieros" significa la prestación de un servicio financiero: a) del territorio de una parte hacia el de otra de las partes; b) en territorio de una parte por una persona de esa parte a una persona de otra de las partes o c) por un nacional de una parte en territorio de otra de las partes.

Dentro de este contexto, los Estados signatarios reconocen el principio de que a un inversionista de otra parte debe permitírsele establecer una Institución Financiera con la modalidad jurídica que elija, además de concederle participar ampliamente en su mercado y expandirse geográficamente en su territorio sin estar sujeto a requisitos específicos de propiedad establecidos para otras Instituciones Financieras extranjeras, pero con la gradualidad que en regímenes de carácter transitorio han previsto cada uno de los Estados signatarios.

También se determina el compromiso para los países que firmaron el Tratado de permitir a las personas ubicadas en su territorio y a sus nacionales que se encuentran fuera de éste, adquirir servicios financieros de prestadores transfronterizos ubicados en territorio de cualquiera de las partes.

La liberalización de los servicios transfronterizos, respeta el derecho de que las partes receptoras de estos exijan el registro de los prestadores así como de los instrumentos financieros a través de los cuales lleven a cabo su función.

### **3.5.3 Principios Básicos de la Apertura Financiera.**

En el Capítulo de Servicios Financieros del T.L.C., se materializa el derecho de las partes a establecer Instituciones Financieras, Bancarias y de Valores, así como otros tipos de Servicios Financieros auxiliares en el Territorio de las tres Naciones, conforme a los principios básicos siguientes:

*-Transparencia.-* Esto es, asegurar que se identifique toda la reglamentación que a nivel Nacional cada Estado establece para su Sistema Financiero, a fin de limitar al máximo el criterio de discrecionalidad en la aplicación de su *normatividad; tiene por objetivo que los interesados extranjeros conozcan las regulaciones internas en este sector.*

*-Medidas Cautelares.-* Este principio permite a las autoridades de los países miembros conservar facultades para expedir regulaciones que tengan el propósito de defender la integridad y estabilidad de su Sistema Financiero.

*-Trato Nacional.-* Consiste en la garantía de un régimen no discriminatorio a los prestadores extranjeros respecto de los nacionales.



-Trato de Nación más Favorecida.- Procura evitar preferencias entre los prestadores de servicios; toda apertura y liberalización concedida en un país a determinados suministradores de servicios financieros en otro país, se hace extensiva a todos los interesados en actuar en dicho campo.

-Liberación Progresiva.- Busca la desregulación de los Sectores Financieros, para que sean abiertos a la competencia nacional e internacional, en plazos convenidos y graduales para dar tiempo a la consolidación del Sector Financiero mediante la adecuación de su marco legal. En el caso de México, se permitirá a las empresas financieras, organizadas conforme a la Ley de otro país miembro del T.L.C. establecer en su territorio Instituciones Financieras que estarán sujetas a ciertos límites de mercado aplicables durante un período de transición que concluirá en el año 2000; a partir de esa fecha nuestro país podrá aplicar medidas de protección temporales en los sectores de Seguros, Banca y Valores.

-Reserva Nacional.- Excluye del T.L.C. las funciones que las Autoridades Financieras realizan para llevar a cabo la política monetaria y cambiaria de su país; las actividades que ejecuta de manera exclusiva la Banca de Desarrollo; aquellas que forman parte de sistemas de seguridad social y las conducidas con recursos del Gobierno, a menos que estas últimas se realicen por intermediarios financieros competitivos.

Los principios anteriores permiten un acceso real a los Sistemas Financieros de Canadá y Estados Unidos; propiciando una creciente competitividad, que para los usuarios mexicanos del crédito redundará en un mejor servicio.

Los principales problemas a los que México se enfrenta con la aplicación del T.L.C. consisten primordialmente en que se podrán acentuar los conflictos de interés entre los países miembros, asimismo podrán aparecer grandes oportunidades de especulación financiera con fuerte riesgo para la solvencia de nuestros Bancos que

padecen rezagos tecnológicos, requieren inversión en informática, desarrollar productos y servicios bancarios y otorgar créditos baratos, además del reducido tamaño de nuestras Instituciones de Crédito respecto a los Bancos canadienses y norteamericanos.

### **3.5.4 Adecuación de Nuestro Derecho Interno a las Disposiciones del T.L.C.**

*Establecer en México Filiales Extranjeras, reconocer nuevas Instituciones Bancarias y dar acceso al Comercio Transfronterizo, origina amplias e importantes reformas al Derecho Financiero Nacional a fin de adecuarlo al cumplimiento de los compromisos contraídos en esta Convención Internacional.*

Debe considerarse si estas modificaciones pueden tener lugar con la sola incorporación del Tratado al sistema jurídico mexicano o bien, tal incorporación debe acompañarse con actos complementarios de producción normativa interna.

El Derecho mexicano reconoce el sistema de recepción automática que a diferencia del de recepción especial, no requiere legislación interna para la mencionada incorporación, pues de conformidad con nuestra Carta Magna, el T.L.C. tiene fuerza de ley. Artículo 133 "Esta Constitución; las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados"<sup>53</sup>.

Sin embargo, una vez añadido el Tratado a nuestro régimen jurídico se plantea el problema de su aplicación. El T.L.C. contiene ciertas reglas que por su propia

<sup>53</sup> Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Leyes y Códigos Anaya editores S.A., México, 1997, Pág. 154

naturaleza pueden ser aplicadas directamente, como las correspondientes al Trato Nacional o la de Nación más Favorecida; otras en cambio, requieren de un desarrollo legislativo posterior, esto es, normas internas concretas y precisas que proporcionen certidumbre a nacionales y extranjeros, por ejemplo, el establecimiento en Territorio Nacional de Filiales Financieras extranjeras debe realizarse con sujeción a un orden jurídico interno que determine las medidas prudenciales a que quedan sometidas, los montos de capital autorizado por las Autoridades Financieras, los requisitos de nacionalidad para sus administradores y el régimen para el establecimiento de sus agencias, oficinas o sucursales.

Respecto a este problema de aplicación existen dos opciones; la primera consiste en reformar en lo conducente, cada uno de los ordenamientos jurídicos que regulan a los diversos tipos de intermediarios financieros, esto es, implica la modificación de por lo menos siete leyes: Ley para Regular Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

La segunda opción es expedir un solo ordenamiento que agrupe los diversos temas del T.L.C. que requieran proceso legislativo interno. A pesar de que en principio esta opción presenta mayor conveniencia práctica, se ha adoptado la primera alternativa.

### **3.6 Hacia la Banca Universal.**

La Reprivatización de la Banca Múltiple así como la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras, activaron el proceso de integración de Grupos Financieros "formales", que se inició de hecho en nuestro país en la década de los 70's pero se vio truncado por la

Nacionalización Bancaria; esto resulta muy conveniente, pues el contar con Instituciones de mayor tamaño constituye una ventaja para competir internacionalmente, sobre todo ante la apertura de los servicios financieros que establece el T.L.C.

Los Grupos Financieros tienen la naturaleza real de una sola unidad económica-financiera, y en el contexto de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras y de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de las Agrupaciones Financieras, constituyen una persona jurídica representada por una Sociedad Controladora, generalmente un Banco o una Casa de Bolsa, que podrá rodearse de por lo menos tres entidades financieras distintas como los Almacenes Generales de Depósito, Casas de Cambio, Empresas de Factoraje Financiero, Instituciones de Fianzas, etc., siempre y cuando tengan fines comunes: la rentabilidad, la productividad, la creatividad y la eficiencia del servicio, en pocas palabras "el liderazgo por excelencia".

La inspección y vigilancia del Grupo está a cargo de la Comisión que supervise a la entidad financiera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime preponderante; su capital ordinario está constituido por series de acciones.

El proceso de unificación de entidades financieras en grupos esta orientado a la formación de personal especializado y a la creación de una imagen publicitaria respecto de la unidad en la prestación de los más variados servicios.

La razón para integrar Grupos Financieros radica en que la clientela necesita cada vez más servicios que por su complejidad, requieren la participación de varias Instituciones.

La aspiración de los Grupos Financieros de naturaleza Bancaria, consiste en llegar a lo que algunos autores han denominado "Banca Universal", cuyo principio estriba en

proporcionar al usuario una gran variedad de servicios financieros en una sola ventanilla; en este sentido puedo afirmar que la figura del Grupo Financiero representa una modalidad intermedia entre la Banca Especializada y la Banca Universal.

Por otro lado, la explicación del porque los principales Grupos Financieros sean encabezados por Instituciones de Banca Múltiple se debe en primer término a la posición estratégica que guarda en nuestro país el control de un Banco, tanto por su cobertura geográfica, arraigo e infraestructura; pero sobre todo por el papel de agente económico que éste juega ante la sociedad y la Economía Nacional; además, si una sola empresa financiera aislada es capaz de reportar utilidades, la potencialidad se agiganta al explotar las capacidades de la mezcla de especialidades en un Grupo Financiero, que independientemente de su forma y marco jurídico, en su esencia permite que se suavicen los límites de operación.

Para cumplir con los objetivos planteados anteriormente, deben darse cambios importantes en las estructuras orgánicas y funcionales de los Bancos, y por supuesto dentro de las demás empresas integrantes del Grupo Financiero, vgr. orientar su actividad hacia negocios más rentables, explotar al máximo los sistemas informáticos que se posean y obtener otros más avanzados, reducir gastos operativos innecesarios e implantar un sistema de control presupuestal adecuado.

## **CAPITULO IV**

### **TRASCENDENCIA SOCIAL.**

#### **4.1 Factores que Inciden Negativamente en la Modernización de los Bancos.**

México no pudo ni puede desconocer los profundos cambios económicos, políticos y sociales que en las últimas dos décadas se han presentando a nivel mundial, a fin de no quedarse rezagado y seguir siendo un país tercermundista, esto es, contar con un sistema capitalista deformado caracterizado principalmente por la dependencia y explotación económica de otras Naciones.

Atento a lo anterior, nuestro país asumió estrategias de Modernización Estatal y Financiera como instrumento para alcanzar su progreso material; sin embargo, no puede desestimarse que la implantación casi repentina de una figura tan compleja y extraña a nuestro Sector Financiero, trajo aparejados efectos negativos derivados de una mala adaptación de su filosofía liberal a la realidad Nacional, reflejándose esta incongruencia básicamente en una legislación inadecuada.

A pesar de ello, sería muy difícil hablar en estos momentos de un triunfo o fracaso de la Modernización, ya que existieron factores ajenos a ella, fundamentalmente de índole político, que incidieron en sus primeros resultados, provocando inclusive el rechazo de la opinión pública a esta estrategia de cambio.

#### **4.1.1 La Adaptación de una Figura Extraña a la Tradición Financiera Mexicana.**

El proyecto modernizador denominado también Neoliberal no sólo consiste en una disminución de la Intromisión Estatal en el desenvolvimiento de las actividades

productivas a fin de propiciar su rentabilidad y eficiencia o en políticas de libre mercado y apertura a la competencia internacional; también busca el equilibrio de las constantes macroeconómicas de un país tales como el control de la inflación, mantener un nivel de precios o incrementar el Ingreso Nacional mediante técnicas monetarias y mercantilistas para lograr éxitos económicos a corto plazo.

Tradicionalmente, el Estado mexicano desempeñaba un papel predominante en las actividades económicas; incluso por casi ocho años intervino directamente en la prestación del servicio de banca y crédito, durante la etapa en que las Instituciones de Banca Múltiple fueron Nacionalizadas.

No obstante, al implantar la Modernización y para que el Gobierno Federal obtuviera ingresos extras, se pusieron en operación programas de privatización de empresas públicas como *Teléfonos de México, Fomento Azucarero, Aeronaves de México* y principalmente de los Bancos Comerciales. Además de establecerse criterios *simplistas*, como que un mayor número de Instituciones Bancarias redundaba en mayor competencia y por ende en tasas de interés más bajas y es así como en 1991 existían 18 Bancos Comerciales y en 1994, 32.

La estrategia económica en el sexenio del Licenciado Carlos Salinas de Gortari estuvo basada en la entrada de capitales extranjeros mediante la implementación de elevadas tasas de interés, mantener el tipo de cambio dólar-peso estable, en un supuesto saneamiento de las finanzas públicas consistente en el equilibrio de los ingresos y gastos del Estado, y en cierta forma se manipuló el sistema legal pues se cambió la Política Económica con una velocidad sorprendente a través de Reformas Constitucionales, creación de múltiples leyes y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sin tomar en cuenta la realidad de México como país subdesarrollado, lo cual desembocó en problemas sociales; por ejemplo, la firma del T.L.C. tuvo serias implicaciones para los trabajadores mexicanos sobre todo respecto a sus salarios que ya no fueron protegidos por el Estado, lo que generó tensión

entre el Gobierno y el sector obrero, ya que este último denunció que con la suscripción de la convención internacional en comento se favorecía a los industriales a expensas de los trabajadores; o en enero de 1991 cuando mediante una enmienda Constitucional se autorizó vender o rentar las tierras ejidales a empresas privadas a efecto de incentivar inversiones en el sector agrario y acabar de este modo con el poder de los caciques; no obstante, esta decisión presidencialista excluyó la participación de la población rural que vio afectada su herencia revolucionaria que garantizaba desde 1917 en el Artículo 27 Constitucional los derechos comunales sobre la tierra a favor de grupos campesinos organizados; esta medida autoritaria en cierta forma dio lugar a la rebelión armada en Chiapas a la que posteriormente haré referencia.

Podemos entonces concluir que el conflicto de implantar estrategias modernizadoras en México reside en que el Neoliberalismo económico busca la eficiencia, dejando a un lado los desajustes de nuestro país tales como la pobreza o el desempleo, sin tomar en cuenta que el Desarrollo Económico Nacional debe ser menos desigual, esto es, necesita proporcionar beneficios tangibles a la población, bienestar e igualdad y debe existir una relación directa entre la economía y el derecho, ya que este último debe ser un instrumento para encauzar la dinámica vida social permitiendo que los individuos consigan sus objetivos en un marco de armonía para evitar problemas políticos; además su establecimiento sólo beneficia a los grandes capitalistas, al sector exportador y al financiero.

El Gobierno Federal se encuentra actualmente ante el problema de sustentar a mediano y largo plazo la estrategia económica implantada desde 1985, ya que ésta no puede ser revertida sólo con decisiones políticas o nuevas leyes.

Debe prevalecer una apertura política a fin de negociar y crear consenso sobre el futuro del país tomando en cuenta valores tradicionales mexicanos, puesto que las Instituciones sociales y económicas cambian paulatinamente.



#### **4.1.2 Desregulación, Supervisión y Delincuencia.**

El proceso modernizador y la apertura financiera en nuestro país provoca que la actividad bancaria se vea complementada con el desarrollo de nuevos productos, servicios e intermediarios (como las cajas de ahorro o los Bancos de objeto limitado, también llamados non bank-banks) que compiten en el mercado, ampliándose así la gama de posibilidades para los usuarios, por ello los beneficios de la apertura pueden ser mayores que sus eventuales abusos, siempre y cuando la liberación sea coherente con la situación real del Sistema Financiero, exista una adecuada regulación y una supervisión amplia; sin embargo estos factores no se presentaron en el caso de México.

A las Autoridades Financieras les corresponden las decisiones fundamentales del Sector Bancario, la regulación de su estructura y operación; la inspección y vigilancia a fin de procurar un desarrollo equilibrado y una sana competencia en el mercado así como la protección a los intereses del público.

*Primordialmente son tres Autoridades a saber:*

**1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;** por mandato del Ejecutivo Federal, a ella le corresponde aplicar, ejecutar e interpretar para efectos administrativos los ordenamientos en materia de banca y crédito, además de poseer facultades reglamentarias, aprobatorias, designatorias y sancionadoras en Política Financiera y Económica.

**2.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores;** sus principales funciones son: la vigilancia, que consiste en cuidar que las Instituciones Financieras cumplan con las disposiciones legales y administrativas que les sean aplicables; la inspección, que implica el efectuar visitas a dichas Instituciones para evaluar

sus recursos, sus operaciones, sistemas de control y en general que se ajusten a las sanas prácticas bancarias y finalmente su aspecto consultivo, por medio del cual tiene la facultad de emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la constitución y funcionamiento de entidades financieras.

**3.- Banco de México;** la existencia de un Banco Central en cualquier país tiene por objetivo primordial evitar crisis económicas y el abuso o anarquía en las políticas de la Banca Particular. Las funciones del Banco de México consisten primordialmente en mantener la estabilidad de precios, controlar el fenómeno inflacionario, emitir billetes y ordenar la acuñación de la moneda metálica, a fin de procurar la estabilidad y poder adquisitivo del peso; por ejemplo, el Instituto Central cuenta con una reserva de activos internacionales para compensar el desequilibrio entre los ingresos y egresos de divisas.

El Banco de México se considera autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración conforme a las reformas del Artículo 28 Constitucional en 1993; sin embargo, en la Cámara de Diputados existe una iniciativa de ley (en la que posteriormente profundizaremos) que tiende a dotar a este Instituto de una mayor flexibilidad operativa y pretende que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sea regulada por él.

Entendemos a la Supervisión Financiera como un mecanismo de control tanto por la evaluación de las políticas bajo las cuales opera un Banco como a la identificación de las principales áreas de riesgo de las Instituciones para la aplicación de medidas correctivas.

En el marco de la Modernización, la Supervisión debe ser adecuada y prudente para lograr una transición ordenada hacia una nueva estructura financiera, no obstante,

debe evitar caer en el intervencionismo o una excesiva regulación, sino sólo salvaguardar los intereses del público y la estabilidad del sistema, atendiendo primordialmente a la transparencia en la información financiera de la Institución Crediticia así como a la calidad moral de sus administradores.

El 1º de diciembre de 1988, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari toma posesión como Presidente de la República Mexicana, utilizando la figura de la Reprivatización como bandera de la modernidad, es así como aproximadamente dos años después se habían vendido 18 Bancos a un grupo de gran poder económico y político.

Empero, desde finales de 1993 se detectaron fraudes generalizados en el Sistema Financiero mexicano, por lo que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores inicia una gran campaña de intervenciones gerenciales; algunas de las razones que dieron lugar al caos en el sistema fueron la falta de una adecuada Supervisión y que los administradores novatos preferían delinquir a quebrar, amparándose en que las leyes mexicanas se han quedado cortas al tipificar los delitos en materia de defraudación, falsificación y robo en Entidades Bancarias.

Los Delitos Financieros también denominados de "Cuello blanco", no se consideran graves "ya que no representan peligro a la sociedad", debido a ello los delincuentes alcanzan fianza, sin tomar en cuenta que tiene recursos suficientes para evadirse nacional e internacionalmente, ni que todos estos ilícitos incluyen premeditación, alevosía y ventaja.

Los casos más sonados de fraudes financieros que mencionare brevemente son los siguientes:

**Arrendadora Havre:** El 17 de diciembre de 1993 se detectaron en Arrendadora Havre desviaciones de recursos en empresas fantasmas, por lo que el 25 de mayo del año siguiente es intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores descubriéndose nexos ilícitos con Carlos Cabal Peniche.

El perjuicio financiero del caso Havre asciende a 850 millones de pesos, Eduardo Mariscal Barrios ya está preso mientras que su padre, Julio Mariscal Domínguez se encuentra prófugo.

**Pragma:** Fue intervenida el 4 de septiembre de 1994 por lavado de dinero y desviación de créditos otorgados por Nacional Financiera. El 27 de enero de 1995, fue detenido Mauricio Madero O'Brian, y el 27 de julio del mismo año su hermano, eran también "socios" de Carlos Cabal. El quebranto equivale a 100 millones de dólares.

**Grupo Financiero Cremi Banca Unión:** Carlos Cabal Peniche en tres años amasa una gran fortuna; el 8 de noviembre de 1991 en subasta ganó el Banco B.C.H., a pesar de que enfrentaba un juicio penal en Estados Unidos por Delitos Financieros.

Posteriormente compro Banco Unión creándose el Grupo Financiero Cremí-Banca Unión, mismo que fue intervenido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el 4 de septiembre de 1994; no obstante, Cabal Peniche ya había huido del país. Su fraude se considera como el más cuantioso en detrimento del Sistema Bancario Nacional. El 10 de noviembre de 1998, este delincuente finalmente fue aprehendido en Australia, por lo que el Gobierno mexicano iniciará los trámites para solicitar su extradición.

**Banpaís-Asemex:** el 24 de septiembre de 1993, Angel Isidoro Rodríguez alias "El Divino", compro Asemex, la aseguradora más grande de América Latina; entre los beneficiarios de sus préstamos se encuentran Cabal Peniche y su propio padre, también huyo antes de la intervención a su Grupo Financiero el 2 de marzo de 1995, misma que se realizó por operaciones irregulares y debilidad financiera, descubriéndose auto préstamos por casi 100 millones de dólares. El Divino fue extraditado de España, a pesar de ello, no va a pisar la cárcel pues se encuentra amparado.

**Grupo Financiero Abaco-Confía:** Fue intervenido el 27 de agosto de 1997 por un quebranto de casi 26 mil millones de pesos en la realización de proyectos financieros inmobiliarios en el extranjero a través de empresas ubicadas en Uruguay e Islas Caimán que constituyen paraísos fiscales.

Algunas de las personas implicadas en este fraude son el propio Presidente del Grupo, Jorge Lankenau Rocha que ya se encuentra preso y Raúl Montero, Presidente del Partido Acción Nacional en Monterrey, quien está en la prisión de Nuevo León acusado por Asociación Delictuosa.

En conclusión, podemos afirmar que el hilo conductor de todos los delitos anteriormente citados fue la adquisición de Instituciones de Crédito donde los "banqueros" cruzaban créditos para pagarlas, su inexperiencia, el poder económico y la impunidad con la que éstos empresarios se han visto favorecidos, ya sea por la deficiente Supervisión Bancaria o debido quizá a su mismo peso en la política Nacional. "En total el quebranto bancario cometido por estos pseudo banqueros se calcula en 144 mil 700 millones de pesos, aproximadamente 16 mil millones de dólares."<sup>54</sup>

En marzo de 1997, la Asociación de Banqueros de México presentó a las Autoridades Financieras un proyecto de reformas penales para prevenir eficazmente estos delitos. Por otro lado, el 1º de julio de 1998, un grupo de diputados priistas presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a las Leyes Financieras y al Código Federal de Procedimientos Penales para crear nuevos tipos delictivos en el manejo de tarjetas de crédito y de débito así como para ampliar las penas a los funcionarios bancarios que delincan, sosteniendo estar en contra de la libertad provisional bajo caución, la exigencia de elementos técnicos de difícil

<sup>54</sup> López Dóriga Joaquín, Delinquentes de Cuello Blanco, Programa Chapultepec 18, sábado 30 de mayo de 1998.

acreditación del tipo penal, los cortos plazos para que prescriba la acción y de que las sanciones a esta clase de delitos sean aún más benignas que en los ilícitos patrimoniales ordinarios.

No sólo han existido Delitos de Cuello blanco que atentan contra la credibilidad de las Instituciones de Crédito; también cabe destacar que en el clima de inseguridad pública que impera en el país se han dado cifras alarmantes de robos a sucursales bancarias; fraudes de los Bancos en su participación en la recaudación de impuestos entre 1992 y 1996, pues los recursos nunca ingresaron a la Tesorería de la Federación; así como la operación Casablanca que involucra a diversas Instituciones de Crédito en lavado de dinero.

#### **4.1.3 Situación Política del País y Cambio de Sexenio.**

A lo largo de 1994, el factor político fue el principal elemento de influencia en el comportamiento de los Mercados Financieros; "En los últimos años, México había sido el destino número uno en América Latina del ahorro externo. Hoy, la inestabilidad política ha hecho cambiar las preferencias de los inversionistas.

Las principales calificadoras extranjeras consideran como un punto muy importante, en la calificación de un país, la paz social y la estabilidad política... De esta manera, se observa una relación estrecha entre la política y la economía. La segunda no puede crecer con cimientos sólidos en un escenario de inestabilidad política y social"<sup>55</sup>.

Los factores políticos que influyeron en dicho comportamiento fueron primordialmente el conflicto armado de Chiapas que inicio cuando el 1º de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se sublevó, ya que en esta entidad del sur de México existe el mayor número de indígenas y por ende

<sup>55</sup> El Economista, Sección Semana Bursátil, Artículo La Política y La Economía en el Mercado de Valores, por Matiana Flores, lunes 19 de diciembre de 1994, Pág. 21.

demandas sociales y agrícolas por ejemplo, la falta de empleos, tierra, vivienda, alimentos, salud y educación; este conflicto puso en entredicho la capacidad del Gobierno para resolver los problemas de los sectores marginales.

Por otro lado, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato presidencial del Partido Oficial, acaecido el 23 de marzo de 1994 en Lomas Taurinas y de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI el 28 de septiembre del mismo año, representaron una desintegración del sistema político, dado que las investigaciones implican a diversos miembros del Poder Público y por otra parte no hay resultados concretos en su esclarecimiento.

Finalmente, en diciembre de 1994 se presentó el cambio del Gobierno mexicano; al momento de tomar la presidencia, el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León constituyó una incógnita, se dudaba si podía o no manejar los problemas internos del país, incluso su discurso inaugural decepcionó al Sector Financiero estadounidense porque no dio detalles sobre su Programa Económico, se centró en temas políticos y sociales por encima de los económicos e internacionales; Vgr. La Reforma Electoral para las votaciones de 1997, instrucciones al Procurador General de la República para profundizar en las investigaciones de los asesinatos políticos; mencionó que se realizaría un combate contra la pobreza además de implantar un sistema tributario más justo; infiriéndose por ello que el Esquema de Modernización no cambiaría dada su aparente eficiencia reflejada en una inflación moderada y una estricta política de tipo de cambio.

Su Gabinete fue integrado por varios economistas, Jaime Serra Puche, Secretario de Hacienda y Crédito Público nombrado por la nueva administración, sostuvo que no se devaluaría el peso, que existían suficientes reservas en el Banco de México, que el futuro del país no dependía del exterior y estableció que para 1995 la Economía Nacional lograría un crecimiento real del 4%.

Pese a ello, el cambio de Gobierno afectó a la opinión pública en dos sentidos: El nuevo Presidente representaba un misterio en cuanto a su actuación económica y política y por otro lado seguía estando presente la figura idealizada de Carlos Salinas de Gortari.

Todos estos hechos políticos constituyeron problemas que minaron la confianza en nuestro país traduciéndose en una disminución de la inversión extranjera, persistente fuga de capitales y freno a los proyectos financieros, creando un campo propicio para la especulación de las tasas de interés y el tipo de cambio.

#### **4.1.4 Crisis Económica de 1994.**

Entendemos como crisis en sentido amplio una perturbación de la actividad económica, que en ocasiones sobreviene al final de un período de relativa expansión; sus principales manifestaciones son: disminución de la producción, cierre de empresas, paros obreros, aumento de precios, etc.

Existen diferentes tipos de crisis económica, por ejemplo, las crisis generales inherentes al sistema capitalista, las crisis de sobreproducción o las agrícolas.

En otro extremo, encontramos que la depresión es una fase del ciclo capitalista que sigue a la crisis; en ella se interrumpe básicamente la producción, que queda estancada en el nivel alcanzado al final del período anterior. Las empresas trabajan por debajo de sus posibilidades, lo que da lugar a que su principal síntoma este representado por el aumento del desempleo.

Por otro lado, la devaluación equivale a una relación oficial establecida por un Gobierno del contenido oro de la Moneda Nacional, o bien en la reducción de su curso legal con respecto a las monedas extranjeras. Es de hecho, una consecuencia de la pérdida de valor de una moneda, esto es, la disminución de su capacidad adquisitiva.



Los Gobiernos recurren a la devaluación para tratar de estabilizar la circulación monetaria en un período de inflación que es a su vez un fenómeno económico caracterizado por el sobrante de papel moneda en proporción con las necesidades de circulación de mercancías. La inflación provoca que el papel moneda baje de valor económico en relación con el patrón monetario, esto es con el oro; todo ello se traduce primordialmente en un aumento de precios.

Volviendo al caso de México, los factores que influenciaron en la grave crisis económica fueron entre otros la salida de capitales extranjeros debida a que en Estados Unidos subieron las tasas de interés, lo que renovó el atractivo de invertir en ese país y, por otro lado internamente la situación precaria del país agudizada por el cambio de sexenio y el conflicto en Chiapas.

Empero, no debemos enfocarnos a que la crisis se dio en diciembre de 1994, pues ya desde el mes de mayo de ese mismo año, los analistas financieros habían manifestado a la administración salinista la necesidad de elevar en aproximadamente un 10% la banda superior de flotación de nuestra moneda a fin de aumentar el deslizamiento del peso frente al dólar y ajustar otras variantes económicas, propuesta que el Ejecutivo rechazó a fin de no manchar su prestigio internacional, pues pretendía obtener la titularidad de la Organización Mundial de Comercio, por lo que hubo manipulación de cifras y ocultamiento de la dimensión de la crisis de las cuentas extranjeras y de las finanzas públicas.

Pero esta situación no podía ser sostenida, por lo que en la última quincena de diciembre de 1994, el Presidente de la República dio a conocer para sorpresa de los mexicanos la mala situación económica de nuestro país, que todos considerábamos había mejorado notablemente durante el sexenio inmediato anterior.

El 21 de diciembre de 1994 se aumentó un 7% al salario mínimo y se elevó el 15.3% (de 40 a 53 centavos) el límite superior de la banda cambiaria del peso frente

al dólar, esto originó una devaluación del 13.4% de nuestra moneda, que se reflejó en una mayor inflación y un menor crecimiento económico, pero también evitó un mayor desequilibrio en las cuentas externas del país. El ajuste cambiario tuvo como objetivo tranquilizar los mercados financieros, hacer frente a los conflictos políticos del país, preservar las reservas internacionales, recuperar la confianza de los inversionistas y mantener las metas de crecimiento fijadas para 1995; no obstante, produjo pánico inmediato entre los inversionistas afectando así el nivel de las reservas internacionales, agravó los problemas de pago de los usuarios de la Banca en detrimento de las carteras vencidas de dichas Instituciones, aumentó el importe por concepto de servicio de la deuda externa y encareció el precio de las importaciones.

Al día siguiente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a fin de enfrentar la crisis financiera Nacional, anunció la desaparición de la banda de flotación peso-dólar, por lo que la paridad se rige desde aquel momento y hasta la actualidad por el libre juego de la oferta y la demanda y no por políticas de Estado; por otro lado, se estableció un plan de emergencia de 60 días en los que se acordó no subir precios ni salarios para evitar mayor inflación y estabilizar la Economía Nacional; sin embargo, estas medidas dieron lugar al caos financiero por la salida de divisas y la consecuente pérdida de control de las tasas de interés.

Las disposiciones anteriormente citadas no sirvieron sino resultaron contraproducentes debido quizá a que el peso estaba sobrevaluado y la toma de la decisión de retirar el respaldo oficial al tipo de cambio fue extemporánea.

"Esta crisis puede ser vista como la primera gran crisis de nuestro nuevo mundo de mercados financieros globalizados que haya golpeado a un país en vías de desarrollo."<sup>56</sup>

<sup>56</sup> El Economista, Sección Valores y Dinero, Conferencia de Prensa con Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, viernes 3 de febrero de 1995, Pág. 11.

La crisis puso en jaque el modelo de desarrollo mexicano implantado desde 1985, basado en reformas de libre mercado que condujo a una apertura al comercio internacional; pese a ello, se debió en gran medida a complicaciones políticas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte contribuyó al ajuste económico luego de la crisis del 94, pues México en su status de miembro, obtuvo un paquete de ayuda financiera internacional.

A partir de 1995 el entorno del país fue recesivo, hubo desempleo creciente pues la planta productiva Nacional trabajó aproximadamente de un 30 a 50% de su capacidad, problemas de insolvencia, quiebras empresariales, aumento de impuestos como el IVA: que a partir de abril de ese año se incrementó del 10 al 15%.

#### **4.2 La Situación Bancaria Actual.**

Los efectos para las Instituciones de Crédito con la liberación del peso se reflejaron básicamente en el encarecimiento del crédito; la disparidad entre los rendimientos activos y pasivos de la Banca; la reducción de sus utilidades y la elevación progresiva de su cartera vencida debido a la merma en la capacidad de pago de sus deudores por el deterioro del poder adquisitivo de la población.

La situación por la que atravesó el país en 1994, impidió que existieran condiciones competitivas para el desarrollo de la Banca mexicana frente a las Instituciones del exterior, por lo tanto, los caminos más viables para los Bancos mexicanos pequeños como consecuencia del disparo en sus costos fue la asociación con otras Instituciones de mayor tamaño y solidez financiera o incluso el cierre de sus operaciones.

Actualmente existen 29 Bancos de naturaleza Comercial que tienden primordialmente a la especialización, al mercado de menudeo; y para ello utilizan

instrumentos como las libretas de ahorro o las llamadas tarjetas de crédito de aprobación garantizada; no dan atención directa al público pues la sustituyen con medios tecnológicos tales como los cajeros automáticos.

A pesar de ello, aún no se vislumbra con claridad que tipo de Sistema Bancario se perfilará en México para las próximas décadas, en principio existen dos opciones: adoptar el Sistema Financiero español que opera a través de mini sucursales, captación masiva y créditos de menudeo o bien el Sistema canadiense fundamentado en grandes Instituciones de Crédito de carácter Nacional.

Otro aspecto importante en la evolución Bancaria consiste en que a partir de 1995 y hasta la fecha, los Bancos han utilizado como principales medios para recabar ingresos la obtención de comisiones por servicios no financieros y la compraventa de valores, ello significa que la Banca Comercial afronta un proceso de desintermediación dado que sus recursos en vez de ser canalizados a la actividad productiva, conforme lo establece su objeto social, se encuentran invertidos en Certificados de la Tesorería de la Federación -Cetes-, Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal -Bondes-, etc.; este fenómeno se debe entre otras cosas a la escasa demanda de crédito, la falta de solvencia de sus deudores y la ausencia de un marco legal que les aseguren la adjudicación y ejecución de las garantías en caso de incumplimiento de los acreditados.

En relación a la Banca de Fomento existe una profunda crisis de credibilidad por las pérdidas que sufrió en 1994, la reducción de su rentabilidad y el freno en su función de otorgamiento de crédito al sector productivo, esta etapa de deterioro de imagen y utilidad, se debió quizá en gran medida a la imposibilidad para que este tipo de Institución de Crédito pueda conformar Grupos Financieros que favorezcan su operación; incluso las Autoridades Financieras a lo largo de 1997, propusieron que la Banca de Desarrollo realizara operaciones de Banca Comercial, se transformara en Banca Múltiple o se cerrara y operar a través de Fondos de Fomento que cumplieran

con la función para la que fue creada; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya descartó estas posibilidades debido tal vez a su implicación política, pues las Instituciones de Banca de Desarrollo son concebidas esencialmente como un instrumento del Estado para atender las prioridades de inversión en determinados sectores a fin de lograr un Desarrollo Económico Nacional equilibrado.

Independientemente de lo anterior, al tornarse nuestro Sistema Económico más abierto ha resentido otros problemas internacionales entre lo que cabe destacar la crisis financiera asiática y la caída internacional del precio del petróleo, que desafortunadamente también tiene repercusiones adversas a la Banca primordialmente por la tendencia alcista del tipo de cambio dólar-peso.

#### **4.2.1 La Banca ante la Crisis.**

Cabe aclarar que contrariamente a lo que sostiene la opinión pública, la Privatización de la Banca Múltiple en sí misma no provocó la crisis financiera, sino la forma en que ésta se realizó, pues para el Gobierno su objetivo principal fue maximizar el precio de venta de las Instituciones de Crédito; y para los banqueros, recuperar su inversión en tiempos muy cortos mediante el manejo de elevadas tasas de interés activas y bajas tasas pasivas, sin importarles llevar a cabo una mala selección de los acreditados; lo que ocasiono fragilidad en el Sistema Bancario Nacional, que se manifestó en toda su dimensión en la última quincena del 94.

"El impacto devaluatorio afecta a la Banca Privada en diversas formas: en cuanto a su propia posición en moneda extranjera y en la que corresponde a su clientela... Los acreditados firmaron con tasas de interés indizadas a la de CPP o a Cetes de 28 días, de manera que la clientela que arrastra el promedio de las últimas semanas de diciembre y pagan su tarjeta de crédito en la fecha de corte en un rango que varió de 31.9 a 67.0%; los créditos hipotecarios de 21.8% en que estaban a 49.4%; los

créditos al consumo (automóviles, muebles, computadoras, personales, etcétera) pasarán de 22.2% a 52.4%; el crédito a la producción subirá de 31.3% antes de la devaluación a 50.9%. El riesgo para la Banca, como podrá apreciar el lector, puede derivarse de una insolvencia de los agentes económicos".<sup>57</sup>

El efecto inmediato de la devaluación de nuestra moneda y la liberación del tipo de cambio dólar-peso, consistió en un aumento en los costos financieros a raíz del incremento en las tasas de interés<sup>58</sup>, así los Bancos ante la crisis modificaron su política de cobro y advirtieron que habría cargos adicionales hasta en un 20% para los deudores morosos por lo que el problema de cartera vencida aumentó alarmantemente.

Por otra parte, el Gobierno Federal recurrió a préstamos internacionales para apoyar la estabilización del mercado financiero mexicano, pero esta medida resultó insuficiente, por lo que desde febrero de 1995, se realizaron reformas a la Ley de Instituciones de Crédito con el objeto de hacer más flexible el régimen de suscripción de acciones de los Bancos, permitiendo la participación en su capital social a personas morales mexicanas y extranjeras.

Generalmente al hablar de esta crisis financiera se piensa en los graves perjuicios que ocasionó para los deudores; sin embargo, también hay que tomar en cuenta que las Instituciones de Crédito también resultaron perjudicadas por la situación económica; los Bancos han sido puestos en la indeseable posición de oportunistas y ventajosos por la opinión pública como si buscaran únicamente el lucro fácil; en realidad el problema no radica en las Instituciones de Crédito, sino en el Gobierno,

<sup>57</sup> El Economista, Sección Foro, Artículo Sombras de Insolvencia Bancaria, por Fernando Pescador, miércoles 4 de enero de 1995, Pág. 7.

<sup>58</sup> Solís Leopoldo, Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI, Primera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, Pág. 254. En teoría, las tasas de interés están determinadas por la oferta y la demanda. Sin embargo, en un momento dado, el nivel de la tasa de interés es producto de una compleja combinación de factores tales como las expectativas del componente inflacionario o del riesgo cambiario, o bien, las decisiones de las Autoridades Monetarias sobre el rumbo que debe tomar la Economía, así como la relación de las variaciones de la tasa de interés con los instrumentos de Deuda Pública en las operaciones de mercado abierto.

que por varios motivos no logra equilibrar sus presupuestos y perpetua el régimen inflacionario con todas sus distorsiones; Vgr. en nuestro país para atraer capital extranjero, se utilizaron altas tasas de interés y se permitió la sobrevaluación del peso respecto del dólar.

Los Bancos soportan una grave merma en su margen de utilidad, misma que los orilló a un recorte de personal aproximadamente del 10% de su nómina total, ya que la crisis provocó la suspensión de sus programas de expansión y por ende la generación de nuevas plazas; además de las pérdidas cambiarias por las fluctuaciones en las tasas de interés y la falta de ahorro interno.

Por otro lado, la Banca se vio frenada en su derrama de recursos debido a la restricción crediticia contemplada en el Plan de Emergencia de 1995; por ejemplo, el papel de la Banca de Fomento a raíz de la crisis a la que hemos hecho referencia, consistió en salvar y consolidar empresas más que en ampliar créditos.

#### **4.2.2 Medidas Adoptadas para Enfrentar la Crisis Financiera.**

El deterioro en la cartera crediticia trae aparejada la dificultad para cumplir con los niveles de capitalización necesarios para garantizar la solvencia del Banco, por ello se han tratado de adoptar medidas integrales de apoyo a los deudores y a las Instituciones de Crédito a fin de evitar la propagación de la crisis financiera, proteger el sistema de pagos, mantener la confianza de los depositantes, fortalecer la capacidad de pago de los acreditados y propiciar la recapitalización de los Bancos.

**Unidades de Inversión:** En el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1995, se crearon las UDIS, también llamadas Unidades de Inversión, como mecanismo no obligatorio para el alivio al Aparato Productivo Nacional en el servicio de sus deudas y disminuir así el índice de cartera vencida. Su propósito es aminorar la incertidumbre que produce la inflación respecto al costo de los créditos, pues las UDIS son unidades de cuenta de valor constante.

Se debe reestructurar el crédito multiplicando el monto de la obligación expresada en UDIS por el valor de esta unidad correspondiente al día en que se efectuó el pago.

El valor de las UDIS es publicado por el Banco de México, y evoluciona proporcionalmente al Índice Nacional de Precios al Consumidor que refleja la inflación.

Los problemas que representan son dos: se implementaron en un período caótico y a la larga su pago resulta excesivo, esto es, proporcionan liquidez inmediata a los deudores, pero incrementan el pasivo a largo plazo; las personas físicas pagan la inflación acumulada sin poder pronosticar el incremento de sus sueldos ni la permanencia en sus empleos.

El 1º de julio de 1998, los Bancos anunciaron la terminación de los programas de reestructuración de créditos hipotecarios denominados en UDIS, debido a que el costo de las medidas de apoyo a los deudores resultaba excesivo para el Gobierno y para las propias Instituciones de Crédito, mientras que los acreditados morosos vieron en las UDIS una forma no viable para resolver sus problemas de pago.

**Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE):** Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1995, surge como resultado de la alianza entre el Gobierno Federal, el Banco de México y la Banca Comercial.

Apoyó a los deudores a través de una tasa de interés fija menor por un tiempo determinado, se aplicó automáticamente para los deudores que estaban al corriente y para los morosos una vez que firmaban una "Carta de Intención".



**Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito a la Vivienda:** Acuerdo dado a conocer por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Banqueros de México el 16 de mayo de 1996 con el objeto de extender la posibilidad de reestructurar en UDIS.

Si los deudores no pueden cumplir se crea el esquema de pagos equivalentes a rentas tasados en UDIS y el deudor puede recobrar su inmueble en un plazo de hasta seis años.

**Nuevo Programa de Apoyo a Deudores (Punto Final):** El 1º de enero de 1999 se re inició un plan en beneficio de los deudores bancarios, consistente en quitas (perdón parcial de la deuda) de hasta 50% del monto total de la obligación.

Entre sus planteamientos básicos encontramos:

-Se aplica automáticamente a las personas que reestructuraron en UDIS y están al corriente en sus pagos.

-Los deudores morosos cuentan con un plazo de nueve meses (hasta septiembre del 99) para acudir a su Banco a negociar su adeudo.

-Existen tres formas para pactar: 1) El pago total del adeudo; 2) Dar una cierta cantidad a cuenta y el resto reestructurarlo en UDIS o; 3) Acordar con el Banco pagos mensuales de acuerdo con la capacidad económica del deudor.

-Para efectuar las quitas, la Institución de Crédito atiende fundamentalmente a la forma en que se amortizará el adeudo y a los programas de beneficios a los que se hayan acogido anteriormente los deudores.

En relación a la Banca de Fomento cabe destacar que el 1º de abril de 1995, Nacional Financiera SNC puso en operación una tasa de interés preferencial denominada "Tasa Nafin" aplicable a los créditos de los deudores denominados en Moneda Nacional a fin de reducir la carga financiera de la micro y pequeña empresa.

Estos subsidios para los deudores tienen grandes costos para el Gobierno y para la Banca; por ejemplo, esta última ha visto crecer aún más su cartera vencida por el alargamiento en el pago de los créditos reestructurados.

**Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE):** El 24 de febrero de 1995, el Banco de México dio a conocer su intención de apoyar a las Instituciones de Banca Múltiple que requerían recursos de capital que no podían obtener por parte de los accionistas o en el mercado.

Este programa con vigencia de cinco años consiste en la colocación de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente en títulos representativos del capital del Banco que las emite, el producto de la colocación se constituye como depósito de dinero en el Banco Central.

**Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR):** Conforme a lo dispuesto tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, corresponde a las Administradoras de Fondos para el Retiro -Afores- administrar el ahorro forzoso de los trabajadores, canalizándolo en proyectos rentables. Con las reformas al sistema de pensiones se permite a la Banca que opera a corto plazo (por ejemplo con depósitos a la vista), desarrollar proyectos de inversión a 20 o 30 años, esto es, las Afores sirven como punto fundamental para fortalecer el sistema de capitales y la cultura del ahorro interno.

### **4.2.3 El Conflicto de Cartera Vencida y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.**

Uno de los mayores riesgos que implica la actividad financiera de intermediación es el de insolvencia o crediticio; esto es, la probabilidad de pérdida derivada de que un deudor no pueda hacer frente en tiempo y forma adecuados a los compromisos contratados con la Institución de Crédito. Para evaluar esta contingencia, el Banco efectúa una clasificación de cartera tomando en cuenta el grado de incumplimiento y situación del deudor, las garantías que éste otorgue así como las características de la operación.

Las medidas para controlar el riesgo de insolvencia consisten básicamente en que el Banco debe contar con reservas propias, tener cuidado en la concesión de créditos y un buen sistema de cobros, para evitar realizar embargos que resultan costosos pues conllevan graves problemas de administración para las Instituciones de Crédito.

Actualmente, la Cartera Vencida es el mayor problema que enfrenta la Banca, y aunque ya se arrastraba desde la época de la Nacionalización <sup>59</sup>, la principal causa fue que desde la Desincorporación Bancaria hubo un acceso ilimitado al crédito sin una adecuada evaluación de riesgos, debido tal vez a la inexperiencia en el otorgamiento del crédito al sector privado; a pesar de ello se esperaba que de acuerdo a la aparente situación ventajosa del país para 1995 se reducirían las tasas de interés, que por el contrario se elevaron desmedidamente al final del 94.

<sup>59</sup> Solís Leopoldo, Evolución del Sistema Financiero Mexicano hacia los Umbrales del Siglo XXI, Primera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, Págs. 245-246. Es cierto que ya antes de la Privatización de la Banca Múltiple existían créditos impagables, situación común al negocio Bancario, la llamada cartera vencida respecto al total de los activos bancarios, creció de manera importante al pasar de 0.99% en 1988 a 2.26% en 1991, año de la Reprivatización de la Banca Comercial; ese coeficiente alcanzó 9.02% en 1994, y aún se colocó en un altísimo 18.3% en 1996. Según el criterio de la Securities Auction Capital, la proporción de cartera en mora, representa 48.1% del total del crédito concedido en México, lo cual significa una quiebra técnica de los Bancos Comerciales.

Por otra parte, las operaciones pasivas consistentes en las actividades mediante las cuales el Banco obtiene capitales de diversas procedencias para disponer de ellos, por ejemplo los depósitos bancarios, generalmente resultan operaciones a corto plazo; mientras que las operaciones activas, esto es, aquellas en las que la Institución de Crédito transfiere dichos capitales hacia empresas mercantiles, industriales o a particulares en calidad de préstamo, son por lo regular operaciones de mediano o largo plazo. Esta desincronización en los plazos de las operaciones bancarias produjo en cierta medida la incapacidad de los Bancos para recuperar el importe de los créditos que concedía.

Aproximadamente el 27.7% de la cartera vencida de la Banca Múltiple está concentrada en el sector comercio y el 22.2% en créditos al consumo.

La cartera vencida elevada se traduce en un deterioro en la calidad de los activos del Banco; este problema no sólo se manifiesta en el Sector Financiero pues también engendra presiones políticas y sociales, dado que uno de los rasgos que deben caracterizar a la actividad de banca y crédito consiste en la confianza que deposita en una Institución de Crédito ya sea un ahorrador, un inversionista e incluso un deudor.

En 1996, ante el creciente conflicto de cartera vencida se creó el Buró de Crédito como una empresa privada de información crediticia, instrumento de referencia para que una persona pueda o no obtener nuevo financiamiento; actualmente cuenta con aproximadamente 130 clientes entre ellos Bancos, tiendas departamentales, de autoservicio y otros oferentes de crédito.

El 9 de julio de 1998, mediante la circular interna 25/28, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establecieron nuevas reglas para calificar y otorgar créditos vgr. consultar a una sociedad de información crediticia para verificar la solvencia y calidad moral del cliente, y si el Banco incumple esta norma, tendrá que respaldar al 100% los créditos concedidos.

Las soluciones al conflicto de cartera vencida no son fáciles, sólo queda vigilar el adecuado otorgamiento del crédito para evitar que crezca el problema, analizando la liquidez y solvencia de los acreditados además de reestructurar los créditos bajo el principio de corresponsabilidad, que presupone asumir pérdidas por las Autoridades Financieras, Bancos y deudores buscando beneficios conjuntos.

Los Bancos son distintos a otros intermediarios financieros, no tienen sustituto ni pueden ser creados o desaparecidos indiscriminadamente, pues cualquier desequilibrio en las Instituciones de Crédito repercute directamente en la Economía Nacional; razón por la cual el Gobierno trató de evitar la quiebra generalizada de éstas, pues ello causaría un colapso financiero con los consecuentes problemas sociales y en detrimento de los intereses de los ahorradores, utilizando al FOBAPROA, mecanismo de protección contemplado desde 1990 en el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito; el cual a continuación transcribo.

"Artículo 122.- Las Instituciones de Banca Múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I.- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las Instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas Instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades;

II.- Para que las Instituciones de Banca Múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia Institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la Institución apoyada, los accionistas primeramente deberán de afectar títulos representativos de la serie "A" o "F", según corresponda, hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas. Para la constitución de esta garantía preferentemente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo, en la Institución para el Depósito de Valores en que se encuentren depositadas, correspondiente a dicho Fondo el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones, quedando el producto de los derechos patrimoniales afectos en garantía a favor del Fondo. El Fondo podrá optar porque la garantía se ejecute mediante la venta extrajudicial de las acciones de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores, o de acuerdo a lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Para los efectos de la garantía antes citada, las acciones se considerarán por el equivalente al 75% de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el Consejo de Administración de la Institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.

En caso de que no se otorgue garantía suficiente, el director general de la Institución de que se trate, o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones, en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores. Al efecto, la Institución para el Depósito de Valores en que se encuentren las referidas acciones, a petición por escrito del director general de la Institución de Banca Múltiple, o de quien ejerza sus funciones, las traspasará y mantendrá en garantía en términos de lo antes señalado a favor del propio Fondo, comunicándolo así a los titulares de las mismas.

*En el evento de que el director general, o quien ejerza sus funciones, no otorgue la garantía ante señalada, la Institución para el Depósito de Valores respectiva deberá afectar en garantía dichas acciones en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo.*

En los estatutos y en los títulos representativos del capital de la Instituciones de Banca Múltiple, deberá preverse expresamente el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas al procedimiento contenido en los dos párrafos anteriores;

**III.-** Las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada Institución correspondientes a un año natural, no excederán respectivamente del 5 al millar y de 7 al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo;

IV.- En el contrato constitutivo del Fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

El comité técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos objeto de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como, las demás facultades que se prevean en el contrato constitutivo del Fondo.

El fiduciario publicará anualmente en el mes de diciembre, en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que serán objeto de protección expresa del Fondo durante el año inmediato siguiente;

V.- Las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo, las Instituciones de Banca Múltiple estarán obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del comité técnico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y a cumplir con los programas o medidas correctivas que el Fondo les apruebe;

VI.- Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como Instituciones de Banca Múltiple de conformidad con la presente Ley, estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, mediante criterios de aplicación



general que tomarán en cuenta, entre otros elementos, el monto de los pasivos y el nivel de capitalización de cada Institución. Dicha cantidad inicial se empezará a cubrir desde que la sociedad inicie operaciones, en los términos que indique el comité técnico del Fondo;

VII.- EL Banco de México cargará, en las cuentas que lleva a las Instituciones de Banca Múltiple el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir conforme a lo dispuesto en el presente artículo, precisamente en la fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo." <sup>60</sup>

A fin de mantener el nivel de capitalización del Sistema Bancario, se diseñó un esquema para que el Banco de México canalizará recursos a las Instituciones en problemas a través del FOBAPROA, en tanto que estas últimas emiten obligaciones subordinadas a diez años, esto es, títulos de crédito representativos de la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo, que serían adquiridas por el Fondo de Protección al Ahorro.

Al principio se sostuvo que este mecanismo de salvamento podría convertirse a largo plazo en una Estatización parcial del Sistema Financiero en caso de que el Banco no pudiera recobrar sus obligaciones subordinadas; sin embargo, el Gobierno manifestó que en caso de incumplimiento de los accionistas que se adhirieron al PROCAPTE o al FOBAPROA, serían sustituidos por otros socios de carácter privado; ya que ambos programas constituyen redes de protección Estatal para mantener la estabilidad del Sistema Financiero, no para apoyar administraciones ni accionistas de las Instituciones de Crédito, sino los depósitos de los ahorradores como una medida indispensable, pues de quebrar los Bancos se debilitarían el ahorro interno y la imagen de México en el exterior.

<sup>60</sup> Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Los mecanismos de apoyo y/o salvamento Estatal al Sistema Bancario Nacional no son un invento mexicano, existen en la mayoría de los países, pues el quebranto generalizado de la Banca dificultaría las transacciones comerciales, el otorgamiento de créditos provocando de este modo el cierre de empresas y la consecuente pérdida de empleos.

Mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro se rescató una tercera parte de la cartera vencida de las Instituciones de Crédito mexicanas, pero hasta la fecha sólo se ha podido realizar vía licitación una subasta de ésta, en la que el monto de recuperación de los créditos fue de aproximadamente 45 centavos por cada peso. *Parte de los activos del FOBAPROA son irrecuperables, principalmente por encontrarse mal documentados.*

A pesar de que con la aplicación de este mecanismo se resolvió, al menos momentáneamente la precaria situación de la Banca, no ha resultado del todo claro, pues se han detectado irregularidades como auto préstamos, créditos cruzados o incluso los otorgados a empresas fantasmas; actualmente existen 40 expedientes sobre malversaciones bancarias; por lo que la Cámara de Diputados realiza auditorías a este Organismo; otra crítica al FOBAPROA deriva del hecho de que su cobertura ha sido ilimitada, ya que da igual protección a los depositantes que a los grandes inversionistas; lo cual propicia irresponsabilidad de banqueros e inversionistas.

El 1º de septiembre de 1998, durante su 4º informe de Gobierno, el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, sostuvo que resultaba indispensable evitar la quiebra de nuestro Sistema Bancario, analizar la situación económica de cada Banco, reinstaurar la función social de intermediarios financieros de las Instituciones de Crédito, crear nuevos mecanismos de apoyo a los deudores y procurar el menor costo fiscal del FOBAPROA fincando para ello responsabilidades penales y administrativas a los Delincuentes de Cuello blanco.

El Gobierno Federal propuso al Congreso de la Unión convertir los pasivos del FOBAPROA, calculados en aproximadamente 600 mil millones de pesos en Deuda Pública Directa a treinta años para su mejor manejo y administración; ya que de hecho existen pagarés emitidos por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro respaldados por el Gobierno Federal, ello significa que en realidad esto representa ya una Deuda Pública.

El 11 de diciembre de 1998, la alianza del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados aprobó la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario -como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio-, que sustituye al FOBAPROA y administrará los 600 mil millones de pesos que ha costado el Rescate Bancario, esto es, mientras se depura dicho rescate, la deuda pasa por completo y el Congreso de la Unión deberá año con año, a propuesta del Ejecutivo, aprobar del Presupuesto de Egresos de la Nación recursos para cumplir con las obligaciones contraídas en los pagarés.

Este nuevo organismo cuenta con una Junta de Gobierno integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores además de cuatro vocales designados por el Ejecutivo y aprobados por la Cámara de Senadores. Entre sus facultades se encuentra la de resolver sobre los apoyos financieros a los Bancos, o en su caso declarar la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de las Instituciones Crediticias. Un punto importante es que el Instituto para la Protección del Ahorro bancario pone un tope de protección a los ahorradores de 400 mil UDIS por persona física o moral.

El Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) sostiene que el costo de esta decisión será absorbido en última instancia por el pueblo mexicano.

El FOBAPROA, ahora Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, ha tenido un gran costo fiscal y político implícito en los programas de compra de cartera de la Banca Comercial; por lo que debe dársele una solución rápida, se tiene que establecer un límite al rescate de los Bancos viables, ya que los que no lo son tendrán que cerrarse, venderse o fusionarse.

Para aminorar el costo de este mecanismo, debe haber reestructuras realistas entre los Bancos, deudores y el propio Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, porque el retraso en la venta de sus activos (empresas, inmuebles, etc.) aumenta su precio, pues es innegable que el dinero que utiliza el FOBAPROA son recursos fiscales, impuestos que pagan los mexicanos que se destinan a cubrir quebrantos bancarios, lo que significa menor bienestar para la población.

Por otro lado, considero que el Rescate Bancario no debe comprender aquellas operaciones irregulares e incluso fraudulentas que realizaron banqueros como Angel Isidoro Rodríguez, Jorge Lanckenau Rocha o Carlos Cabal Peniche, como tampoco los adeudos que dolosamente han omitido pagar grandes empresas amparándose en el caos financiero Nacional y el secreto bancario; incluso las distintas facciones políticas que integran la Cámara de Diputados han propuesto que estos grandes créditos (manejando la cifra de 5 millones) deberán devolverse a los Bancos a fin de recibir a cambio créditos menores que permitirán otorgar a los pequeños deudores un subsidio para que cumplan con sus obligaciones.

#### **4.2.4 El Barzón, Movimiento Organizado de los Deudores de la Banca.**

El conflicto del Barzón y otros frentes masivos de negociación como la Asociación de Tarjetahabientes o la Barra Nacional de Abogados esta íntimamente ligado con la teoría de la imprevisión, un principio de derecho, que establece que los contratos

legalmente celebrados deben ser puntualmente cumplidos por las partes (*pacta sunt servanda*, locución latina que significa lo pactado debe guardarse); pero también encontramos un principio en sentido contrario: que nadie está obligado a lo imposible, y cuando varían en forma importante las condiciones que se tuvieron en cuenta o existían al momento de la celebración de un contrato y esto origina una excesiva onerosidad que hace imposible el cumplimiento de lo contratado en los términos originalmente pactados, opera en beneficio del deudor la revisión del contrato (*rebus sic stantibus*).

Existen dos vertientes principales en los movimientos de los deudores bancarios:

- Aquellos que pretenden solucionar sus problemas por la vía estricta del Derecho.
- Grupos que fomentan la cultura del no pago.

Considero al Barzón como un grupo de presión, esto es, un organismo que trabaja para desviar una decisión del Poder Público que le concierne, defendiendo sus intereses materiales mediante una acción básicamente clandestina. Tiene afiliadas aproximadamente un millón de personas, su status jurídico es el de una Asociación Civil, sin embargo su objeto no resulta lícito en cuanto a sus medios ya que atentan contra la seguridad social al incurrir en conductas delictivas amparados en su fuerza y número. Podemos afirmar que es un movimiento clase mediero, pues el 50% de sus integrantes son agroproductores y el resto comerciantes, transportistas, micro, pequeños y medianos industriales así como deudores de diversos tipos de créditos.

Su objetivo consiste en proteger las actividades productivas contra la "usura" bancaria pugnando por una solución real para el problema de la cartera vencida mediante el uso de recursos legales autofinanciados a través de cuotas.

El planteamiento de defensa que utiliza El Barzón tiene relación directa con el Art. 5º Constitucional y el Art. 17 del Código Civil; en tanto que sus postulados básicos consisten en la afirmación de que técnicamente la cartera vencida de empresas y particulares es impagable, solicitan la cancelación de los intereses moratorios, que las tasas de interés sean las mismas que se aplicaban antes de la crisis de 1994 y se suspendan los embargos judiciales.

El Barzón busca alianzas estratégicas con las Autoridades Locales o Federales, la Iglesia y con los organismos defensores de los Derechos Humanos, por ejemplo, en marzo de 1997, los Gobernadores de Chihuahua y Guanajuato se declararon abiertamente simpatizantes de los grupos de no pago, razón por la cual algunos Bancos tuvieron incluso que suspender sus servicios debido al entorno de inseguridad jurídica; incluso en Guadalajara se publicó un Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria en clara contravención a los Artículos 73 y 115 Constitucional, dado que de conformidad con los ordenamientos jurídicos antes citados los Estados Federales no se encuentran facultados para legislar en esta materia.

Utilizan como medio de presión manifestaciones escandalosas, interponen denuncias contra Autoridades Bancarias por fraude en su modalidad de usura, así como demandas contra los jueces y magistrados que han fallado a favor de las Instituciones de Crédito decretando embargos a los bienes de los deudores, alegando parcialidad en los procesos judiciales.

Los movimientos como El Barzón y La Asociación de Tarjetahabientes son movimientos populistas que dan al problema de cartera vencida una politización peligrosa, ya que si bien es cierto la situación de los deudores de las Instituciones de Crédito se ha deteriorado debido a la caída de la actividad económica y al significativo aumento de las tasas de interés, si se llevaran a cabo todas las

propuestas de estas asociaciones se quebraría al Sistema Financiero mexicano con mayores costos para los deudores y la población en general, pues se afectaría a aquellos que confían sus ahorros a la Banca y se cerrarían fuentes de financiamiento a los sectores productivos.

Por otro lado, no puede desconocerse que la Banca también es deudora, sus obligaciones son a favor de todos los depositantes, ya que no extienden créditos con *sus propios recursos sino con ahorros que el público les confía, por ello la cultura del no pago y la vía de confrontación son inaceptables.*

Resolver este conflicto no resulta sencillo, pues actualmente existe un problema no ordinario de cartera vencida, y si bien es cierto los deudores tienen obligaciones que no pueden soslayar, también los Bancos deben aumentar su eficiencia de operación y sacrificar utilidades en tanto que la situación el país mejore, esto es, la Economía se reactive, caiga la inflación, exista disciplina fiscal y una política monetaria que consiga que bajen los intereses.

La postura de la Barra Nacional de Abogados constituye una propuesta más seria, pues se limita a defender a los deudores de la Banca en el ámbito jurídico, manejando la figura de la lesión y el delito de fraude específico en su modalidad de usura solicitando la verdadera intervención de las Autoridades Financieras en la solución del conflicto.

#### **4.2.5 Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Respecto al Anatocismo.**

Dada la trascendencia jurídica, social y financiera del conflicto Banco-Deudor, el 7 de julio de 1998, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción a efecto de resolver temas relativos al cobro de intereses sobre

intereses también denominados Pactos de Anatocismo, estableciendo tesis jurisprudenciales que definan los criterios que deben seguir jueces y magistrados para dictaminar en los juicios que les sean planteados.

Para establecer estos criterios, el máximo Tribunal de Justicia interpretó diversos Artículos de la Constitución Política; la Ley de Amparo; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código de Comercio; el Código Civil; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley Federal de Protección al Consumidor así como de la Ley del Banco de México, además de *analizar contradicciones de principios jurisprudenciales sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito de nuestro país.*

El miércoles 7 de octubre de 1998, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó 14 jurisprudencias que todo Tribunal del país deberá seguir cuando enfrente juicios mercantiles en los cuales los deudores exijan reducciones en sus saldos alegando la ilegalidad de la capitalización; y otras seis tesis aisladas que no son de cumplimiento obligatorio.

En términos generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que existe amplia libertad para que las partes acuerden los términos del contrato bancario de apertura de crédito y las condiciones para liquidar los intereses.

En la práctica se dan dos clases de contratos de apertura de crédito: la apertura de crédito simple y la apertura de crédito en cuenta corriente, conforme a lo dispuesto en los Artículos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que a continuación reproduzco<sup>61</sup>:

Artículo 291: En virtud de la apertura del crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta

<sup>61</sup> Artículos 291 y 296 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.



de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma, en los términos y condiciones convenidas, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso, a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.

Artículo 296: La apertura de crédito en cuenta corriente da derecho al acreditado a hacer remesas, antes de la fecha fijada para la liquidación en reembolso parcial o total de las disposiciones que previamente hubiere hecho, quedando facultado, mientras el contrato no concluya, para disponer en la forma pactada del saldo que resulte a su favor.

Las tarjetas de crédito bancarias, una de las operaciones activas más usuales, son emitidas y operadas al amparo de un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente.

### **Contrato Bancario de Apertura de Crédito.**

-Este contrato esta plenamente regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que a su vez remite a disposiciones como la Ley de Instituciones de Crédito o la Ley del Banco de México, por lo que no son aplicables el Código Civil ni el Código de Comercio (Tesis jurisprudencial 48/1998).

-La estipulación de intereses puede ser fijada libremente por las partes; sin embargo, si el acreedor es una Institución de Banca Múltiple, debe cumplir con las regulaciones expedidas por el Banco de México. Aunque los contratantes están autorizados para convenir la capitalización de intereses mencionada en el artículo 363 del Código de Comercio, este ordenamiento legal no resulta supletorio (Tesis jurisprudencial 49/1998).

-La capitalización de intereses pactada por las partes en los términos del párrafo anterior, tiene naturaleza de disposición contractual (Tesis jurisprudencial 50/1998).

### **Contrato de Apertura de Crédito Adicional para Cubrir Intereses (Refinanciamiento).**

En la práctica bancaria, el término refinanciamiento se aplica a aquellas operaciones en las que, habiéndose concedido un crédito, se otorga una suma adicional para cubrir intereses.

-Este tipo de Contrato no esta prohibido por la Ley de Instituciones de Crédito, por otro lado, el Reglamento sobre Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, que data de 1942 e impide los créditos para pago de pasivos es aplicable sólo a la Banca de Desarrollo (Tesis jurisprudencial 51/1998).

-No es nula la cláusula que obliga al acreditado a avisar al Banco que rechaza la disposición del crédito adicional para pagar intereses (Tesis jurisprudencial 55/1998).

-El refinanciamiento no es un acto simulado pues no perjudica a un tercero ni los contratantes actúan dolosamente, por lo tanto no transgrede la ley (Tesis jurisprudencial 56/1998).

-A pesar de que no se entregue materialmente al deudor el dinero para pagar intereses, éste se beneficia al ver cubiertos los réditos a su cargo que él no pudo liquidar a tiempo(Contradicción de Tesis 31/98).

### **Legislación Aplicable en Materia de Intereses.**

-En el Contrato de Préstamo Mercantil, a falta de voluntad expresa de las partes, el legislador en el artículo 362 del Código de Comercio, fija una tasa de interés del 6% anual en caso de mora.

En el Contrato de Apertura de Crédito, los intereses se sujetan a lo previsto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones contenidas en la Ley del Banco de México (Tesis jurisprudencial 53/1998).

-En la sección del Código Civil donde se establecen las reglas generales para los contratos, se dispone que las condiciones de estos acuerdos sean "determinadas o determinables", por ello, las tasas de interés variables son determinables, permitidas por la Ley y no resultan arbitrarias en tanto que se acuerdan por las partes y no implican una imprecisión, sino que deben operar así para que puedan irse ajustando a la situación económica del país (Tesis jurisprudencial 54/1998).

-El artículo 363 del Código de Comercio permite la capitalización de intereses en cualquier momento si existe un acuerdo expreso.

-Si las partes, previo al vencimiento y no pago de intereses, pactan su capitalización; el artículo 2395 del Código Civil las sanciona con la nulidad del contrato esto significa, que el pacto previo para capitalizar intereses no está prohibido, sino únicamente la capitalización unilateral en contratos de mutuo civil entre particulares, mejor conocido como agiotismo (Tesis jurisprudencial 60/1998).

La Suprema Corte de Justicia aprobó otras tesis aisladas que no integran jurisprudencia, pero marcan pautas para resolver litigios<sup>62</sup>.

**Tesis núm. LXII/98.**

La Institución de Banca Múltiple, conforme al Artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, está obligada, previo al otorgamiento del financiamiento a efectuar un estudio sobre la viabilidad económica de los proyectos de inversión, o sea determinar el plazo de recuperación, los estados financieros y la situación económica y/o moral de los acreditados. Esta obligación es a favor de la seguridad del Banco; por ello, si este último la incumple, el deudor no puede reclamar ya que no resulta perjudicado, pues en todo caso el afectado es el Banco que se expuso a no recuperar el dinero que presto.

**Tesis núm. LXIV/98.**

A partir del 2 de enero de 1996, por la circular interna del Banco de México 114/95 se prohibió a las Instituciones de Crédito fijar tasas de referencia alternativas.

**Tesis núm. LXVI/98.**

*El vocablo "Anatocismo" no se encuentra en el Sistema Jurídico mexicano, sólo existe en la doctrina.*

Al establecer estos veinte criterios, la Suprema Corte de Justicia cortó la posibilidad de exigir judicialmente, mediante juicios mercantiles, la anulación de intereses cobrados sobre intereses. "De los veinte criterios sólo uno abre la remota

<sup>62</sup> Para Bancos y Deudores. El Juicio Mercantil en la Jurisprudencia, Edición Especial, Ed. PEMESA, Revista Mensual, México, octubre, 1998, Págs. 1-20.

posibilidad de exigir la anulación del contrato: la Corte consideró que puede alegarse la ilegalidad de los contratos posteriores a 1996 regidos de acuerdo con tasas de interés que el propio Banco fija para obligaciones u otros títulos emitidos por la Institución, pues eso viola el Código Civil y disposiciones del Banco de México”<sup>63</sup>.

*En mi opinión, los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación claramente están inclinando la balanza a favor de los Bancos; son decisiones políticas que pusieron en entredicho la imparcialidad y justicia de nuestro máximo Tribunal, ya que incluso los términos utilizados no resultan del todo claros; sin embargo, es innegable que proporcionan certidumbre jurídica a las Autoridades Judiciales, a la Instituciones de Crédito y a los propios Deudores, además una decisión en contra de la Banca hubiera propiciado su quiebra generalizada.*

Por otro lado, considero crucial que estas tesis sean atenuadas implantando verdaderos programas de apoyo a los deudores bancarios, pues el problema ha rebasado los límites jurídicos y financieros convirtiéndose en un conflicto humano que afecta a miles de personas.

El efecto jurídico de las resoluciones de la Corte consiste en que el deudor que quiera entablar un pleito a su Banco, tendrá que recurrir a un argumento distinto al del Anatocismo; por ejemplo, hay otro razonamiento que ha resultado más sólido y exitoso contra las Instituciones de Crédito: El error, como vicio de la voluntad basado en la inviabilidad del esquema financiero utilizado por la Banca para otorgar créditos hipotecarios, donde el deudor fue “inducido al error” cuando la Institución de Crédito le prometió que en 20 años saldría de su deuda, lo cual desde un cálculo matemático es imposible por las tasas de interés. Este alegato tiene por

<sup>63</sup> El Financiero, Sección Sociedad del Artículo Legal Capitalizar Intereses de Créditos Bancarios, Falla la SCJN, por Víctor Fuentes, jueves 8 de octubre de 1998, Pág. 42.

consecuencia la nulidad absoluta del contrato, la cancelación de la hipoteca a favor del Banco y la devolución de todo lo pactado entre el Banco y el deudor; con el anatocismo, sólo se lograría la cancelación de los intereses sobre intereses.

#### **4.2.6 Nueva Estructura Bancaria.**

La crisis económica de 1994 precipitó los reacomodos en el Sistema Financiero mexicano mediante procesos de fusiones o alianzas estratégicas a través de grandes capitalizaciones de entidades extranjeras en la Banca Nacional a efecto de evitar que esta última cerrara sus puertas; además de que la debilidad del peso ofrece a los inversionistas extranjeros ventajas para realizar transacciones financieras respaldadas por monedas más fuertes.

El 1º de julio de 1996 entraron en vigor nuevas reglas para elevar el nivel de capitalización de los Bancos y Casas de Bolsa, a fin de evitar que estas Instituciones Financieras presentaran mayores problemas de insolvencia en detrimento de los ahorradores e inversionistas.

El Banco Mercantil Probursa busco un socio extranjero que aportara no sólo conocimientos tecnológicos sino que además capitalizara a la Institución; lo encontró en el Banco Bilbao Vizcaya que ya llevaba tres años como su accionista y que decidió adquirir la mayoría accionaria del Grupo Financiero Mercantil Probursa mediante un proceso de aumento de capital donde también participaron los socios mexicanos. Fue la primera fusión a nivel internacional en el mercado mexicano.

El BBV detenta el 70% de las acciones, mientras que los accionistas mexicanos reconocen pérdidas, disminuyen el capital de la Institución; le inyectan recursos frescos básicamente extranjeros y el FOBAPROA adquiere parte de la cartera vencida, por lo que la participación de los accionistas mexicanos se diluye en un 30%.

Este proceso capitalizó al Banco con un índice superior al 11% tornándola en una Institución solvente con recursos excedentes para financiar proyectos crediticios viables.

Como dato curioso destaca el hecho de que este Banco, bajo el nombre de Multibanco Mercantil de México fue la primera Institución de Banca Múltiple Privatizada, por 202.9 millones de dólares el 9 de junio de 1991, y la primera también de control foráneo.

En noviembre de 1995, el FOBAPROA tomo el control accionario de Banco Inverlat, no decretó una intervención gerencial a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pues no existían fraudes, lo hizo sólo para sanear a la Institución y respaldar su solvencia; en el siguiente año, también mediante un proceso de capitalización se convirtió en propiedad de Bank of Nova Scotia que puso por condición para su adquisición que la cartera mala de esta Institución de Crédito quedara en propiedad del FOBAPROA, y se determina que el porcentaje de acciones que mantendrá el Grupo Mexicano dependerá directamente del éxito obtenido en la recuperación de cartera.

En diciembre del 96, el Grupo Financiero Santander se quedo con el 75% de las acciones del Grupo Financiero Inver México por lo que asume el control y sanea la cartera de su Banco que adquiere la razón social de Banco Santander Mexicano.

El 1º de diciembre de 1997, el Grupo Financiero Banorte toma posesión de 111 sucursales de Bancrecer que sigue manteniendo su nombre a fin de aprovechar su arraigo regional.

El 14 de enero de 1997, se dio a conocer el acuerdo entre los Grupos Financieros Bital y GBM Atlántico, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el FOBAPROA, para que el 1º de los grupos antes citados adquiriera el 100% de las acciones

representativas de Banco del Atlántico y Banco del Sureste y fusionarlas durante 1998 a fin de consolidar su posición financiera logrando un índice de capitalización del 11.5%.

El 4 de agosto de 1998, Citibank asumió la propiedad de Banca Confía y otras filiales de este Grupo Financiero pagando por ello al FOBAPROA el valor en libros del Banco más una prima, así como el 61% de las acciones de Abamotriz.

En este mismo mes, el Grupo Financiero Banorte adquirió el 81% del capital social de Banpaís.

El Grupo Financiero Bital y sus socios extranjeros: el Banco Central Hispanoamericano y el Banco Comercial Portugués aumentaron el capital social de Banco Bital por medio de obligaciones convertibles en acciones, lo que aumentó la participación foránea hasta un 40%.

En el caso de Bancomer, el Bank of Montreal participa con el 16% de las acciones de este Grupo Financiero, esto se debe a que en el marco del Tratado de Libre Comercio se determinó que la inversión extranjera estuviera limitada al 20% en los tres principales Bancos del país o sea Bancomer, Banamex y Serffin, con el objetivo de que México mantuviera el control de su sistema de pagos.

Si bien es cierto que estas entidades extranjeras ofrecen a México un prospecto para acelerar la consolidación de su Banca Nacional al traer avanzada tecnología, capacidad empresarial, conocimientos del mercado internacional y capitales no especulativos, pues tienen que seguir la suerte de nuestro país; hay que tomar en cuenta que esta inversión se otorga a un sector clave de la Economía, por lo que debe ponerse un tope, para evitar desembocar en grandes Grupos Financieros que



hagan imposible la competencia y que al ser extranjeros centralicen decisiones y capital social en perjuicio de los accionistas nacionales; esto va en relación directa a la nueva propuesta del Ejecutivo para permitir la entrada indiscriminada del capital extranjero, a la que posteriormente haremos alusión.

A continuación presento a los Grupos Financieros Extranjeros que hasta este momento tienen participación mayoritaria o minoritaria en Bancos mexicanos:

<b>GRUPO FINANCIERO</b>	<b>NACIONALIDAD:</b>	<b>PARTICIPA EN EL CAPITAL SOCIAL DE:</b>
BANCO BILBAO VIZCAYA	ESPAÑOL	PROBURSA-CREMÍ Y BANORI
SANTANDER	ESPAÑOL	BANCO MEXICANO
CITIBANK	ESTADOUNIDENSE	CONFÍA
BANCO CENTRAL HISPANO	ESPAÑOL	BITAL, ATLÁNTICO Y SURESTE
BANCO COMERCIAL PORTUGUES	PORTUGUES	BITAL, ATLÁNTICO Y SURESTE
BANCO DE MONTREAL	CANADIENSE	BANCOMER
HONG KONG SHANGHAI BANK	JAPONES	SERFIN
J. P. MORGAN	ESTADOUNIDENSE	SERFIN
ALLIANZ	ALEMAN	BANCRECER

#### **4.2.7 Paquete de Reformas al Sistema Financiero Nacional.**

Desde la LXI Convención Bancaria que tuvo lugar en Acapulco Guerrero en marzo del 98, se habló de la iniciativa de leyes que más tarde configuraría el paquete

financiero motivo de análisis del presente apartado; por otro lado, cabe destacar que en esta reunión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descartó la eliminación de la Banca de Desarrollo.

El 27 de marzo de 1998, el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas al Sistema Financiero mexicano que no implican una Reforma Constitucional.

Se propone la creación de tres leyes: La Ley del Seguro de Depósito; Ley de la Entidad de Recuperación y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; por otro lado se piden modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito; Ley del Banco de México; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; Ley del Mercado de Valores; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como de la Ley General de Deuda Pública.

Otro aspecto de esta iniciativa, es la pretensión de eliminar las restricciones para la adquisición del capital social de Grupos Financieros, Bancos y Casas de Bolsa, para que éste quede representado por acciones de libre suscripción serie O, con el objeto de contribuir a la capitalización del Sistema Financiero Nacional a través primordialmente de inversión extranjera, estableciendo que sea cual fuere la procedencia del capital, las Instituciones quedarán sujetas a las reglas de operación y supervisión que determinen las Autoridades Financieras mexicanas.

En lo particular no estoy de acuerdo, pues me parece una medida extrema y peligrosa que atenta contra las reservas establecidas en el Tratado de Libre Comercio, que si bien es cierto pretendían una apertura en los Sistemas Financieros de las tres Naciones signatarias, también establecía que dicha apertura se diera gradualmente a fin de mantener la estabilidad de un sector económico tan importante.

Por otro lado, estas modificaciones intentan conferir al Banco de México las atribuciones para ejercer independientemente la política cambiaria del país y procurar la estabilidad de precios; además de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sea autónoma, se despolitice su función y pase al control del Instituto Central en vez del de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ya que se considera existen lagunas legales en cuanto a su tarea de supervisión y regulación prudencial que impiden proteger debidamente la liquidez y solvencia de los intermediarios financieros.

En relación con la Banca de Desarrollo, se propone que el Congreso de la Unión revoque la Ley que dio origen al Banco Nacional de Comercio Interior a efecto de que se formalice su desaparición, saneando su cartera, ya que de hecho esta Institución no ofrece actualmente productos ni servicios bancarios e incluso ha cerrado sus sucursales.

Otro aspecto de la reestructuración en la Banca de Fomento consiste en la reducción del 10% de la planta total del personal.

## PROPUESTA.

Dada la importancia jurídica y práctica que tienen actualmente los rubros contenidos en este estudio, considero necesario proponer una serie de recomendaciones y sugerencias con el fin de proporcionar un punto de vista particular al respecto.

Es un hecho que el Sistema Financiero mexicano ha sufrido una profunda transformación a partir de 1985, de la cual han surgido nuevos mercados, agentes e instrumentos; esto es, nuestro Sector Financiero se ha modernizado, a pesar de ello, esta modernidad no ha logrado la reducción real de intereses en beneficio de los usuarios de la Banca; ello sumado a la crisis económica de 1994, ha llevado a una quiebra virtual de la Banca Nacional.

Ante tal situación, es conveniente identificar a las tres partes involucradas en la precaria situación financiera que enfrenta nuestro país: el Gobierno, la Banca Nacional y los deudores bancarios; asimismo tiene que precisarse el papel que cada una de ellas debe desempeñar para solucionar el conflicto.

El Gobierno Federal, ante la inminente Deuda Pública, tiene el compromiso de disminuir el costo fiscal del llamado Rescate Bancario, fincando para ello responsabilidades penales, políticas y/o administrativas a aquellos funcionarios y delincuentes de Cuello blanco que actuaron dolosamente en detrimento de la estabilidad del Sector Financiero.

Por su parte, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario -antes FOBAPROA- debe apoyar financieramente sólo a los Bancos viables y si no declarar su liquidación; devolver los grandes créditos a las empresas que si pueden pagar, sustituyéndolos por pasivos menores a cargo de pequeños deudores, de igual forma deberá vender a la brevedad posible los activos relativos al Rescate Bancario.

Otro punto a considerar consiste en fortalecer las facultades del Banco de México a efecto de que controle eficazmente la ampliación y/o reducción de la oferta del dinero, sometiendo a los Bancos Comerciales a sus reglas y a una Política Financiera que reduzca las posibilidades de otra crisis económica mediante la estabilidad de precios y el control del fenómeno inflacionario.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendrá que supervisar adecuadamente el funcionamiento de las Instituciones de Crédito, para que estas últimas se apeguen a la Ley y a las sanas prácticas bancarias.

Asimismo habrá de procurar un mayor conocimiento y difusión en cuanto a la función financiera y social de la Banca; pues tal como se ha estudiado, las Instituciones de Crédito, independientemente de políticas conservadoras, radicales o incluso errores humanos, son organizaciones fundamentales que apoyan el Desarrollo Económico Nacional pues captan recursos de quien los posee y los derivan a aquellos que los necesitan, además de encontrarse obligadas a garantizar su recuperación a los ahorradores; por ende, resulta imperativo que el Gobierno las auxilie e incentive a través de cualquier medio capaz de lograr su equilibrio y expansión.

Ahora bien, la Banca Comercial debe operar eficientemente en beneficio de su clientela, utilizando instrumento, métodos y técnicas modernas, pero básicamente, tiene que sacrificar márgenes de utilidad para infundir confianza y no ser concebida como una simple usurera por la opinión pública.

Considero también que si la Banca Múltiple Nacional ya no está controlada por mexicanos, al menos debe estar sujeta a las previsiones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte; ello significa, que la inversión extranjera se limite al 20% en las tres principales Instituciones Crediticias del país: Bancomer, Banamex y Serfín; ya que si bien es cierto el capital extranjero es necesario la apertura total impediría el desarrollo independiente de México.

La Banca de Fomento debe validar su derrama de recursos apoyando aquellos proyectos verdaderamente rentables desde un punto de vista técnico y de productividad social.

Los deudores bancarios no son culpables de la situación económica del país, pero no tienen que abusar, deben cumplir con sus obligaciones en relación directa a su capacidad real de pago –ya que nadie está obligado a lo imposible- sin ampararse en organizaciones como el Barzón que sólo es un movimiento populista que se aprovecha del caos financiero.

Indudablemente el conflicto Banco-Deudor ha rebasado los límites jurídicos y financieros, convirtiéndose en un problema social y humano que afecta a miles de personas, en consecuencia, juzgo oportuna la creación de un organismo entre representantes del Gobierno, Autoridades Financieras, Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, Bancos y de los propios deudores a efecto de atender desde una perspectiva legal y justa los conflictos de insolvencia de los deudores, pactando accesibles y convenientes montos y formas de pago, para evitar la "Cultura de no pago". Esto serviría para sanear al Sistema Bancario y lograr la tranquilidad social de sus deudores.

En conclusión mi propuesta está basada en dos valores:

- 1) Justicia, que implica que el Gobierno, los Bancos y Deudores, atentos a la realidad, decidan reestructurar los créditos asumiendo y distribuyendo equitativamente pérdidas en busca de beneficios conjuntos.
- 2) Confianza, ya que a través de la historia, el desenvolvimiento y desarrollo de la actividad de Banca y Crédito se ha basado en la buena fe del Banco así como la de los deudores para cumplir con los compromisos contraídos.

## CONCLUSIONES.

1º La Modernización en el contexto del presente estudio, resulta una estrategia contemporánea de transformación básicamente encaminada a redefinir el papel que deben desempeñar tanto el Estado como los particulares en el proceso de Desarrollo Económico Nacional, ello significa orientar las funciones políticas y sociales de la Organización Estatal a fin de alcanzar el beneficio colectivo, permitiendo a la iniciativa privada crear bienes y prestar servicios productivos a efecto de alcanzar su mayor eficacia y rentabilidad para hacer frente a la competencia internacional. La Modernización surge como respuesta al cambio a Régimen de Mercado en los países de Europa del Este.

2º A pesar de que la renovación en las Instituciones Políticas y Financieras de un Estado, es una consecuencia lógica de la dinámica social y el desarrollo tecnológico, no puede desconocerse que en países como México, los indicadores económicos y el bienestar material de la población en general no evolucionan en la misma proporción y rapidez que los de otras Naciones consideradas del primer mundo; por esto, si bien es cierto que nuestro país no podía rezagarse en las corrientes del comercio mundial, considero que esto debió hacerlo paulatinamente y no a través de simples disposiciones legales que en nada cambian nuestra realidad Nacional.

3º La Modernización en el Sector Financiero mexicano comenzó desde 1985 con la creación de nuevos instrumentos de captación bancaria tales como las mesas de dinero o la cuenta maestra, la colocación de certificados de aportación patrimonial de las Instituciones de Crédito en el Mercado de Valores además de programas para flexibilizar la regulación de los Bancos vgr. la desaparición del encaje legal. Sin embargo, las estrategias más representativas de la Modernización en nuestro país fueron dos:

- 1) La Reprivatización de la Banca Múltiple, que se dio después de ocho años de control directo por parte del Gobierno Federal en la prestación del servicio de

banca y crédito. Esta medida tuvo como objetivo primordial obtener recursos más que vender las Instituciones de Crédito a personas éticas y técnicamente capacitadas para proporcionar un servicio prioritario en la Economía Nacional, lo que tuvo como consecuencia que los nuevos banqueros, con gran poder económico y peso político, operaran en su propio beneficio e incluso fraudulentamente en detrimento de la estabilidad del Sector Financiero, utilizando criterios especulativos y desvirtuando la función social de la Banca.

2) La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte propició la apertura en la actividad comercial y en los servicios financieros entre Estados Unidos, Canadá y México, que en principio parece lógica, se establecieron reservas, principios y términos para realizarla; sin embargo, nuestro país es débil en relación con estas potencias; por otro lado, el sector obrero resulto perjudicado ya que sólo beneficio a los exportadores y grandes empresarios. Los resultados del TLC no son del todo claros, principalmente por la etapa de recesión económica que aún enfrenta nuestra Nación.

4º La Banca es parte fundamental del Sistema Financiero, actúa como intermediaria entre los individuos que le confían su dinero y aquellas personas o empresas que lo requieren para invertirlo en actividades productivas, obteniendo por ello una retribución denominada interés; dada su función eminentemente social y financiera, resulta un factor indispensable para el crecimiento económico de un país.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, son entidades de la Administración Pública Federal creadas para promover financiera y técnicamente a un sector económico específico que el Estado considera prioritario, resultan así un instrumento de este último para llevar a cabo la Rectoría Económica Nacional; por otro lado, las Instituciones de Banca Múltiple de naturaleza comercial son empresas mercantiles dedicadas a la intermediación del crédito en forma profesional, continua, habitual y reiterada que intentan obtener ganancias mediante la eficiencia de sus servicios.



5º El origen de la actividad bancaria y crediticia se remonta al comienzo de la historia; su evolución y desenvolvimiento han estado ligadas al desarrollo cultural, económico, social y jurídico del hombre; por ello, puedo atreverme a afirmar que no concibo una Civilización sin las funciones bancarias. En la antigüedad, en Grecia y sobre todo en Roma surgen las primeras normas legales relativas a las operaciones de crédito así como los banqueros. A partir de la Edad Media y hasta el siglo XIX se perfeccionan contratos como el de depósito o el de préstamo con interés, y se crean las Instituciones Bancarias Privadas y Públicas como las comprendemos hoy en día.

6º En México Independiente encontramos al " Banco del Avío" que tenía por objetivo estimular el desarrollo de la naciente industria mexicana y al "Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre", que hizo frente a un problema monetario específico. Dados sus limitados propósitos, estas Instituciones no pueden ser consideradas como Bancos en el sentido estricto de la palabra; no obstante, podemos establecer que en México los antecedentes de la Banca de Fomento son anteriores a las primeras experiencias en materia de Bancos Comerciales; estos últimos curiosamente fueron fundados por la iniciativa y capital extranjero.

El primer cuerpo jurídico especializado en Materia Bancaria que se expidió en nuestro país fue la "Ley General de Instituciones de Crédito" que data de 1897.

7º La evolución de nuestro Sistema Bancario fue lenta, paso de un régimen de especialización legal a uno denominado Banca Múltiple en 1976, ello permitía que las Instituciones de Crédito con una sola concesión pudieran cubrir varios renglones de banca y crédito utilizando diversos instrumentos de captación y amplitud de plazos, propiciando la formación de los primeros Grupos Financieros; no obstante, el desarrollo Bancario se detuvo con la Nacionalización de 1982, etapa durante la cual la Banca Comercial se vio limitada a operar con depósitos a plazo y cuentas de cheques además de convertirse en financiadora del Gobierno, por lo que florecieron las llamadas Organizaciones Auxiliares del Crédito como las Casas de Bolsa, esto es, Sociedades Mercantiles autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

para realizar actividades que contribuyan a la intermediación del financiamiento pero sin llegar a ser operaciones bancarias, lo cual puso en desventaja competitiva a la Banca Nacional. El único mérito del período 1982-1990 fue la reestructura y compactación de la Banca Comercial conforme a su índice de captación y cobertura geográfica.

8º El 2 de mayo de 1990, se presentó la iniciativa presidencial para modificar los Artículos Constitucionales 28 y 123 a fin de permitir el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. Los puntos en los que se fundo esta propuesta fueron básicamente dos:

- 1) Que el manejo de los Bancos resultaba una carga excesiva para el Estado, puesto que este Sector requería inversión de los particulares para tornarlo más eficiente en beneficio de la clientela.
- 2) Que el servicio de banca y crédito no es un área estratégica de acuerdo a la definición del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa en comento fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990.

9º El 18 de julio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actual Ley de Instituciones de Crédito que tiene su base legal en el Artículo 73 fracción X de nuestra Constitución.

A mí parecer lo más criticable de este ordenamiento legal consiste en que vario en forma caprichosa la naturaleza de servicio público de banca y crédito por la de actividad de interés general, sin tomar en cuenta que se trata de una función comercial, un sector fundamental de la Economía Nacional encaminada a satisfacer necesidades prioritarias.

La Ley de Instituciones de Crédito con el propósito de actualizarse en el fenómeno de la Modernización y enfrentar los problemas financieros que se dieron a raíz de la crisis de 1994, ha sufrido diversas adiciones y reformas; por ejemplo, incluir un capítulo relativo a las Instituciones Financieras del Exterior para instrumentar la aplicación de TLC y suprimir la intención de preservar el control de la Banca Múltiple en manos mexicanas, facilitando con ello el acceso a inversionistas extranjeros para fortalecer el capital de estas Instituciones Financieras.

10° El Derecho Bancario es cambiante, no todos los casos pueden ser resueltos mediante la aplicación de su legislación especial, por esta razón la Ley de Instituciones de Crédito prevé en su Artículo 6° fuentes supletorias para colmar posibles omisiones.

Independientemente de lo anterior, las Instituciones de Banca de Desarrollo conjuntamente con su Ley Orgánica y Reglamentos, deben sujetarse a otras disposiciones legales de carácter administrativo que les son aplicables en tanto que se consideran Sociedades Nacionales de Crédito vgr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Obras Públicas o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

11° El 1° de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte suscrito por Estados Unidos, México y Canadá bajo las premisas del Artículo XXIV del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), que contiene en el capítulo XIV disposiciones concernientes a la apertura en los mercados de las Naciones signatarias de Instituciones e inversionistas extranjeros así como reglas aplicables al comercio transfronterizo de servicios financieros.

Cabe resaltar los principios de Liberación Progresiva en los Sectores de Seguros, Banca y Valores y el de Reserva Nacional que excluye del TLC las facultades de política monetaria que las Autoridades Financieras llevan a cabo y las que ejecuta la Banca de Desarrollo.

12° El proyecto modernizador denominado Neoliberal además de procurar la rentabilidad de las actividades productivas o favorecer alianzas comerciales y financieras internacionales, busca éxitos económicos a corto plazo controlando factores como la inflación o el Ingreso Nacional, es por ello, que México siendo tradicionalmente un sistema económico cerrado y presentando desajustes tales como la pobreza o el desempleo, al implantar repentinamente esta estrategia de cambio ha enfrentado severos conflictos políticos y sociales, dado que la población no ha visto reflejada la supuesta modernidad en un incremento de su bienestar material pues los únicos beneficiados han sido los grandes capitalistas o los sectores exportador y financiero.

13° Es un hecho que el Sistema Financiero Mexicano ha sufrido una profunda transformación desde 1988, de la cual han surgido nuevos mercados, agentes e instrumentos, a pesar de ello, aún no se ha llegado a la reducción real de intereses en beneficio de los usuarios de la Banca, esto sumado a la crisis económica de 1994 ha llevado a una quiebra virtual del Sistema Bancario Nacional.

14° Las Autoridades Financieras, esto es, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no vigilaron que las Instituciones de Crédito actuaran conforme a la Ley y las sanas prácticas bancarias, factor que contribuyó a los fraudes generalizados en este Sector; por ello, ahora debe redefinirse a la Supervisión, ser prudencial para identificar las principales áreas de riesgo de los Bancos, esencialmente su solvencia, proteger los intereses del público y contribuir a que se creen leyes más severas contra los Delincuentes de Cuello blanco.

15° A lo largo de 1994, la inestabilidad política en México perjudicó al Sector Financiero; por ejemplo, el conflicto armado de Chiapas puso en duda la capacidad del Gobierno para atender las demandas sociales de las comunidades marginales; los asesinatos políticos ocasionaron desconfianza en el Poder Público y finalmente el cambio de sexenio desenmascaró la fragilidad de la estrategia económica salinista

caracterizada por una sobrevaluación del peso para "controlar" la inflación, así como el desequilibrio de las finanzas públicas, esto es, la desproporción entre los ingresos y gastos del Estado. Por ello a finales de diciembre de este mismo año el peso se devaluó, desapareció la banda de flotación peso-dólar dando lugar al caos financiero manifestado en la fuga de capitales, la disminución de inversión extranjera, especulación en las tasas de interés, quiebras de empresas y desempleo; problemas que no han podido superarse y se han visto acentuados por otros conflictos internacionales como la caída del precio del petróleo o la crisis financiera asiática; esto último se debe a la interdependencia de las economías mundiales. Por consiguiente, lo negativo no fue la apertura comercial que en sí misma es necesaria, como tampoco la Reprivatización de la Banca Comercial, sino el hecho de que se conjugaron con problemas políticos y un tipo de cambio sobrevaluado.

16° La crisis afectó a la Banca Múltiple Nacional en la reducción de sus utilidades, la suspensión de programas de expansión, recorte de personal así como en la elevación de su cartera vencida y un proceso de desintermediación, ya que sus recursos no son canalizados a la actividad productiva por la escasa demanda de crédito y la insolvencia de sus deudores.

Por otro lado, la Banca de Fomento sufre una crisis de credibilidad puesto que redujo su rentabilidad y frenó su función para otorgar financiamientos. El 27 de marzo de 1998, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados un paquete de reformas al Sistema Financiero donde propone, entre otras cosas, que el Congreso de la Unión revoque la Ley que creó al Banco Nacional de Comercio Interior y se reestructure la Banca de Desarrollo reduciendo su personal.

17° El riesgo de insolvencia consiste en la imposibilidad del deudor para hacer frente a los compromisos contratados con la Institución de Crédito elevando el problema de cartera vencida que si bien es cierto en nuestro país se agravó a raíz de la crisis de 1994, su origen fue que desde la Desincorporación de la Banca Múltiple

existió un acceso ilimitado al crédito sin evaluar las contingencias, quizá porque los nuevos banqueros pretendían recuperar su inversión en corto plazo y por otra parte eran inexpertos en otorgar financiamiento al sector privado.

Ante el creciente problema de cartera vencida, el Gobierno, las Autoridades Financieras y los Bancos han puesto en operación programas de apoyo a los deudores que además de resultar muy costosos en realidad hasta ahora fueron ineficaces, baste citar las reestructuras de los créditos mediante las llamadas Unidades de Inversión, mismas que no constituyeron una opción viable de pago porque proporcionan liquidez inmediata al deudor pero incrementan desmesuradamente el pasivo a largo plazo. A partir del 1º de enero de 1999 se puso en operación un nuevo programa de apoyo a los deudores bancarios –denominado Punto Final–, que da la impresión de ser más viable que los anteriores, ya que contempla la posibilidad de que las Instituciones de Crédito realicen quitas, esto es, perdón parcial de las obligaciones a favor de su clientela, utilizando criterios tales como la situación financiera del deudor, si éste se encuentra al corriente en sus pagos, si reestructuro o no su crédito en UDIS además de los beneficios con los que anteriormente se ha visto favorecido.

18º El Gobierno Federal utilizando al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, mecanismo contemplado en el Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, trato de evitar la quiebra del Sistema Bancario Nacional a efecto de prevenir el cierre de empresas, la pérdida de empleos, el freno a las exportaciones e importaciones y sobre todo proteger a los ahorradores; sin embargo, el Rescate Bancario ha sido ilimitado pues cubrió fraudes y créditos de grandes empresas que no pagan amparados en la figura del secreto bancario y el caos financiero. A partir del 11 de diciembre de 1998, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro fue sustituido por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, encargado de recuperar, administrar y enajenar los activos objeto del Rescate Bancario, con ello, los pasivos del FOBAPROA se convierten en Deuda

Pública Directa para su mejor manejo; pues es innegable que la deuda ya existe puesto que hay pagarés emitidos por el FOBAPROA y respaldados por el Gobierno. Los caminos más viables para depurar el Rescate Bancario consisten en fincar responsabilidades políticas, penales y/o administrativas a los Delincuentes de Cuello blanco y a aquellos funcionarios que hayan actuado dolosamente, además de realizar reestructuras realistas entre los Bancos, deudores y el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

19° El Barzón es un frente masivo de negociación, un movimiento clase mediero con el *status jurídico de Asociación Civil*, no obstante, su objeto no siempre es lícito dado que atentan contra la seguridad social incurriendo en conductas delictivas amparados en su fuerza y número. Considero que atendiendo no a disputas políticas ni a populismos, sino a una realidad, la vía de la confrontación y la cultura del no pago son inaceptables, por lo que los deudores, que innegablemente se ven afectados en su economía, deben buscar una solución jurídica y personal a sus problemas financieros.

El planteamiento de defensa del Barzón se basa en el Artículo 5° Constitucional y en el 17 del Código Civil, a pesar de ello, el miércoles 7 de octubre de 1998, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la capitalización de intereses, comúnmente conocida como pacto de anatocismo, no es ilegal por lo tanto ni el contrato de apertura de crédito ni el contrato de refinanciamiento son nulos de modo que sólo cuenta la voluntad del deudor y el acreedor al momento de celebrarlos.

20° A partir de 1996, se presentó una serie de fusiones o alianzas entre los Bancos Múltiples Nacionales con Grupos Financieros extranjeros, cabe resaltar que no hubo un esquema general para realizar estos procesos, sino que se dieron acorde a las circunstancias de cada Institución Crediticia. El escenario actual de la Banca Comercial es un nuevo fenómeno en la historia financiera de nuestro país, pues en muy corto tiempo ha aumentado la influencia extranjera en la conducción de las

actividades bancarias privadas. Considero que esta reestructura sí implica que los nuevos socios traigan tecnología, capacidad empresarial y capital; pero debe ponerse un tope a la inversión extranjera, pues el Sector Bancario es clave en la Economía Nacional, por ello el paquete de reformas del 27 de marzo de 1998, al que ya se ha hecho referencia, que propone la entrada indiscriminada del capital foráneo en la Instituciones de Crédito atenta contra las reservas establecidas por México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.



## BIBLIOGRAFIA.

### LIBROS:

- 1.- Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991. (Respecto al fenómeno de la Modernización y la Nacionalización Bancaria).
- 2.- Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 3.- Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, Primera edición, Ed. Offset Universal S.A., México, 1992.
- 4.- Apter David, Estudio de la Modernización, Edición única en castellano traducida por Marta Silva, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1987.
- 5.- Arriola Carlos, La Modernidad en el Pensamiento de Ernesto Zedillo, Edición única, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1994.
- 6.- Arriola Carlos/Compilador, Testimonios sobre el T.L.C., Primera edición, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1994.
- 7.- Bauche Garciadiego Mario, Operaciones Bancarias, Cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981.
- 8.- Dávalos Mejía Carlos Felipe, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Segunda edición, Editorial Harla, México, 1992.

- 9.- Eisenstadt Samuel N., Modernización. Movimientos de Protesta y Cambio Social, Segunda edición en castellano traducida por Carlos Gallo, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972.
- 10.- Herrejón Silva Hermilo, Las Instituciones de Crédito: Un Enfoque Jurídico, Primera edición, Ed. Trillas, México, 1988.
- 11.- López Rosado Diego, Problemas Económicos de México, Sexta edición, UNAM, México, 1984.
- 12.- Manero Antonio, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista, Segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1992.
- 13.- Nodarse José, Elementos de Sociología, Octava edición, Avelar Hnos. Impresores S.A., México, 1972.
- 14.- North Douglass C., Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Primera edición en español traducida por Agustín Bárcena, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 15.- Rendón Bolio Arturo y Estrada Avilés Jorge Carlos, La Banca y sus Deudores. Un Enfoque Práctico y Jurídico, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1996.
- 16.- Rodríguez Rodríguez Joaquín, Derecho Bancario, Octava edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 17.- Roett Riordan /Compilador, El Desafío de la Reforma Institucional en México, Primera edición en español, Traducciones MB, S.C., Siglo Veintiuno Editores, México, 1996.

18.- Senior Alberto F., Sociología, Novena edición, Francisco Méndez Oteo Editor, México, 1983.

19.- Serra Puche Jaime/Presentador, Hacia un Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

20.- Solé Carlota, Modernización: un Análisis Sociológico, Primera edición, Ediciones Península, Barcelona, 1976.

21.- Solís Leopoldo, Evolución del Sistema Financiero Mexicano Hacia los Umbrales del Siglo XXI, Primera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997.

22.- Valdés Abascal Rubén, La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

23.- Villegas H. Eduardo y Ortega Rosa María, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Primera reimpresión, Ed. Pac, México, 1995.

## **REVISTAS Y CONFERENCIAS:**

1.- Colección de Revistas Bimestrales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Editada por la Coordinación de Investigación y Desarrollo del Propio Organismo.

2.- Para Bancos y Deudores. El Juicio Mercantil en la Jurisprudencia, Edición Especial, Revista Mensual, Ed. PEMESA, México, octubre de 1998.

3.- Modernización Financiera. Filosofía de la Modernización, Conferencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictada por Víctor Miguel Fernández Valadez. México D. F. 17 de octubre de 1993.

**LEGISLACION:**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Leyes y Códigos, Anaya Editores S.A., México, octubre de 1997.
- 2.- "Decreto que modifica el Artículo 73 en sus fracciones X y XII, y adiciona los Artículos 28 y 123 del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.
- 3.- "Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990.
- 4.- Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.
- 5.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 1988.
- 7.- Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.
- 8.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tomos I y II, México, 1994.
- 9.- Legislación Bancaria, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Tomos I, II, III, IV y V, México 1980.

10.- Legislación Bancaria, publicada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Tomos VI, VII y VII Bis, México, septiembre de 1987.

### **DICCIONARIOS:**

1.- Diccionario de Banca, de Antonio Martínez Cerezo, Cuarta edición, Ediciones Pirámide S.A., Madrid, 1979.

2.- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena edición, Tomos I-VI, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

3.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta Edición, Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

4.- Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, por Clemente Soto Álvarez, Primera edición, Editorial Limusa, México, 1981.

### **INVESTIGACIÓN HEMEROGRÁFICA:**

A fin de actualizar el presente trabajo, se realizó un seguimiento hemerográfico desde diciembre de 1994 a la fecha en los Diarios de circulación nacional denominados: "El Economista" y "El Financiero".