

# NOTAS EN TORNO A LA HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE BANCOS EN MÉXICO

José Juan GONZÁLEZ MÁRQUEZ

SUMARIO: *Introducción. I. Etapa del laissez faire. II. Etapa de la rectoría estatal. III. Etapa de la consolidación del capital financiero. IV. La crisis de los bancos. Conclusiones.*

## INTRODUCCIÓN

La presente disertación forma parte de un libro en preparación que pretende abocarse al estudio del mercado de dinero y capitales en México. Este primer intento expositivo se refiere exclusivamente al desarrollo histórico de la legislación aplicable a los bancos comerciales, por lo que las referencias tanto a la banca de desarrollo como a los intermediarios financieros no bancarios se realizan sólo de manera complementaria sin entrar a analizar mayormente su particular evolución.

El trabajo se realiza desde la perspectiva del derecho económico, disciplina que, sin menospreciar las virtudes de la jurisprudencia, incorpora elementos de la teoría económica y del análisis sociológico en la explicación del fenómeno jurídico.

Por otra parte, la exposición queda dividida en cuatro etapas, a saber:

1. La etapa del "laissez faire", que se ubica en la segunda mitad del siglo XIX y se caracteriza porque en ella comienzan a surgir las primeras instituciones de crédito en un marco de plena libertad de empresa y sin que exista una reglamentación legal al respecto.

2. La etapa de implementación de la rectoría estatal sobre el sistema financiero que va de 1897, fecha en que se emite la primera ley reglamentaria de los negocios bancarios, a 1941, año en que se promulga la aún vigente Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta etapa se caracteriza por la proliferación de diversos ordenamientos jurídicos reglamentarios de la actividad de

las instituciones bancarias, así como por la desarticulación de las instituciones de crédito que habían surgido durante el porfiriato.

3. La etapa de la consolidación del capital financiero. Va de los años 40s. a principios de los 80s., y se caracteriza por el fortalecimiento de los grupos económicos financieros.

4. La etapa de crisis de los bancos. Ésta se inicia en 1982 con la llamada nacionalización de la banca privada, pasando por su posterior reprivatización y el impulso a los intermediarios financieros no bancarios.

### I. ETAPA DEL LAISSEZ FAIRE

"El estado de prosperidad a que por fortuna ha llegado la Nación, y el extraordinario desarrollo de los elementos de la riqueza pública, han dado, tal impulso a las operaciones mercantiles, y principalmente a las combinaciones del crédito, que diariamente se solicitan concesiones para la constitución de bancos y otros establecimientos de este género".

Manuel Dublán, 3 de nov. de 1889<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de la teoría económica, la necesidad de los bancos aparece cuando la industria y el comercio han alcanzado un grado de complejidad tal que se hace necesario agilizar la circulación monetaria. En términos marxistas, el capitalista no puede esperar a la realización de su plusvalía en el mercado para reiniciar el ciclo del capital; requiere entonces del capital financiero para reproducir indebidamente el ciclo D-M-D'.

No obstante, en Italia, lugar donde se acuña la palabra banco, el nacimiento de la primera institución crediticia obedece a un esquema distinto. En efecto, el surgimiento del Banco de Venecia es descrito por Luis G. Labastida en la forma siguiente:

Hallábase la República afligida por las guerras que sostenía contra el Imperio de Oriente. Atacaban también las potencias marítimas del mediterráneo, y agotados, sus recursos, acudió al medio violento de un empréstito forzoso impuesto a los ciudadanos ricos. Hízose

<sup>1</sup> Parte del oficio por que el Lic. Dublán comunica al diputado Lic. Luis G. Labastida la comisión presidencial para elaborar un proyecto de Ley Bancaria.

en rentas, constituidas, para cuyo pago se hipotecaron todas las del Estado. Los prestamistas constituyeron una cámara, que recibía del gobierno el interés del empréstito, á razón del cuatro por ciento al año, y los distribuía á proporción de las sumas suscritas.<sup>2</sup>

Cronológicamente siguen a esta institución el Banco de San Jorge, establecido en Génova en el año de 1407; el de Hamburgo fundado en 1619; el de Estokolmo, establecido en 1688, y el de Rotherdam que en 1735.<sup>3</sup>

Aunque estas instituciones crearon figuras jurídicas tan relevantes como el depósito de dinero y el descuento que agilizaron las relaciones de cambio, sus funciones fueron todavía precarias.

Así, el concepto moderno de "Banco", como intermediario necesario en el ciclo del capital, aparece con el nacimiento del Banco de Inglaterra a finales del siglo XVII, ya que esta institución fue facultada por el parlamento inglés para: negociar toda clase de documentos o efectos mercantiles tales como letras de cambio, oro y plata en barras o amonedadas, recibir en depósito toda clase de mercancías y hacer anticipos a los deponentes; hacer anticipos al gobierno previa la autorización de las Cámaras; así como para emitir billetes a la vista y al portador.<sup>4</sup>

En México, el surgimiento de los bancos es el producto del auge comercial e industrial que sigue al triunfo del plan de Tuxtepec. No obstante desde endenantes se registraron algunos intentos por crear instituciones crediticias.

De esta manera, en 1775, a instancias de don Pedro Romero de Terreros, es creado el Monte de Piedad de Ánimas que institucionalizó el crédito prendario, sin fines de lucro, con el objeto de ayudar a las clases pobres.

Ya durante el México Independiente, en 1830, Lucas Alamán fundó el Banco del Avío cuyo objeto era el de refaccionar a la industria, preferentemente a la textil, sin embargo debido a la escasez de recursos el uso del crédito resultaba muy caro, por lo que su existencia no se prolongó más allá de doce años.

Suerte similar corrió el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre nacido el 17 de enero de 1837, ya que después

<sup>2</sup> Tomado de: Labastida, Luis G., *La Legislación sobre los Bancos*. Estudio histórico y filosófico. México, Imprenta de Gobierno, 1889, pp. 3 y 4.

<sup>3</sup> Ver: Labastida, Luis G. *Op. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

de fungir durante cinco años como auxiliar del Gobierno Federal desapareció.<sup>5</sup>

Es durante la segunda mitad del siglo XIX cuando las instituciones crediticias, surgen en forma en nuestro país en el marco del liberalismo económico postulado por la Constitución Política de 1857.

En efecto los artículos 4º y 28 de la Carta Fundamental dieron fundamento jurídico al "laissez faire" porfiriano. Al tenor del primero de estos preceptos:

Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que se le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando ofenda los derechos de la sociedad.

Este régimen liberal quedaba complementado por el artículo 28 que proscribía el monopolio señalado:

No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose, únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por el tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Por otra parte, las primeras instituciones de crédito surgen sin que exista en nuestro país legislación secundaria alguna que reglamente las cuestiones bancarias.

Es el caso del Banco de Londres, México y Sudamérica, establecido el 22 de junio de 1864 por el señor Guillermo Nevobold mediante la simple inscripción y protocolo de una escritura constitutiva.

De manera distinta, por la vía de una concesión, surge el Banco del Montepío. En efecto, como ya quedó apuntado en párrafos anteriores, el 25 de febrero de 1775 se había erigido el Nacional Monte de Piedad, empero, su constitución como institución de crédito se da con la concesión que el día 16 de noviembre de 1881 le otorga el

<sup>5</sup> Víctor Manuel González Guzmán hace una muy breve alusión a la existencia de los llamados "Bancos de Plata" y a las "Compañías de Habilidad o Avío" que a partir del año de 1825 concedían préstamos a las minas. Véase: "Evolución Histórica del Derecho Bancario Mexicano", en: *Obra Jurídica Mexicana*, México, Procuraduría General de la República.

Ejecutivo Federal para operar como banco de circulación y descuento. No obstante, es importante destacar que para ese entonces, la legislación nacional todavía no contemplaba la figura administrativa de la concesión.

En los años siguientes, cuatro bancos surgen mediante el mecanismo "sui generis" de un contrato firmado entre el Ejecutivo Federal y el interesado, que posteriormente es revalidado por una Ley del Congreso.

Aparecen así, el 16 de agosto de 1881 el Banco Nacional Mexicano; el 22 de abril de 1882 el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 22 de mayo de 1882 el Banco Hipotecario; y el 15 de junio de 1883 el Banco de Empleados. Cabe mencionar que el segundo de éstos se constituyó con capital netamente extranjero, al igual que el de Londres y México.

El 20 de abril de 1884 es promulgado el Código de Comercio que en su artículo 954 introdujo el régimen de concesión como condición para ejercer los negocios bancarios, dicho precepto dispuso:

No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuentos, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o cualquier otro objeto de comercio, sino con la autorización de la Secretaría de Hacienda, o a juicio del Ejecutivo Federal, y llenando los requisitos y condiciones establecidos en este Código.

Así, con base en la concesión otorgada el 31 de mayo de 1884, se fusionaban el Banco Mercantil y el Banco Nacional Mexicano para dar vida al Banco Nacional de México. El nuevo Banco, nacía con toda la protección del Estado porfiriano. En efecto, el artículo 80. de su concesión estaba destinado a garantizar la exclusividad de los negocios bancarios en sus manos, según tal disposición:

... el capital social podía elevarse a 20,000,000 de pesos y el banco debía abrir a la Tesorería General una cuenta corriente a estilo de comercio por exhibiciones mensuales, cuyo movimiento no pasaría de 8,000,000 de pesos anuales; y en compensación de éstas y otras ventajas que el banco pudiera proporcionar al Gobierno, éste se obligó a no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República, o para que los ya establecidos sin concesión federal pudieran continuar sus operaciones por un plazo mayor de seis meses.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tomado de: Labastida, Luis G. *Los Bancos*. México, Impren del Gobierno, 1889, p. 67.

Este régimen de exclusividad quedaba complementado por el artículo 5o. adicional del Código de Comercio ya citado, que prescribió:

Los Bancos de emisión y circulación establecidos así en el Distrito Federal como en otras plazas de la República sin previa autorización del Congreso de la Unión, no podrán en lo sucesivo ni emitir ni circular billetes, sino bajo las condiciones que expresan los artículos siguientes.

En los preceptos a que se refirió el artículo 5o. adicional fundamentalmente se hacía referencia a la obligación de solicitar la autorización para emitir billetes bajo las bases establecidas en el artículo 13 del mencionado Código.

Para estos momentos el único Banco que carecía de concesión para operar era también el más importante económicamente: el Banco de Londres México y Sudamérica. De tal forma que en los términos de las prescripciones arriba acotadas debía desaparecer. No obstante, la institución presentó una demanda de amparo en contra de la amenaza de clausura, alegando la violación de los artículos 4o. y 28 constitucionales, a la que recayó una sentencia favorable, misma que fue apelada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante la substanciación del recurso de revisión, la Corte iba a interpretar por primera vez los artículos 4o. y 28 constitucionales, sin embargo el Banco de Londres se desistió de la demanda y compró el Banco de Empleados que sí tenía concesión gubernamental, salvando con ello su situación legal.

Los años que siguieron se caracterizaron por el florecimiento de los negocios bancarios. Hacia finales del porfiriato se contaría ya con dos instituciones bancarias en el Distrito Federal y una por cada Estado.

## II. ETAPA DE LA RECTORÍA ESTATAL

### 1. La Ley de Instituciones de Crédito

Mucho antes de la consagración, en la Carta de Querétaro, del Banco Único de Emisión, el 19 de marzo de 1897 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la primera Ley de Instituciones de Crédito, que tuvo por función ejercer un control sobre la actividad bancaria privada.

En efecto, la exposición de motivos del "Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir la Ley de Instituciones de Crédito", señaló:

Desde mediados de 1892 el Ejecutivo no ha vuelto a otorgar concesión alguna para el establecimiento de Bancos de Emisión fuera del Distrito Federal... por los inconvenientes, ya palpables desde entonces, que tenía consigo la falta de legislación bancaria, pues dicha falta dio por resultado que cada una de las instituciones de crédito que tienen aquel carácter pretendiera regirse exclusivamente por las estipulaciones de su concesión, lo cual originaba naturalmente, dudas y controversias frecuentes, y ha imposibilitado la vigilancia eficaz del poder público sobre dichos establecimientos.<sup>7</sup>

El primer problema que se presentó en torno a la Ley Bancaria fue el de determinar si el Congreso tenía o no facultades para legislar sobre la materia. Esta cuestión fue analizada cuando el 1o. de junio de 1882 el entonces Presidente de la República comisionó a los licenciados Manuel Dublán, Vicente Riva Palacio, Genaro Raigrosa, Manuel Saavedra y Pablo Macedo, para elaborar un proyecto de Ley Reglamentaria de los Bancos.<sup>8</sup>

Al respecto, el licenciado Saavedra negó enérgicamente tal competencia, sosteniendo que en ninguna de las facultades que enumeraba el artículo 72 de la Constitución de 1857 cabía la de dictar una disposición semejante y que, en consecuencia, al tenor de lo establecido en el artículo 117 constitucional, la expedición de una Ley Reglamentaria de la Banca era facultad de las legislaturas locales.

Finalmente, se aceptó, por parte de la mayoría de la comisión, la siguiente conclusión:

El artículo 72, fracción X de la Constitución, autoriza al Congreso Federal para establecer las bases generales de la Legislación mercantil: En consecuencia, todo lo que se refiere a las organizaciones de las compañías de bancos, a los documentos que éstos emitan y en general a todo lo que en ellos se pueda considerar como relativo al comercio de dinero que hacen esos establecimientos, les está notoriamente sujeto.<sup>9</sup>

Por otra parte, desde el punto de vista de la Comisión, las legislaturas locales eran incompetentes para legislar en materia bancaria, ya que según la fracción III del artículo 111 de la Constitución de 1857 los

<sup>7</sup> Tomada de: S.H.C.P. Dirección General de Crédito. *Legislación Bancaria*, t. I, p. 13.

<sup>8</sup> Véase: Labastida, *op. cit.*, p. 67.

<sup>9</sup> *Idem.*

Estados no podían en ningún caso acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.

La Ley promulgada bajo este esquema constitucional contempló únicamente tres tipos de bancos, a saber: de emisión, hipotecarios, y refaccionarios. Asimismo, recogiendo lo dispuesto por el Código de Comercio, estableció el requisito previo de obtener concesión para operar el servicio público de banca y crédito.

Además de lo anterior, la ley en cuestión estableció el principio de la especialidad de la concesión y prescribió que ésta sólo podía recaer en sociedades anónimas constituidas en la República Mexicana.

Este principio de la especialidad que regiría el contenido de todas las leyes sobre la materia hasta el año de 1976 quedó expresado así:

Artículo 7o.: No se autorizará bajo el amparo de una misma concesión el establecimiento de dos instituciones de crédito distintas, ni tampoco la emisión de diversos títulos de crédito que por su naturaleza y según los artículos anteriores correspondan a instituciones de distinto género.

Al amparo de este esquema legal, al principiarse la Revolución Mexicana se cuenta ya con 24 bancos de emisión, 2 hipotecarios y 5 refaccionarios. Sin embargo el siglo XX sería el escenario de nuevos problemas de carácter financiero.

## 2. La problemática monetaria a principios de siglo

Durante el porfiriato había comenzado a manifestarse un relativo alto nivel de precios, en gran medida atribuible a la baja productividad del trabajo nacional y a los altos aranceles, que provocó disturbios en nuestra balanza de pagos.

Ese déficit comercial era cubierto mediante exportaciones de plata, por lo que, aun siendo nuestro país el productor de más de un tercio del total de dicho metal, solía resentir la escasez del mismo.<sup>10</sup>

A consecuencia de ello, poca era la cantidad de moneda que el movimiento comercial lograba retener. Más aún, los mineros y los empresarios de otros sectores compraban fuerza de trabajo a bajo precio y

<sup>10</sup> Es muy importante mencionar que gran parte de la plata que se exportaba era propiedad de las empresas extranjeras, otro tanto era sacado del país para pagar los intereses y dividendos de los capitales extranjeros invertidos en México.

las más de las veces pagaban en especie, y sólo ocasionalmente con monedas de cobre de baja ley o depreciados pesos de plata.<sup>11</sup>

Principiando el siglo XX, el precio de la plata sufrió un descenso sin precedentes, lo que trajo serios trastornos para la vida económica de México tanto en lo interno, como en sus relaciones con el exterior.

Con el objeto de encontrar una solución a este problema, el Gobierno creó dos comisiones de estudio: la Comisión de Cambios Internacionales, cuya tarea fue realizar gestiones en los principales centros financieros del mundo en pro de la estabilización del precio de la plata; y la Comisión Monetaria, la que tomó a su cargo, previo estudio de las condiciones económicas del país y los efectos que la depreciación de la moneda había causado al mismo, proponer un sistema monetario adecuado a la situación de la época.

Centraremos nuestra atención en la segunda, en virtud de su relación directa con el problema que nos interesa tratar. La Comisión se organizó en cinco Comités, uno de ellos se encargaría del estudio de los problemas claves, a saber: 1) Conveniencia o inconveniencia de fijar la moneda nacional en el exterior en términos de oro; 2) Instrumentar el procedimiento adecuado para estabilizar el peso.

Después de un año de trabajos (en febrero de 1904), la Comisión obtuvo cuatro conclusiones, respecto a los puntos referidos, a saber: 1) Implantar el patrón de cambio de oro con circulación de plata, adoptando como unidad de descuento 75 centigramos de oro puro denominado "peso", con una equivalencia al peso de plata en circulación con 24.4338 gramos de plata pura. 2) Suspender la libre acuñación de plata y autorizar la de oro. 3) Corregir el error de la legislación anterior que daba igual peso proporcional, ley y poder liberatorio, a las monedas financieras de plata que al "peso". 4) Acuñar un nuevo "peso" con peso y ley iguales, pero con distinta efigie, y prohibir la reimportación de pesos mexicanos.

La Ley de 1905 que sentó las bases del sistema monetario mexicano, recogió de hecho estas propuestas, a excepción de dos cuestiones: no se autorizó de inmediato la libre acuñación de oro y continuaron en circulación los antiguos cuños, sin crearse otros nuevos que los substituyeran.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Por esa razón, la Ley Monetaria de 1905, en su artículo 26, prohibió el uso de fichas, tarjetas, planchuelas u otros objetos similares, como medios de pago.

<sup>12</sup> Ley que establece el Régimen Monetario de los E.U.M., *Diario Oficial* del 24 de marzo de 1905.

Paralelamente a lo anterior se decreta la primera devaluación de la moneda mexicana al establecerse la paridad de dos pesos por dólar, rompiéndose con ello la equivalencia de uno a uno, vigente desde 1871.

El 3 de abril de 1905, de acuerdo con lo previsto por el artículo 32 de la ley citada, se creó la Comisión de Cambios de Moneda, a la que se le asignaron como tareas: resolver todo lo relativo a la acuñación de moneda; administrar el Fondo Regulador de la Circulación Monetaria y disponer del mismo para todas las operaciones bancarias y de cambio de monedas que tuvieran por objeto la estabilidad del cambio exterior a la paridad legal fijada; acuñar las piezas fraccionarias de plata que por un error de la ley tenían el mismo metálico proporcional que la unidad de cuenta; reacuñar las piezas deterioradas por el uso; desmonetizar el antiguo centavo de cobre y sustituirlo por cuños de bronce; y retirar las monedas de oro de cuño antiguo y canjearlas por la nueva acuñación o por pesos de plata.<sup>13</sup>

No obstante, debe mencionarse que, si bien es cierto se logró una estabilidad cambiaria temporal, ello se debió más que al logro de los objetivos de la Comisión, a la presencia de otros factores no previstos, es decir: el alza del precio de la plata y la contracción de los empréstitos exteriores.

Al respecto, y aunque el alza del precio de la plata nuevamente provocó su exportación, no se afectó en gran medida a la circulación monetaria, toda vez que el Gobierno implementó un impuesto del 10% "Ad Valorem" que gravó la salida de cuños del país, cuyo importe era devuelto al que comprobara, dentro de los 30 días siguientes, haber reimportado 75 gramos de oro puro en monedas o en barras, para su acuñación gratuita, por cada peso de plata exportado.<sup>14</sup>

Sin embargo, la baja del precio de la plata y la llegada de la lucha armada pusieron fin a esta situación de estabilidad monetaria.

Durante la Revolución, la moneda mexicana sufrió su segunda gran devaluación. La Comisión nada pudo hacer al respecto, en virtud de que Huerta utilizó sus fondos para sostenerse en el poder.

Más adelante, el Dictador hubo de recurrir a las reservas metálicas de los bancos, quienes se las entregaron gustosos, obteniendo a cambio

<sup>13</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 3 de abril de 1905.

<sup>14</sup> Conjuntamente a lo anterior, se tomaron las siguientes medidas:

- Acuñación de oro a la máxima capacidad posible de la Casa de Moneda.
- Emisión de certificados oro por las sumas de pesos que por su conducto se exportaban.
- Acuñación de moneda fraccionaria.

un decreto publicado el 5 de noviembre de 1913 mediante el cual se dispuso el curso forzoso de los billetes del Banco Nacional y del Banco de Londres y México en todo el país; así como los de los bancos locales en el ámbito de sus respectivas competencias. Con ello se abrogó la Ley Monetaria de 1905 ya que se dio a la moneda de plata valor liberatorio limitado.<sup>15</sup>

Un uso abusivo de esta facultad acabó por depreciar el billete de banco, situación que se agravó por las emisiones sin garantía que distintos grupos revolucionarios emitieron con el objeto de financiar sus gastos.<sup>16</sup>

El Jefe del Ejército Constitucionalista sabía que los principales enemigos de la Revolución habían sido los banqueros, por lo que decidió abocarse a su aniquilación. Así, pretextando la falta de respaldo de las emisiones bancarias, en 1915 se creó la Comisión Reguladora e Inspectora de las Instituciones de Crédito, la cual se dedicó a estudiar la forma bajo la que debían ser liquidados los bancos de emisión de la República, así como para realizar el proyecto de Banco Único de Emisión.

De esta manera el 15 de septiembre de 1916, Carranza expediría un ordenamiento que abrogaría las leyes bancarias y decretaría la incautación de la banca.<sup>17</sup> Días más tarde clausuraría el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México lapidando con ellos los bancos extranjeros en el país. Se cuenta que los dirigentes de estos bancos

<sup>15</sup> *Diario Oficial* de la Federación de fecha 5 de noviembre de 1913.

<sup>16</sup> Carranza, considerando que todo mexicano debía contribuir en forma proporcional al sostenimiento del ejército, autorizó el 26 de abril de 1913, una deuda interna de cinco millones de pesos a través de la emisión de billetes. A ésta, siguieron un sinnúmero de emisiones de parte de otros grupos.

<sup>17</sup> Decreto sobre liquidación de los Bancos de Emisión publicado en el *Diario Oficial* del 21 de septiembre de 1916. Este decreto fue complementado por otro similar que se publicó en el *Diario Oficial* del 19 de diciembre de 1916.

En realidad el primero de estos decretos abroga las leyes que autorizan concesiones a los bancos de emisión así como la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 que por reformas de 1908 otorgó el monopolio de emisión de billetes a los citados bancos. Asimismo este ordenamiento concedía a los bancos de emisión un plazo de 60 días para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación. Finalmente se establecía un Consejo de Incautación en cada Banco de Emisión.

El segundo de los decretos citados, declaró en liquidación a los bancos de emisión que no hubieren completado sus reservas en una suma igual al monto de sus emisiones de billetes conforme al decreto anterior.

fueron aprehendidos y puestos más tarde en libertad debido a las presiones de los Gobiernos inglés y francés.<sup>18</sup>

Incautados los bancos, no reiniciaron sus operaciones sino hasta 1921. A ello nos referimos más adelante.

A consecuencia de lo anterior, en 1916 se reanudó la circulación en metálico, una vez que se demostró la inoperatividad del papel moneda, pero de inmediato su cuantía fue insuficiente para satisfacer la demanda que de él se hacía en el mercado.<sup>19</sup>

Tratando de aliviar la carencia de circulante, el 4 de diciembre de 1916 se declaró el libre derecho de importación de moneda americana, metálica o en billetes, y de la moneda metálica nacional que había salido del país.

Sin embargo, el precio de la plata nuevamente comenzó a subir sobrepasando su valor nominal, por lo que no sólo no hubo repatriación de pesos de metal blanco, sino que se incrementó su exportación.

La situación era tan caótica en 1917 que, ante la ausencia del circulante, los precios hubieron de bajar sensiblemente, lo que, sin embargo, trajo un efecto positivo para la economía del país.

Dicho efecto fue estimulado por la Primera Guerra Mundial, pasándose de la abundancia del papel moneda, alza inmoderada de precios, contracción de la producción, desajuste financiero, comercio restringido, especulación, carencia de crédito y balanza de pagos desfavorable; a la circulación metálica, baja de precios, aumento de la producción, equilibrio financiero, expansión del comercio y balanza de pagos favorable.

### 3. Los Bancos en la Constitución de 1917

La situación monetaria imperante a principios del siglo XX, arriba descrita, reclamaba la intervención de la mano pública en el mercado de dinero y capitales. Originalmente, el proyecto presentado al Constituyente de Querétaro, no contenía ninguna disposición relativa a los bancos, fue el diputado Nieto quien presentó una iniciativa tendiente a incluir en el artículo 28 el monopolio gubernamental de la emisión monetaria, en los siguientes términos:

<sup>18</sup> Tomado de: Ramírez, Mario, "Y Cuando Carranza Incautó la Banca" en: *Banca y Crisis del Sistema*. Varios autores. México, Edit. Pueblo Nuevo, 1983, p. 29.

<sup>19</sup> Es importante acotar que por Decretos expedidos el 22 y 23 de octubre de 1916 se estableció que los salarios y sueldos, así como las contribuciones en toda la República se cubrirían en oro nacional o en otra clase de moneda, incluso en papel de circulación legal a la equivalencia señalada por la S.H.C.P. cada 10 días.

En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos...

Los debates en torno a esta cuestión no fueron muy abundantes en el Constituyente de 1917, por lo que finalmente la propuesta fue aprobada sin ninguna modificación. Había nacido así el monopolio de la emisión estatal y con ello la participación del Estado en el mercado financiero, empero, la debilidad política de los gobiernos postrevolucionarios y las presiones que éstos sufrían, tanto de grupos aún beligerantes como de los gobiernos extranjeros a causa de las cuestiones petrolera y religiosa, retrasaron la instrumentación del Banco Unico de Emisión. De la misma manera, la discusión sobre la fracción X del artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de Bancos no ofreció mayor problema.

### 4. La recomposición del Estado mexicano y la Banca privada

Como quedó apuntado en el numeral 2 de este capítulo, los bancos privados prácticamente había desaparecido a raíz de la incautación decretada por Carranza en 1916. No obstante, con la llegada al poder del general Obregón la revolución mexicana vive una nueva etapa, a la que no escapa la cuestión bancaria. En efecto, Obregón, a instancias de Limantour —que también había sido el ministro de finanzas de don Porfirio— dio marcha atrás al proceso iniciado por su antecesor promulgando, el 31 de enero de 1921 el decreto de desincautación de los bancos que incluso fijó un procedimiento de indemnización por los daños que el decreto de 1916 les había causado a las instituciones afectadas.<sup>20</sup>

El citado decreto clasificó en tres grupos los bancos hasta entonces existentes, a saber: a) Aquellos cuyo activo fuera superior al pasivo cuando menos en un 10%. b) Aquellos cuyo activo excediera al pasi-

<sup>20</sup> Decreto que reglamenta la liquidación y devolución de los Bancos de emisión publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de febrero de 1921.

vo en una proporción menor al 10%. c) Aquellos cuyo activo no bastara para cubrir su pasivo.

Con base en esta agrupación se determinó que los bancos que se encontraran comprendidos dentro del grupo a) podían seguir funcionando; los que se encontraran dentro del grupo b) podían seguir operando únicamente para efectos de su liquidación; y los que se encontrasen dentro del grupo c) debían consignarse ante la autoridad judicial para su liquidación inmediata.

Dieciséis instituciones se encontraron dentro del grupo a); seis en el grupo b) y ninguna dentro del grupo c), según la información oficial.

Como ya se mencionó líneas arriba, el proceso de incautación había sido aplicado exclusivamente a los bancos de emisión y no así a los bancos hipotecarios, aunque la situación financiera de estos últimos era también para esa época muy delicada. En efecto, como consecuencia de la moratoria general de todos los pagos establecida por la Ley de Pagos del 13 de abril de 1918, éstos sólo podían cobrar el 25% de la suerte principal de sus créditos y por otra parte sólo estaban obligados a pagar el 25% de sus obligaciones pasivas, entre las que se incluían los intereses y amortización de sus bonos hipotecarios por lo que estas instituciones no pudieron funcionar.

Diversa era la situación de los bancos refaccionarios, ya que éstos aunque operaban conforme al régimen de concesión federal, y habían sido contemplados por la Ley de 1897, no se les aplicó la Ley de Pagos porque hasta 1924 se expidió su ley reglamentaria, que este ordenamiento había anunciado.

Por otra parte, además de los tres tipos de instituciones que reglamentaba la Ley de 1897 —de emisión, hipotecarios y refaccionarios— habían surgido en el país, al margen de la misma, un grupo de bancos privados sin concesión, así como las representaciones de bancos extranjeros que comenzaron a instalarse en México. Por estas razones, era necesaria una nueva legislación de las instituciones de crédito. Para tal efecto, el 24 de diciembre de 1923 se dirigió a los bancos y casas bancarias existentes una convocatoria para que se reunieran conjuntamente con los representantes del Estado en una Convención Bancaria.

Resultado de los trabajos de esta Convención fue la nueva legislación bancaria.

Así en el ámbito de la nueva política económica del general Obregón y al amparo de la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna que facultaba al Congreso para legislar en materia de instituciones de crédito, es promulgada la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimien-

tos Bancarios.<sup>21</sup> Esta siguió en esencia los principios de la de 1897 pero llenó los vacíos de esta última que se ocupaba exclusivamente de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios, y carecía de disposiciones relativas a los bancos de depósito y a los establecimientos y casas bancarias que no cupieran exactamente en los lineamientos marcados por la misma.

De esta forma, el ordenamiento en cuestión procuró reglamentar todos y cada uno de los negocios bancarios. Así, en su artículo 1o. dispuso: "Son objeto de la presente ley: I. Las instituciones de crédito; II. Los establecimientos que tienen por objeto exclusivo o por lo menos principal, practicar operaciones bancarias; III. Los establecimientos que se asimilan a los bancarios por practicar operaciones que afectan al público general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos pagaderos en abonos y destinados a su colocación en el público".

Asimismo, el artículo 6o. amplió la lista de instituciones de crédito reconocidas por la ley, a saber: "Artículo 6o. Se consideran instituciones de crédito para efectos legales: I. El Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria; II. Los Bancos Hipotecarios; III. Los Bancos Refaccionarios; IV. Los Bancos Agrícolas; V. Los Bancos Industriales; VI. Los Bancos de Depósito y Descuento; VII. Los Bancos de Fideicomiso".<sup>22</sup>

Paralelamente a esta Ley se emitió la Ley sobre Bancos Refaccionarios y el decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria<sup>23</sup> como un órgano de vigilancia sobre las instituciones bancarias. Y en 1925 se crea el Banco de México, que en cumplimiento del artículo 28 constitucional realizaría las funciones de Banca Central, institucionalizando con ello la emisión de moneda. No obstante, durante sus primeros años de vida, el Banco de México fungió más como un banco comercial que como un verdadero Banco Central.<sup>24</sup>

El 29 de noviembre de 1926 se dictó una nueva Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios que se ocupó de regular, además de las instituciones que contempló la de 1924, a los Bancos Refaccionarios tanto agrícolas como industriales; a los Bancos o Cajas de Ahorro; a los Almacenes Generales de Depósito; y a las Compañías de

<sup>21</sup> *Diario Oficial* del 16 de enero de 1925.

<sup>22</sup> Más adelante, éstos tuvieron su propia ley reglamentaria: Ley de Bancos de Fideicomiso publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de julio de 1926.

<sup>23</sup> *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1924.

<sup>24</sup> Véase: González Márquez, José. *Surgimiento y Desarrollo del Banco de México*. Mimeo.

Fianzas; aunque conservó los lineamientos generales de su antecesora.

Como ya se mencionó, durante sus primeros años de vida el Banco de México funcionó más como un sustituto de los bancos privados que como Banco Central. Hasta 1931 se da el primer paso hacia su transformación como Banco de Bancos mediante una modificación a su Ley Orgánica publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de julio, cuya principal encomienda fue la de restringir las operaciones con el público, así como establecer un régimen provisional de redescuento para ser aplicado a todos los bancos del país aunque no fuesen asociados a él.

Una nueva Ley Orgánica emitida en el año de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público y obligó a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México. De esta manera se erigió como eje del sistema bancario, depositario y guardián de las reservas de los bancos comerciales. Asimismo, este ordenamiento le otorgó la facultad de fungir como Cámara de Compensación.

Por esta razón, en el *Diario Oficial* del 29 de junio de 1932 se publicó una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que vino a sustituir a la de 1926, con la intención de adecuar el sistema bancario mexicano a las nuevas funciones del Banco de México que consolidaron a éste como un Banco Central. La nueva Ley incluyó la reglamentación de las Instituciones Nacionales de Crédito; de las Instituciones Auxiliares de Crédito; de la Comisión Nacional Bancaria; y de las sucursales de Bancos Extranjeros.

### III. ETAPA DE LA CONSOLIDACIÓN DEL CAPITAL FINANCIERO

#### 1) *Gestión de los Grupos Financieros*

Las instituciones crediticias alcanzan su pleno auge en México al amparo de la política de sustitución de importaciones, y más adelante de la del desarrollo estabilizador, en cuyo marco emerge una nueva legislación sobre bancos. En efecto en 1936 se publica en el *Diario Oficial* de la Federación otra Ley Orgánica del Banco de México que abrogó a la de 1932, y en la cual se dan plenamente al Banco de México las características de único emisor, banco de bancos y prestamista en última instancia. Este ordenamiento a su vez fue sustituido por el diverso de 1941 que otorgó al Director General de la Institución un mayor

margen de movilidad para operar la política monetaria a través de la emisión del circulante y manejo del encaje legal.

Como consecuencia de lo anterior, en 1941 es también promulgada una Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. De la legislación a partir de entonces vigente se desprendían los siguientes principios:

1. El ejercicio de la banca y crédito era considerado como un servicio público que el Estado concesionaba a los particulares, concesión que tocaba otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria.

2. La función de la banca se ejercía bajo el criterio de la especialidad. Esto significa que las instituciones de crédito podían explotar sólo una de las actividades que enumeraba el artículo segundo de la Ley de 1941, y que eran: Banca de Depósito, Banca de Ahorro, Sociedades Financieras, Sociedades de Capitalización, Sociedades de Crédito Hipotecario, Sociedades Fiduciarias, y durante algunos años Bancos de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, estos últimos eliminados por reforma de 1970.

3. Existían fuertes facultades de control por parte del Estado sobre las instituciones de crédito.

En efecto, desde la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se erige como la máxima autoridad bancaria a quien se asigna la facultad de: intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; dirigir la política monetaria y crediticia; y ejercer las atribuciones que le señalen las leyes de instituciones nacionales y privadas de crédito, y de seguros y fianzas.

El nuevo marco jurídico facultó al Banco de México para influir en el volumen y el costo del crédito mediante el encaje legal<sup>25</sup> y mediante la fijación de las tasas de interés, siendo así posible la conducción de una política financiera nacional.

Así también, está facultado para realizar operaciones bancarias con las instituciones de crédito a él asociadas, que consisten fundamentalmente en créditos directos con garantía prendaria, adquisición o venta de valores y descuento de títulos.

La Comisión Nacional Bancaria tiene por función desde 1941<sup>26</sup> la

<sup>25</sup> El encaje legal se previó en 1941 sólo para instituciones de depósito, véase: artículo 35 de la Ley de 1941.

<sup>26</sup> Artículo 160 de la Ley de 1941.

inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. Por otro lado, la Comisión Nacional de Valores creada en 1946 tiene por función vigilar el adecuado funcionamiento del mercado de valores.<sup>27</sup>

Sin embargo, el principio de especialidad de concesión y las atribuciones de las autoridades financieras en materia bancaria, no obstaron para que durante los años que van de 1940 a 1970 se formase una infraestructura bancaria con las siguientes características:

1. En su desarrollo, las instituciones bancarias se encuentran íntimamente ligadas al capital industrial.

2. Durante este período acumulan grandes cantidades de capital, lo cual hace que vayan diversificando sus operaciones al interior de la banca, abarcando la propiedad de dos o más instituciones que explotan distinta concesión, formándose así los grupos financieros; y al exterior de la banca, cuando la industria es capaz de autofinanciarse, y posteriormente cuando ésta entra en recesión, dando lugar a una diversificación al exterior en actividades tales como el turismo, la construcción y el comercio.

No obstante, cabe distinguir que en el proceso de fusión entre capital bancario y capital industrial, se presentaron facetas:

1. Una incorporación del sector bancario al núcleo industrial a partir de la creación de instituciones bancarias y financieras por parte del sector industrial para satisfacer sus necesidades de capital. Particularmente se motiva esta situación por la ausencia en México de un mercado de valores fluido.<sup>28</sup>

2. Una incorporación del núcleo industrial a instituciones bancarias y financieras ya establecidas por medio de la participación de los industriales en los consejos de administración de las instituciones a través de la adquisición de acciones de sus empresas, con el objeto de asegurarse líneas de crédito preferenciales.<sup>29</sup>

Así que el desarrollo bancario se va a presentar dentro de la estructura de *grupo*, entendiendo por tal aquellas empresas que invierten y producen en múltiples actividades, y que obtienen sus recursos de capital más allá de una familia nuclear o extensa y detentan cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno industrial privado nacional. En su actividad incluyen diferentes operaciones tanto

<sup>27</sup> *Diario Oficial* del 11 de febrero de 1946.

<sup>28</sup> Cordero, Salvador, *Los Grupos Industriales: Nueva Organización Económica en México*. México, El Colegio de México, 1977, pp. 1 a 5.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

industriales como comerciales, financieras y bancarias, construcción o inversiones.<sup>30</sup>

Esta situación provocó una preferencia en el destino del crédito, es decir, los bancos pertenecientes a dichos grupos captaban recursos del público y los canalizaban a sus empresas, tanto que las pequeñas empresas no ligadas a grupos financieros, tenían que buscar su financiamiento en tales instituciones sujetándose a las condiciones fijadas por ellos y participando de una mínima parte de los recursos crediticios del país.<sup>31</sup>

Además de existir esta vinculación con el capital industrial y de ser las instituciones bancarias sectores atomizados, cabe destacar que al interior mismo del negocio bancario se manifiesta desde tempranas épocas la diversificación que en palabras de José Pintado Rivero tiene las siguientes características:

Al florecer por ramas cada una de las especialidades fue consecuencia lógica el que cada banco de depósito creyera necesario tener anexa una institución financiera y otra hipotecaria, y así fueron complementándose paulatinamente la mayoría de las instituciones importantes del sistema.<sup>32</sup>

Así, para 1970 el sistema bancario mexicano descansaba fundamentalmente en unos cuantos grupos que se componían de bancos comerciales, sociedades financieras y bancos hipotecarios. Y al exterior del negocio bancario contaban con aseguradoras, sociedades de inversión, compañías inmobiliarias, etc., estos grupos son:

Bancomer y Banamex, que respondieron a la forma de integración que consistió en el desarrollo e incorporación de empresas industriales a instituciones bancarias o financieras ya establecidas de antemano, en el momento que estas últimas se interesaron por invertir en otras actividades productivas.

Comermex, que formaba parte del Grupo Chihuahua (Vallina); Banco Internacional, que formaba parte del sector financiero del Estado; Banco del Atlántico, que formaba parte del Grupo ICA; y Banco Confía, que formó parte del Grupo Monterrey.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Quijano, José M. *México: Estado y Banca Privada*. México, Cide, 1981, pp. 214-215.

<sup>32</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. "La Banca Múltiple" en: *Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel. Razón de ser de la Banca Múltiple*, p. 25.

De tal manera que podemos concluir que el principio de especialidad de concesión y las facultades de control del sistema bancario por parte del Estado resultaron ineficaces para impedir la concentración de los recursos crediticios del país, situación que puede explicarse por el hecho de que, a medida que se agotaba el modelo de desarrollo estabilizador, el Estado iba requiriendo cada vez de mayores recursos para financiar su gasto y tal parece que entre éste y el sector privado se estableció un pacto según el cual los grupos se comprometieron a financiarlos siempre y cuando no hubiese un incremento en las tasas impositivas.

Así, el proceso natural de fusión del capital financiero y el capital bancario y su creciente concentración fueron acelerados por el Estado a través de una ágil labor legislativa desarrollada en la década de los setentas. Este impulso estatal a la concentración financiera obedece a las necesidades de fuentes de financiamiento que el Estado experimenta hacia los años 70's.

## 2) *El agotamiento del Modelo de Desarrollo y el Financiamiento Público*

Para 1970 el modelo de desarrollo estabilizador ha devenido en una crisis motivada tanto por las relaciones que a nivel mundial se establecen para el sistema capitalista, como por las características que en el interior presenta la economía mexicana, tales como: la baja en la productividad agrícola, el debilitamiento de la industria motivada por la diferencia entre ritmos de ampliación del capital y dilatación de mercados, la creciente dificultad para pasar de las sustituciones fáciles a las sustituciones de bienes de capital<sup>33</sup> y en la ausencia de un factor económico que reemplazase a la industria como factor de desarrollo.<sup>34</sup>

Aunado a esto, el país presentaba una problemática social inquietante motivada por los conflictos de 1968, así como por la creciente presión inflacionaria, que en definitiva ponían en entredicho la legitimidad del Estado mexicano.

De tal manera que el incremento en el gasto público no sólo estaría destinado a convertir a éste en el nuevo factor de desarrollo, sino tam-

<sup>33</sup> Véase: González, Eduardo. "Empresarios y obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica de los setentas" en: *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Selección de Rolando Cordera, México, F.C.E.

<sup>34</sup> Véase: Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. "El origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones". En: *Op. cit.*

bién, a satisfacer las necesidades sociales de los sectores menos favorecidos.

Lo anterior significaba necesariamente un incremento en los recursos del Estado. Estos recursos teóricamente pueden provenir de los siguientes rubros: 1. *La recaudación fiscal*. 2. *Los productos de las empresas públicas*. 3. *El endeudamiento público interno y externo*.

Sin embargo, durante el periodo analizado, la política fiscal mexicana se caracterizó por su audacia, ya que con una recaudación en ocasiones de las más bajas de América Latina, enfrentó un gasto público equiparable o superior al de los países desarrollados.<sup>35</sup>

En efecto, si bien es cierto, la recaudación impositiva como porcentaje del P.I.B. se elevó de 7.1% en 1970 a 9.6% en 1976 y a 11.4% en 1979<sup>36</sup> su composición interna muestra que no se contó en mayor medida con la participación del sector empresarial y que dicha política se estuvo sustentada básicamente en la imposición indirecta (I.S.I.M.), trayendo como consecuencia la inflación.

Los datos nos muestran que la imposición a la renta de las empresas en 1970 equivalió al 2.2% del P.I.B., en tanto que la imposición a la renta de las personas físicas era igual al 1.5% y la imposición indirecta al 3.4%; para 1979 estos rubros se modifican en 3.4, 2.7 y 5.7%, respectivamente.<sup>37</sup>

Más aún, la estructura administrativa deficiente y precaria, así como el carácter no cautivo del causante personal aumentaban las posibilidades de evasión y en consecuencia las posibilidades de captación disminuyeron.

Las empresas públicas, por otro lado, tampoco constituyeron una fuente importante de recursos para el Estado, y sí en cambio contribuyeron a aumentar su déficit, en la medida que cumplieron cabalmente con sus funciones de transferencia de recursos a los sectores privados.

Quijano señala<sup>38</sup> cómo para 1979 los organismos y empresas sujetas a control presupuestal aportaron el 14.2% del déficit del sector público federal y para 1979 este porcentaje se elevó a 28.3%.

Entre las razones que explican esta situación se encuentra el hecho de que el Estado haya postergado los ajustes a los precios de los bie-

<sup>35</sup> Véase: Retenkiman K., Benjamin. *Política Fiscal Mexicana*. México, UNAM, 1979, p. 228.

<sup>36</sup> Véase: Quijano, José. *México: Estado y Banca Privada*. México, VIDE, 1981, p. 142.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Loc. cit.*, pp. 143 a 145.

nes y servicios de las empresas públicas, lo cual resulta evidente toda vez que el gasto público se convierte hacia 1970 en el nuevo motor de la economía.

Así las cosas, el endeudamiento público se presentaba como la única alternativa del Estado para satisfacer sus crecientes necesidades de financiamiento, sea éste interno o externo.

El porcentaje de la deuda pública externa como parte del P.I.B. asciende para 1970 a 12.7% y para 1979 alcanza el 14.6% problema que se agrava por el hecho de que desde 1978 el pago por servicio de la deuda empieza a superar el 50%.

La deuda pública externa fue contraída fundamentalmente a través de Nafinsa y provenía en su mayor parte de la banca privada que de 1970 a 1972 proporcionó a ésta el 59.9% de sus recursos, porcentaje que se eleva para el periodo 1977-1979 alcanzando el 70%.<sup>39</sup>

Mientras que los organismos internacionales proporcionaron a Nafinsa 236.6 millones de dólares para 1970, la banca privada le proporcionó 304.1 millones. Estos rubros se incrementan y se separan mucho más para 1979, año en que el financiamiento concedido por los organismos internacionales alcanza los 589.5 millones, mientras que el privado llega a 1375.0 millones de dólares.

Por otro lado se encuentra la deuda pública interna, la cual es aquella que el gobierno federal contrata con las instituciones de crédito nacionales ya sea a través del encaje legal o mediante las operaciones del mercado abierto.

Mediante estos mecanismos, en 1970 se proporcionaron al Gobierno Federal 47,147 millones de pesos y para 1976 la cifra alcanza los 226.739 millones lo que significa un aumento del 300%.<sup>40</sup>

Sólo por compra de valores gubernamentales, en 1974 la banca privada aportó 20,000 millones de pesos de los cuales 15,087.0 fueron comprados por financieras.

Solís considera que esta situación lleva consigo un alza en el precio de los servicios bancarios para el público en general toda vez que los recursos para ellos disponibles disminuyen.<sup>41</sup>

Sin embargo, si bien es cierto para 1970 el Banco de México proporcionó 12.2 millones de pesos al Gobierno federal y para 1979 esta cantidad asciende a 60.5 millones de pesos, mientras que la banca pri-

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Manrique C., Irma. *La política monetaria en la Estructura del Desarrollo*. México, UNAM, 1977, pp. 225-226.

<sup>41</sup> Quijano, op. cit., pp. 134-135.

vada proporcionó en este último año 367.6 millones de pesos, el incremento en estas cantidades va a coincidir con el proceso de desintermediación local que para 1970 empezaron a mostrar las instituciones de crédito nacionales y que más adelante analizamos.

Lo anterior demuestra cómo el Estado intenta financiarse básicamente a través del sistema bancario, y en esta medida está particularmente interesado en el fortalecimiento de la banca privada nacional frente a la banca exterior, al tiempo que en fortalecer también a la banca pública frente a la banca privada, esto fundamentalmente a través de las reformas de 1970. Sin embargo dicho intento coincide con el proceso de desintermediación local de los recursos financieros trayendo como consecuencia el incremento de la deuda externa y la consiguiente pérdida de hegemonía del Estado frente a los grandes grupos financieros.

### 3) *Las Reformas a la Legislación Financiera en los 79's*

De esta manera, en los años 70's, fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación, reformas muy importantes en materia bancaria, los días 29 de diciembre de 1970 y 2 de enero de 1975. La primera de éstas reconoce personalidad a los grupos financieros, y la segunda introduce la fórmula de la multibanca. Desde nuestro punto de vista los objetivos de las mismas son respectivamente los siguientes:

1. Fortalecer la configuración de grupos financieros de tamaño intermedio a través del reconocimiento formal de entidades económicas propietarias de dos o más instituciones que explotaban distinta concesión.
2. Desconcentrar el capital bancario mediante la incursión del sistema de banca múltiple.

El primero de los decretos arriba acotados inició el proceso de fortalecimiento a la concentración financiera reduciendo los tipos de instituciones de crédito al suprimir la posibilidad de otorgar concesiones para la creación de Bancos de Ahorro y préstamos para la vivienda.

El mismo decreto, mediante la adición del artículo 99 bis, otorgó personalidad jurídica a los grupos financieros y señaló como condición para ostentarse como tales la de seguir una política financiera coordinada y establecer un sistema de garantía recíproca en los casos de pérdida de sus capitales pagados.

De un análisis de la exposición de motivos de la respectiva iniciativa se desprende que esta reforma buscó fortalecer al sistema bancario. Dicho documento señalaba que en México, como en otros países, "se

ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación unas veces formal y otras sólo informal de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza".

Por otra parte, la misma exposición señaló que el sistema bancario tenía en México el carácter de estratégico y por tanto habría que reconocer formalmente la existencia de dichos grupos.

En diciembre de 1974 se aprueba otra reforma que introduce a la Ley Bancaria la fórmula de la multibanca.

Esta reforma aparece como correctora de los efectos suscitados por el reconocimiento de los grupos financieros, es decir, nos referimos a lo que en la exposición de motivos aduce cuando señala que:

el resultado de dicho reconocimiento fue la formación de grandes grupos integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos bajo el criterio de especialidad, las cuales al contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de sus instituciones han adquirido una situación competitiva que redundó en la concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos limitando el desarrollo de instituciones bancarias de tamaño pequeño que sólo gozaban de una concesión.

De modo que mientras las reformas de 1970 pretendían fortalecer a la concentración financiera, las de 1975 buscaron desconcentrar el capital financiero mediante la fusión de las pequeñas entidades bancarias, al tiempo que también se abría la posibilidad de que la banca se fortaleciera a través de la adopción de esta fórmula. Así lo señala la exposición de motivos al mencionar:

Se abre la posibilidad de que surjan instituciones bancarias múltiples mediante la fusión de instituciones pequeñas que, de esta manera, mejoren su situación competitiva frente a los actuales grupos financieros, con el objeto de lograr una mayor dispersión de los recursos del sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias monopólicas que se observan.<sup>42</sup>

En este marco desde 1976 los bancos empezaron a solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la adopción de la fórmula "Banca Múltiple". Ya al finalizar 1977 había 17 multibancas, y para

<sup>42</sup> Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del año de 1974. Tomada de: *Op. cit.*, p. 12.

diciembre de 1978 su número llegaba a 27, mientras que en 1979 alcanzaron la cantidad de 33.

Para 1980 los principales bancos múltiples representan entre el 91 y 92 por ciento del total de los pasivos bancarios. Es decir este proceso de reforma a la vez que formalizó al proceso de concentración que ya se venía gestando al amparo de la política de desarrollo estabilizador, le dio un nuevo impulso, que se explica por las necesidades crecientes que el Estado experimenta hacia 1970 en cuanto a financiamiento se refiere.

Sin embargo, lejos de haber una desconcentración financiera, como se pretendió, las principales instituciones bancarias reúnen para 1981 aproximadamente el 76% de la captación.

Aunque los tres grupos bancarios más grandes (Bancomer, Banamex y Serfin) reducen su participación en el mercado de 58.34% al 53.40% esta pérdida no puede atribuirse a ninguna de estas instituciones, sino más bien es absorbido por la banca pública ya que el grupo internacional Nafinsa desplaza del cuarto lugar al grupo Comermex, y el grupo Somex pasa a formar parte de los seis grandes grupos financieros del país.

De esta manera se logró fortalecer a la banca pública a través de la adopción de la banca múltiple, sin embargo no se logró aumentar el financiamiento de los bancos privados hacia el Estado debido a que estas reformas legislativas coincidieron con el proceso de desintermediación local que en la década de los 70'0 se presenta en el país.

Es decir, desde principios de los años setentas México se inunda de oficinas de representación de grandes bancos transnacionales (esto también constituye una razón de por qué el Estado impulsa el florecimiento de grupos financieros nacionales) que en 1970 llegan a 80.

Aunque estas oficinas no pueden realizar operaciones bancarias directamente con el público, dada la libertad cambiaria imperante en México, nada obstó para que ellas sirvieran de canal para recibir depósitos y conceder créditos desde el exterior.

Por otro lado, los principales bancos mexicanos sobre todo Banamex, acentuaron la tendencia a abrir sucursales y oficinas en el extranjero. Bancomer, Banamex y Serfin, además de abrir sus propias sucursales, se ligaron a consorcios internacionales y empezaron a tener una activa participación en el euromercado, prestándole a México desde el exterior y con recursos provenientes del propio país.

Así que para 1970 la intermediación financiera en México se bifurca. Por un lado parte de ella continúa realizándose en el mercado local

pero cada vez más dolarizada, y la otra parte se realiza desde el mercado internacional. Como un remedio a esa situación la autoridad financiera permitió en 1976 los depósitos locales en moneda extranjera.

De tal manera que las reformas de 1970, implementadas como intento del Estado para obtener financiamiento, al coincidir con este proceso de desintermediación local traen como consecuencia una pérdida de autonomía del Estado frente a los grupos financieros que se convierten desde entonces en entes capaces de modelar desde el exterior la política financiera nacional.

#### IV. LA CRISIS DE LOS BANCOS

En realidad, esta etapa se compone de dos momentos distintos uno del otro en tiempo y en contenido. El primero de ellos arranca con el Decreto expropiatorio del 10. de septiembre de 1982 y se extiende hasta el momento en que se reforma el artículo 28 constitucional para establecer que el servicio público de Banca y Crédito será prestado exclusivamente por el Estado.<sup>43</sup>

El segundo se inicia con la aprobación y posterior publicación en el *Diario Oficial* de la Federación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito el 31 de diciembre de 1982 y culmina con la fusión de esta última y la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 en una segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 1985.

##### A) La Expropiación Bancaria de 1982

Hacia los años 80's, el sistema bancario mexicano presentaba la siguiente estructura:

##### 1) Autoridades financieras con fuertes facultades de control sobre la Banca Comercial.

<sup>43</sup> Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que la nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido, en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley. De acuerdo con este criterio, sólo mediante el acto reformativo de la Constitución puede hablarse de nacionalización del Servicio Público de Banca y Crédito.

- S.H.C.P.
- B. de M.
- C.N.B. y S.
- C.N.V.

##### 2) Banca Comercial.

###### Bancos Privados.

La gran mayoría constituidos como Instituciones de Banca Múltiple, en donde destacan por su importancia: Bancomer, Banamex, Comermex y Serfin.

Cerca de 30 bancos operando bajo el régimen de concesión y constituidos como instituciones especializadas sin importancia y que de hecho estaban a punto de desaparecer.

###### Instituciones Nacionales de Crédito.

Se trataba de sociedades constituidas como Bancas Múltiples pero que operaban en el campo del fomento al desarrollo y cuyo monto de capital social era en ocasiones superior al de los Bancos Privados. Entre ellos se encontraban: Banobras, Nafinsa, Bancomext y Banrural.

###### Bancos Extranjeros.

De hecho sólo operaba el First National City Bank, ya que su constitución estaba prohibida por la Ley de 1941 y éste había nacido, en México, antes de dicha prohibición.

###### Oficinas de Representación de Bancos Extranjeros.

Estas fungían como conducto entre los ahorradores nacionales y los bancos extranjeros.

##### 3) Instituciones Auxiliares de Crédito.

Estas operaban también bajo el régimen de concesión y estaban fuertemente ligadas, desde el punto de vista patrimonial, con los Bancos Privados.

Por los motivos ya comentados en el capítulo precedente, el 1o. de diciembre se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación un "Decreto por el que se Establece la Nacionalización de la Banca Privada". Amén de analizar algunos de los puntos débiles desde el punto de vista técnico-jurídico, es necesario acotar que dicho texto normativo afectó exclusivamente a los bancos privados —excepción hecha del Banco Obrero—, por lo que el esquema arriba presentada sufre una alteración parcial.

#### *Algunos comentarios en torno a la Técnica Legislativa*

Pese a que el decreto de referencia se denomina de Nacionalización, esto es lo único que no hace. En efecto, de acuerdo con el artículo 1o. del mismo, se expropian, por causas de utilidad pública, una serie de activos propiedad de las instituciones de crédito que constituyen su objeto.

Por otra parte, si por nacionalización entendemos el hecho de que el Estado se reserve exclusivamente la explotación de ciertos bienes o el desarrollo de determinadas actividades; entonces la nacionalización del servicio público de Banca y Crédito —que no de la banca— requeriría de una reforma a la Constitución Federal que estableciese dicha exclusividad. Esta reforma fue realizada hasta el 28 de noviembre de 1982, señalándose en el artículo 28 de la Carta Magna que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado. En ese momento ya podemos hablar de nacionalización.

En otro orden de ideas, llama la atención el artículo 2o. del ya mencionado Decreto, mismo que dispone: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa entrega de las acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el artículo primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de diez años".

No nos explicamos por qué razón las Instituciones de Crédito tenían que entregar al Gobierno las acciones representativas de su capital social, ya que las mismas fueron objeto del acto expropiatorio, es decir no quedaron incluidas en el listado del artículo primero. En todo caso, si las acciones representativas del capital social de los Bancos hubiesen sido expropiadas entonces las sociedades anónimas titulares de las respectivas concesiones debieron haberse puesto en liquidación, toda vez que dejaron de reunir el requisito de contar con cuando menos cinco socios, que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Lo curioso es que, aunque en el Decreto no se aclara esta situación, en el Artículo 2o. transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1983 se señala que en el mismo sí fueron expropiadas las acciones de las Instituciones de Crédito, ya que en este precepto se menciona: "El Ejecutivo Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social motivo de los Decretos publicados en el *Diario Oficial* los días 1o. y 6 de Septiembre. . ."

Nuevamente en el artículo tercero encontramos elementos suficientes para fabricar un comentario. En dicho precepto se menciona: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . . tomará posesión inmediata de las Instituciones Crediticias Expropiadas". Al respecto no podemos dejar de señalar que las Instituciones de Crédito no pueden ser expropiadas, toda vez que son personas morales, y las personas no pueden ser propiedad de nadie.

Como ya lo habíamos comentado, el multicitado Decreto no es aplicable a la Banca Mixta, en virtud de que ésta ya era pública. Tampoco es aplicable ni al Banco Obrero ni al City Bank, la razón de ello es más política que jurídica —recuérdese que el primero es propiedad de la C. T. M. y el segundo es un Banco Extranjero—. Asimismo, quedan fuera de su ámbito material de aplicación las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las oficinas de entidades financieras del exterior, y las sucursales de bancos extranjeros.

Finalmente, del artículo sexto se desprende que las Instituciones de Crédito cuyos activos fueron expropiados se transformarán en Entidades de la Administración Pública Federal y una vez hecho esto serán titulares de las concesiones. Ello nos parece absurdo, ya que por su propia naturaleza las concesiones sólo pueden ser otorgadas a los particulares.

#### *La nueva estructura*

A raíz del Decreto del 1o. de Septiembre de 1982, la estructura que presentamos al inicio de este aparato se alteró, en la parte relativa a bancos comerciales, de la siguiente forma:

#### 2. Banca comercial

- Bancos Privados = Banco Obrero
- Instituciones Nacionales de Crédito

- "Bancos Nacionalizados"<sup>44</sup>
- Bancos Extranjeros
- Oficinas de Representación de Bancos Extranjeros.

#### B) Las leyes de 1982 y 1985

Una de las primeras acciones legislativas del régimen que asumió el poder el 1o. de diciembre de 1982 fue la presentación de un proyecto de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que una vez aprobada por el Congreso de la Unión, fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

Dicha ley regularía exclusivamente el funcionamiento de las instituciones que fueron objeto de los Decretos del 1o. y 6 de septiembre de 1982 —concretamente para efectos de su transformación en sociedades nacionales de crédito— y según preveía su propia exposición de motivos tendría el carácter de provisional.

Por primera vez en la historia de la legislación bancaria estamos en presencia de dos leyes que regulaban un mismo objeto. En efecto, la Ley de 1982 no abrogó a la de 1941, más aún la primera podría considerarse como un simple capítulo de adiciones y reformas a la segunda.

Es decir, el Artículo 2o. de la Ley en cuestión dispuso: "El servicio público de Banca y Crédito será prestado por instituciones de crédito en los términos de la presente Ley,<sup>45</sup> y por las constituidas por el Estado como Instituciones Nacionales de Crédito conforme a las leyes".

En el resto del articulado pasó a regular lo relativo a las Sociedades Nacionales de Crédito, dejando de lado a las Instituciones Nacionales, que debe entenderse, quedaban reguladas por la Ley de 1941.

Además de lo anterior, a las Sociedades Nacionales de Crédito les eran aplicables las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares contenidas en los Títulos Primero, Segundo, capítulos VI y VII. Cuarto y Quinto. (Véase artículo 3o. de la Ley de 1982.)

<sup>44</sup> Posteriormente, por Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 6 de septiembre de 1982 éstos pasaron a denominarse Instituciones Nacionales de Crédito.

<sup>45</sup> En efecto, la ley preveía en sus artículos transitorios el proceso a través del cual las Instituciones objeto del decreto expropiatorio, deberían transformarse en Sociedades Nacionales de Crédito.

Sin embargo, debemos apuntar que la nueva Ley se olvidó de hacer mención de todo lo referente al Banco Obrero, a los bancos extranjeros y a las oficinas de representación de éstos, por lo que también debe entenderse que seguían regulándose por lo previsto en la Ley de 1941.

Finalmente es necesario comentar que el carácter constitucional de esta Ley fue seriamente cuestionado, en la medida en que, al abrir la posibilidad de que en el capital social de las sociedades nacionales de crédito participase hasta con un 34% la iniciativa privada, se contravenía lo dispuesto por el Artículo 28 Constitucional en el sentido de que el servicio público de banca y crédito "será prestado exclusivamente por el Estado."<sup>46</sup>

Por todo lo antes mencionado, y una vez instrumentado el proceso de fusión y transformación de los bancos comerciales en Sociedades Nacionales de Crédito, se hizo necesario proceder a la compactación de las Leyes de 1941 y 1982 en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 14 de enero de 1985.

De acuerdo con esta Ley, ahora vigente, el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, pudiendo ser éstas de dos tipos:

- a) Instituciones de Banca múltiple, que son los antiguos bancos privados, llamados nacionalizados después del Decreto del 1o. de septiembre de 1982, transformados en Instituciones Nacionales de Crédito con el Decreto del 6 de septiembre del mismo año, y en Sociedades Nacionales de Crédito por la Ley de 1982.
- b) Instituciones de Banca de Desarrollo que son las anteriormente denominadas Instituciones Nacionales de Crédito en términos de la Ley de 1941.

Sin embargo, según se desprende de una enjundiosa revisión de la ley, el Banco Obrero sigue sin ser incorporado al nuevo régimen legal. Quizá por ello la ley de 1941 tampoco fue abrogada por la de 1985, sino simplemente derogada, al igual que la de 1982, de donde se sigue que ambas siguen vigentes en cuanto no se opongan a la actual.

<sup>46</sup> No es el objeto de este trabajo entrar a analizar a mayor profundidad lo relacionado con las Sociedades Nacionales de Crédito.

Finalmente, es necesario acotar que las nuevas sociedades de crédito están impedidas en términos del Artículo 68 de la Ley Reglamentaria para relacionarse patrimonialmente con otros intermediarios financieros no bancarios.

En consecuencia el sistema bancario mexicano guarda actualmente la siguiente estructura:

### 1. Autoridades financieras

— S.H.C.P. (sus facultades se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

— B. de M. (regulado por su Ley Orgánica de fecha 31 de diciembre de 1984).

— C.N.B. y S. (regulada por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985).

— C.N.V. (regulada por la Ley del Mercado de Valores del 2 de enero de 1975).

### 2. Banca

— De desarrollo: Sociedades Nacionales de Crédito y Banca de Desarrollo (reguladas en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985).

Sociedades Nacionales de Crédito de Banca Múltiple (reguladas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

— Comerciales: Bancos Privados: (instituciones de crédito) Banco Obrero (regulado por la Ley de 1941).

Sucursales de bancos extranjeros (regulados en la Ley de 1941).

Oficinas de Representación de bancos extranjeros (contemplados en el artículo 7o. de la Ley de 1985).

### 3. Instituciones Auxiliares de Crédito

— (Reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de fecha 14 de enero de 1985 o por su ley respectiva).

### CONCLUSIONES

La revisión en torno a la evolución que ha presentado la legislación relativa a los bancos carecería de sentido si de su análisis no se des-

prenden algunas líneas explicativas del estado actual que guarda el Sistema Financiero Nacional. Por ello, amén de que, a lo largo de este trabajo, se han vertido una serie de tesis, consideramos necesario, a riesgo de ser redundantes, señalar lo siguiente:

1. En México, desde su origen, el ámbito de la intermeditación financiera ha sido primordialmente reservado a la acción del capital privado. En él la "mano pública" ha tenido mayores dificultades para intervenir y cuando ha intentado hacerlo siempre ha tenido que ceder. Existen dos ejemplos palpables que constatan esta argumentación, el primero de ellos fue la instrumentación, por el presidente constitucional Venustiano Carranza, de la incautación de los Bancos de Emisión en 1916 paralizada apenas unos cuantos años más tarde por el general Obregón; el segundo es la nacionalización del servicio público de banca y crédito aprobada por el poder constituyente permanente durante el régimen presidencial del licenciado José López Portillo, doblemente mediatizada, por una parte a través de la anticonstitucional autorización por las leyes de 1982 y 1985 de la participación privada hasta en el 34% del capital social de las llamadas Sociedades Nacionales de Crédito; y por la otra mediante el cada vez mayor impulso de los intermediarios financieros no bancarios, reducto de los antiguos propietarios de los bancos comerciales afectados por el decreto expropiatorio de 1982.

2. El derecho bancario es uno de los sectores en donde la aplicación de las técnicas del derecho económico —como disciplina que gira en torno a la interrelación entre el derecho y la economía para buscar dar una dirección a los ciclos del capital coherente con la política económica definida por los poderes públicos— han resultado menos eficaces porque el capital financiero se desarrolla bajo su propia lógica desbordando los controles jurídicos que el Estado trata de implementar. Así, ni la estructura de las autoridades financieras plenamente definida a partir de los años 40s. ni los intentos del gobierno en los años 70s. por delinear una política financiera estatal a la cual las instituciones crediticias privadas se ajusten; han podido garantizar un control sobre el capital bancario privado.

3. Es por ello que a partir de los años 70s. el Estado mexicano pierde casi en su totalidad la soberanía financiera y la política económica pasa a ser determinada por los bancos privados —a partir de entonces transnacionalizados— a través de las cartas de intención firmadas, como condición necesaria para obtener financiamiento, con el Fondo Monetario Internacional.

4. Cuando en el año de 1982 el Estado nacionaliza el Servicio Público de Banca y Crédito y como consecuencia los amparos interpuestos por las instituciones afectadas por el decreto expropiatorio de septiembre de dicho año se sobreesen, el capital privado se enfila hacia el fortalecimiento de las instituciones auxiliares de crédito que no habían sido contemplada por el decreto expropiatorio de ese año, dando origen a una banca paralela que rápidamente arrebató la captación de las sociedades nacionales dejando para estas últimas el mercado de los pequeños ahorradores. Es por esta razón que cuando la Ley de 1982 abre la posibilidad de que los particulares adquieran hasta el 34% del capital social de las sociedades nacionales de crédito, los ex banqueros no se muestran mayormente interesados en su adquisición. Así para 1987, año en que se comienzan a lanzar al mercado los certificados de aportación patrimonial, éstos son adquiridos más como instrumentos de especulación financiera —debido a sus altos rendimientos— que por su cualidad de títulos que otorgan el derecho a la gestión de la empresa, gestión que de cualquier manera conservan los expropiatorios de los bancos comerciales, toda vez que por virtud de la ley vigente sólo quienes cuentan con experiencia mínima de cinco años en cargos de alto nivel directivo en instituciones de crédito pueden ser directores de una sociedad nacional de crédito o miembros de sus órganos de gobierno.

5. Finalmente, es necesario mencionar que la legislación bancaria vigente presenta algunos puntos oscuros. Baste señalar al respecto el problema de la vigencia de las leyes de 1941 y 1982. Es decir, el artículo segundo transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 dispone: "Se derogan la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de mayo de 1941; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1982..." En torno a este precepto es imprescindible destacar la distinción fundamental que la doctrina establece entre derogación y abrogación, según la cual la primera implica dejar sin efectos uno o más preceptos de algún ordenamiento, en tanto que la segunda significa que una ley queda sin vigencia en su totalidad.

En consecuencia, toda vez que existe una nueva Ley Reglamentaria de la materia, las de 1941 y 1982 debieron haber sido abrogadas y no derogadas. Empero, si esto fuera así, quedarían sin reglamentación legal el Banco Obrero —que sigue operando como institución de cré-

dito— y las sucursales de bancos extranjeros que no están contempladas en la Ley vigente sino en la de 1941.

Por tanto, la Ley de 1941 sigue vigente y si existe la derogación de alguno de sus preceptos, será sólo en el caso de que contravengan alguna disposición de la Ley de 1985. Ahora bien, lo que resulta innecesario es mantener vigente la Ley de 1982 ya que casi todas sus disposiciones fueron recogidas en la de 1985.

De manera tal que actualmente existen tres ordenamientos que regulan un mismo objeto, la Ley de 1941, la de 1982 y la de 1985. Situación curiosa si se piensa que esta última es el simple resultado de la fusión de las dos anteriores.