

En el ámbito de un estado de derecho, los gobernantes deben limitar sus acciones a lo establecido en la Constitución. Y en cuanto al licenciado López Portillo, cuando la Constitución que a posteriori continúa con sus actos y gestiones económicas, como lo fue el caso de los gobernadores y gobiernos estatales que han sido a su vez, se debe tener presente que los gobernadores constitucionales tienen sus potestades y acciones determinadas por la Constitución.

CRITICA A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Luis PAZOS

SUMARIO: *Introducción. I. La reforma para privatizar los bancos. II. La nueva Ley de Instituciones de Crédito. III. Concesión, autorización y discrecionalidad. IV. El fantasma del latifundio bancario. V. La propiedad ¿formal o real? VI. Recomendaciones. VII. Conclusión.*

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1981, el Presidente don José López Portillo anunció la estatización de los bancos durante la lectura de su VI y último informe presidencial.

En aquel entonces se esgrimieron una serie de razones para justificar tal decisión. Pero ahora está claro que la estatización de la banca cumplió con la misión de colocar a los banqueros como chivos expiatorios del desastre económico en que sumió al país el Presidente López Portillo.

Desde el punto de vista jurídico, la expropiación de los bancos constituyó una violación flagrante al orden constitucional. En los anales de la historia de México debe quedar escrito el servilismo del Congreso y de muchos juristas, que en aquel entonces aceptaron y hasta aplaudieron esa medida que, además de antieconómica, era claramente anti-constitucional y antijurídica.

En el juego semántico se habló equivocadamente de nacionalización de la banca. La banca ya era nacional, pues pertenecía a nacionales, a mexicanos. La banca nacional se estatizó y a la extranjera no se le tocó.

El mismo Presidente López Portillo estaba consciente de su inconstitucionalidad y por ello posteriormente modificó el artículo 28 de la Constitución, para convertir en constitucional lo que era inconstitucional.

Salinas con la privatización de la banca, la nueva Ley de Instituciones

En las relaciones contractuales, pocas veces se llega al cumplimiento de la obligación se declara en mora o en incumplimiento cuando se trata de un contrato de tipo bilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

En el caso de un contrato bilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo bilateral y el otro de tipo unilateral. En el caso de un contrato unilateral, la obligación de uno de los contratantes es de tipo unilateral y el otro de tipo bilateral.

Para hablar de un estado de derecho, los gobernantes deben limitar sus acciones a lo marcado en la Constitución. Y no, como el licenciado López Portillo, cambiar la Constitución para que *a posteriori* coincidiera con sus actos y políticas económicas.

Los dictadores y gobiernos arbitrarios adaptan las leyes a sus deseos, mientras que los gobiernos democráticos limitan sus políticas y deseos a las leyes.

I. LA REFORMA PARA PRIVATIZAR LOS BANCOS

En 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, ante el obstáculo que representaba la banca estatizada para la modernización y apertura de la economía, decidió romper con el monopolio estatal de la actividad bancaria y regresar a un sistema mixto (bancos del gobierno y de ciudadanos particulares), tal como se había contemplado en la Constitución de 1917.

El ejecutivo inició el proceso de reformas a la Constitución y logró la derogación de la fracción V del artículo 28 constitucional que había adicionado López Portillo. Una vez modificada la Constitución, inició la reprivatización de los bancos en 1991.

Salinas de Gortari siguió el cauce constitucional y de derecho para privatizar la banca, mientras que López Portillo pasó sobre el derecho y pisoteó la Constitución para estatizarla.

De no haber privatizado la banca el Presidente Salinas de Gortari y ante el ingreso de México al GATT en 1986 y la expectativa de liberarse los servicios financieros entre los miembros de ese acuerdo y la posible firma de un Tratado de Libre Comercio con E.U.A. y Canadá, se hubiera dado la absurda paradoja de que los extranjeros pudieran establecer bancos privados en México, mientras los mexicanos no.

La modificación de la Constitución para permitir a los ciudadanos mexicanos ejercer nuevamente la actividad bancaria era una necesidad de primer orden para adecuar la economía a la apertura y generar un ambiente de confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros.

II. LA NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Sin embargo, a pesar del gran paso adelante que dio el licenciado Salinas con la privatización de la banca, la nueva Ley de Instituciones

de Crédito, que entró en vigor en julio de 1990, adolece de varias fallas y no corresponde al espíritu de apertura, privatización y liberación que busca el nuevo gobierno.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito es mejor que la que estuvo vigente bajo la banca estatizada; pero sus limitaciones a los particulares impiden que podamos hablar de una verdadera privatización de la banca. Dar en propiedad algo no significa únicamente otorgar un permiso o autorización o reconocer el título de propiedad, sino permitir la libertad de decidir.

La característica de la propiedad es la libertad de disponer y usar un bien. No se puede hablar en estricto sentido de propiedad privada sobre algún objeto o empresa si el gobierno se reserva el derecho de decidir sobre su uso y destino.

III. CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN Y DISCRECIONALIDAD

En la nueva ley existen algunos avances y mejoras. A diferencia de la anterior, ya no se habla de concesión, palabra propia de los estados absolutistas y patrimoniales o donde el rey se consideraba dueño de todo, sino de autorización. Dice el artículo 80:

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del gobierno federal...

Hasta aquí vamos mejor, la ley avanza, pero a continuación señala:

...que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

Es decir, como en los gobiernos absolutistas, de poco sirve que usted cumpla con todos los requisitos que la ley pide para obtener una autorización. Al final, el gobierno "discrecionalmente", es decir, si quiere o le parece al funcionario en turno, otorgará la autorización para ejercer la actividad bancaria.

La discrecionalidad va contra la certeza jurídica, cuya ausencia ha sido característica del sistema legislativo mexicano. Esa discrecionalidad ha provocado que a muchos inversionistas extranjeros no les interese invertir en México.

Hace algún tiempo le pregunté a un asesor de inversionistas japoneses que por qué no recomendaba a sus clientes japoneses invertir

en México. Su respuesta fue que debido a la ambigüedad y discrecionalidad de las leyes mexicanas, estaban en manos del funcionario en turno.

Si el gobierno realmente quiere modernizar la banca, la ley debe marcar claramente los requisitos para ejercer la función bancaria y otorgarle la autorización a todo aquel que los cumpla. ¡Ese es un estado de Derecho!

De otra forma, se presta a los tradicionales favoritismos y corrup-telas, donde para obtener la autorización de un banco se necesita ser amigo del Presidente, del Secretario de Hacienda o realizar una labor cortesana para merecer el favor del rey.

IV. EL FANTASMA DEL LATIFUNDIO BANCARIO

En cuanto a la tenencia de las acciones, hay un avance en relación a la ley anterior, en la cual en un principio el único dueño y monopolista de la banca era el gobierno.

Bajo la actual ley, congruente con la reforma constitucional, pueden adquirir acciones de la banca personas físicas mexicanas y aun extranjeras. Sin embargo, bajo la excusa de "la rectoría financiera" y con la idea de evitar "latifundios bancarios", la ley establece una serie de limitaciones engorrosas y absurdas que pueden ser un obstáculo a la competitividad de la banca mexicana a nivel internacional.

Si de lo que se trata es de preservar la mayoría de las acciones para los mexicanos, con señalar que el 51% del capital debe estar en manos de mexicanos es suficiente. Pero la ley entra en una serie de limitaciones, más propias de un juego de acertijos y rompecabezas que de una ley que pretenda ser seria y moderna.

Un ejemplo de lo casuístico y enredado de la ley, lo tenemos en el artículo 22 de la misma, que transcribimos textualmente:

El consejo de administración estará integrado, a elección de los accionistas de la sociedad, por once o veintidós consejeros, o por múltiplos de once.

En el primer caso, los accionistas de la serie "A" designarán a seis consejeros. Los de la serie "B" hasta cinco y, los de la serie "C", por cada diez por ciento del capital pagado correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un consejero.

En el segundo caso, los accionistas de la serie "A" designarán a doce miembros. Los de la serie "B" hasta diez y, los de la serie

"C", por cada cinco por ciento del capital pagado correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un consejero.

Los accionistas de cada una de las series, que representen cuando menos un diez o un cinco por ciento del capital pagado de la institución, tendrán derecho a designar un consejero de la serie que corresponda, según se trate de consejos de administración integrados por once o por veintidós miembros, respectivamente. Sólo podrá revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría, cuando se revoque el de todos los demás de la misma serie.

En el supuesto de los consejos que se integren por múltiplos de once, así como en los casos previstos en el párrafo anterior y en los artículos 23 fracción II, 73 y 75 de esta ley, se deben guardar las proporciones correspondientes conforme a lo dispuesto en este artículo.

El Presidente del consejo deberá elegirse de entre los propietarios de la serie "A", y tendrá voto de calidad en caso de empate. Por cada propietario se nombrará un suplente.

No cabe la menor duda de que a quien redactó ese artículo le gusta mucho jugar con rompecabezas y al juego de las serpientes y las escaleras; pero en el caso de la Ley de Instituciones de Crédito, refleja la pretensión de los funcionarios públicos de seguir complicando las leyes en lugar de simplificarlas.

En cuanto a los límites en la propiedad individual de acciones, la ley mejoró en relación a la anterior. Bajo el gobierno de López Portillo estábamos bajo el minifundio máximo financiero. Al principio ningún ciudadano mexicano podía participar en la propiedad de la banca. Después, como una gran concesión bajo Miguel de la Madrid Hurtado, podía tener hasta el 1% del capital accionario de los bancos, pero sin derecho a voto; pues en la mente enferma de estatismo de los anteriores legisladores, cualquier porcentaje mayor al 1% de las acciones en manos de un ciudadano podría ser peligroso para la soberanía nacional.

La nueva ley ya no es tan retrógrada y estatista como la anterior, pues aumenta el límite de la propiedad individual del 1% al 5% y con una autorización especial de la Secretaría de Hacienda, hasta al 10%.

Le preguntamos a los autores de la ley: *¿Cuál es la razón jurídica y económica de ese 5 y 10%? ¿Por qué no es 11, o 15%?*

Esas limitaciones son arbitrarias y se plasmaron únicamente pensando en los grandes bancos que ya existen y no en los pequeños ban-

cos que podrían surgir en varias partes de la República si no existieran esas limitaciones.

Si bien los grandes bancos requieren de muchos capitalistas, un pequeño banco podría formarlo un capitalista que quiera arriesgar su capital, pero tener el 51%.

Desgraciadamente, la mente de quienes elaboraron la Ley de Instituciones de Crédito todavía está influenciada por el miedo al qué dirán los izquierdistas o por el ya superado mito de sobrerreglamentar con la excusa de evitar la concentración de la riqueza.

Lo correcto es que no existan límites en la propiedad individual de acciones. Las necesidades de mercado y la capacidad de los inversionistas deben decidir la participación de cada ciudadano en el capital. De hecho, aun sin límites, antes de la expropiación de 1981, los accionistas individuales que más poseían no rebasaban el 10% en los bancos grandes, aunque sí en los pequeños.

Parece como si al redactar ese artículo le hubieran pedido consejo a don Augusto Gómez Villanueva, ex-secretario de la Reforma Agraria y gran promotor de expropiaciones e invasiones en el campo, o a otros "agraristas" que han dividido el campo en pequeños "cachitos" hasta convertirlo en improductivo.

Es cierto, la ley deja una puerta abierta. Y a través de grupos financieros puede un grupo controlar un banco, pero ese tipo de retruécanos denota la falta de seriedad, de certeza y de decisión de nuestros legisladores. Cuando hablo de legisladores me refiero a los técnicos del Poder Ejecutivo, que en este caso fueron los de la Secretaría de Hacienda; pues hasta la fecha los llamados legisladores, es decir los diputados, generalmente, aunque hay sus excepciones, se dedican sólo a aprobar las iniciativas del Ejecutivo, pero casi nunca participan en su elaboración y en muchos casos no comprenden su alcance ni significado.

V. LA PROPIEDAD ¿FORMAL O REAL?

La propiedad implica la libertad de decidir. Y en la nueva legislación bancaria, con la excusa de garantizar la calidad moral de los nuevos banqueros, el gobierno se reserva facultades que prácticamente lo siguen manteniendo como dueño de los bancos.

Para fundamentar la anterior afirmación, transcribimos el último párrafo del artículo 24:

El nombramiento de los consejeros, comisarios, del director general y de los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de aquél, requerirá aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria, la que en ejercicio de esta facultad, procurará evitar que se presenten fenómenos de concentración indebida o inconveniente para el sistema.

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria si hace uso pleno de las facultades que le confiere la ley, tiene más poder decisorio que el grupo mayoritario de accionistas y, por lo tanto, es más dueño que los formalmente dueños. La característica del o de los dueños de un banco es nombrar al director general y a los consejeros. Y en el caso de la nueva ley, dicha potestad en último término la ejerce el gobierno a través de uno de sus organismos.

VI. RECOMENDACIONES

Si el Presidente Salinas realmente quiere modernizar, privatizar y colocar la banca a una altura competitiva internacional, debe revisar la obsoleta —aunque nueva Ley de Instituciones de Crédito—, si queremos que en realidad sirva de estímulo para una mayor capitalización de la banca.

En la exposición de motivos para modificar el Artículo 28 constitucional, el Presidente dijo claramente que era necesario capitalizar la banca, pero con las limitaciones y regulaciones de la ley, será más lenta y problemática la capitalización y modernización del sector. Y lejos de multiplicarse las instituciones bancarias y democratizar el capital, mantendrá la actividad financiera en los niveles previos a su estatización, es decir, concentrada en grandes bancos y capitalistas, que son los únicos que pueden hacer frente a la sobrerregulación y discrecionalidad de la nueva ley.

Si se quiere modernizar realmente el sistema bancario, recomendamos al Presidente, don Carlos Salinas de Gortari, al Secretario de Hacienda, don Pedro Aspe, y al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, don Carlos Ortiz, que realicen los siguientes cambios en la Ley de Instituciones de Crédito:

1o. Suprimir la discrecionalidad en las autorizaciones.

Señalar reglas claras y generales para obtener la autorización de operar un banco. Y otorgar la autorización automáticamente, como debe ser en todo estado de derecho y de certeza jurídica, a quien

cumpla con esas reglas. De no hacerlo, nos demostrará que los actuales funcionarios quieren seguir reservándose por motivos de poder, propios de regímenes mercantilistas y monárquicos, la discrecionalidad de autorizar o no autorizar; lo que va claramente contra un estado de derecho y de certeza jurídica.

2o. Suprimir las limitaciones a la propiedad individual de acciones.

México es un país con pocos bancos. Antes de la estatización había 56 instituciones de crédito, bajo el monopolio gubernamental se redujeron a 18. En Estados Unidos hay más de 13,000 bancos y más de 2,000 instituciones de ahorro. En Estados Unidos hay un banco por aproximadamente cada 16,000 habitantes, en México existe un banco por cada 4.5 millones. Es decir, en Estados Unidos hay 281 veces más bancos por habitante que en México.

Si el gobierno busca más competencia y mayor democratización del capital, debe permitir que la tenencia accionaria individual no tenga más límites que la capacidad de los inversionistas.

3o. Derogar la potestad de la Comisión Nacional Bancaria para aprobar, remover o suspender a directores generales, miembros del consejo de administración y altos funcionarios de los bancos. Prerrogativa que de ser ejercida al pie de la letra, puede convertir la privatización de la banca en una mera formalidad sin contenido real.

4o. Limitar el financiamiento directo (encaje legal y créditos) o indirecto (compra de valores gubernamentales) de la banca al sector estatal.

Los bancos dejaron de cumplir bajo los tres anteriores gobiernos su función social: la de ser intermediarios entre el ahorrista y el inversionista, y se convirtieron en un medio de financiamiento del gasto público.

La banca mexicana debe financiar el desarrollo de México. Y eso sólo se logra si presta a empresas productivas y no destina sus recursos al gobierno.

Hubo años, como 1987 y 88, en que más del 80% de los recursos que captaron los bancos fueron destinados al sector público federal. Es importante, como ya parece que empezó a implementar el actual gobierno, que la banca canalice sus créditos hacia inversiones productivas y no a comprar valores gubernamentales para financiar los déficits presupuestales.

VII. CONCLUSIÓN

Si realmente el Presidente Carlos Salinas de Gortari busca que la privatización del sistema bancario redunde en beneficio de la sociedad, debe simplificar la Ley de Instituciones de Crédito y dejar claro que una cosa es vigilar e inspeccionar y otra decidir por los particulares.

Las labores de vigilancia y de supervisión a la banca son necesarias, y las debe ejercer el gobierno para evitar abusos y fraudes a los usuarios. Pero esas acciones se pueden ejercer sin necesidad de que el gobierno se reserve los derechos de decidir arbitrariamente a quiénes otorgar las autorizaciones bancarias y la potestad de aprobar a los principales funcionarios y directores de los bancos. Esas prerrogativas van más allá de la labor propia de vigilancia y corresponden todavía a la superada ideología estatista y al demagógico término fascista de "rectoría del estado", que a nuestro juicio ya está superado en la mente del actual Presidente.