

## BREVES NOTAS SOBRE LA HISTORIA DE LA BANCA EN MEXICO

Conferencia sustentada por el Lic. ENRIQUE CREEL DE LA BARRA, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en el Auditorio de la Escuela Libre de Derecho.

Señor Rector en funciones de la  
Escuela Libre de Derecho,  
Señores catedráticos,  
Señores invitados,  
Compañeros estudiantes:

La honrosa invitación que se me ha hecho para platicar con ustedes en el foro de esta prestigiada Escuela Libre de Derecho me abre perspectivas estimulantes. No sólo constituye un privilegio, que mucho me enaltece, estar en esta Institución que es semillero de abogados de pro-sapia, sino que se me da la ocasión de iniciar un diálogo con jóvenes inquietos y curiosos de la vida de México, que espero redundará en positivos resultados.

He elegido para esta ocasión como tema de plática la Historia de la Banca en México. Estoy consciente de la dificultad de abordar un tema tan complejo y tan extenso en el breve lapso que se tiene programado para esta intervención. Así pues, intentaré un esfuerzo de síntesis para destacar algunos hechos relevantes con el propósito de presentar una panorámica general que no deja de correr el riesgo de resultar superficial o incompleta.

Durante la Colonia y la primera etapa de México Independiente, lo que puede considerarse como una incipiente actividad bancaria quedó en manos del clero o de los particulares que, sin concesión legal ni más normas que los dictados de su interés, hacían préstamos hipotecarios y refaccionarios, emitiendo en algunos casos vales que adquirían una circulación imperfecta, pero que pueden considerarse antecedentes en embrión de la banca de emisión.

Fue en el gobierno de ese monarca progresista e ilustrado que era

Carlos III de España, cuando se iniciaron los primeros esfuerzos para crear un banco destinado a facilitar y fomentar las operaciones del comercio en general. Se trata del Banco Nacional de San Carlos, fundado en México en 1782, de vida efímera y sin resultados positivos.

Más éxito tuvo el Banco de Avío de Minas, creado durante el mismo gobierno, cuya operación duró hasta los primeros años de la Independencia. Sin embargo, esta institución, destinada a otorgar préstamos a la minería —actividad que, junto con la agricultura ocupaba el mayor rango en la economía mexicana de la época— fue vista desde un principio como una institución destinada a suplir los préstamos particulares, lo que hizo exiguo su desarrollo y escasamente satisfactorios sus resultados.

Otro intento de institucionalizar la actividad bancaria, lo constituye la creación del Banco de Avío proyectado y promovido por Lucas Alamán y Esteban de Antuñano en 1830. Esta institución, establecida por el Gobierno de la época, responde a la persistente actitud de Alamán y su grupo de iniciar la industrialización del país, con objeto de evitar peligrosas dependencias con el exterior —fundamentalmente con los países europeos— y de lograr, en forma paulatina, nuestra autosuficiencia económica. Así, el Banco de Avío se orientó, de manera principal, a promover la industria de textiles de algodón, poniendo créditos a disposición de los importadores del equipo necesario.

Su funcionamiento, sin embargo, se vio interferido por los acontecimientos políticos. Hay que recordar que durante la época en que operaba este banco, había estallado la Guerra de Texas y se comenzaba a gestar la sombra de la invasión norteamericana que tuvo lugar más tarde; amén de los disturbios internos que se sucedían con alarmante frecuencia. Además, graves fallas en la administración del banco y la carencia de capitales privados mexicanos hicieron que esta institución no prosperara.

La poca trascendencia de estos intentos balbuceantes hace que los dos primeros tercios del México Independiente continúen transcurriendo como en el pasado, sin un sistema financiero organizado, con la recurrencia a prestamistas particulares no autorizados para la atención de las necesidades financieras y con negociaciones, no siempre felices, de créditos extranjeros para la satisfacción de los requerimientos gubernamentales.

En 1864, durante el Imperio de Maximiliano, se establece en México una sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica, institución inglesa que actúa como banco de emisión. Este hecho tiene mayor trascendencia, ya que por primera vez hay billetes de banco en México y estos penetran en nuestro medio sin dificultad, igual durante el Imperio que, más adelante, en la República Triunfante.

Sin embargo, durante los primeros años de su actividad, el Estado no ejerce sobre esta institución el menor derecho de intervención en sus

operaciones y la institución trabaja sin rendir cuentas, ni publicar balances, ni sujetarse a la menor vigilancia gubernamental.

Si bien el Banco de Londres, México y Sudamérica, viene a ser en rigor el pionero del régimen bancario mexicano, el papel de fundador de los bancos legalmente constituidos y dotados de personalidad claramente reconocida por la ley corresponde al Banco Nacional de México, establecido en 1884, aun cuando con anterioridad se otorgaron concesiones estatales, como la que en 1875 dio lugar al establecimiento del Banco de Santa Eulalia, en el Estado de Chihuahua.

Esta posibilidad de contar con una banca que operara en escala nacional pudo lograrse gracias a que en el mes de diciembre de 1883 quedó aprobada una trascendental reforma al Artículo 72 de la Constitución Política para federalizar la Legislación Bancaria. Esta reforma cobra especial importancia dentro de nuestra materia, ya que permite que el Código de Comercio de 1884 —y después el de 1889— estructuren en lo jurídico el carácter de las operaciones bancarias, evitando la anarquía que se había presentado por falta de normas generales, al dejar al arbitrio de los gobiernos estatales la concesión de los bancos y, teóricamente, la reglamentación de sus operaciones.

Sin embargo, no es sino hasta 1897, al expedirse la Ley General de Instituciones de Crédito, que queda reglamentada por primera vez la actividad bancaria, definiéndose la facultad del Estado para regularla y controlarla y estableciéndose atribuciones para fiscalizar su operación. Este ordenamiento viene a constituir la más importante aportación, a nuestro juicio, en materia del régimen legal con el que habrá de operar la banca porfiriana.

Este marco jurídico representa un paso histórico nada deleznable. No sólo termina con el peligroso desorden que suponía dejar la actividad bancaria al arbitrio absoluto del agiotista o el banquero, sin normas ni criterios de la autoridad, sino que representa un primer esfuerzo —balbuceante e inseguro, es cierto, pero valioso— para estructurar un sistema financiero.

La presencia del Estado como rector de la actividad bancaria, con todas las suavidades y limitaciones que le impone un régimen defensor del más puro y recalcitrante liberalismo económico, viene a significar la importancia que se otorga, desde entonces, a la banca dentro del contexto económico de la Nación y el reconocimiento de la responsabilidad que se confía a esa actividad.

Sin embargo, la banca porfiriana peca del mismo defecto en que, en otros campos, incurre el régimen: su falta de sentido social.

El banco es contemplado, frecuentemente, como un instrumento de apoyo a los negocios de las grandes élites, de los grupos económicos cerrados y de las minorías de la población, sin constituir un instrumento compensatorio y regulador de la riqueza.

“La estructura bancaria existente durante el gobierno de Díaz” —dice Raúl Ortiz Mena— “correspondía a un mecanismo en formación, integrado por bancos de emisión y unos cuantos bancos hipotecarios y refaccionarios, poco elástico en sus operaciones y cuyos servicios eran restringidos”.

Sentimos que el fracaso de muchas instituciones, a partir de la Revolución Armada, obedece en gran parte al fracaso mismo del sistema político, el sistema financiero entró en crisis y muchos bancos no pudieron superar una situación angustiosa que los llevó a la quiebra.

De los 25 bancos de emisión, 3 hipotecarios y 7 refaccionarios que constituían el sistema financiero porfiriano, muy pocos lograron sobrevivir los años violentos de la Revolución Mexicana.

A partir de ese momento, México se siente aquejado por profundas y dolorosas luchas intestinas, buscando soluciones que no dejan de ser incompletas si se piensa en la dificultad de implementarlas en momentos de difícil equilibrio político. Por ello, resulta frecuente considerar que la etapa institucional de la Revolución Mexicana se inicia en el período presidencial de don Plutarco Elías Calles, en un tiempo que ofrece ya los rasgos de la paz social. En efecto, la revolución, a partir de esa época cesa de agotarse en el levantamiento violento y en la lucha fratricida para poner a prueba la capacidad de poner en marcha, en forma constructiva, los principios que dieron origen al movimiento regenerador.

En materia bancaria, a partir de 1924, el Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, cita a una Primera Convención Nacional Bancaria, en la que se establecen las reglas del juego para regularizar la acción y la operación de la banca.

De ese diálogo positivo entre el gobierno y la banca, salen diversas medidas importantes:

a) La expedición de una nueva Ley Bancaria en 1924, y apenas dos años después, en 1926, de una segunda Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

b) La creación de la Comisión Nacional Bancaria, en diciembre de 1924, que establece por primera vez un órgano oficial que vigila la operación financiera, lo que viene a otorgar a esta su carácter de servicio público general.

c) El establecimiento del Banco de México, en 1925, como banco único de emisión.

d) La fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, en 1926, con lo que surge la figura de la institución nacional de crédito que habrá de ser recogida por la Ley de 1932.

e) Y el establecimiento de nueve Bancos Agrícolas Ejidales, de carácter local, también en 1925 y que fueron liquidados en 1931.

Destaca, fundamentalmente, en esta nueva concepción, un principio que habrá de continuarse en toda la historia de la banca mexicana moderna: la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales y, de esta manera, la declaración de un cambio ideológico de especial importancia, en relación con la banca porfiriana: la banca ya no es una simple empresa comercial que sirve de instrumento de apoyo a los intereses de unos cuantos, sino un mecanismo esencial para el desarrollo general del país que requiere satisfacer necesidades económicas y participar en un mayor equilibrio social de la población.

Los pasos que se dan adelante, parten de esta tesis, que inicia la historia de nuestra banca moderna y recoge el pensamiento de ilustres mexicanos que plantearon un cambio conceptual y trascendente para la vida de México.

Considero que la historia de la banca de la revolución mexicana puede dividirse en cuatro grandes etapas que son: una primera, de banca especializada estricta, que se manifiesta en la concepción de las leyes bancarias de 1924 a 1926; una segunda fase de especialización atenuada que se refleja en las leyes de 1932 y 1941; un tercer paso, que lo viene a constituir el reconocimiento de grupos financieros, en los términos de las reformas a la Ley Bancaria de los años de 1970 y 1974 y, un cuarto momento, que corresponde a la integración de las más importantes instituciones del sistema en bancas múltiples. Este último período, si bien se inicia anteriormente, encuentra su más decidido respaldo en las recientes reformas de diciembre del año pasado.

La ley de 1924 señala expresamente los tipos de instituciones bancarias que integran el sistema financiero y que son:

a) De acuerdo con su artículo 6º, los siguientes tipos de instituciones de crédito: I) el Banco Unico 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.

b) Su artículo 105 considera como establecimientos bancarios los siguientes: I) los establecimientos nacionales cuyo objeto exclusivo o principal es realizar operaciones bancarias; II) las sucursales de bancos extranjeros.

c) Su artículo 1o. transitorio, sin incluirlos en la clasificación, dispuso que los Almacenes Generales de Depósito continuarían rigiéndose en lo general por su ley especial de 16 de febrero de 1900.

Como se ve el principio que sirve de base para esta ley es el de la especialización estricta de las instituciones. Este criterio, que también se recoge en la de 1926, viene a ser el primer enfoque de orden técnico con el que opera el sistema bancario postrevolucionario.

Sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley de 1932 ya se menciona que la especialización prevista en la Ley de 1924 había resultado casi puramente nominal. En efecto, textualmente se dice que "desde los primeros actos de nuestro Derecho Bancario, se ha mantenido un régimen de especialización, aun cuando por las circunstancias mismas del país, a pesar de la aparente rigidez de tal régimen, en realidad la especialización ha sido casi puramente nominal, pues no obstante que la Ley vigente mantiene la diferenciación entre bancos de depósito y descuento, refaccionarios, hipotecarios y los llamados de fideicomiso y aun establece otras diferenciaciones secundarias, en la práctica, o no ha sido posible fundar y sostener instituciones estrictamente especializadas, o, de hecho, ha sido necesario permitir que una misma institución practique operaciones correspondientes a diversas especialidades, con lo que, en verdad, nuestro régimen bancario está integrado por instituciones de depósito y descuento que habitualmente llevan a cabo operaciones bien distintas de los préstamos y descuentos propiamente comerciales.

Esta ha sido una de las más graves deficiencias legales y prácticas del sistema bancario mexicano..."

Así, el sistema bancario erigido desde la revolución adolecía del mismo defecto que había influido tanto en la ruina del sistema prerrevolucionario: el desacuerdo entre la teoría y la legislación de una banca sana, semejante a la que se había desarrollado en Europa y los Estados Unidos, y las realidades de una economía en la que se dejaba sentir la falta de capital y de crédito a largo y mediano plazo más que de crédito a corto plazo.

Por ello, la Ley de 1932 abandonó el principio que había servido de base a la Ley de 1924, o sea el de la especialización estricta de las instituciones. Se decidió reconocer la realidad de la situación y permitir que incluso los fondos procedentes de depósitos a la vista pudieran ser invertidos según las necesidades económicas, en condiciones de exigibilidad y de garantía que se estimasen adecuadas.

Es decir, el antiguo sistema de instituciones especializadas estrictamente, se substituyó por otro de especialización real, con arreglo al cual los fondos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas debían invertirse en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente a su origen. De esta manera, una misma institución podría efectuar diversas operaciones pasivas y activas de crédito; pero para evitar confusiones, se exigió que las que realizaran más de una categoría de operaciones (por ejemplo, ahorros, además de depósitos y descuentos), lo hicieran por medio de departamentos especiales, a cada uno de los cuales correspondería una parte de su capital, y con registro separado de sus operaciones.

En 1941 se expide la cuarta Ley Bancaria del período revolucionario, que con modificaciones y reformas, muchas de ellas sustanciales, viene a ser el cuerpo jurídico que rige actualmente a esta actividad.

Para comprender la necesidad de esta nueva Ley, que en su concepción original corresponde aún a la tendencia de especialización atenuada, conviene situarnos en el momento de México.

En 1941, México ha consolidado su posición, superando ampliamente los efectos de la conflagración armada. Los últimos brotes de levantamiento terminan en el período Cardenista y la vida institucional, sobre nuevas bases ideológicas y políticas, permiten sentar las bases del desarrollo del país.

La confianza del público se ha restablecido y comienza a verse el futuro con esperanza y como responsabilidad.

La Segunda Guerra Mundial, que estalla en 1939, da un nuevo rango a los países de América Latina, ofreciendo perspectivas para estimular su crecimiento, vía exportaciones, que resultan indispensables para los países beligerantes y, durante esa década, se realiza un esfuerzo importante para favorecer la industrialización.

El sistema bancario continúa creciendo, al conjugarse la acción del Estado para consolidarlo y el esfuerzo técnico de las instituciones. En fin, la banca recupera la confianza del público. Las gentes —nuestras gentes— dejan de atesorar el dinero en sus colchones, para regresarlo a formar parte del circulante monetario y comienzan a comprender la importancia de los bancos como instrumentos de apoyo en sus programas concretos y en el desarrollo general.

En ese contexto, se expide la Ley Bancaria de 1941, siendo Secretario de Hacienda don Eduardo Suárez.

Sus principales objetivos son: a) Reforzar los instrumentos de acción del Banco de México, en las condiciones de auge incipiente, "para que éste pueda poner en práctica los medios adecuados que no cierren el paso a la expansión en la medida necesaria, pero que sobre todo le permitan reprimir un incremento excesivo del crédito que pudiera surgir fundándose en un optimismo imprudente". b) Limitar los campos respectivos del mercado de dinero y del mercado de capitales, para evitar que "la banca que crea medios de pago, entre directamente en las operaciones de capital" o que "se retengan indebidamente en el mercado de dinero recursos que por su naturaleza deben ser destinados a la inversión". c) Alentar un mayor desarrollo del mercado de capitales.

Sobre esta Ley, dice Moore:

"Los principales puntos determinados en la nueva ley para la realización de los objetivos mencionados eran los siguientes: a) Se procuró distinguir claramente la banca de depósito de las sociedades o instituciones de inversión.

"A la primera le compete fundamentalmente, recibir depósitos bancarios de dinero del público en general, y practicar el crédito de significación puramente dineraria, esto es, aquel que puede ser reembolsado dentro del término de un ciclo de producción normal, el cual se ha esti-

mulado según la legislación anterior y la práctica mexicana en un plazo hasta de ciento ochenta días; mientras que a las segundas les corresponde realizar las operaciones de crédito a más largo plazo y especialmente las inversiones en bienes de capital para la producción, recogiendo el dinero del ahorro mediante la emisión de bonos, obligaciones u otros títulos de naturaleza análoga, así como facilitar la colocación directa por el público en participaciones de capital en las diferentes empresas.

“A las sociedades financieras, que en la legislación anterior figuraban como instituciones auxiliares, se les confirió el carácter de institución principal y se les dio mayores facilidades para la emisión de títulos a su cargo.”

Como puede advertirse de la tesis citada, el paso trascendente que da la Ley de 1941 y que cobra importancia fundamental a partir de la década de los 50s, es el fortalecimiento de la banca de desarrollo para hacer que coadyuve dinámicamente en los programas de desarrollo del país.

Durante los primeros años del período revolucionario la tarea consistió en consolidar el sistema bancario, recobrando la confianza del público en las instituciones e imprimiendo a la actividad financiera una nueva orientación, acorde con los postulados del gobierno establecido, pero que tenía como piedra de toque a la banca comercial orientada sustantivamente a la captación de recursos a través del depósito bancario y los préstamos a pequeño o mediano plazo.

Lo que se dio en llamar el despegue económico del país y los programas de industrialización que se iniciaron a partir de la Ley de 1941 requirieron un cambio tendiente a fortalecer la banca de inversión y a prohiar la operación más activa de las instituciones financieras, que a partir de esos años comenzaron a proliferar en forma muy importante.

Con estas medidas, la estructura del sistema bancario varió considerablemente sobre su composición original, para llegar a 1975, en donde el 48.6% de los recursos estaban en poder de las instituciones financieras, en tanto que sólo el 37.8% permanecía en la banca de depósito y ahorro y el 12.6% en manos de las hipotecarias.

La tercera etapa de la vida legislativa de la banca mexicana se inicia en 1970, con el reconocimiento de los grupos financieros en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada el 19 de diciembre de ese año de 1970.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se señala 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 solo informal, de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la ley con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación

en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, la ley incorpora una disposición que reconoce la existencia de estos grupos, imponiéndoles, a cambio, la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados. Sólo cuando cumplan estas condiciones, las instituciones interesadas podrán ostentarse como grupo financiero, sea cual fuere el nombre que dieron a su asociación.

Para 1974, en que vuelven a presentarse nuevas reformas a la Ley Bancaria, la existencia de estos grupos financieros, como una tendencia bastante generalizada dentro del sistema bancario, resulta ya incontenible.

Por ello, el legislador en su Exposición de Motivos a la iniciativa de reformas, señala:

“La dinámica de la realidad fue superando las fronteras establecidas en la banca especializada prevista en las leyes, y en el curso del tiempo se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de banca especializada.

“Esta realidad se desarrolló sin que el régimen legal bancario lo hubiera previsto, y, en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente.

“Resultó, por otra parte, en el surgimiento de grandes grupos financieros que, al comprender una oferta integrada de servicios crediticios y de asesoría financiera, y al contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de instituciones, adquirieron una situación competitiva que ha redundado en una concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos financieros, limitando el desarrollo de las instituciones bancarias aisladas de tamaño pequeño. Ello, a su vez, ha venido afectando la capacidad financiera de las instituciones que sólo gozan de concesión para operar en alguno de los ramos principales, reduciendo su participación relativa en la captación total de recursos”.

Todavía en 1970, antes de las reformas mencionadas, las autoridades se plantearon una alternativa que había de resultar histórica para orientar la vida de la banca mexicana: o se buscaba un mayor equilibrio en el sistema financiero, adoptando medidas tendientes al fortalecimiento de las instituciones y desalentando la existencia de aquellas que, por operar en forma aislada y en dimensión reducida, no permitían prever un desarrollo importante; o bien, se dejaba una mayor libertad para que proliferaran instituciones, sin limitante en cuanto a su tamaño, su capacidad técnica que no es otra que la mejor aptitud para servir a su clientela y de responder de los recursos que les han sido confiados, y sin programas de crecimiento definidos.

Adoptar la segunda línea, era caer en la trampa del liberalismo económico. Favorecer el desarrollo anárquico del sistema y, en último tér-

mino, agudizar la contradicción entre los bancos muy grandes y los muy pequeños.

Asumir la primera tesis, en cambio, significaba seguir una línea tendiente a buscar una posición del sistema bancario más equilibrada, provocando un mejoramiento en su capacidad instalada que se tradujera en mejores servicios y una ordenada penetración en los ámbitos de nuestra geografía. Fue esta la tesis que se siguió, abriendo la puerta a una cuarta etapa en el desarrollo histórico de la banca, ya que el reconocimiento de los grupos financieros fue el preludio que hizo posible la figura de la banca múltiple reconocida en las reformas de fines del año pasado.

Para los años de la presente década, el sistema bancario mexicano acusa ya una posición perfectamente consolidada. José Pintado Rivero, en la conferencia sobre Banca Múltiple que dictó el año pasado en el auditorio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros expresa que, "en relación con el Producto Interno Bruto, la banca representa en 1950 el 15.9% de ese producto; en 1960, representa el 22.5%; pero en 1972, representa el 44.9%".

"En cuanto a los recursos manejados por el sistema bancario, estos alcanzan en 1975 la cifra de 530 millones de pesos, que llega a elevarse a 1 200 millones en 1972, lo que significa en sólo 3 años un incremento del 126%.

"Todo esto viciado a un avance sustancial en sus sistemas operativos, en la modernización de equipos y en la complejidad y ensanchamiento de su actividad, al adecuarlo a las crecientes necesidades que impone el desarrollo económico y social del México que estamos viviendo.

"Para dar una idea de este importante crecimiento habría que señalar que actualmente los recursos captados por la banca privada, a precios de 1960 que fueron los que se tomaron en cuenta cuando se dio el dato de 1930 o sea, —4 814 millones— alcanzan la cantidad de 106 571 millones —462 356 en cifras corrientes— lo que viene a ser un aumento del 2 214%; por otra parte y frente a una relación de estos mismos recursos en tanto al producto bruto interno que fue del 14%, en 1978 esta misma es del 26%... Las cuentas de cheques respecto del medio circulante representan ahora el 58% cuando en 1928 eran de 24% y las mismas cuentas de cheques respecto sólo de la moneda y billetes en circulación son ahora en cifras absolutas de 112 284 millones, cuando aquellos conceptos sumados son del orden de los 81 548".

El reconocimiento de los grupos financieros como figura incorporada al esquema jurídico fue un paso natural que condujo a la creación de la banca múltiple.

Uno de los factores que hacían necesario este paso, lo constituye la necesidad de racionalización de los recursos y una relación entre operaciones activas y pasivas en que la diferencia jurídica de las personalidades de las distintas instituciones no fuera el factor determinante.

En este sentido, Eugenio Eraña, en el mismo Ciclo de Conferencias organizado por la Comisión Bancaria señaló que: "el cliente, como unidad, se movía confusamente en medio de tantas categorías, canales, instituciones, multiplicidad de trámites, de informaciones y, así, nunca se le consideraba como un sujeto de crédito frente a la diversidad de instrumentos apropiados a cada una de sus condiciones y necesidades. Incluso en su carácter de ahorrador e inversionista, este panorama ya no le presentaba una congruencia y una claridad de opciones: en cierta forma se estaba operando sobre esquemas teóricos más que sobre motivaciones reales.

"Por último, las necesidades económicas se expandieron, los créditos internacionales se hicieron más frecuentes y ello hizo resaltar aún más las diferencias entre la estructura de la legislación de las instituciones de crédito y la de las que existían en otros países, en los que la banca ha gozado de una mayor libertad para las operaciones activas con plazos muy largos.

"Este panorama exigía una medida radical, y por ello precisamente se modificaron las leyes aplicables a la materia bancaria, a fin de prever la posibilidad de fusión de diversas instituciones para crear un banco múltiple".

Al parecer la figura de la banca múltiple, tanto en las disposiciones administrativas de la Secretaría de Hacienda, como —más recientemente— en las reformas a la Ley de 1978, se ha presentado ésta como una opción inducida, pero no obligatoria para las instituciones. Es decir que, —como lo ha señalado el Subsecretario Miguel de la Madrid— "la autoridad ha querido dejar a la iniciativa y capacidad de los diferentes grupos, aprovechar este camino que abrió el legislador".

Sin embargo, no obstante el carácter potestativo de esta nueva figura, la respuesta ha sido muy significativa, ya que el 93% de los recursos bancarios se manejan actualmente por 26 bancos múltiples y se encuentran en estudio, con grado de avance importante en sus gestiones, 5 nuevos grupos que hacen determinar que es este el sistema general con que habrá de operar la banca a partir de estos años.

Con motivo de las reformas legales de fines del año pasado, la banca múltiple queda incorporada a la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta figura, como ya se preveía en anteriores reformas, lejos de fortalecer a grupos privilegiados o de incrementar las ventajas de que ya disfrutaban quienes los constituyen, tiene como objetivo que la banca mediana tenga una mayor oportunidad de desarrollo frente a los grandes bancos, sin alentar el desarrollo de pequeñas instituciones aisladas que, por su propia naturaleza, no tienen posibilidades de crecimiento competitivo y buscando, en todas formas, el mejor servicio al público ahorrador y el que este tenga, en todo momento, protegido su interés.

Al mismo tiempo, las recientes reformas pugnan por la democratización

del sistema bancario al establecer un máximo en la participación de la tenencia accionaria de las instituciones de crédito, que no debe exceder del 15% por persona física o moral. Con ello se toman medidas claras y eficientes para impedir los oligopolios y romper los criterios feudales y trasnochados que ponían los recursos bancarios al servicio de los intereses de grupos familiares y económicos sin derramarlos, en forma amplia y conveniente, a toda la comunidad.

Como puede advertirse en este apretado resumen histórico, los gobiernos revolucionarios de México han querido imprimir, consistente y tenazmente, un acento especial a la función económica y social de la banca.

Esto se manifiesta, de manera expresa, al quedar consignado en el cuerpo de la Ley, el hecho de que para el ejercicio de la banca se requiere concesión del Gobierno Federal, con lo que termina una vieja polémica sobre si los bancos actúan a base de "autorización", como la mayor parte de las sociedades mercantiles, o requieren de "concesión" gubernamental por el especial carácter de sus funciones.

Pero además, en este acto jurídico que es la concesión, finca la banca su posición de servicio público, ya que esta situación la califica como una actividad que requiere regulación especial para su funcionamiento, cuyo ejercicio es profundamente delicado y produce consecuencias de orden general y en donde la falta del servicio trae como efecto una parálisis en la vida de la población.

Por otra parte, la orientación expresamente señalada por los legisladores, en la línea continuada que se sigue en esta materia, plantea la función bancaria como una labor de intermediación en la cual se captan recursos de la población para manejarlos cuidadosamente, pero canalizando su inversión hacia actividades productivas para el país. De manera que los fondos entregados a su cuidado, no sólo sean conservados e incrementados, en su caso, sino que realicen una función productiva al apoyar programas y actividades de interés general.

Esta situación no sólo se plantea en la banca privada, de la que hemos venido hablando hasta ahora, sino también en la banca nacional. En efecto, desde la década de los veinte, con el establecimiento del Banco de México y la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola se establece esta figura, que adquiere categoría específica en la Ley Bancaria de 1932 y que durante los años treinta se forma con el establecimiento del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en 1933; de la Nacional Financiera, en 1934; del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935; del Banco Nacional de Comercio Exterior, en 1937 y del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, también en 1937.

Para caracterizar las funciones de estas instituciones, nada resulta más claro que la propia Exposición de Motivos de la Ley de 1932, que señala que: "Hay un conjunto de actividades de crédito que difícilmente pueden dejarse de un modo completo en manos del interés y de la iniciativa pri-

vada. Respecto a ellos se requiere una especial intervención del Estado y un régimen legal, especial también, como sucede con el Banco de México mismo y con el sistema de crédito agrícola ya establecidos; pero de manera que esa especialidad de organización y de funcionamiento, no rompa los cuadros generales del sistema de crédito y se ajuste en todo a una política económica uniforme... Por estas consideraciones, la estructura de la nueva ley... incluye a las instituciones nacionales de crédito, respecto a las cuales se conserva el indispensable régimen de especialidad legal; pero sometiendo su fundación y su funcionamiento a la misma autoridad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá cuidar del conjunto del sistema bancario'."

De esta manera, el actual sistema bancario mexicano queda integrado con las instituciones privadas, cuyo 93% de recursos están manejados por bancos múltiples, como ya se dijo antes, por instituciones nacionales de crédito, que cumplen funciones específicas de acuerdo con sus leyes y estatutos y por la llamada banca mixta, que funcionando como privada, cuenta con la participación mayoritaria del Gobierno Federal en la tenencia de sus acciones; además de las organizaciones auxiliares de crédito integradas por uniones de crédito, compañías de fianzas y almacenes generales de depósito.

Su crecimiento ha llevado un ritmo acelerado y creciente, si se observa que la totalidad del sistema —excluyendo a las organizaciones auxiliares de crédito—, cuenta en la actualidad con 4 000 oficinas, en vez de las 121 que tenía en 1928. La banca presta sus servicios en 726 plazas del país, a diferencia de las 30 plazas manejadas en 1928 —y la complejidad y calidad técnica de los servicios, que corresponde a un período de alto dinamismo, no tiene parangón con los ritmos tranquilos y limitados que caracterizaban esta actividad hace 50 años.

La línea histórica que hemos venido tratando de establecer, nos permite observar que en materia financiera la secuencia de pensamiento e intención que se ha venido siguiendo a través de los años, guarda una congruencia fundamental, matizada en sus políticas, pero no contradicha en metas y objetivos.

Esto permite prever, como tendencias de realización a corto plazo, dentro del sistema dos fenómenos fundamentales:

1. La fusión de bancos múltiples para crear instituciones de mayor tamaño, que den un mejor equilibrio al sistema en su conjunto; y
2. La internacionalización de la banca mexicana, acusando su participación, cada vez más dinámica y agresiva, en el concierto mundial.

Esta segunda actitud, que ya se ha iniciado, corresponde a los requerimientos del momento que vive México, en su encrucijada peculiar de cubrir en mejor forma las necesidades internas, pero buscando una mayor presencia en un mundo cada vez más intercomunicado, más estrechamente dependiente de los fenómenos del exterior. Un mundo en cuya vida

participamos, a veces, sin saberlo y en el que queremos actuar conscientemente.

Ya en la actualidad, esta necesidad de internacionalizar la banca y de vivir al ritmo del medio externo es preocupación de la autoridad y ocupación de algunas instituciones bancarias.

Las medidas que se adopten y el cumplimiento profesional de nuestros propósitos es el reto que, en pocos años, debe asumir el sistema bancario mexicano.

Con esto, señores y compañeros, termino este rápido paseo por la historia de la banca mexicana. Reitero a ustedes mis disculpas por las múltiples omisiones que, en función de los límites de tiempo, he estimado necesario hacer en esta charla y, también, por aquellas otras que derivan de mi personal deficiencia.

El diálogo establecido cumple, sin embargo, otro objetivo que considero fundamental: inquietar a ustedes, los jóvenes estudiantes de esta Escuela Libre de Derecho, sobre el desarrollo de una actividad que, siendo básica en la vida del país, requiere cada vez más la presencia de especialistas que participen activa y dinámicamente en su desarrollo. ¡Ojalá y, desde ese punto de vista, nuestro cambio de impresiones resulte positivo!

Muchas gracias.