



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

1990
1991
1992
34
9123
11162

**ASPECTOS POLITICOS
Y ADMINISTRATIVOS DE LA
DESINCORPORACION BANCARIA
1990-1992**

T E S I S

QUE PRESENTA

ERIC OSWALDO PONCE ARGÜELLO

PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA**

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA

279252



MEXICO, D. F.

ENERO 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, que con amor incondicional
siempre han hecho el mayor esfuerzo por sus hijos,
además de darnos un gran ejemplo. Mis héroes gracias

A mi hermana Edith
por su apoyo y ejemplo.
gracias NENA. te extraño

A mi hermano Beto que me ha dado un gran ejemplo,
que me ha regañado, ayudado y aconsejado

A mi hermana Yazmin
que me ha apoyado y animado

Gracias, hermanos
Gracias, por su amistad y cariño

A Dzoara que con amor
me ha aconsejado y apoyado,
en este trabajo. Gracias te amo

RECONOCIMIENTO

Al esfuerzo y trayectoria del
Maestro Carlos Hernández Alcántara
Cuyo apoyo y guía fueron invaluable.

Gracias

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I	
Aspectos teóricos del Estado de Bienestar	1
1.1 El Estado mínimo y competencia: perfecta e imperfecta	2
1.2 El Estado de Bienestar	6
1.2.1 El Estado de Bienestar y sus formas historico-regionales	10
1.2.2 Estado de Bienestar y Empresas Públicas	14
1.3 El Estado Interventor	17
CAPITULO II	
La importancia histórica de la banca	22
2.1 Principales instituciones bancarias	26
2.2 Nacionalización de la banca	29
2.2.1 ¿Cuándo se nacionaliza?	30
2.2.2 ¿Por qué se nacionaliza?	32
2.3 Autorización o Concesión para el servicio de banca y crédito	35
2.4 Transición de la banca especializada a la múltiple	37
2.5 La evolución de la banca comercial	38
CAPITULO III	
Marco jurídico de la privatización	42
3.1 La adecuación del marco legal	43
3.1.1 El marco jurídico primario	45
3.1.2 El marco jurídico secundario	54

CAPITULO IV	
El proceso de privatización bancaria	64
4.1 El papel del gobierno	68
4.1.1 El papel de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público	70
4.2 Presiones para privatizar la banca	72
4.2.1 Presiones internas	73
4.2.2 Presiones externas	75
4.3 Etapas del proceso de desincorporación	78
CONCLUSIONES	94
APÉNDICE	
Cronograma del Proceso de Desincorporación Bancaria.....	128
BIBLIOGRAFÍA	133
HEMEROGRAFÍA	135

INTRODUCCIÓN

La Empresa Pública y el Estado de Bienestar son inseparables, siendo la Empresa Pública el instrumento que llevó al Estado Benefactor a sus logros en los sectores económicos y sociales, así que bajo este Estado las Empresas Públicas fueron en aumento, sin embargo, se vieron envueltas en enormes limitaciones y excesos, y dado el vínculo con el Estado de Bienestar llevaron a éste a una desacreditación como un Estado eficiente, dando pie al surgimiento de ideas, que apoyadas en los defectos del Bienestarismo impulsaron la concepción del mercado, como un ente capaz de distribuir la riqueza a través de la libre elección, así que la libertad para hacer lo que más conviene a los individuos, es la directiva que el paradigma del Estado Neoliberal sostiene. En el Neoliberalismo se cuestiona el intervencionismo estatal por lo que las Empresas Públicas son privatizadas para no intervenir y obstaculizar el desarrollo del mercado.

En la década de los ochentas empieza una reestructuración de los Estados, y es Inglaterra el primer país en adoptar una postura Neoliberal, una postura que va en busca del aumento de los mercados, es decir, de globalizar la economía por medio de la liberalización y la privatización, dando comienzo a una oleada Neoliberal que se extendió a otras regiones.

La globalización económica propicia la regionalización del capital, lo que significa que el capital circula en una zona geográfica conformada por países vecinos en un área del mundo, conformando bloques comerciales, así que en Norteamérica se constituyó uno de estos bloques en el que han tomado parte Canadá, los Estados Unidos y México, y debido a que el Neoliberalismo exige una reestructuración estatal, México se enfocó a reestructurar su Estado, de tal suerte, empezó a reducirse y cumpliendo con la liberalización económica, las empresas públicas entraron a un proceso de privatización.

*The political underpinnings of privatization**

Las diversas políticas afectan a todos los actores que se ven involucrados en ellas de una forma muy irregular. Las distintas políticas de privatización se encuentran en países muy diversos y son entendidas según los resultados que ofrecen, la privatización es: el cambio de una función o una totalidad, o una parte del sector público al sector privado, que implica la dependencia, aumentando las fuerzas privadas de los diversos actores y del mercado, para dar una consecución de las metas sociales.

Al cambiar las responsabilidades del gobierno para vender, la privatización altera el armazón institucional por lo cual los ciudadanos, las compañías, y las organizaciones promueven el interés compartido de los

* Ver. HARVEY FEIGENBAUM, JEFFREY HENIG, CHRIS HANNETT. *Shirking the State* Cap 2 The political underpinnings of privatization p. 36-58

individuos, mientras las consecuencias específicas de la reestructuración institucional son inciertas. La mayor parte de la literatura que aboga por las políticas de privatización ven estas políticas como ajustes pragmáticos a un proceso apolítico, es decir, consideran que las políticas de privatización son el resultado y la consecuencia de la lógica económica.

La perspectiva administrativa

Esta perspectiva considera a la privatización como una serie de opciones disponibles a los funcionarios públicos, esta orientación presume la existencia de un conjunto relativamente definido de metas públicas que se aceptan ampliamente como legítimas, porque han surgido del proceso democrático. La privatización desde la perspectiva administrativa representa una caja de herramientas, un conjunto de técnicas, de las cuales, los funcionarios pueden elegir la que mejor se adapte a un problema específico. La perspectiva administrativa presume que los funcionarios del gobierno podrán servir al público con la mejor de sus habilidades, reconociendo las limitaciones de la información imperfecta y los intereses personales. Esta perspectiva reconoce también que la eficiencia y la eficacia de las iniciativas específicas pueden depender del contexto organizacional y económico. Los defensores de la perspectiva administrativa procuran especificar las condiciones de cada problema, así podrán elegir cual será la mejor

herramienta de privatización que habrá de usarse, o que combinación de estas podrán utilizarse.

La perspectiva económica

Esta perspectiva presenta a la privatización como una consecuencia inevitable de las verdades neoclásicas que dictan la retracción de un Estado voluminoso y parásito. El gran argumento de esta perspectiva sugiere que las limitaciones estructurales al tamaño del Estado y su consecuente ampliación solo se justifican en periodos cortos de tiempo, pero sí se prolonga, inevitablemente resulta en estancamiento y declinación, este razonamiento se basa en dos tendencias, una de derecha y otra de izquierda. La de derecha indica que los gastos del estado interventor son un lastre y los impuestos bajo este Estado tienden a ser predatorios, reduciendo los márgenes de ganancia por lo que se desalienta la inversión privada. La tendencia de izquierda señala que las políticas Keinesianas durante el periodo de guerra y la posguerra legitimaron el régimen capitalista y fueron una escuela para la inversión productiva que ahora sufre los embates del proceso político, ya que se asigna el capital de manera irracional.

Durante el periodo de guerra hasta el fin de la década de los setenta, los argumentos del fracaso del mercado se despliegan extensivamente para justificar la postura del intervencionismo de los gobiernos, hasta ese

entonces, la teoría de la elección pública ubica la fuente de la expansión del Estado en la conducta interesada de los políticos, los burócratas y los intereses de grupo, ya que ganan más en su papel como beneficiarios, que como contribuyentes, entonces la privatización se considera cómo un mecanismo que toma los recursos fuera de las manos de los burócratas y confía esos recursos al mercado. La perspectiva económica tiende a clasificar las iniciativas de privatización en relación de tres valores: la propiedad o titularidad, la competencia y la valorización de beneficios.

Con la venta de activos estatales se reduce el déficit público y el tamaño del aparato gubernamental, las decisiones de cambios quedan en manos de particulares presumiblemente más armonizados, entonces se da a la gente un incentivo para promover el desarrollo y el crecimiento económico.

Una perspectiva política

El amplio movimiento de privatización se entiende en la mayor parte de sus manifestaciones, como un fenómeno político, que como un ajuste técnico a condiciones cambiantes o como una consecuencia de leyes económicas. La privatización es un conjunto de estrategias sobre instituciones para cubrir la ganancia de un grupo sobre otros.

Tipos de Privatización

Privatización Pragmática

Este tipo de privatización refleja la mayor parte de las características asociadas con la perspectiva administrativa. La perspectiva administrativa presenta un conjunto de características como si fueran universalmente aceptables, y la perspectiva política considera a la privatización pragmática como una aplicación discreta, como episodios distintos y dependientes de un contexto. Los actores involucrados perciben a la privatización simplemente como una división entre varias herramientas alternativas a usarse.

Las privatizaciones pragmáticas son la solución a corto plazo a problemas inmediatos. La necesidad inmediata de un cambio puede justificar muchas privatizaciones.

El sector público es concebido como un cuerpo de funcionarios públicos, mientras que el sector privado se considera como un conjunto de firmas organizadas jerárquicamente. El sector público promueve la racionalidad administrativa y la protección de los derechos de los ciudadanos y el sector privado enfatiza la flexibilidad, la adaptación a tecnologías en constante cambio y la total eficiencia. La privatización en este panorama es un cambio en la organización para conseguir las metas, para lo cual la

iniciativa privada se considera mejor situada. Las privatizaciones pragmáticas resultan en lugares poco politizados.

Quienes apoyan la privatización ven en sus acciones una forma de beneficiar a la mayoría, creen que ahorran dinero y/o lo destinan a otros propósitos. La naturaleza despolitizada de la privatización pragmática solo es aparente.

Algunas formas de privatización pragmática pueden presentarse en crisis conducidas; una crisis presupuestal interna o déficit de la balanza de pagos junto a un plan de austeridad, esta situación es frecuente en países subdesarrollados que representan un claro ejemplo de la privatización pragmática. Sin embargo, en estos casos, los motivos de privatización no son únicos, porque la decisión de privatizar responde a la coerción de autoridades financieras externas.

Privatización Táctica

Ésta, en contraste, se enfoca a lograr las metas políticas a corto plazo de partidos políticos y grupos de interés, aunque los impactos de la privatización sean a largo plazo. Las políticas de privatización pueden destinarse para apelar a grupos específicos de votantes o para recompensar a amigos políticos. En la privatización táctica cuando se privatizan empresas

públicas. pueden ser vendidas a amigos de los gobernantes con descuentos generosos.

La privatización táctica, como su nombre lo indica, no se enfoca a los fines mismos. La privatización táctica se orienta más al oportunismo político. Así que en algunos casos, las privatizaciones pueden ser blanco de aliados fuertes en donde la resistencia es débil.

Los países subdesarrollados pueden ejercer un tipo diferente de privatización táctica. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional frecuentemente demandan a los planes de privatización como requisito previo a los países que gozarán de un préstamo

Privatización Sistémica

Ésta se orienta a la completa reforma de la sociedad, fundamentalmente al alterar las instituciones económicas y políticas, y transformando los intereses económicos y políticos. Busca que la gente considere entre sus expectativas que el gobierno debe tener un lugar responsable, así la gente apoya menos el crecimiento gubernamental.

Las privatizaciones sistémicas son las más ideológicas en sus orígenes. Antes que ser la solución tecnócrata a un sinnúmero de problemas específicos, la privatización sistémica se enfoca a las cambiantes relaciones

de clase. La privatización sistémica se destina al encogimiento del Estado. Este tipo de privatización puede tomar tres formas.

La primera implica un cambio en la capacidad de la movilización de intereses, donde el Estado se ve disminuido substancialmente y no con un pronto restablecimiento. Esta forma de privatización constituye un cambio de poder.

La segunda forma de privatización sistémica implica un cambio en los valores, en la cultura y en las expectativas del público. El efecto de privatización en este sentido está al deslegitimarse el sector público; logrando colocar el pensamiento de los defensores de la privatización en la gente. Paradójicamente, las políticas de privatización llegan a ser un mecanismo por el que son deslegitimadas algunas funciones del Estado, aunque no las del Ejecutivo, y por lo cual se extienden los privilegios de los estratos (elites) como su hegemonía cultural. Esta forma de privatización sistémica constituye un cambio de percepción.

La tercera forma de privatización sistémica involucra una reestructuración de los aspectos institucionales de la sociedad (legal, político, económico) de tal suerte que la serie de estímulos que se presentan a los involucrados y grupos, alientan una dependencia y soluciones orientadas al mercado.

El impacto del cambio institucional es un cambio del control social de estructuras burocráticas y políticas por las poco responsables, pero más sutiles estructuras del mercado.

La naturaleza de los cambios de control en todos los países donde se ha llevado a cabo la privatización, el grado de responsabilidad puede cambiar en distintas direcciones, dependiendo de la manera ya existente de control burocrático y el tipo de aparato regulador que queden tras la privatización. En países no democráticos la privatización puede cargar con una mayor responsabilidad si la burocracia previa era responsable del todo. Por otro lado, la pérdida de responsabilidad cuando los países democráticos privatizan, puede compensarse o mejorar, si los Estados establecen un buen aparato regulador que no permita el abuso de compañías privadas. La iniciativa privada considera que las iniciativas del Estado deben favorecer sus intereses.

Considerando los términos alrededor de la privatización, los principios del Estado Neoliberal basados en las fallas del Bienestarismo, los objetivos que pretende alcanzar este estudio son:

- La comprensión del enfoque del Estado de Bienestar que permite explicar las condiciones políticas, económicas y sociales de la privatización de la banca comercial del Estado mexicano durante el periodo comprendido entre 1990 y 1992.

- Estudiar la importancia que la banca ha tenido a través de la historia de México, tomando en cuenta las diferentes posturas que el Estado a adoptado, como el nacionalismo y la liberalización económica.
- Conocer y analizar cuales son las leyes que necesitaron ser modificadas y como se modificaron para garantizar que la privatización bancaria se ubicara dentro de un marco de legalidad.
- Conocer el papel del gobierno en las etapas del proceso de privatización bancaria y las adecuaciones administrativas que encabezó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el periodo estudiado.

LA PRIVATIZACION DE LA BANCA

Para lograr la privatización de la banca comercial, fue necesario modificar:

Los artículos 28 y 123 constitucionales; derogándose el párrafo quinto del artículo 28, e incorporando las relaciones laborales de las instituciones de crédito del apartado "B" correspondiente a los trabajadores del Estado al régimen del Apartado "A" del artículo 123.

Para continuar con la privatización, también fue necesario la modificación de un marco jurídico secundario conformado por:

La Ley de Instituciones de Crédito
La Ley para regular las Agrupaciones Financieras
La Ley del Mercado de Valores

Siendo publicadas en el Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 1990), las nuevas leyes que regirían la actividad bancaria. Para agosto de 1990, Pedro Aspe (entonces secretario de Hacienda), hizo mención de los ocho objetivos que perseguiría la privatización bancaria.

En septiembre de 1990, fue expedido un acuerdo que estableció los principios y las bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria. Con este documento se establecieron los lineamientos que se seguirían en el proceso, es decir, se erigió como un cuerpo colegiado que conduciría la privatización.

Las 18 instituciones de banca comercial se vendieron en 6 paquetes, entre junio de 1991 y julio de 1992. El proceso se cerró en julio de 1992, con un evento realizado en el Auditorio Nacional.

Tomado en cuenta la exposición de los puntos anteriormente señalados, la hipótesis propuesta para este estudio es que:

El proceso de privatización de la banca iniciado en 1990, responde a una política de reduccionismo estatal, y la conformación de un esquema de financiamiento de acuerdo a los criterios de mercado, y no sociales, que rigen a la Banca Comercial.

La privatización de la banca comercial del Estado, fue enmarcada jurídicamente. Ello le dio certeza y legalidad a uno de los procesos financieros más relevantes en la gestión gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994.

El análisis se divide en cuatro capítulos en los que se revisan diversos aspectos que se encuentran en el entorno de la banca comercial, de esta manera:

El primer capítulo está estructurado de manera tal, que se observan las diversas posturas del Estado, desde el punto de vista económico, empezando con el Estado Mínimo, después el Estado de Bienestar y culminando con el Estado Interventor. En este capítulo se pretende señalar cuáles son los elementos que constituyen al Estado de Bienestar y explicar su función, conocer cuáles son los objetivos de este Estado e indicar las formas histórico-regionales. En las que se desempeña.

La estructura del segundo capítulo contempla el inicio de las instituciones de banca hasta la actualidad. Este capítulo persigue describir el paso de la banca desde el siglo pasado, indicando la naturaleza de su operación y los principales acontecimientos que la han rodeado, hasta llegar a su actual situación.

La construcción del tercer capítulo utiliza como cimientos los artículos constitucionales y partiendo de estos se edifica con las leyes del marco jurídico secundario de la banca. La pretensión de este capítulo es mostrar los sustentos legales que dan apoyo a la actividad bancaria privada, señalar

cuando y porque dichos sustentos sufrieron modificaciones y bajo que circunstancias políticas se realizaron.

La estructura del último capítulo permite apreciar el proceso de privatización bancaria, ya que este pretende observar a los actores involucrados como el Gobierno y los empresarios. Este capítulo también pretende mostrar los elementos de coerción y la función desempeñada por estos durante el proceso de retorno de la banca a los particulares. Es importante señalar que hasta este cuarto capítulo son utilizados los términos de enajenación y desincorporación. El segundo término da nombre a este análisis, así que es importante aclarar que **desincorporación** es vender capital social, pero esto se apreciará en el capítulo de manera pormenorizada.

A partir de 1982 las empresas públicas en México han enfrentado una privatización masiva, sin embargo, los últimos estudios al respecto concentran su esfuerzo a una totalidad, es decir, se refieren a la relación entre el proceso de privatización y las empresas públicas de manera general, y no mencionan las fases de los procesos y sus efectos, por lo que es de mi interés conocer: ¿qué es la privatización? y lo que implica en un área específica, como es la financiera a través de sus bancos comerciales.

El proceso de privatización de empresas públicas inició durante la presidencia de Miguel de La Madrid. Sin embargo, durante la gestión

postura estatal y la legalidad, sin olvidar los instrumentos utilizados por los Estados para llegar a los fines.

CAPITULO I

ASPECTOS TÉORICOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Alcanzar un óptimo social es la meta del Estado de Bienestar, y con tal motivo se definen y se aplican ideas, que se juzgarán como eficientes o no. Esta eficiencia dependerá del momento en la vida de una nación por la que esté atravesando y de la adecuación de las ideas aplicadas con la realidad.

A través de este capítulo se encontrarán los diversos elementos que conforman al Estado de Bienestar, y los objetivos que persigue, como es el pleno empleo y el bienestar social, así como su relación con la Empresa Pública como instrumento para incentivar los distintos sectores de la industria, además se encontrarán las diversas regiones en que el Estado de Bienestar se desarrolló de manera histórica.

El análisis en este capítulo también revisa la postura del Estado en la economía, desde diversos enfoques, empezando por la postura que adopta en primera instancia como Estado mínimo, después se analizará su postura como Estado de Bienestar y por último la que adopta como Estado interventor.

Estado mínimo	Estado de Bienestar	Estado interventor
E c o n o m í a		
Competencia	Regulación	Fallas del mercado

1.1 El Estado mínimo y competencia: perfecta e imperfecta

El Estado mínimo, parte de la idea de que el mercado tiene la suficiente capacidad para la asignación de recursos y bienes, incluso (en la competencia perfecta, que se verá más adelante) se considera al mismo Estado como una especie de ente ajeno a la sociedad de individuos que mantienen relaciones de intercambio.

En el Estado mínimo, el Estado solo debe establecer las reglas de asignación y distribución de recursos, se verifica su eficiencia por medio de las elecciones colectivas, que los individuos hagan, ya que estas dependen de sus preferencias y necesidades (como ahorro, trabajo, salud, educación, etc.).

En el Estado mínimo, el mercado exige la disminución de la supervisión estatal en la economía, (descuidando el aspecto social). Una excesiva intervención estatal impide que en el mercado halla competitividad debido a políticas proteccionistas que pueden provocar una mala calidad en bienes y servicios¹, así como un atraso tecnológico. "... el estado mínimo es más controlable que el estado máximo."²

¹ 'Un Estado sobredimensionado es adverso a la salud del mercado y a los objetivos de bienestar que requiere alcanzar.' Ricardo UVALLE BERRONES *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública Contemporánea*. Pág 67

² Norberto BOBBIO *Liberalismo y Democracia*. Pág. 22

A partir de la década de los ochenta el Estado mínimo encontró a escala mundial una aceptación y la economía sufrió una tendencia de globalización, es decir, la economía comenzó a salir de las fronteras nacionales y buscar una expansión. "...en Estados Unidos el gobierno y las grandes empresas pugnan por el establecimiento en México."³

"En la actualidad... los gobiernos... no tienen que contar tan sólo con el poder de su propia clase de industriales y comerciantes, ni es únicamente su "confianza" lo que deben buscar y tratar de conseguir. ... tienen que tomar en consideración también, más ahora que nunca antes, el poder y las presiones de intereses y fuerzas capitalistas extranjeras: grandes empresas extranjeras, gobiernos extranjeros poderosos y conservadores, bancos centrales, finanzas internacionales privadas, organizaciones oficiales de crédito internacional, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, o una formidable combinación de todos ellos."⁴

El mercado comienza a crecer y evitar las restricciones que el Estado impone, así que al encontrar obstáculos para su crecimiento, demanda solución a sus problemas y si el tamaño del Estado constituye uno, el mercado hace lo posible por cambiar ese tamaño (a pequeño). Michael Crozier considera que las sociedades que se puedan adaptar a los cambios prosperaran, y las que no, sufrirán una declinación.

La competencia existente en el mercado necesita que el Estado regule de una manera benéfica para esta, entonces el Estado debe tender a una

³ Rolando COREDERA, Carlos TELLO *La disputa por la Nación.* Pág. 103

⁴ Ralph MILIBAND *El estado en la sociedad capitalista* Pág. 147

modernización donde sé de pauta a una apertura comercial y se disminuya la intervención por medio de las privatizaciones. "... las privatizaciones parecen necesarias en la medida en que constituyen un acto previo al desarrollo de nuevos modos de administración. En el sistema estatal y gubernamental, las grandes empresas nacionalizadas representan un peso particularmente temible, que hace más difícil toda evolución. ... La competencia sólo puede desarrollarse si hay reglas que la limiten y la protejan."⁵

"El liberalismo es la doctrina en la que la connotación positiva recae en el término "libertad", con la consecuencia de que una sociedad es mejor en cuanto la esfera de la libertad es más amplia y la esfera del poder es más restringida. Hoy en su formulación más común, el liberalismo es la doctrina del "estado mínimo"... para los liberales el Estado también es un mal pero necesario, y por tanto debe ser conservado aunque dentro de límites restringidos lo más posible."⁶

Competencia Perfecta

En ésta, el mercado es completamente eficiente, por tal motivo considera al Estado como algo ajeno, ya que no tiene que regular nada. La competencia perfecta solo existe de manera teórica y muy simple, porque considera que el mercado es completamente equilibrado y que los precios proporcionan una medida adecuada para la asignación de recursos, ya que

⁵ Michael CROZIER. *Estado modesto, Estado moderno* Pág. 123 y 127

⁶ Norberto BOBBIO. *OP Cit* Pág. 100

considera que hay muchos vendedores y compradores, y ninguno podría tener un control para determinar los precios que rijan a todo el mercado.

La competencia perfecta parte también del supuesto de que todos los individuos tienen acceso a la información que les sea necesaria para la toma de decisiones, además de obtenerla a bajo costo. De igual manera en la competencia perfecta se considera que el individuo elegirá la mejor opción, actuando de manera racional, (se considera la conducta egoísta del individuo) así los vendedores harán ofrecimientos a bajo costo y los compradores elegirán la que consideren mejor opción.

“... la igualdad en la libertad: ... significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás.”⁷

Competencia Imperfecta

La competencia imperfecta admite que el mercado tiene deficiencias, las cuales necesitan ser superadas, por lo que se admite que hay una necesidad de intervención estatal. Este tipo de competencia se apega más a la realidad, ya que considera las diversas formas de comportamiento en los individuos.

En la competencia imperfecta, se acepta que cualquiera puede entrar al mercado y ofrecer algo, como en la competencia perfecta, solo que además se analiza la posibilidad que en el mercado se formen oligopolios y la

⁷ Norberto BOBBIO Op Cit Pág 41

competencia se reduzca, por lo que se necesita de la intervención del Estado para evitar conflictos que puedan generar prácticas de competencia tal que propicie el surgimiento de monopolios.

A diferencia de la competencia perfecta, aquí se acepta que la información, no es accesible a todos, esto en parte porque su adquisición y aplicación suelen ser costosas; Sin embargo, en la competencia imperfecta se estima que los problemas de información, pueden ser superados por medio de los precios, ya que estos permiten al individuo priorizar sus necesidades y hacer las elecciones que las satisfagan al costo de su conveniencia, y así actúan racionalmente.

1.2 El Estado de Bienestar

La teoría Keynesiana describe que el Estado debe procurar mantener el pleno empleo de la mano de obra, a través de una redistribución de la renta, de tal forma que el poder adquisitivo de los consumidores aumente de manera proporcionada con los medios de producción. Siendo esta la base que propició el surgimiento del Estado de Bienestar (Welfare State)

El Estado Benefactor, Estado de Bienestar o Welfare State (acepción original) es aquel que se caracteriza por rasgos como fortalecimiento de poder

adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico, seguridad social, así como propiciar el aumento de capas medias en un sentido social.

El Estado de Bienestar (Welfare State), representa por un lado el bienestar social y a sus instituciones, como la intervención económica del Estado.

“...la verdadera estructura político-administrativa que refleja el restablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado”.⁸

En el Estado de Bienestar, el Estado asume la obligación de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos, además el Estado de Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos. El Estado de Bienestar se caracteriza sobre todo por:

- Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o intentar garantizar un alto nivel de ocupación
- Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos
- Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendiendo como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría sino como un problema de responsabilidad colectiva

⁸ Guillermo FARFÁN “Capital trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado”. Esthela Gutiérrez Garza (coordinadora) *Testimonios de la crisis del Estado de Bienestar*, Pág.42

Sin embargo, Therborn Goran estima que: Hay que considerar que las políticas del pleno empleo se cuestionarían por que podrían provocar efectos destructivos en el crecimiento económico, al no ser suficiente para mantener el pleno empleo.⁹

Según Claus Offe, el estado de Bienestar ha sido una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, por un lado, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos, y por otro considera que el Estado de Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva, como en la formación de los planes públicos, Offe considera que estos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, y equilibran las relaciones de poder entre trabajo y capital.¹⁰

En el Bienestar puede considerarse que el bien común significa una definición de metas, entre la sociedad y el Estado, al respecto Ayala Espino considera que: "...La función de bienestar busca representar el "bien común",

⁹ Goran THERBORN. "Los retos del estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio". Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Pág. 84

¹⁰ Claus OFFE *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Barcelona, Pág. 135 - 136

lo cual es, sin duda, una noción ambigua, pero la función expresa, con mayor precisión, las metas de bienestar que el Estado y la sociedad definen de algún modo”¹¹.

Ayala Espino considera a demás, que la función de bienestar es el resultado de los acuerdos a los que llegan los miembros de la sociedad, pero aclara que difícilmente estos acuerdos se den espontáneamente. “...Los individuos dominados por su propia conducta egoísta y maximizadora difícilmente aceptarían una “unión voluntaria”, en la cual sacrificaran parte de su utilidad potencial, para incrementar la de otros”.¹² No obstante la conducta egoísta¹³, el bienestar otorga beneficios a todos los integrantes de una sociedad ya que los interventores de un acuerdo buscan asegurar que obtendrán ganancias, sin embargo, no saben que tan beneficiados saldrán del acuerdo, por lo que se aseguran de obtener una ganancia mínima, o no perder aun más de lo mínimo, es decir, se teme a un futuro que perjudique, pero no sería así, si los integrantes de un acuerdo supieran de ante mano que obtendrán los mejores beneficios. No saber cuales serán los resultados de una acción, orilla a

¹¹ José AYALA ESPINO. Mercado elección pública e Instituciones. Pág. 100

¹² Idem. Pág. 105

¹³ “El economista no necesita decir que el individuo debe o tiene que maximizar su propia utilidad; parte de la hipótesis de que el individuo lo hace así, y esto es todo”. James M BUCHANAN y Gordon TULLOK . El Cálculo del Consenso. Pág. 336

un comportamiento donde hay negociaciones y acuerdos: a este fenómeno se le denomina: “velo de la ignorancia”¹⁴.

1.2.1 El Estado de Bienestar y sus formas histórico-regionales

El Estado de Bienestar se desarrolla en principio en los países desarrollados, como resultado de una evolución del capitalismo, ocasionado a su vez por la lucha de clases y la búsqueda del mejoramiento del nivel de las fuerzas productivas. El fenómeno del Estado de Bienestar también llegó a países no capitalistas, y con escasos márgenes de desarrollo, pero en todas las regiones en donde se desarrolló, propició la creación y fortalecimiento de empresas públicas y del pleno empleo.

El Estado de Bienestar se desarrollo en tres regiones, e históricamente el nombre adoptado en estas es: The New Deal (El Nuevo Trato) en los Estados Unidos, la Socialdemocracia en Europa y el Populismo en Latinoamérica.

¹⁴ “.. Bajo el velo de la ignorancia todo el mundo desearía que la sociedad asumiera el principio de maximizar el bienestar de las personas más pobres. Este principio permite vincular el bien común con el interés personal. El temor al futuro, restringirá la conducta egoísta de los individuos, porque en algún momento podrían sufrir perjuicios”. Pág. 105

“ El individuo cuando elige entre diferentes posibilidades de distribución del ingreso, por ejemplo, distintos programas de beneficio social, se comporta como si estuviera eligiendo entre diferentes riesgos (el velo de la ignorancia pues no sabe cual sera su posición social en el futuro)”. Pág. 107

Ver la forma en que el autor ilustra “el velo de la ignorancia”

Los Estados Unidos de América y el New Deal

Con la crisis de 1929, Los Estados Unidos, se vieron envueltos en una gran depresión económica, por lo que se implementa un plan de salvamento, este plan fue The New Deal (El Nuevo Trato), entendiéndose como una serie de corrientes que de cierta forma reconocen que hay igualdad entre los individuos, como libertades y derechos, reconociendo la obstaculización de libertades y derechos por la presencia de privilegios, monopolios y distinciones. Estas corrientes apoyan además una necesidad de reformas (sociales, políticas y económicas), asistencia del Estado, así como una actividad distributiva, todo por medio de una reglamentación, fiscalización y gasto.

Aunque muy criticado por generar estancamiento económico, desvío de fondos públicos e ineficiencia, El Nuevo Trato (The New Deal) permitió fijar *mediadas para el Bienestar, - como el crecimiento sostenido -, algo que no pudo hacer el mercado por sí solo.*

El Nuevo Trato, duró en Los Estados Unidos hasta los primeros años de la década de los 70's, y a pesar de las críticas, retribuyó beneficios tales como: la creación de dependencias públicas, el establecimiento de un salario mínimo, abatimiento al desempleo, controles para la actividad financiera, etc. Además se crearon dependencias públicas.

Europa y la Socialdemocracia

En Europa el Estado Benefactor se constituye como la “Socialdemocracia”, movimiento que, por un lado, busca dar apoyo a los dueños de las industrias, como parte privada incapaz de funcionar por si misma, y por otro lado solventar las necesidades de los obreros de obtener un mejoramiento en sus niveles de vida y trabajo.

Durante la segunda Guerra Mundial, el territorio europeo se encontraba muy dañado y los sectores productivos (en manos de los particulares) de los diversos países no tenían capacidad de satisfacer las demandas económicas y sociales de la población, los gobiernos debían responder y buscar soluciones, de modo que el Estado en Europa tuvo que replantear sus estrategias, así fue allanado el terreno para que el Estado se conformara con ideas, que permitieran y alentaran el desarrollo, de una economía de bienestar y un sector social beneficiado por el cumplimiento de demandas, propiciando la creación y el constante surgimiento de empresas públicas, aparte de la expansión del gasto público y perseguir el pleno empleo.

“...Fue así como se crearon condiciones favorables para el arribo del poder de partidos políticos socialdemócratas reformistas hablando en términos generales y para la maduración de la socialdemocracia en lo cual caracterizó el proceso histórico de Europa durante el período más floreciente del capitalismo mundial”¹⁵.

¹⁵ Sol ARGUEDES. *El Estado Benefactor* Pág 28

Latinoamérica y el Populismo

El Estado Benefactor se arraigó en Latinoamérica por medio del Populismo, el cuál se manifestó cómo una corriente urbana más que rural y de la cuál destacan las siguientes características: a) Las constantes coaliciones políticas, que buscaban la relevancia de las acciones gubernamentales, b) Centralización del poder en el Ejecutivo Federal, c) Surgimiento de formas de representación corporativa y ciudadana.

El Populismo además propició el surgimiento de Empresas Públicas como parte de los proyectos nacionales, con el objetivo de alcanzar un desarrollo económico y elevación del nivel de la población.

En México el Populismo se dió a partir del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuya política se basó en solidaridad y justicia social. Con el Estado Benefactor, en nuestro país se conformaron instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, fue impulsada la educación pública, diversos sectores como el energético como fue el caso del petróleo y la industria eléctrica, también el sector de comunicaciones como los ferrocarriles. Desde entonces las empresas públicas y entidades paraestatales fueron en aumento y llegaron a ser 1115 para el año de 1982.

1.2.2 Estado de Bienestar y Empresas Públicas

El desarrollo del Estado de Bienestar se basa en el gasto público y el empeño en desarrollar actividades económicas en áreas como la minera, de transformación, de petróleo, la agropecuaria, etc., es decir, en todas las actividades que intervienen en la economía, además de los servicios que atañen a la seguridad social, para lograr esto el Estado de Bienestar se apoyó en la Empresa Pública, que aunque ya existía desde mucho tiempo antes¹⁶, fue con el Estado Benefactor cuando más se desarrolló resaltando así el enorme vínculo entre ellos.

Empresa Pública

La Empresa Pública se caracteriza por funcionar con capital, propiedad parcial o total del Estado, la participación de las Empresas Públicas se funda en un objetivo específico, es decir, para justificar su razón de ser, la Empresa Pública se apoya en las políticas bienestaristas.

¹⁶ En México la Empresa Pública tiene sus antecedentes en la Colonia con el estaco del tabaco, que reglamentaba y supervisaba las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco y cuyo propósito fue aumentar el poder económico de la Corona. Ver Alejandro CARRILLO CASTRO y Sergio GARCIA RAMIREZ. *Las Empresas Públicas en México* Pág. 33-34

Sergio García Ramírez considera que la Empresa Pública es una:

“...unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directivo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario”.¹⁷

José Ayala Espino, al respecto considera que:

“...En sentido estricto, la empresa pública es una entidad administrativa, agencia u organización, creada por ley general o por acto especial, de propiedad gubernamental (total o parcial), y que se halla bajo la influencia y el control total o significativo del gobierno central, de los gobiernos estatales, municipales o de colectividades públicas. Esta dotada de un estatuto de persona jurídica. Se la destina al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras o la prestación de servicios públicos, en el marco de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer necesidades o intereses colectivos, con la prioridad de este fin sobre la maximización del beneficio, y asumiendo el riesgo de la explotación”.¹⁸

Pero la Empresa Pública también se enfrenta a obstáculos que la privada enfrenta; como los del mercado, con obligaciones de cumplimiento de metas y objetivos (en razones de oferta y demanda), la eficiencia económica y productividad.

¹⁷ Sergio GARCÍA RAMÍREZ “Constitución y ordenación económica del Estado”. **Mercado de Valores** Pág 835

¹⁸ José AYALA ESPINO. **Economía Pública. Una guía para entender al Estado** Pag.96

La función de la Empresa Pública

Ofrecer los mejores beneficios sociales a la población es la función de la Empresa Pública, además de la función de rentabilidad –función única de la empresa privada- por tal motivo, los precios, no pueden ser una base adecuada en la que se pueda apoyar la designación de recursos públicos a la Empresa Pública, ya que esta debe cumplir objetivos que respondan a una política de beneficio social. Estos objetivos son:¹⁹

- Prestar un servicio público
- Promover el desarrollo industrial
- Fungir como intermediaria del crédito
- Suplir la inacción de la iniciativa privada en los rubros de alto riesgo y/o baja rentabilidad
- Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad
- Subsidiar la economía nacional
- Redistribuir, a través de precios, el ingreso per cápita de las mayorías
- Ampliar la cobertura de bienestar social
- Amortiguar la inconformidad social
- Realizar actividades reservadas al dominio nacional
- Mantener o ampliar fuentes de empleo
- Explotar recursos estratégicos
- Corregir distorsiones del mercado
- Redistribuir la riqueza

¹⁹ Objetivos señalados por José AYALA ESPINO Idem Pág 96

1.3 El Estado Interventor

El desarrollo y crecimiento de un país se basa en las políticas marcadas por decisiones que adoptan los Estados. El Estado puede intervenir en áreas como: la política que abarca aspectos como la normatividad y el orden jurídico, la administración pública, la sociedad que encierra tanto a organizaciones privadas y públicas, y la economía donde la constante revisión de su actividad, por parte del Estado se apoya en las fallas que hay en ella por parte del mercado, además de la asignación de recursos.

El mercado se rige por las diferentes posturas que adopta la competencia entre los que producen y ofrecen algún bien.

El mercado es un ente que tiene que respetar reglas y objetivos. José Ayala Espino considera que: "...el mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes, servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad".²⁰

En el mercado se concentran una gran cantidad de grupos, además estos son muy distintos entre sí por lo que es necesario que sé de una asociación

²⁰ José AYALA ESPINO Límites del mercado, límites del Estado. Pág. 15

entre estos “El mercado desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios, y más en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores”.²¹ Pero el mercado no es suficiente para que en una nación se otorgara a toda la sociedad los bienes y servicios que demanda²², el mercado no cumple con una eficiencia económica, el mercado no produce una distribución justa o asignación de recursos eficiente, por tanto se requiere la intervención estatal, sobre todo en ámbitos como el político y el social²³. Por medio del estado se crean las condiciones necesarias para que el mercado tenga reglas y normas para que individuos, grupos, asociaciones, etc. lleguen a un acuerdo en sus transacciones, cubriendo necesidades, elecciones, deseos, etc., partiendo de los derechos de propiedad. El mercado cubre sus defectos por medio de la garantía institucional que ofrece el Estado, ya que por si solo el mercado no puede canalizar y buscar la mejor respuesta a los que intervienen en las transacciones.

²¹ Idem.

²² “Keynes... En primer lugar distinguió entre los bienes y los servicios que son sociales de los que son individuales y sugirió que el mercado no sería capaz o fallaría en proveer los bienes sociales y en segundo lugar, encontró que sólo en las condiciones de competencia perfecta se cumplía la Ley de Say, es decir, que toda oferta crea su propia demanda”. José AYALA ESPINO Mercado, Elección Pública e Instituciones Op. Cit. Pág 139

²³ “El Estado no opera en un vacío institucional, social y político, por el contrario, es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales crea y articula las relaciones entre los subsistemas. En este sentido el Estado, en tanto que organización multifacética, es una red o entramado de relaciones entre las partes del sistema, que justamente sintetizan la polivalencia estatal”

“El Estado... es la institución responsable de salvaguardar que el mercado sea un ámbito de negociaciones, transacciones y de movimiento para que la sociedad obtenga de él, los elementos indispensables de reproducción”.²⁴

El Estado además garantiza por medio de normas, la protección del mercado, ya que este se ve beneficiado como resultante de la protección que el Estado da a la sociedad. El mercado se ve limitado por sus propias características ya que a este acuden todos los agentes que desean intercambiar y hacer transacciones, sin embargo, dichos agentes no cuentan con las mismas posibilidades y condiciones para responder a los distintos obstáculos que puede presentar el mercado.

De una manera detallada, José Ayala Espino hace alusión a los obstáculos del mercado, definiéndolos como fallas del mercado²⁵, a continuación se presenta una breve descripción de estos:

- La estructura de los mercados, no permite una competitividad, debido a los constantes cambios que sufre, y no todos los agentes económicos tienen la capacidad para adaptarse a ellos, como puede ser el progreso técnico, lo que puede ocasionar una tendencia monopolística.
- La incomplementariedad y segmentación de mercados. Es decir, en el mercado, los precios no incentivan a los individuos a generar bienes y servicios públicos.
- La información incompleta y asimétrica. La toma de decisiones tiene como objetivo obtener beneficios, por lo que para tomarlas, es necesario contar

José AYALA ESPINO Límites del mercado, límites del Estado. Op. Cit. Pág. 26

²⁴ Ricardo UVALLE BERRONES Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Op Cit Pag 46

²⁵ Jose AYALA ESPINO Ver capítulo II Mercado, elección Pública e Instituciones. Op Cit

con información que será evaluada, sin embargo, la información, puede no ser suficiente para la toma de decisiones, pero además la información puede estar en manos de unos pocos y/o no es de fácil acceso a otros (lo que da ventaja sólo a unos).

- La aversión al riesgo. Cuando se realiza una acción, los resultados no siempre se apegan a como fueron previstos, lo cual genera ciertas reservas, y se intenta minimizar un posible estrago, como sucede con los seguros, etc.
- Los derechos de propiedad. La definición de la propiedad no está claramente definida, lo que provoca en los individuos ciertas dudas, impidiendo llegar a un acuerdo en sus actividades.
- La conducta económica del individuo. Los agentes económicos siempre quieren obtener el mayor beneficio posible, aprovechando los incentivos individuales, pero no solo aprovechan estos, en cuanto tienen oportunidad lo hacen también con los bienes públicos de la acción colectiva –como puede suceder en el obtener beneficio de una política pública -. Además de la adopción de una postura de “free rider” o gorrón (como lo denomina Ayala Espino), como en la evasión de impuestos.

Las deficiencias que el mercado muestra, no pueden ser superadas dentro del mismo, la intervención del Estado es necesaria para el regulamiento de las transacciones entre particulares, así como para asegurar que se otorgaran bienes y servicios a la sociedad, sin embargo la intervención del Estado no debe generar lastres que provoquen atrasos, realizando su labor de bienestar social sin una excesiva burocracia, pero sí a través de instituciones bien definidas cuyos objetivos les otorgarán legitimidad. Abusar de la intervención del Estado en la economía impide que el mercado sea

competitivo, pero no solo esto acarrea la excesiva intervención estatal, ya que también puede conducir a una politización de recursos y presupuestos²⁶.

²⁶ "Cuando El Estado aumenta su intervención de espaldas a la sociedad, sobrevienen situaciones que deterioran su capacidad de conducción. Sobrevienen a la vez, situaciones donde el déficit fiscal y el uso excesivamente politizado de los recursos financieros y presupuestales provoca que broten lealtades no ciudadanas, sino partidistas, gremiales o corporativas. Ricardo UVALLE BERRONES Op Cit. Pag. 154-155

CAPITULO II

LA IMPORTANCIA HISTORICA DE LA BANCA EN MÉXICO

En este capítulo se describe el camino por el que ha atravesado la banca en México, desde sus inicios en el siglo XIX, hasta nuestros días, mencionando importantes sucesos como el paso de la banca especializada a la banca universal o múltiple, la nacionalización y el regreso a manos de particulares. Se analizará también con que naturaleza ha operado y opera la banca comercial en nuestro país.

En la historia de México, la banca ha tenido una importancia enorme debido a que ha sido fundamental para apoyar la economía, interviene en casi todas las actividades que generan utilidades, así la historia de la banca en México comienza con el banco de Avío en 1830 fundado por el presidente Andrés Bustamente, con el fin de dar impulso a la industria textil, este banco se extinguió 12 años después.

La segunda institución bancaria es: El banco Nacional de Amortizaciones creado en 1837, que respondía a la necesidad del gobierno de amortizar la moneda de cobre que había sufrido una desvalorización, este banco deja de existir en 1841.

Estas dos instituciones oficiales aparecieron por la necesidad del gobierno de sustituir a la iniciativa privada, en financiamiento, pues anteriormente ya existía El Nacional Monte de Piedad que fue la primera institución financiera en México que surgió en junio de 1774.

Como institución privada el primer banco es el de Londres y México, que es fundado en 1864, con la facultad de emitir papel moneda, con la misma facultad surge el banco de Santa Eulalia en 1875. En 1884 surge el banco Nacional de México.

En materia bancaria, surge la primera ley que regula la actividad, dando inicio a un sistema bancario nacional, esta Ley es: El Código de Comercio de 1884 y después es reemplazado por el Código de 1889.

En 1897 surge una legislación donde se establece la especificidad de los bancos que serían: bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios (la banca especializada). Esta legislación establece también el sistema de bancos nacionales y el de los bancos del interior, dando lugar a un aspecto muy importante que fue la creación eventual del Banco Central Mexicano, cuya importancia radica en que era una forma de enlace entre los bancos nacionales (los del D.F.) y los de los estados, ya que realizaba el canje de los billetes que las diferentes instituciones emitían, porque los bancos del D.F. (Banco de

Londres y México y Banco Nacional de México) si podían tener sucursales en todo el país, pero los bancos regionales no podían tener sucursales en el D.F.

Para el año de 1910, conforme la Ley de 1897, reformada en 1908, había en operación 24 bancos de emisión, 2 hipotecarios y 5 refaccionarios, pero el banco central tenía muchos problemas debido al canje de billetes que debía realizar. Con el inicio de la guerra de revolución la banca sufrió muchos percances.

En 1916 se intenta controlar la emisión de billetes unificando su emisión, constituyéndose en mayo de ese año la Comisión monetaria, además se crea el billete “infalsificable”, también en 1916 pero en el mes de junio; los disturbios de la revolución no permiten la consolidación de estas acciones y se decide retirar el papel moneda y circula el oro y la plata para 1917.

En el mes de enero de 1925 se emite la Ley de Instituciones de crédito ratificando la especialización de los bancos siendo los de: descuento y depósito, hipotecario, refaccionarios y de fideicomiso, además de los agrícolas e industriales orientados a la pequeña y mediana industria.

Desde los intentos por unificar la emisión de billetes en 1916, pero sobre todo en 1917, se planteó la idea de un banco central que tuviera la facultad exclusiva de emitir billetes. pero es hasta el primero de septiembre de 1928 cuando se inaugura el Banco de México, teniendo como presidente de su

primer consejo a Manuel Gómez Morín, el objetivo del Banco de México además de ser el único con facultad para emitir billetes, también sería centro de desarrollo de un sistema bancario comercial a través de redescuentos a los bancos privados y la regulación integral de los depósitos.

Durante la década de los treinta, México se enfrasca en un proceso de incorporación a la economía mundial, en donde enfrenta problemas como la fuga de capitales provocada por la primera guerra mundial, y la expropiación petrolera en 1938 en el gobierno de Lázaro Cárdenas, lo que provocó que el Banco de México fuera la mayor fuente de financiamiento del Gobierno, dando por resultado la emisión en 1941 de las leyes que caracterizaron al sistema financiero mexicano hasta la década de los setenta, estas leyes fueron: La del Banco de México, que sería más flexible con respecto a la emisión de deuda, la que sería la nueva Ley de Instituciones de Crédito que da a la banca especializada una mayor marcación sobre todo en las sociedades financieras.

Sin embargo el curso de la banca comercial cambia para la década de los setenta, para ese entonces operaban: Instituciones nacionales de crédito, bancos de depósito, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de capitalización, bancos de ahorro y préstamos para vivienda, sucursales financieras y organizaciones auxiliares de crédito.

Para el año de 1974, se permite la formación de la banca múltiple, como respuesta a la necesidad de formalizar grupos financieros, al inicio de la década y ya para 1980 había ya 34 bancos múltiples.

Pero la banca comercial sufrió un nuevo cambio y en el año de 1982 se declara su nacionalización, extinguiéndose ya el sexenio del presidente José López Portillo, por lo que es durante el gobierno de Miguel de la Madrid que la banca múltiple se reduce de 34 instituciones a 18; sin embargo, la historia de la banca dio un nuevo giro y después de 8 años como banca estatal siendo presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en mayo de 1990 se decide que la banca regrese a manos de la iniciativa privada, por lo que las leyes que regulan la actividad son modificadas para 1991, concluyendo el proceso de privatización en 1992.

2.1 Principales instituciones bancarias

Para razones de este estudio, se considera como principales instituciones bancarias a aquellas instituciones privadas que han aportado un gran valor al devenir de la banca, así como una influencia en la tendencia de la actividad bancaria, de esta manera tenemos tres instituciones.

Banco de Londres y México

Fundado en 1864, durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, durante la invasión de las fuerzas francesas, apoyado en el Código de comercio de 1854, como sucursal de un banco inglés, teniendo la facultad de emitir billetes.

En 1884 se decreto el Código de Comercio. y entre sus preceptos apareció uno que afectaba al Banco de Londres y México ya que este precepto afirmaba que: “Ningún banco extranjero o personas extranjeras, podrían tener en el país sucursales o agencias que emitieran billetes”, lo que llevaría al Banco de Londres y México a la liquidación, sin embargo había un pequeño banco mexicano que ya no podía subsistir, así que se le habilito y el Banco de Empleados (fundado en junio de 1883 y que cambio de nombre en 1886 por el de: Banco Comercial) fue adquirido por el de Londres y México en agosto de 1886, así este quedo en funciones bajo leyes mexicanas y pudo continuar con la emisión de billetes.

El Banco de Londres y México, sirvió como ejemplo y el estado de Chihuahua fundo un banco que también tuvo la facultad de emitir billetes, ya que no había ley de carácter federal que regulara las actividades bancarias, este banco fue llamado Banco de Santa Eulalia y fue fundado en marzo de 1875, la importancia de este banco es que fue el primero como regional y

también sirvió de ejemplo para el surgimiento de otros. El Banco de Londres y México se conoce actualmente como: Banca Serfin

Banco Nacional de México

En agosto de 1881, siendo presidente de la República Manuel González se firma un contrato con representantes del Banco Franco-Egipcio, para el establecimiento de un banco de depósitos y descuentos, que además podría emitir papel moneda, esta institución fue el Banco Nacional Mexicano; por otra parte fue fundado en febrero de 1882 el Banco Mercantil, que también podía emitir billetes, opero normalmente hasta 1884, y surgió una crisis, por lo que en mayo de ese mismo año se fusiono con el Banco Nacional Mexicano, dando lugar al Banco Nacional de México, esta fusión fue muy bien vista por el gobierno, además de que la apoyo, ya que necesitaba de fondos, y con la nueva institución bancaria gozaría de fuentes de recursos. Para 1888 este banco había establecido nueve sucursales en el país.

El Banco Nacional de México apoyó al gobierno cuando este planteo la creación del banco único de emisión y hasta que logró fundar dicha institución (EL Banco de México). Este banco es conocido en la actualidad como: Banamex.

Banco de Comercio

Fundado en 1932, durante la etapa en la que México luchaba por colocarse en la economía internacional y sufría una seria fuga de capitales.

El aspecto más importante en este banco fue su manera de operar para la década de los setenta, y es que esta se caracterizó por ser un banco tenedor de participaciones en bancos asociados en un sistema descentralizado, lo que le permitió una fuerte regionalización y arraigo, logrando un gran manejo de capital, dándole la oportunidad de compararse con el Banco Nacional de México, a pesar del poco tiempo que tenía de existir, en comparación con el Banco Nacional. Esta manera de financiamiento fue inspiradora y marcó una pauta seguida por otros bancos como el Banco Internacional. Este banco se conoce como: Bancomer.

2.2 Nacionalización de la Banca

La nacionalización de las instituciones bancarias en México, es de suma importancia para este estudio, ya que este al girar en torno al proceso de privatización necesita de una base de la cual partir.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se decide el regreso de la banca a manos de particulares: una banca que ya antes les había

pertenecido, pero que en el gobierno de José López Portillo fue nacionalizada como medida tomada ante la falta de interés del sector privado en invertir y buscar el desarrollo del país. Antes de la nacionalización los bancos representaban un cumulo de poder con gran influencia en el rumbo que tomaban la producción de productos y servicios así como en la designación del gasto público.

2.2.1 ¿Cuándo se nacionaliza?

Para 1981 los privilegios alcanzados por el sector privado eran envidiables, durante todo el sexenio de José López Portillo, este sector presionó a tal forma que obtenía del gobierno prácticamente todo lo que quería. Durante los dos últimos años de la presidencia de López Portillo la situación económica y el desarrollo eran prácticamente imperceptibles; las promesas y la buena voluntad de los empresarios nunca se cumplieron, al contrario, el país no contaba con apoyo alguno, y había una fuerte fuga de capitales.

El 28 y 30 de agosto el Presidente López Portillo se reunió con campesinos y obreros (en las respectivas clausura e inauguración de las asambleas de la CNC y la CTM) "... y pidió serenidad, apoyo, comprensión y

dejó entrever que el contenido de su informe sería importante²⁷. Con estas palabras era evidente el destino de la banca.

Llegando el día primero de septiembre se da una noticia que sorprendería a la sociedad, pero sobre todo a un sector de esta, que era el sector empresarial. Durante el informe de gobierno (el último de López Portillo) el presidente de la República anuncia la decisión de nacionalizar la banca, en este informe describe la serie de hechos que llevaron a tal decisión, como los problemas económicos por los que atravesaba el país y la confianza que el presidente solicitó a la iniciativa privada y que no llegó.

Según el presidente hubo tres causas que originaron tal decisión: la falta de acuerdos entre la libertad de cambios y la solidaridad nacional, la creencia de alguno de que en la economía mexicana solo hay derechos que otorgar sin que halla reciprocidad, y una falta de solidaridad de la banca, es decir, que solo unos cuantos con apoyo de los bancos sacaron capital del país, dañando a las mayorías, por eso el Estado está con estas. La estructura productiva esta amenazada, y necesita mantenerse por medio de recursos.

“ Para conseguirlo... se decreta la nacionalización bancaria y el control generalizado de cambios. Así el gobierno elimina a un intermediario, pero también a un instrumento que ha probado su falta de solidaridad: la banca privada mexicana... ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado,

²⁷ Carlos RAMIREZ “La nacionalización de la banca, respuesta a la demanda popular” Revista: Proceso Núm 305 Pag 12

propiciado y aun mecanizado la especulación y la fuga de capitales. Ahora, el Estado ha terminado con un ciclo perverso que cada seis años vaciaba nuestros excedentes, con un grupo que acorralaba al Estado²⁸.

2.2.2 ¿Por qué se nacionaliza?

En la década de los sesenta había una necesidad de desarrollar al país, la estrategia para ese desarrollo se haría por medio de un gran apoyo a la agricultura, pero sobre todo a la industrialización de los diferentes sectores; esta estrategia fue conocida como desarrollo estabilizador.

El desarrollo estabilizador busco entonces que los particulares se interesaran en invertir y desarrollar la industria, por medio de incentivos para ellos, como la protección a su mercancía (con aranceles) y apoyo financiero por medio de la banca de desarrollo.

El apoyo que el gobierno otorgó, dió a la iniciativa privada la oportunidad de fortalecerse y crecer al grado en que veía por sus intereses y nada más. Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) las relaciones entre el sector privado y el Estado se deterioraron, los empresarios desconfiaron del Estado y entre 1975 y 1976 sacaron del país su capital.

Al llegar José López Portillo a la presidencia en 1976 tuvo la disponibilidad para recobrar la confianza privada con el fin de que los

²⁸ Fragmento. VI informe de Gobierno, José López Portillo, México 1° de septiembre de 1982 en. Rogelio HERNANDEZ RODRIGUEZ *Empresarios, Banca y Estado*. Pag. 255

particulares regresaran los capitales y los invirtieran, para esto propuso la Alianza para la Producción, que consistía en no alterar las reglas tradicionales de crecimiento (reglas del desarrollo estabilizador). El gobierno de López Portillo dió muchas concesiones, por lo que los hombres de negocios fueron adquiriendo cada vez mas y más fuerza, así que decididos a volver a pasar por una experiencia coma la del sexenio de Echeverría, empezaron a buscar un lugar en la política.

Por otro lado, la política exterior de Los Estados Unidos de Norteamérica, se veía afectada por los conflictos de Centroamérica²⁹, ya que estos podrían involucrar a México y poner en peligro la seguridad estadounidense, por lo que el gobierno de ese país alienta la desacreditación del gobierno mexicano, como ejemplo la American Broadcasting Company³⁰ transmite un programa al que titula: México en tiempo de crisis, en el que denuncia corrupción, el fracaso del petróleo, la inflación, el desempleo, etc. El gobierno estadounidense vio en la crisis de México (1981-1982) la oportunidad para influir y sobreponer sus intereses a lo que la iniciativa privada reaccionó complaciente, los intereses de las dos partes encontraron mutuo apoyo.

²⁹ La guerrilla en Nicaragua El temor al implantamiento de un régimen comunista en el país

³⁰ Rogelio HERNADEZ RODRIGUEZ Op. Cit Pag 245-246

En agosto de 1982, López Portillo aún tenía la esperanza, de obtener apoyo de la iniciativa privada, apoyo que nunca llegó, prueba de esto es que para el día cinco de agosto el dólar libre estaba en \$49.34 y al siguiente día tuvo un incremento del 60%, estaba en \$79, esta devaluación fue causada por las deudas de los empresarios, que eran en dólares y no en pesos, no obstante los empresarios pedían al gobierno aceptara su responsabilidad y aclararon que ellos habían previsto la peligrosidad del gasto público.

El sector empresarial nunca tuvo la disponibilidad de apoyar a la economía, miro solo por sus intereses y entre 1981 y 1982 saqueo al país con más de dieciséis mil millones de dólares³¹. Para la segunda quincena de agosto especulaban con dólares preferenciales (que eran solo para cubrir gastos necesarios y no suntuarios) ya que el Banco de México permitió a los bancos abrir cuentas en dólares recibiendo la equivalencia en pesos. La fuga de capitales se daba a través de los bancos, los empresarios utilizaron la banca como instrumento para perfeccionar la acción de especular, descapitalizando al país, pero no solo esto, también ponían en duda la capacidad del Estado para estabilizar la situación por la que atravesaba el país. Entonces se decide la nacionalización de la banca, pero la banca no fue nacionalizada únicamente como freno a la fuga de capitales, fue nacionalizada también como freno a la

³¹ Idem Pag 250

desestabilización que los empresarios provocaron. la nacionalización de la banca fue una demostración de que ningún sector puede anteponerse al Estado.

“...nacionalizar la banca era la mejor forma de anular lo que la iniciativa privada había logrado hasta entonces, y la manera de recuperar el lugar y la fuerza del Estado mexicano. En pocas palabras, la banca no se vio como instrumento económico sino como símbolo empresarial”.³²

“La nacionalización tendría importancia no sólo para el manejo de los problemas de coyuntura; su trascendencia sería permanente. Acabaría con la idea de que el Estado había perdido su poder de decisión y su capacidad de conducir el proceso de desarrollo”³³.

“Las dos grandes nacionalizaciones mexicanas de este siglo, el petróleo en 1938 y la banca en 1982, no fueron resueltas por designio, por convicción ideológica plasmada en un programa previo, sino por defensa”³⁴.

Al hacer público el decreto de nacionalización de la banca, el presidente López Portillo dijo que no era “... una política superviviente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y lo justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear”³⁵.

2.3 Autorización o Concesión para el Servicio de Banca y Crédito

Siendo el servicio de banca y crédito el que otorga diferentes servicios como ahorro y financiamiento al público, necesita de una definición de su

³² Idem. Pag. 261

³³ Carlos TELLO. *La nacionalización de la banca en México*. Pag. 122

³⁴ José Manuel QUIJANO. *La banca: Pasado y Presente*. Pag. 358

³⁵ Fragmento. VI Informe de Gobierno. José López Portillo México 1º de Septiembre de 1982 en: Elias CHAVEZ “Exultación en la tribuna, frente a la indignación empresarial y duda de priistas” *Revista: Proceso* Núm. 305 Pag. 6

papel ante el Estado, por lo cual es necesario distinguir entre concesión y autorización, ya que bajo uno de estos términos es como opera.

Autorización

Es un servicio prestado por particulares, que aunque es público no es perteneciente al Estado. Son actividades importantes que se ponen al servicio del público, pero que no están unidas al Estado, en estas actividades pueden tomar parte los particulares.

Concesión

Es una concertación entre el Estado y los particulares para que estos den un servicio, a pesar de que ese servicio es público, y lo público es perteneciente al Estado.

“Son acuerdos que se realizan entre el gobierno y los agentes privados, por medio de la subcontratación, para que las empresas privadas presten los servicios públicos que el gobierno ha decidido dejar de proporcionar temporal o permanentemente. El propósito del gobierno es estimular la competencia y el desarrollo del sector privado en actividades en las cuales la empresa privada puede ser más eficiente, porque está expuesta a la competencia y a las fuerzas del mercado”³⁶.

Con la aclaración de estos puntos, tenemos que en 1897 el servicio de banca y crédito fue prestado por los particulares como concesión, hasta 1946 en que cambia a autorización, pero en 1962 vuelve a prestarse como

³⁶ Jose AYALA ESPINO. *Economía Pública*. Pag. 276

concesión, pero en 1982 el servicio de banca y crédito es exclusivo del Estado considerado como un servicio público no concesionable. Con la modificación del artículo 28 de la carta magna³⁷ en 1990, el servicio de banca y crédito es nuevamente una autorización.

2.4 Transición de la banca especializada a la múltiple

En el inicio de la década de los setenta, la banca especializada se veía limitada a causa de su propia naturaleza, ya que siendo facultada para realizar ciertas actividades de crédito (depósito, sociedades financieras y las de crédito hipotecario) se enfrentaba a muchos riesgos de caída en los niveles de capitalización y endeudamiento, por lo que adoptó una tendencia a formar grupos financieros (disminuyendo el riesgo).

Como ejemplo de los problemas de especialización esta el de la banca de crédito hipotecario (banca de largo plazo) que no podía impulsar el mercado de valores.

Era necesaria una banca que pudiera ofrecer servicios de manera integral, por lo que en 1970 el gobierno reconocía que un solo grupo bancario pudiera concentrar varias instituciones de crédito con distintas especializaciones; en 1974 se autoriza que en una sola institución se podían

³⁷ Tema que será abordado mas adelante

agrupar diversos bancos, pero los servicios prestados al público se darían en departamentos independientes.³⁸

“Y aunque la banca múltiple estaba ya de hecho formada por los grupos mayores bancarios del país, la oportunidad de su ordenación legal permitió resistir las fluctuaciones del año devaluatorio (1976) así como promover nuevas fusiones para colocar a nuestro sistema financiero en posición ventajosa frente a dificultades aparecidas sobre otras regiones latinoamericanas y aún mundiales”³⁹.

Pero es en 1978, cuando aparece la banca múltiple propiamente dicha, se unen los diferentes departamentos (operaciones, de depósito, fiduciarios, hipotecarios, financieros y de ahorro) en una sola institución donde pudieron prestarse los distintos servicios.

2.5 La evolución de la banca comercial

Desde al siglo pasado, la banca comercial ha seguido un camino lleno de cambios; con el surgimiento del primer banco en 1864 (Banco de Londres y México) la emisión de papel moneda en México estaba en manos de particulares. En 1867, la ley que regulaba la actividad (Ley general de instituciones de crédito) ponía en ventaja a las instituciones bancarias del Distrito Federal sobre las instituciones de los Estados, ya que las primeras si podían tener sucursales en todo el país y las segundas no podían establecer sucursales en el Distrito Federal.

³⁸ Hay que destacar que estos hechos tan importantes para la banca se realizaron en un sexenio (el de Luis Echeverría) en el que la situación entre los hombres de negocios y el gobierno era de lucha

³⁹ Alfredo LAGUNILLA ÑARRITU *Historia de la banca y moneda en México*. Pag. 163

Otro cambio de suma importancia es la especificación de la banca especializada, con el surgimiento de la Ley de instituciones nacionales de crédito en 1925, pero además de esta ley esta la fundación del banco de México, que es el banco central, con la facultad exclusiva de emitir papel moneda.

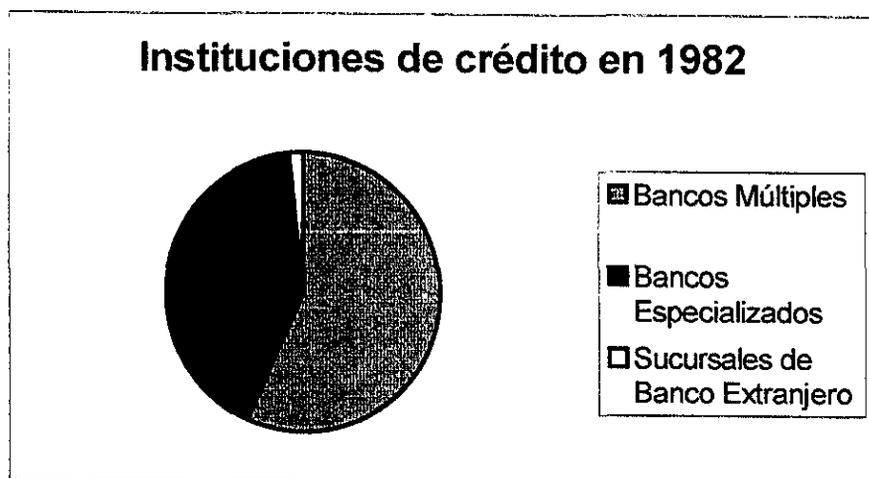
La especialización de los bancos se mantiene hasta la década de los setenta, donde las instituciones bancarias tienen la necesidad de una mayor cobertura de servicios y disminución de riesgos, es decir, el temor a una descapitalización, por lo que comienzan a formar grupos financieros, dando lugar a un importante cambio en la historia de la banca; se hará a partir de éste, una acentuación en la descripción en la evolución de la banca.

Con la autorización en 1974 para que en una sola institución se pudieran agrupar diversos bancos, comienza la unión de estos y para 1978 había ya 22 bancos múltiples, pero en este último año hay un nuevo cambio, ya que se autoriza la unificación de los diversos departamentos independientes y los servicios de estos pueden prestarse bajo el nombre de una sola institución, y aumenta el número de bancos múltiples y para el año de 1982 hay 60 instituciones de crédito, dividiéndose de la siguiente manera:

- 34 Bancos Múltiples
- 25 Bancos especializados: Bancos de depósito, Sociedades de crédito hipotecario, Sociedades de capitalización, Sociedades financieras.
- 1 Sucursal de un banco extranjero (citybank)

Los 34 bancos múltiples⁴⁰ son:

Banco Nacional de México	Actibanco Guadalajara
Bancomer	Unibanco
Banca Serfin	Banco Regional del Norte
Banco Mexicano Somex	Banco Longoria
Multibanco Comermex	Banco Mercantil de Monterrey
Banco Internacional	Banco Sofimex
Banco del Atlántico	Banco del Centro
Banco BCH	Banco Aboumard
Banpaís	Banco de Oriente
Banca Cremi	Banca de provincias
Bancreser	Banco Obrero
Confía	Banco Ganadero
Mercantil de México	Banco Monterrey
Bancam	Banco Popular
Crédito Mexicano	Banco Occidental de México
Banco del Noreste	Probanca Norte
Banco continental	Banco Latino



Gráfica basada en: Gráfica 1 de: Guillermo Ortiz⁴¹

⁴⁰ Lista basada en el CUADRO 20 en: Carlos TELLO. *La nacionalización de la Banca en México* Op. Cit. Pag 107

⁴¹ Fuente: Banco de México encontrado en: Guillermo ORTIZ MARTINEZ *La reforma financiera y la desincorporación bancaria* Pag. 24

En Septiembre de 1982 se decreta la nacionalización de la banca y los bancos múltiples se reducen a un número de 18 que⁴² son:

Multibanco Mercantil de México	Banca Serfin
Banpaís	Multibanco Comermex
Banca Cremi	Banco Mexicano Somex
Banca Confía	Banco del Atlántico
Banco de Oriente	Banca Promex
Banco de Crédito y Servicio	Banoro
Banco Nacional de México	Banco Mercantil del Norte
Bancomer	Banco Internacional
Banco BCH	Banco del Centro

En 1990 comienza un proceso que culmina en 1992, este proceso es el del retorno de la banca a la iniciativa privada. Las 18 instituciones que conformaban el sistema bancario se vendieron, sin embargo, de ese entonces a la actualidad la banca ha sufrido un sinnúmero de contratiempos que ponen en duda su evolución ya que de estas instituciones, solo son 5 las que quedan en manos de los compradores originales. Algunas de las instituciones han sido absorbidas por otras y algunas han llegado a la quiebra.

“Solo 5 de los... grandes bancos siguen siendo operados por los accionistas originales, quienes tuvieron que reponer en su totalidad el capital accionario”⁴³.

⁴² Lista basada en el orden de los paquetes de venta. Descritos en: Guillermo ORTIZ MARTINEZ, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Op Cit

⁴³ Folleto: FOBAPROA / PROTECCION AL AHORRO Comisión Nacional Bancaria y de Valores

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE LA PRIVATIZACIÓN

En 1990 se inició un proceso de retorno a la banca mixta en donde los particulares tuvieron la oportunidad de tomar el control de las instituciones bancarias junto con el Gobierno Federal. Sin embargo, para que el control de las instituciones fuera tomado por los particulares, fue necesario cambiar el marco jurídico que regulaba el servicio, ya que dicho marco había sido conformado para delinear el quehacer de la actividad bancaria que estaba destinada a ser prestada exclusivamente por el Estado.

En este capítulo se encontrarán los estatutos legales que conforman el entorno jurídico que sirve de base para la actividad bancaria privada. Serán descritas las modificaciones a los artículos constitucionales que conforman el marco jurídico principal o primario, y con respecto al marco secundario, serán señaladas las leyes que lo constituyen junto con una visión general de estas. Además, con el objeto de ubicar en el tiempo las alteraciones hechas, se encuentra un esquema cronológico en donde se señala la fecha y el tipo de cambio que sufrió el marco jurídico, durante el periodo de privatización bancaria (1990-1992).

3.1 La adecuación del marco legal

En el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el gobierno argumentó que era menester para el país la modernización del sistema financiero, ya que este se caracterizó entre 1917 y 1990 por la rectoría del Estado en la actividad de los intermediarios financieros, cambios en la estructura del sistema con el fin de satisfacer los requerimientos de los mercados financieros y sustitución de regímenes que conducían a una especialización por otros que permiten prestar diferentes servicios de manera integral⁴⁴. Marcado ya el objetivo de la modernización, no podía realizarse sin hacer cambios estructurales, así que había que reformar las leyes que regulaban a los intermediarios financieros; la reforma de estas leyes fue conocida como: “El paquete financiero de diciembre de 1989” debido a que fue aprobada en ese año.

El paquete financiero consistió en la modificación de:

- Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito
- Ley general de instituciones de seguros
- Ley federal de instituciones de fianzas
- Ley orgánica de actividades auxiliares de crédito
- Ley del mercado de valores
- Ley general de sociedades de inversión

⁴⁴ Francisco BORJA M. El nuevo sistema financiero mexicano Pág. 43

El preámbulo de la modernización del sistema financiero, sirvió entonces como punto de partida para hacer alusión a la privatización de las instituciones de banca comercial, ya que forman parte fundamental del sistema financiero, y como se ha venido mencionando, este se encontraba en una etapa de modernización. En la primera mitad del año 1990, se determinó que la Administración de la Banca Comercial sería de carácter mixto, es decir, que una parte accionaria de las instituciones bancarias estarían bajo control de particulares, quienes además manejarían las instituciones.

Pero la privatización bancaria no sería un paso que podría darse de la noche a la mañana, en primera instancia fue necesario estar acorde con las disposiciones que marca la Ley, para realizar actividades como banca privada, las leyes necesitarían ser modificadas permitiendo de esta manera que las instituciones de banca se ubicaran dentro de un marco de legalidad al comenzar con sus funciones.

Para constituir dicho marco se modificaron en orden jerárquico los artículos 28 y 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y como parte secundaria de este marco: fue decretada la nueva Ley de instituciones de crédito, y la nueva Ley para regular las agrupaciones financieras, mientras que la Ley del mercado de Valores sufrió reformas y adiciones.

3.1.1 El marco jurídico primario

El marco legal que le da sustento a la banca comercial privada esta conformado jerárquicamente por los artículos 28 y 123 constitucionales. Esta jerarquía se desprende del hecho de que la Constitución Política es el mayor documento jurídico que norma los derechos y obligaciones de los ciudadanos en sus actividades dentro de la sociedad.

El 2 de mayo de 1990 el presidente Salinas propone al Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto para modificar los artículos 28 y 123.

El debate en el Palacio Legislativo ante la propuesta

La LIV Legislatura fue la primera en la que el Partido Revolucionario Institucional no tuvo la inmensa mayoría, así que la suma de los diputados del PRI a pesar de ser mayoría (52%) en el Congreso, no fue suficiente, porque se necesitó de dos terceras partes, para aprobar la propuesta. Sin embargo la propuesta fue aprobada y es que además del voto del PRI a favor hubo el voto también a favor por parte del Partido Acción Nacional.

Al ser planteada la iniciativa, la Cámara de Diputados se llenó de expectación y el debate previo a la aprobación de las propuestas se caracterizó por las opiniones que criticaban la propuesta y que intentaron disuadir a los que la veían con buenos ojos, de no hacerlo.

El Partido Popular Socialista a través de la diputada Carmen Mercado Tellez consideró que la propuesta del gobierno tuvo su base en los compromisos con el FMI, consideró también que con la propuesta se entregaba a una minoría acaudalada, voraz y antipatriótica un área estratégica. El PPS por medio del diputado Francisco Ortíz Mendoza indicó que el debate no convencía a nadie ya que el PRI ya contaba con el voto del PAN, de manera similar el diputado Jesús Lujan Gutiérrez del mismo partido dijo: "... sabemos perfectamente que vamos a perder la votación."

Además el PPS representado por el diputado Alfredo Reyes Contreras advirtió que si se reprivatizaba el servicio de banca y crédito, el capital bancario se fusionaría con el capital privado nacional y extranjero; que fue un fenómeno que se dio en años previos a la nacionalización en 1982.

Por su parte el Partido de La Revolución Democrática en voz del diputado Isidro Aguilar Ortíz, consideró que para realizar las reformas debían tomarse en cuenta a obreros, campesinos y empresarios, y no solo a líderes de organizaciones de cúpula de estos sectores.

Una de las críticas más fuertes (que compartieron casi todos los partidos, pero de manera más incisiva el PRD y la fracción independiente) fue la del viraje de 180° que el gobierno estaba dando, y es que en 1982 la banca

se nacionalizo y se considero al servicio de banca y crédito como estratégico y exclusivo del Estado.

Otra protesta hecha por el PRD fue la reclamación de que el debate correspondiente a los cambios de los artículos 28 y 123 no fue difundido en los medios de comunicación electrónicos.

El diputado Ciro Mayen, también del PRD dijo que con la venta de los bancos, el gobierno obtendría recursos, pero por una sola vez y no tendría una fuente permanente y creciente de recursos.

Pero la negativa a la propuesta hecha por el Ejecutivo no solo se manifestaba en el PRD y el PPS, ya que la fracción parlamentaria independiente también expuso los motivos en los que baso su negativa, ya que consideró en voz del diputado José Jaime Enriquez Felix, que la historia de México se cambiaba de un plumazo sin respeto y con cinismo, porque el nuevo cambio proponía un retroceso a lo hecho en 1982.

El diputado Pedro Etienne Llano, de la misma fracción consideró que el gobierno pretendió compatibilizar el sistema jurídico (autorización en lugar de concesión) con el de los Estado Unidos de América.

A favor de la propuesta están las opiniones de los partidos: Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

En primera instancia los diputados del PRI, siendo el mismo partido del titular del ejecutivo, defendieron la propuesta, por ejemplo el diputado Manuel Cavazos Lerma argumentó que el establecimiento del servicio mixto de banca y crédito no fue una decisión aislada, errática o en el vacío, y que se inscribió dentro de una estrategia de modernización, dijo que las circunstancias en las que se encontraba el país en ese 1990, demandaban un Estado menos propietario y más eficiente para cumplir sus deberes básicos. En aquel entonces dijo: "... El dilema es claro: o nos modernizamos o nos marginamos".

Rogelio Montemayor también diputado del PRI defendió la propuesta, porque además de ratificar lo dicho por el diputado Cavazos Lerma tocó el punto de la globalización de los mercados en el ámbito internacional, consideró, que el servicio de banca y crédito necesitaba competir.

El Partido Acción Nacional favoreció la propuesta y representado por el diputado Abel Vicencio Tovar consideró que el giro de 180° que dió el gobierno no concordaba con lo expuesto por los legisladores del PRI ocho años antes, y que culminó con la nacionalización bancaria, dijo: "que bueno que se rectifique, es bueno para la nación, es bueno para el país que los que forman parte de la clase gobernante al fin reconozcan sus errores y vayan rectificando aunque sea poco a poco, puede ser para bien".

El PAN consideró además que el Estado es un mal productor de riqueza "... mal distribuidor de ella y mal administrador".

Del mismo partido el diputado Bernardo Bátiz Vázquez indicó que la decisión de nacionalizar la banca fue un acto unilateral y autoritario, dijo también "somos congruentes (en el PAN) y vamos a apoyar la propuesta porque consideramos que el hecho de abolir el monopolio que el Estado tenía en el manejo de la banca coincide con los principios que hemos sostenido".

Por último, la opinión de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, representado por el diputado Armando Duarte Móllen fue: "... el régimen mixto de la banca, como se le ha llamado o como preferimos llamarle nosotros, eliminar la exclusividad de la prestación del servicio de banca y crédito en manos del Estado constituye una medida necesaria para lograr la consolidación del desarrollo económico.

La Cámara de Diputados fue la única instancia en la que se suscitó el debate, porque el Senado de la República estaba constituido casi en su totalidad por piritas. La propuesta presidencial fue aprobada en San Lázaro con 274 votos a favor, 55 en contra y 4 abstenciones, las modificaciones entraron en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio del año mencionado.

Artículo 28

Este artículo regula la intervención del Estado en la vida económica, en aspectos como: los ingresos de la federación el impuesto sobre la renta ISR y los monopolios, también regula servicios de comunicación como la radio y la televisión.

La derogación del párrafo quinto⁴⁵, constituye la modificación del artículo 28, mismo que examinaremos a continuación, no sin antes aclarar, que se muestra el texto vigente a partir del día 4 de febrero de 1983, fecha inmediata a la que se publico en el D.O.F. la ultima modificación. Es decir, es el texto anterior a la reforma de junio de 1990.

Con la eliminación del párrafo quinto el gobierno eliminó el obstáculo que los particulares tenían para acceder a la autorización en la prestación del servicio de banca y crédito.

ARTICULO 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que

⁴⁵ Señalado en cursivas

intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión

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

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las sociedades de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta

Artículo 123

Este artículo sienta las bases en materia de Trabajo y Previsión Social.

Los cambios realizados fueron: En el apartado "A" la inserción de un punto más en el inciso a) de la fracción XXI, que describe: Ramas industriales y servicios. En cuanto al apartado B aparece la fracción XIII bis. Con estas acciones el Gobierno puso en claro cuales serían las bases en las que se apoyarían las relaciones laborales de los trabajadores del servicio de banca y crédito. "... se incorporan las relaciones laborales hacia el interior de las instituciones de crédito correspondientes al sector social y privado, al régimen del Apartado "A" del propio artículo 123"⁴⁶.

A continuación se mostraran los cambios realizados al texto⁴⁷. Pero es importante señalar que solo se presentaran las partes afectadas, junto con las que les anteceden y preceden para una mejor comprensión. Esta medida es tomada a causa de la extensión del artículo aludido.

ARTICULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo

⁴⁶ Guillermo ORTIZ MARTÍNEZ. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Op. Cit. Pág. 75

⁴⁷ El texto data de su entrada en vigor un día después de su publicación en el D.O. F. El día 23 de diciembre de 1986. Este texto es el anterior a la reforma de junio de 1990. Los cambios están señalados en cursivas

contrato de trabajo:
1- XXIX (fracciones)

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y

XXXI La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios.

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos,
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasa vegetales;
16. Productor de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
22. *Servicios de banca y Crédito*

b) Empresas:

Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el gobierno federal;

...
...

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I - XII (fracciones)

XIII Los militares, marinos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes

El Estado proporcionará en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que conformen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

3.1.2 El marco jurídico secundario

Como ya se mencionó anteriormente, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se inició una modernización del sistema financiero y por tal causa fueron modificadas algunas leyes conocidas como el paquete financiero de diciembre de 1989. En mayo de 1990 se determinó la reprivatización de la banca, así que las leyes modificadas en diciembre anterior, ya no concordaban con la nueva postura que se deseaba adoptar.⁴⁸

Señalados ya, los cambios realizados al marco jurídico primario (art. 28 y 123 constitucionales), toca ahora hacer lo propio con las transformaciones sufridas por las leyes que conforman el marco secundario o complementario, estas leyes son: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para regular las agrupaciones financieras y la Ley del mercado de Valores; que serán aquí analizadas de manera general.

⁴⁸ Los detalles de la ausencia de concordancia se verán más adelante

Ley de Instituciones de Crédito

Esta Ley no tiene antecedente, a pesar de que por nombre el antecedente sería la Ley reglamentaria del servicio de banca y crédito, que formó parte de las leyes reformadas en el paquete financiero de diciembre de 1989, el motivo por el que no es antecedente es que dicha Ley reguló la banca nacionalizada, así que ya no era coherente con la intención de privatizar la banca, ya que esta decisión fue tomada después de la modificación del paquete financiero del 89.

“La Ley Reglamentaria había sido expedida en un momento en que la actividad bancaria estaba reservada al Estado, e impedía la participación mayoritaria de los sectores social y privado.”⁴⁹

La banca privada necesitaría entonces una nueva legislación, así que la Ley reglamentaria del servicio de banca y crédito fue derogada y se decreto por el Congreso de la Unión la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990. Entre los puntos de más importancia en esta Ley están:

El que los consejos de las instituciones bancarias se integren por 11 o 22 miembros, pero con la posibilidad de que sea por múltiplos de 11 consejeros.

El papel de la Comisión Nacional Bancaria será el de poder aprobar, suspender y remover a directores generales, consejeros y comisarios bancarios, además quedará a su vigilancia e inspección que las instituciones de

⁴⁹ Guillermo ORTIZ MTZ Op. Cit. Pág 88

crédito cumplan con lo dispuesto por esta propia Ley, por lo que para esto contará con:

- I. Junta de Gobierno
- II. Presidencia
- III. Vicepresidencias
- IV. Direcciones Generales
- V. Delegaciones Regionales
- VI. Servidores públicos

Otro aspecto importante es el de la integración del capital social que la banca ajustó de la siguiente manera:

- La serie “A”, que en todo momento presentará el 51% del capital de la institución. Estas acciones serán adquiridas solo por: 1- Personas físicas mexicanas. 2- El Gobierno Federal, los bancos de desarrollo y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. 3- Las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para regular las Agrupaciones Financieras.
- La serie “B”, que podrá representar hasta el 49% del capital. Estas acciones podrán ser adquiridas por 1-las personas antes señaladas, 2- Otras personas morales mexicanas donde en sus estatutos este una cláusula de exclusión de extranjeros. 3-Instituciones de Seguros y fianzas
- La serie “C”, que podrá representar hasta un 30%. A este tipo de serie podrán acceder las personas indicadas en las dos series anteriores, y personas físicas o morales extranjeras pero que no tengan carácter de gobiernos o dependencias.

Por otra parte la nueva Ley estableció que habría límites para la prestación de créditos a una sola empresa. Hay que resaltar también que la Ley obliga a la banca múltiple a participar en un mecanismo preventivo de protección al ahorro, que es un fideicomiso administrado por el Banco de México denominado como Fondo Bancario de Protección al Ahorro, teniendo como finalidad minimizar los problemas financieros que se pudieran presentar

en las instituciones de banca múltiple, y procurar el cumplimiento de obligaciones de estas instituciones, para protección del mismo fondo.

Sin embargo la Ley de Instituciones de Crédito sufrió cambios, y el 9 de junio de 1992 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación. Estos cambios se enfocan principalmente en el replanteamiento de los porcentajes de integración del capital social de las instituciones de banca y crédito, ya que se incorporan las acciones serie "L" de hasta 30% del capital ordinario, estas acciones podrían ser adquiridas por quienes pueden hacerlo con acciones serie "A, B o C", por personas morales mexicanas, por extranjeros pero como personas físicas o también morales pero no ejerciendo funciones de autoridad. Estas acciones dan a sus titulares derechos patrimoniales, pero también el derecho de voto en asuntos como: escisión, disolución, transformación, liquidación y cancelación de su inscripción en cualquier bolsa de valores.

Las sociedades que obtengan autorización para constituir bancos deberán pagar una cuota inicial que deberá ser aportada al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y que será proporcional a la participación del nuevo banco en el mercado; el cálculo de dicha cuota será determinado por la S.H.C.P. por petición del Banco de México, la cuota abonada por las nuevas instituciones se depositará en el Banco de México y este de manera simultánea lo colocará en el Fondo de Protección.

En el siguiente cuadro se hace una comparación entre los principales puntos que demuestran la incompatibilidad de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, que da sustento legal a la actividad bancaria privada.

CUADRO COMPARATIVO

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito	Ley de Instituciones de Crédito
<ul style="list-style-type: none"> • Basada en el párrafo 5º del artículo 28 constitucional, esta ley establece que el servicio de banca y crédito solo puede prestarse por el Estado, • Con excepción del Banco Obrero y las sucursales de bancos extranjeros concesionados en México. (solo National City Bank) • Las instituciones de banca al ser entidades públicas tenían una estructura jurídica en la que la conformación de su capital social se constituía por títulos de crédito nominativos denominados Certificados de Aportación Patrimonial CAPS en vez de Acciones, porque estas corresponden a una estructura jurídica de Sociedad Anónima. • Los CAPS se dividían en tres series: <ul style="list-style-type: none"> A. Correspondiente al 66% del capital ordinario, al que solo accedía el Gobierno Federal B. Correspondiente al 34% restante del capital ordinario, emitidos en uno o varios títulos, que podían ser adquiridos por personas de nacionalidad mexicana C. Integrando el capital adicional que podían adquirir las mismas personas que podían hacerlo con la serie B y personas extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> • Con la derogación del párrafo 5º del artículo 28 constitucional, se eliminó el principal sustento de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito • Los particulares pueden prestar el servicio de Banca con autorización del Estado • El capital social de las instituciones bancarias se integró por Acciones que respondieron a una estructura jurídica de Sociedad Anónima de capital fijo (Cambio de CAPS a Acciones) • Las acciones se clasifican en las series: <ul style="list-style-type: none"> A. Correspondiente al 51% del capital social de la institución B. Correspondiente al 49% del capital C. Que puede representar hasta el 30% del capital L. También puede representar hasta el 30% del capital

Ley para regular las Agrupaciones Financieras

Esta Ley carece de antecedente alguno ya que antes del surgimiento de esta, las actividades que realizaban instituciones de diferente índole financiero de manera conjunta no eran reguladas. Con esta Ley se establecen las bases para la organización y funcionamiento de agrupaciones financieras, como términos de operación y la protección de quienes realicen transacciones con integrantes de los grupos.

Decretada junto con la Ley de Instituciones de Crédito, en julio de 1990, la Ley para regular las Agrupaciones Financieras surgió como respuesta a una necesidad de regular las actividades que realizaban algunas instituciones en forma conjunta, y es que a pesar de que ya se hablaba de grupos financieros con las reformas del paquete financiero de 1989, no fue suficiente porque no se concretó en ese entonces, como podrían darse las agrupaciones.

Con esta Ley se intenta impedir las piramidaciones de capital, es decir, que habría límites para las empresas integrantes de un grupo, para que ninguna tuviera poder sobre otras dando lugar a la autosuficiencia de las diversas instituciones respecto a obligaciones que contrajeran durante su funcionamiento.

Bajo el amparo de esta Ley, es posible que los integrantes de un mismo grupo utilicen una misma denominación o similar para presentarse ante el

público, también permite que los integrantes realicen operaciones en instalaciones de otros integrantes.

Establece tres formas de agrupaciones financieras encabezadas por:

- Una Sociedad Controladora
- Un Banco
- Una Casa de Bolsa

Si un grupo es manejado por una Sociedad Controladora podrán formar parte del grupo una Institución de Crédito y una Casa de Bolsa. La Sociedad Controladora debe tener el 51% mínimo de las acciones de las instituciones que constituyen el grupo; pero éstas no pueden aceptar ningún tipo de pasivo, solo de manera temporal durante la fusión o compra de entidades controladoras.

Por otra parte la Ley para regular las agrupaciones financieras protege los intereses del público, es decir, protege a las personas que realizan operaciones con los integrantes de los grupos, obligando a las Sociedades Controladoras y a cada miembro de las agrupaciones a realizar contratos en donde se establezca que la Sociedad Controladora responderá en caso de pérdidas, y también responderá de manera ilimitada por las obligaciones de las instituciones integrantes.

Es importante mencionar que la integración del capital social de las Sociedades Controladoras es similar al que regula a las Instituciones de

Crédito. La inversión extranjera podrá llegar hasta un 30% del capital social, mientras que la tendencia individual, solo podrá llegar máximo a un 5% o hasta un 10% pero con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pero no acabaron los cambios con esta reforma, ya que el 9 de junio de 1992 hubo otra, y al igual que la Ley de Instituciones de Crédito (reformada el mismo día) la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras permitió la creación de la serie "L" como integrante del capital social de las Controladoras de grupos financieros, ya que con respecto al capital social de las Instituciones de Crédito y las Sociedades Controladoras la Leyes señalan aspectos muy similares⁵⁰.

Un aspecto más en la reforma de junio de 1992, es en la regulación de las Agrupaciones Financieras y es, que se permitió a las Sociedades Controladoras contraer pasivos o contingentes (pero solo en caso necesario) con el objetivo de capitalizar a la propia sociedad o también para fusionarse o incorporar a otras entidades financieras.

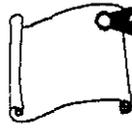
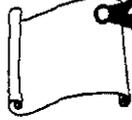
⁵⁰ Ver los cambios con respecto al capital social, señalados en la Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores

Forma parte del paquete de leyes reformadas en 1989. Con el proceso de privatización bancaria iniciado en 1990 es reformada y adicionada en la misma fecha que las dos leyes antes mencionadas y a diferencia de aquellas que son decretadas por primera vez, esta sufre reformas y adiciones, es decir, esta Ley si cuenta con antecedente. Con las reformas y adiciones se da seguridad a los participantes en el mercado de valores y se adapta el marco jurídico de las casas de bolsa para que estas puedan encabezar agrupaciones financieras.

El capital social de las casas de bolsa quedó de manera similar al de los bancos múltiples y las sociedades controladoras, porque la participación de inversionistas extranjeros llega hasta un 30% de manera general y 10% de manera individual.

³¹ESQUEMA CRONOLOGICO DEL MARCO JURIDICO PARA LA PRIVATIZACION DE LA BANCA COMERCIAL 1990-1993

27 - JUN - 1990	18 - JUL - 1990	9 - JUN - 1992
Reforma a:	Nueva Ley:	Reforma a:
		
Art. 28 Constitucional	Ley de Instituciones de Crédito	Ley de Instituciones de Crédito
		
Art. 123 Constitucional	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
	Reforma a:	
		
	Ley del Mercado de Valores	

³¹ Las fechas aquí señaladas corresponden al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La entrada en vigor de las disposiciones es un día después de su publicación.

CAPITULO IV

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN BANCARIA

La privatización en México de empresas paraestatales tuvo como objetivos⁵²:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de la estructura.

Como ya fue mencionado en mayo de 1990, el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari dió a conocer la propuesta para reprivatizar la banca comercial, por lo que, era necesario hacer cambios estructurales a las leyes que regían la actividad bancaria. Con las leyes ya modificadas se aseguró que el marco jurídico permitiera al gobierno actuar legalmente en el proceso de privatización.

Este capítulo muestra los pormenores del proceso en el que la banca mexicana se vio envuelta al regresar a manos de particulares, serán analizados los papeles que el gobierno y la S.H. y C. P. adoptaron para manejar el

⁵² Jacques ROGOZINSKI. La privatización de empresas paraestatales. Pág. 41

proceso, así como las fuerzas influyentes que presionaron a la privatización.

Como se verá de manera detallada, este proceso inició en Agosto de 1990 con la sexta reunión nacional de la banca en Ixtapa Zihuatanejo, y concluyó oficialmente con el evento realizado en el Auditorio Nacional el 16 de julio de 1992, en el que se hicieron públicas algunas evaluaciones de este proceso.

Los ocho principios

En Agosto de 1990 se llevó a cabo en Ixtapa Zihuatanejo, la sexta reunión nacional de la banca en la que en el discurso inaugural, el entonces titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe mencionó los principios que servirían como base para el proceso de privatización bancaria. Estos principios fueron:

- 1) Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- 2) Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- 3) Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
- 4) Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- 5) Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- 6) Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- 7) Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado
- 8) Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias

“... estos principios, emanaron de las discusiones y acuerdos parlamentarios para la reforma constitucional y legal del marco que regulaba el servicio bancario, marcaron la directriz que habría de seguir todo el proceso”⁵³.

En esta misma reunión nacional de la banca, Guillermo Ortíz Martínez, subsecretario de Hacienda habló sobre el proceso y sus etapas, de entre las cuales destaca el hecho de que sería creado el Comité de Desincorporación Bancaria.

Las bases para el proceso de privatización

El 4 de septiembre de 1990, fue expedido por el ejecutivo federal un acuerdo, en el cual se establecieron los principios y bases para privatizar las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple y la creación del Comité de Desincorporación Bancaria. Este comité se encargaría de conducir el proceso de venta hasta el final y fue subordinado a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Para el 25 de Septiembre, el Comité de Desincorporación Bancaria hizo público un par de documentos, que creó con la finalidad de especificar las características del proceso de *enajenación*.⁵⁴ El primero de estos documentos

⁵³ Guillermo ORTIZ MARTINEZ *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria* Pág. 216

⁵⁴ ENAJENACION Esta palabra es aquí utilizada por primera vez. Significa el traspaso del dominio de una cosa, de una entidad a otra

fue el de las Bases Generales del Proceso y el otro fue, el de Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados.

- El primero de estos menciona lo referente al Comité y su conformación, además, de que establece las etapas del proceso de desincorporación, que se consideró podrían llevarse a cabo simultáneamente, estas etapas fueron: la valuación de las instituciones, el registro y autorización de los posibles adquirentes y la de enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal. En este documento también se acentó la transformación de las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas. Aquí es conveniente hacer un paréntesis para aclarar la situación del capital que sostenía hasta entonces la banca, porque para privatizarla se modificaron los títulos representativos (propiedad del Gobierno Federal) en acciones, para hacer esto, el Gobierno transformó las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas. Esto en razón del artículo 7º transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito (expedida el 18 de julio de 1990), en donde se sentaron las bases que llevarían a la conformación de las Sociedades Anónimas.

Aclarada la situación del capital que sustentó al sistema bancario, toca ahora analizar el término DESINCORPORACIÓN. “ Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social, o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones”.⁵⁵ Así el Gobierno Federal, por medio de la Desincorporación enajenó las acciones de las 18 instituciones bancarias.

- Por otro lado, el Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados, hizo alusión al registro y evaluación de los interesados en comprar bancos, al establecer las reglas para poder participar.

⁵⁵ SHIRLEY M. Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo. Pág. 41, este término es también utilizado por primera vez en este estudio.

4.1 El papel del gobierno

Durante la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno en México adoptó una posición de apoyo a las políticas internacionales de globalización, así que la venta de paraestatales para diciembre de 1993 alcanzó un gran beneficio para el gobierno (69 360 090 100 pesos), la venta de paraestatales fue tan importante que se implementaron ciertos mecanismos para llevar a mejor término las distintas ventas, así fueron designadas tareas a diversas entidades cuya razón de ser fue enfocar sus esfuerzos a los diversos procesos de privatización. Como órgano supremo en la toma de decisiones en las privatizaciones fue creada la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, integrada por los titulares de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación, y de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

Otro órgano dedicado a la privatización, fue la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Descripción Breve del proceso de privatización de entidades estatales durante el periodo presidencial 1988-1994

La Secretaría de Estado, Coordinadora de Sector, presenta a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF), su propuesta de privatización de empresas no estratégicas ni prioritarias. La Comisión (CIGF), con sus facultades, envía un comunicado al Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para iniciar el proceso de venta. La SHCP asigna a cada caso a uno de los 18 bancos comerciales, como agente de venta del gobierno Federal. La unidad de Desincorporación de la SHCP, estudia la situación de cada empresa y coordinadamente con el banco agente diseña un esquema de venta, y ya aprobado este esquema, el banco agente propone a la SHCP los lineamientos para la venta, así como calendario de actividades, perfiles, monto de depósito, que deben tener la aprobación de la Unidad de Desincorporación. El banco agente elabora: el perfil informativo, donde se incluyen los aspectos generales de la entidad, elabora también el prospecto descriptivo que contiene la información más relevante de la empresa, que podría requerir el comprador, como: estados financieros, créditos, situación laboral, etc. El banco agente, hace un análisis basándose en la información proporcionada por la empresa y da un valor mínimo, que se utiliza como patrón de comparación para evaluar ofertas. Según las bases de venta, el banco agente recibe las ofertas en sobre cerrado y se analizan las diversas ofertas. Si el dictamen de la CIGF es

favorable, la SHCP emite un oficio de autorización y resolución de venta, a favor de la oferta más favorable al Estado. La dependencia que es propietaria de las acciones del Gobierno Federal y el comprador suscriben el contrato de compraventa para formalizar la operación. Lo obtenido de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, la SHCP envía a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría un oficio, con el fin de proceder a la privatización de la empresa. Al concluir el proceso de venta, el banco agente elabora un documento denominado “Libro en Blanco” en el que se concentran todos los documentos oficiales relacionados durante el proceso de venta.

Por otro lado, debe recordarse la constante intervención del Ejecutivo Federal a favor de la privatización al momento de impulsar decretos y modificaciones, tanto a Artículos Constitucionales como a Leyes reguladoras de las diversas actividades, como es el caso de la banca, razón de este estudio.

4.1.1 El papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El Gobierno encontró en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un apoyo inmejorable para las privatizaciones, Analizar su posición en el proceso de desincorporación es por demás interesante, ya que esta secretaría constituyó un importante pilar que soportó las políticas gubernamentales.

La creación de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (ya mencionada), se encargaba de delinear los objetivos de las privatizaciones de las diferentes entidades. Esta Unidad dependía directamente de la S.H. y C.P.

La S.H. y C.P. participó en la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento al conformar su titular parte de la directiva de esta Comisión.

A la par de los preparativos de la 6ª reunión de la banca en Ixtapa Zihuatanejo en Agosto de 1990, se hicieron estudios referentes a la privatización de la banca por parte de la Secretaría de Hacienda, que por orden de su titular realizó un documento denominado "Desincorporación de Instituciones de Banca Múltiple"; cuyo contenido iniciaba con una descripción de los ocho principios dados a conocer por Pedro Aspe en el discurso inaugural de dicha reunión.

Este documento también hacía referencia a la valuación de las Instituciones Bancarias por parte de asesores externos, y se manifestaba también la necesidad de crear un Comité de Desincorporación Bancaria responsable de diseñar el proceso de desincorporación y su ejecución. En consecuencia, el Presidente de la República Carlos Salinas, expidió un acuerdo en el que se establecieron los principios y bases del proceso de desincorporación de: las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de

Banca Múltiple y la creación del Comité de Desincorporación Bancaria⁵⁶, que se conformaba por dos representantes del sector privado, por parte de la Comisión Nacional Bancaria CNB su presidente, el presidente de la Comisión Nacional de Valores CNV, el director del Banco de México y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el director de Banca Múltiple, el coordinador general de la Unidad de desincorporación de Entidades Paraestatales y el subsecretario de la Dependencia Guillermo Ortiz Martínez.

4.2 Presiones para privatizar la banca

En México las empresas y entidades públicas realizaron un papel de apoyo para incentivar el desarrollo de sistemas, como el económico. Este a su vez necesitaba al sistema bancario para cumplir con sus objetivos de ahorro, crédito, etc.

El sistema bancario en México, en un principio no dependía del Estado, sin embargo, sí sucedió con la nacionalización en 1982, así que siendo los Bancos múltiples parte del conjunto de empresas y entidades en las que el Estado ejercía total autoridad, constituyó un obstáculo para la tendencia

⁵⁶ Acuerdo publicado D.O.F. 4 de septiembre de 1990

privatizadora que se iba incrementando durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Las 18 instituciones de Banca Múltiple finalmente fueron privatizadas, pero estas privatizaciones respondieron a ciertas presiones internas y externas que se suscitaron en el contexto del gobierno mexicano.

4.2.1 Presiones Internas

Con la nacionalización de la banca en 1982, se desataron en México fuertes reacciones de protesta de parte del sector empresarial, así se iniciaron ciertas manifestaciones en contra de la medida tomada por el gobierno de José López Portillo, tal fue el caso del paro nacional de patrones, realizado el 8 de Septiembre de 1982, sin embargo, para esta fecha, el sector mencionado se encontraba desconcertado, debido al cambio que se suscitó en la Dirección del Banco de México, ya que fue designado Carlos Tello y retirado del cargo Miguel Mancera, aún así los empresarios del país no estaban dispuestos a dejar la banca sin pelear⁵⁷, Manuel J. Clouthier, que se desempeñaba como presidente del Consejo Coordinador Empresarial CEE, encabezó una serie de conferencias entre los empresarios locales de diferentes ciudades del país, en

⁵⁷ Muchos empresarios a partir de la nacionalización bancaria decidieron formar parte de las decisiones nacionales pero desde un lugar en el gobierno. Como ejemplo, está el caso de Manuel J. Clouthier, que siendo integrante del Partido Acción Nacional se postula como candidato aspirante a la presidencia de la República en 1988

las que promovía organizarse y protestar contra la nacionalización. además de que consideró esta como una señal de entrada del país al socialismo⁵⁸.

El 14 de diciembre de 1982 los exbanqueros presentaron una demanda contra el gobierno argumentando que se violaba la constitución, y así lucharon por demostrar que el gobierno había cometido una arbitrariedad, hasta diciembre de 1993 cuando fueron rechazadas todas las demandas.

Los empresarios en México se enfocaron así a incrementar sus ganancias apoyándose en empresas de la planta industrial como Cervecerías, Cementos. Hoteles, Alimentos, Arrendadoras, Casas de Bolsa, Químicos, Minas, Tiendas Departamentales, Papelerías, Comunicaciones, etcétera⁵⁹.

En el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982 – 1988), empezó una tendencia privatizadora, así que los empresarios vieron en esta tendencia un beneficio propio, y ya con la desbordante venta de empresas, entidades del Estado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, llevaron una estrecha relación con el gobierno y apoyaron todas las decisiones privatizadoras. Como ejemplo de la fuerza empresarial, el Partido Acción Nacional el 9 de febrero de 1990 en una reunión en su Comité Ejecutivo

⁵⁸ Maria Esther IBARRA. *Aún bien tratados por el gobierno, los empresarios han sido permanentemente exigentes* Proceso Pág. 22 y 23

⁵⁹ Carlos RAMÍREZ. *Los Barones del dinero perdieron el centro de su poder* Proceso. Pág. 21 y 22

Nacional declaró por medio de sus dirigentes que el Gobierno debería vender más empresas estatales y consideró que la renegociación de la deuda externa de México a principios de ese mes era insuficiente para la inversión nacional y extranjera⁶⁰.

El sector empresarial así velo por sus intereses, además, cabe destacar que se sintió apoyado por Miguel Mancera, que de nueva cuenta fue director del Banco de México y quien había demostrado ser un firme aliado de los empresarios.

4.2.2 Presiones Externas

A partir de la década de lo 80s surgió en el mundo una oleada de globalización y liberalización que empezó en Europa —específicamente en Inglaterra— y después se expandió a otras partes del mundo como Asia y América, esta oleada iba en busca de un libre mercado a través de una economía liberalizada, que fuese competitiva, reduciendo la rectoría del Estado. Entonces comenzó la reestructuración de los Estados, que consistió en ir del Estado Benefactor (Welfare State) al Estado mínimo, en el que se tendiera a una competencia perfecta.

Con la globalización surgió un proceso de regionalización del capital que se manifestó en la aparición de bloques económicos: Los Estados Unidos

⁶⁰ Raúl CORREA. *Plantea AN que el Gobierno venda más empresas*. El Universal 9 de febrero 1990.

encabezaron uno, y México tomo parte en él junto con Canadá, a este bloque económico se le dió el nombre de Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC).

En los últimos días de enero y los primeros de febrero de 1990 el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari, realizó una gira por algunas naciones de Europa con el objetivo de analizar la posición de México ante la Comunidad Económica Europea CEE (bloque económico). A su regreso y durante un evento en el Palacio Nacional en el que se replanteó la deuda externa, el Presidente del Fondo Monetario Internacional FMI⁶¹ (Nicholas Brady) indicó que para el crecimiento de México era necesario alentar la inversión extranjera, repatriar capitales y privatizar las paraestatales.

Para formar parte del TLC (Bloque económico), México tuvo la necesidad de empezar a cambiar su estructura Estatal, es decir, también empezó a reducirse, y siguiendo la política de la liberalización económica, que consiste en la apertura de mercados, se inició un proceso de privatización de empresas paraestatales.

La estructura de la banca mexicana no tenía entonces manera de sostenerse ante el proceso de globalización, ya que la tendencia de ésta exigía

Pág. 20

⁶¹ FMI Organismo mundial que fija las líneas internas de los países endeudados. Francisco CARDENAS CRUZ Pulso Político. El Universal 3 de febrero de 1990 Pág 2

una desregulación⁶², lo que significaba que el gobierno disminuyera sus funciones en el sistema bancario.

“La desregulación bancaria ha sido una causa y un resultado de la globalización de los mercados financieros. A menudo se ha desmantelado la regulación protectora para estimular la competencia en la provisión de servicios financieros como parte de un movimiento más general hacia una competencia más libre, esto ha requerido con frecuencia una desregulación más profunda para permitir que los bancos sobrevivan y compitan en los mercados más competitivos que han surgido⁶³”.

El sistema bancario mexicano necesitó cambiar para poder estar acorde con los lineamientos del capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio, referente a Servicios Financieros. El cambio de propiedad de los bancos mexicanos se dió con suma rapidez, ya que a la par del proceso de privatización se realizaron las negociaciones del TLC, entonces las instituciones de banca múltiple constituían ya un nuevo sistema que se encontraba en manos de particulares, así los socios comerciales de México (EUA y Canadá), tendrían seguridad de que sus sistemas bancarios encontrarían en el mexicano, incentivos que propiciarán inversiones y asociaciones. Se trató de crear confianza.

“Hoy la privatización es una de las políticas que el Fondo Monetario Internacional promueve al negociar préstamos con los países en desarrollo”. PAUL STARR. Compilado en: Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN. *La privatización y el Estado benefactor*. Pág. 55

⁶² Desregulación es “una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación”. Jorge RUIZ DUEÑAS *Empresa Pública: elementos para un examen comparado*. Pág. 352-355

⁶³ Itzhak SWARY y Barry TOPF *La Desregulación financiera global, La Banca Comercial en la encrucijada*. Pág 10

Algunas firmas financieras norteamericanas estaban muy interesadas en concretar el TLC, ya que veían en México una buena oportunidad para invertir, como es el caso de American Express⁶⁴ y JP Morgan⁶⁵ uno de los bancos más grandes.

4.3 Etapas del proceso de desincorporación

PRIMERA ETAPA

La valuación de las instituciones

El Comité de Desincorporación Bancaria consideró necesaria la contratación de consultores independientes tanto del Comité, como de las Instituciones bancarias, cuyo fin sería la valuación de los bancos, esta medida principalmente fue tomada con el objeto de obtener un buen precio por las instituciones, cabe mencionar que estas también deberían realizar una valuación económica, pero debe aclararse que esta valuación no sería realizada por los bancos, sino que estos contratarían consultores que realizaran dicha labor.

Los valuadores por su parte, necesitaban contar con experiencia y amplios conocimientos sobre los mercados en México, para ser contratados. El

⁶⁴ Diego ARRAZOLA MANTEROLA. "American Express le entra al tratado" Revista: **Expansión** Núm. 603 Pág. 92

⁶⁵ Charles H. OPPENHEIM. "Hemos jugado un papel constructivo en México" Revista: **Expansión** Núm. 590 Pág. 68

Gobierno consideró que 18 instituciones a ser valuadas, era mucho trabajo para un solo consultor así que fueron contratados dos.

“Fue así, que el Comité resolvió contar con los servicios de Booz Allen & Hamilton de México y de Mc. Kinsey & Co; ambos despachos con sede internacional y con presencia suficiente en México”.⁶⁶

Las 18 instituciones fueron repartidas entre las dos firmas otorgando la valuación de los dos bancos más grandes para cada una, y las demás instituciones fueron designadas con un criterio similar.

Asesor General del Proceso

El Comité de desincorporación Bancaria consideró que necesitaría de un consultor que participara durante todo el proceso, tomando en cuenta que el país nunca había pasado por un proceso semejante.

“En virtud de que el proceso de desincorporación bancaria implicaba todo un diseño de estrategia y que tan importante era su concepción como seguimiento, se pensó en contratar a un consultor que participara a lo largo de todo el proceso al lado del Comité, que opinara sobre aquello que se le requiriera y que instrumentara la parte que el Comité determinara”.⁶⁷

El requisito para este consultor fue: que tuviera nexos con México (corporativamente y trabajos previos), entonces el Comité decidió otorgar el puesto de asesor a la firma CS First Boston.

⁶⁶ Guillermo ORTIZ MARTINEZ. Op Cit. Pág. 235

⁶⁷ Idem. Pág. 233

SEGUNDA ETAPA

Registro y Autorización de los posibles adquirentes

Inscripción y Autorización

Como ya fue mencionado el martes 25 de septiembre de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la federación un documento que establecía las bases para el procedimiento de registro y autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple.

La Secretaría Técnica que dependía del Comité de Desincorporación Bancaria, realizó entonces dos tareas; una, la inscripción de los posibles participantes en las subastas; y la otra, la autorización tras una previa revisión de los participantes.

“... La autorización constituía algo así como el boleto de entrada a las subastas... no se trataba de subastas abiertas al público, sino de procesos de calificación previa por parte del Comité, a través de las autorizaciones que... sólo se otorgaban a quienes hubiesen estado registrados previamente en la propia Secretaría Técnica”.⁶⁸

El Contrato de Depósito

Un requisito más que debían cubrir los participantes, fue el de cubrir una garantía que les permitiera participar en las subastas, esta garantía consistió en cubrir un depósito en CETES en Nacional Financiera, en montos

⁶⁸ Idem Pag 250 y 251

de entre 30 mil y 150 mil millones de viejos pesos, según el tamaño de la institución.

Este depósito sería devuelto, pero solo si el participante había presentado postura de compra en alguna subasta. En caso de ser ganador en la subasta se devolvía el depósito solo si ya había realizado el primer pago.

El depósito también, se devolvería a todos los participantes en caso de ser declarada desierta la subasta o si las bases de la convocatoria sufrían alguna modificación.

El Contrato de Confidencialidad

Este contrato se llevó a cabo entre los participantes interesados en adquirir cierta institución y el Comité de Desincorporación, y fue realizado con el fin de que los posibles adquirentes obtuvieran la información suficiente que les permitiera tomar cierta postura y hacer una oferta, pero con la condición de no hacer pública la información a que tuvieran acceso, esto, con el objetivo de evitar prácticas desleales. Después de realizarse la subasta de cierta institución todos los participantes deberían devolver toda la información con excepción del ganador.

La información que llegaría a los participantes sería conocida como: el prospecto y los perfiles. El prospecto contenía: estudios, análisis e

información técnica y financiera relevante y sería confidencial. Contrariamente el perfil no sería confidencial y presentaría información menos detallada, ya que el perfil era destinado a un número muy grande de personas y el prospecto a los grupos participantes.

La elaboración de estos documentos sería llevada a cabo por los propios bancos, quienes en su mayoría se apoyaron en consultores externos y en los consultores contratados por el Comité.

El Contrato de Compraventa

En la convocatoria para hacer las subastas se mencionaba el contrato de compraventa que se entregaba con una semana de antelación a la fecha de subasta. Este modelo de contrato de compraventa, se entregaba con el compromiso por parte del Comité de Desincorporación Bancaria que no sufriría modificaciones y con el compromiso que el grupo ganador adquiriera al momento de ser designado como tal.

Por otro lado, si un grupo resultaba ganador, tendría el derecho de realizar una auditoría de compraventa con el fin de ajustar el precio que pagaría finalmente, al detallar el contrato de compraventa. Esta auditoría permitiría al ganador hacer una oferta menor en "... los siguientes supuestos: que la cartera crediticia no reflejara lo expuesto en el resultado de calificación

realizado por la institución conforme a las reglas de la Secretaría de Hacienda: que existieran pasivos no declarados como tal en el propio balance".⁶⁹

Cabe destacar que los contratos de compraventa, permitirían liquidar las diversas deudas adquiridas al ser ganadores en lapsos de 5 meses, así, el primer pago correspondiente a un 20% se realizaría a los tres días de la asignación, el segundo pago, también del 20% al mes, después del pago del primero; y el último correspondiente a un 60% se realizaría a 4 meses después del segundo pago.

TERCERA ETAPA

Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las instituciones de banca múltiple

El registro de candidatos a participar en las subastas para adquirir instituciones de banca múltiple, fue la base que adoptó el Comité de Desincorporación Bancaria para así determinar los paquetes de bancos y en qué orden serían vendidos cada uno de los bancos. El registro de candidatos arrojó informes como: conocer que institución era la de mayor prioridad para cierto grupo, ya que algunos de estos habían hecho solicitud de compra para varias instituciones aunque solo se les otorgaría una.

⁶⁹ Idem Pág 263

1er Paquete

Multibanco Mercantil de México S.A.

Para este banco presentaron postura los interesados en adquirirlo el 7 de junio de 1991, y esta primera subasta la ganó el Grupo Financiero Probusa representado por José Madariaga Lomelin, ofreciendo 611 200 000 pesos, cantidad equivalente a 2.66 veces el capital contable de Multibanco Mercantil de México, S.A., para el mes de abril de 1991.

Banpaís, S.A.

El 14 de junio de 1991 fueron presentadas las posturas para la subasta, y resulto ganador el grupo encabezado por Julio Villarreal y Policarpio Elizondo que ofreció la cantidad de 545 000 000 de pesos, equivalente a 3.02 veces al capital contable de Banpaís, S.A., para abril de 1991. Es importante mencionar que el grupo ganador estaba integrado, a parte de Villarreal y Elizondo, por el grupo Mexival, encabezado por Ángel Rodríguez y José Rión, que finalmente controlaron la presidencia de Banpaís debido a problemas que alejaron a los primeros de la presidencia y ya no tuvieron participación.

Banca Cremi, S.A.

El día 21 de junio de 1991 se presentaron las posturas de compra para este banco, resultando ganador el grupo conformado por: Raymundo Gómez

Flores y Juan Antonio Covarrubias que representaban a un grupo de Guadalajara; el grupo ganador, además, estaba integrado por el grupo Multivalores representado por Hugo Villa. El ganador ofreció la cantidad de 748 290 000 pesos que equivalían a 3.4 veces el capital contable a abril de ese mismo año. Sin embargo, surgieron problemas entre los conformantes del conjunto ganador, ya que estos consideraron exagerado el precio ofrecido y las dos vertientes querían el control del banco, finalmente se separaron y el Grupo comandado por Hugo Villa quedó en libertad para participar en otra subasta y el control del banco quedó en manos del grupo de Raymundo Gómez.

2º Paquete

Banca Confia, S.A.

En el caso de este banco, se presentaron las posturas el 2 de agosto de 1991 y fue el primer caso de empate⁷⁰, ya que la oferta ganadora fue equivalente a 3.73 veces el valor del capital contable al mes de junio de ese año, y la segunda oferta fue de 2.70 veces el capital contable.

⁷⁰ "La convocatoria establecía que si el precio entre el primero y el segundo lugar era por una diferencia menor a 5%, la asignación tenía que hacerse considerando otros elementos, aparte del precio, tales como la experiencia financiera y administrativa, su plan de negocios, etc."

La designación fue otorgada al grupo representado por Jorge Lanckenau, que aunque su oferta fue similar a la segunda, le fue otorgada en base de que fue la más alta, ya que ofreció: 892 260 000 pesos.

Banco de Oriente, S.A.

Para esta institución, fueron presentadas las posturas de compra el 9 de agosto de 1991. La asignación fue para el grupo representado por los hermanos Marcelo y Ricardo Margain Berlanga que ofrecieron 223 220 000 pesos, cantidad que equivalía a 4.0 veces el capital contable a junio del año antes citado.

Banco de Crédito y Servicio, S.A.

Los representantes de los diversos grupos interesados en adquirir esta institución presentaron sus posturas el 16 de agosto de 1991. El grupo representado por Roberto Alcántara resultó el ganador al ofrecer el equivalente a 2.53 veces el capital contable a junio de ese mismo año, es decir, ofreció la cantidad de 245 130 000 pesos.

Banco Nacional de México, S.A.

Debido al tamaño de este banco (uno de los más grandes) el Comité de Desincorporación Bancaria, consideró necesario dividir el paquete accionario

que se pondría a la venta, fraccionado el paquete en dos (el primero obtendría el control corporativo del banco) se lograba entonces que hubiera mas acciones y por lo tanto, más probables accionistas que se interesaran por obtenerlas. El ganador del primer paquete podía tomar la opción de comprar el segundo paquete al mismo precio del primero. Así que el 23 de agosto fueron presentadas las posturas de los diferentes grupos, de los cuales el ganador fue el grupo Accival representado por Roberto Hernández, Alfredo Harp y José Aguilera que compró la totalidad de las acciones al ofrecer 9 744 980 000 pesos, el equivalente a 2.62 veces el capital contable a julio de 1991.

3er Paquete

Bancomer, S.A.

Al igual que en el caso de Banamex el paquete accionario de esta institución fue dividido en dos, ya que al igual que el anterior mencionado, este conformó el segundo banco más grande del sistema bancario, y se siguió un esquema similar al anterior para su venta. El 25 de octubre se presentaron las posturas de los diversos grupos y fue declarado ganador el grupo representado por Eugenio Garza Lagüera y Ricardo Guajardo Touché, que

encabezaban al Grupo Valores Monterrey (Vamsa) que ofreció 8 600 000 000 de pesos equivalente a 2.99 veces su valor en libros.

Banco BCH, S.A.

Para este banco, fueron presentadas las posturas de los grupos para la compra de este banco; así que en esta ocasión el grupo representado por Carlos Cabal Peniche fue el ganador al ofrecer 876 360 000 pesos, correspondiente a 2.67 veces el capital contable de BCH, S.A. a septiembre de 1991.

4º Paquete

Banca Serfin, S.A.

Este banco sufrió un proceso similar que el de Banamex y Bancomer, es decir, las acciones a vender por el gobierno, fueron divididas en dos. Así que la subasta para el primer paquete accionario se llevó a cabo el 24 de enero de 1992 y la asignación otorgada al Grupo Financiero Obsa, representado por Adrián Sada González, Gastón Luken Aguilar y Guillermo Ballesteros Ibarra que ofreció 2 827 080 000 pesos que equivalían a 2.69 veces el capital contable a diciembre de 1991.

Multibanco Comermex, S.A.

Para esta institución, la subasta fue realizada el 7 de febrero de 1992 y el ganador fue el Grupo Financiero Inverlat representado por Agustín F. Legorreta y Guillermo Sottit, al ofrecer 2 706 000 000 de pesos, que equivalieron a 3.73 veces el capital contable a diciembre de 1991.

Banco Mexicano Somex, S.A.

Para fines del mes de febrero de 1992 se presentaron las propuestas para la compra de este banco, resultando ganador el grupo de personas representado por Eduardo Creel Cobián, Vicente Ariztegui Andreve y Eduardo Alejandro Castillo Sánchez Mejorada, sin embargo, este grupo a pocos días de recibir asignación desistió de su oferta y lo comunico al Comité de Desincorporación Bancaria; la razón de esta decisión fue porque el grupo de inversionistas que apoyó en un principio al grupo ganador manifestó dudas con respecto a la postura que se adoptó. Así que el Comité decidió dar asignación al postor que ocupó el segundo lugar, que fue el Grupo Financiero Invermexico representado por Carlos Gómez y Gómez, Manuel Somoza Alonso y Antonio Frank Cabrera, que ofrecieron 1 876 500 000 pesos, que fue el equivalente a 3.3 veces el capital contable.

5^o Paquete

Banco del Atlántico, S.A.

El 27 de marzo de 1992 fueron presentadas las posturas para la adquisición de este banco, quedando como ganador el grupo encabezado por Alonso de Garay Gutiérrez y Jorge Mota Velasco, que ofreció 1 469 200 000 pesos, el equivalente a 5.3 veces el capital contable a febrero de 1992.

Banca Promex, S.A.

Las posturas para este banco fueron presentadas el 3 de abril de 1992, ganando el grupo representado por Mauricio López Velasco, José Guarneros Tovar y José Méndez Fabre, que ofrecieron 1 074 500 000 pesos, el equivalente a 4.23 veces el valor contable de la institución a febrero de 1992.

Banoro, S.A.

Fueron presentadas las posturas el 10 de abril de 1992, de las cuales, la ganadora fue la oferta del equipo liderado por Rodolfo Esquer Lugo, Fernando Obregón González y Juan Antonio Beltrán López, ofreciendo 1 137 810 000 pesos, cantidad equivalente a 3.95 veces el valor contable a marzo de ese año. Pero no fue todo para este banco ya, que surgieron problemas entre los integrantes del grupo ganador y se dividió en dos fracciones una encabezada por Fernando Obregón y la otra por Rodolfo

Esquer; sin embargo, se encontró solución a los problemas, ya que el Grupo Financiero Bancreser representado por Roberto Alcántara, ofreció a las partes en disputa adquirir las acciones de Banoro que estaban en manos de Obregón, al precio que ambas partes acordaran, intercambiar las acciones de Banoro de los inversionistas representados por Esquer por acciones del Grupo Financiero Bancreser y no fusionar a Bancreser y Banoro para mantener la administración de este último en Culiacán. Estas acciones fueron autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dando paso a la primera alianza entre bancos mexicanos.

6º Paquete

Banco Mercantil del Norte, S.A.

Para esta institución bancaria fueron presentadas las posturas el 12 de junio de 1992, y después de analizar las propuestas se decidió otorgar la asignación al grupo encabezado por Roberto González Barrera, Juan Antonio González Moreno y Federico Graf Campos ofreciendo 1 775 600 000 pesos, el equivalente a 4.25 veces el capital contable a mayo de 1992.

Banco Internacional, S.A.

El 26 de junio de 1992 fueron presentadas las posturas para la compra de este banco. y resultó ganador el Grupo Financiero Privado Mexicano

PRIME representado por Antonio del Valle Ruiz, Eduardo Berrondo Ávalos, Juan José Chelala y Agustín Villarreal, ofreciendo 1 486 900 000 pesos, cantidad equivalente a 2.95 veces el capital contable para mayo de ese año.

Banco del Centro, S.A.

El 3 de julio de 1992 se presentaron las posturas para realizar la última subasta, siendo ganado por Multiva Grupo Financiero S.A., representado por Hugo Villa, Luis Felipe Cervantes Coste y José Luis Infanzón, (que ya habían participado en la subasta de Banca Cremi y resultaron ganadores, ver Banca Cremi) que ofrecieron 864 400 000 pesos que equivalían a 4.65 veces el valor contable a mayo de ese mismo año. Con la subasta de este banco llegaron a su fin las etapas del proceso de desincorporación.

El 16 de julio de 1992 se realizó un evento en el Auditorio Nacional, al que asistieron funcionarios y empleados bancarios, los participantes activos del proceso, los participantes en las subastas, aún sin haber ganado, la prensa, etc., para escuchar un mensaje que resumía los resultados del proceso de reprivatización bancaria en donde el entonces presidente de la República fue el principal orador al analizar los ocho principios para la privatización, pero esta vez como conclusiones, bajo la lupa de los datos arrojados por el proceso. Cabe destacar que el gobierno obtuvo por la venta de los bancos la

cantidad de 36 473 860 000 pesos⁷¹. Con este acto en el Auditorio Nacional fue terminado oficialmente el proceso de privatización bancaria.

⁷¹ Cifra obtenida después de las auditorías de compraventa Guillermo ORTÍZ MTZ Op. Cit Pág. 342

CONCLUSIONES

El Poder Ejecutivo encabezado por Salinas de Gortari decidió reprivatizar la banca por lo que necesitaron modificarse aspectos muy importantes en torno al sector, en primer lugar el Art. 28 y el Art. 123, lo que desató una gran polémica entre los partidos integrantes de la LIV Legislatura, pero finalmente se hizo la voluntad de un pequeño y poderoso grupo mientras el gran grupo, el afectado por la medida, era entretenido por la visita papal. Modificados los dos artículos constitucionales se procedió a modificar la Ley del Mercado de Valores e implementar dos nuevas leyes, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, y con estas leyes lo único que se hizo fue beneficiar a los grupos poderosos.

Modificadas las leyes se diseñó un esquema que serviría de base al proceso de desincorporación bancaria, tarea que llevó a cabo un cuerpo especial denominado Comité de Desincorporación Bancaria que se encargaría del proceso, con lo que era evidente la urgencia por enajenar las instituciones bancarias; este cuerpo especial planeó el proceso en tres etapas, en las que las dos primeras se llevaron a cabo simultáneamente, estas fueron: la valuación de las instituciones y la etapa de registro de los aspirantes, la tercera etapa fue la que llevó más tiempo y es que se trataba de la etapa de venta, que fue del 7 de junio de 1991 al 5 de julio de 1992. Al inicio de este proceso se mencionaron

8 principios que darían sustento a los objetivos del proceso, sin embargo, ninguno de los 8 principios fueron cumplidos cabalmente, algunos alcanzaron medianamente sus metas y otros únicamente fueron una buena intención.

Los sucesos que degeneraron al sector bancario después de la reprivatización distan mucho de lo dispuesto en los principios, como tener prácticas financieras sanas, un sistema financiero balanceado, administrar los bancos con calidad moral, etc. ante estos sucesos, el gobierno de Ernesto Zedillo decidió rescatar los bancos económicamente de los errores por ambiciones y prácticas desleales, un rescate que ha costado muchas veces más de lo obtenido por la venta de las instituciones, pero el daño no es sólo económico, ya que respecto al sector la población guarda un sentimiento de encono y desconfianza. El Estado en México pone en claro su apoyo y protección al pequeño grupo poderoso y decisor.

Los aspectos administrativos, políticos y económicos que constituyen los hechos en torno al proceso de desincorporación bancaria comprueban la hipótesis planteada para este estudio.

Los hechos degenerativos que rodean a los administradores bancarios privados, parecen indicar que la iniciativa privada es completamente incapaz de manejar instituciones de banca, pero no es así, ya que tiene los recursos económicos, materiales y humanos para desarrollar proyectos productivos; la

banca sí debe estar en manos de particulares, pero debe ser gente responsable y comprometida con la nación, con arraigo y con una actitud honesta apegándose a reglas y a la civilidad que requiere un compromiso adquirido con la población.

Hay que observar el otro lado de la moneda, el lado en que la administración bancaria corrió por parte del Estado. Durante este lapso la banca fue contagiada del burocratismo, convirtiendo todo tipo de trámite en un proceso engorroso, la tecnología que le llegaría a dar un sustento como competente nunca llegó, así que la banca nacionalizada no era eficiente, pero sí protectora de un sinnúmero de empleados que duplicaban funciones. La administración de la banca era difícil de llevar. La banca nacional provocaba lastres. Aun así, los descalabros de la banca nacionalizada tampoco significan que el Estado solo cuenta con personal incompetente para dirigir a las instituciones.

El proceso de desincorporación bancaria es el resultado de un conjunto de técnicas de privatización, y la explicación a esto es que:

Es una privatización Pragmática, tomando en cuenta que ésta es la solución a problemas urgentes y de corto plazo, el gobierno mexicano privatizó la banca tras considerar urgente una modernización del sistema financiero.

En este tipo de privatización, la iniciativa privada enfatiza una flexibilidad, adaptación a nuevas tecnologías y a una tendencia a la eficiencia, hay que recordar que aquellos que promovieron la privatización bancaria, entre sus argumentos utilizan la necesidad de mejorar la tecnología y la eficiencia de los servicios que prestaba la banca, y que la iniciativa privada tenía la capacidad para hacerlo.

En este tipo de privatización los funcionarios públicos consideran que al privatizar algún bien público benefician a la mayoría, y creen que ahorran dinero; con la venta de los bancos los dirigentes gubernamentales consideraron que se beneficiaba al público, que ahorrarían el dinero correspondiente a la banca del erario público, y que con la venta pagarían parte de la deuda del país.

Es una privatización Táctica porque ésta comparte con la pragmática el hecho de que es una solución a corto plazo, pero en ésta hay conciencia de que los impactos de la privatización son a largo plazo, como sucede con el servicio de banca que se contempla en los servicios financieros en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En este tipo de privatización, las políticas privatizadoras se prestan para recompensar a aliados y amigos políticos, ya que las empresas públicas pueden ser vendidas a amigos de gobernantes con descuentos; con la

enajenación de las instituciones bancarias no ha sido comprobada esta teoría, sin embargo, es un secreto a voces.

La privatización táctica se orienta al oportunismo político, así que los aliados (fuertes económicamente), del gobierno aprovechan tal situación para ejercer presión y beneficiarse, por su parte, los funcionarios públicos interesados en ejercer un puesto encumbrado, harán lo posible por ganar el apoyo de estos aliados. En el caso de la banca, su privatización fue resultado (entre otros), de la presión de empresarios.

La privatización táctica señala que organismos financieros internacionales, piden como requisito a los países a los que destinaran algún préstamo, consideren entre sus planes de gobierno la privatización. En el caso específico de la banca mexicana, dichos organismos no pidieron su privatización de manera abierta, pero sí lo hicieron de manera general siendo parte ésta del universo de empresas públicas, cuando el presidente del FMI, Nicholas Brady, indicó que para que México creciera (entre otras cosas), necesitaba privatizar paraestatales⁷².

La desincorporación bancaria es una privatización Sistémica, ya que ésta se orienta a una total reforma de la sociedad. Busca que la gente considere entre sus expectativas que el deber del gobierno es desempeñar actividades muy

⁷² Francisco CÁRDENAS CRUZ. *Pulso Político*. El Universal 3 de febrero de 1990. Pág. 2

específicas, es decir, actividades reguladoras porque este tipo de privatización busca encausar la manera de pensar de la gente, cambiando sus valores y cultura hacia el mercado. Este tipo de privatización ensalza las bondades del mercado, así que se cambian las estructuras burocráticas y políticas por las del mercado, que son irresponsables pero más sutiles. Para lograr la desincorporación bancaria quienes favorecieron la enajenación aseguraron que las instituciones serían más eficientes si eran manejadas por particulares, esto es compartido con la privatización pragmática. Un ejemplo más de este aspecto, es el hecho de la promoción de las Administradoras de Fondos para el Retiro AFORES que se basaron en el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR, como un instrumento más eficiente en manos de los particulares.

“... los privatizadores esperan convertir a los reclamantes públicos en propietarios y crear en ellos una identificación más profunda con el capitalismo. Esperan que el trabajador, que una vez retirado recibe un ingreso de una pensión privada o de una cuenta individual de retiro, tenga una visión más conservadora que la del trabajador que depende de subsidios a la renta y del cheque mensual del gobierno”⁷³.

La competencia en el mercado solo puede corresponder a una política estatal que de libertades, como la de elegir que opción es la que da mejores dividendos. Las relaciones de competencia entre individuos siempre implican que estos sean hábiles y siempre tomen en cuenta que tienen el deber de hacer

⁷³ PAUL STARR, compilado en Sheila B KAMERMAN y Alfred KAHN. *La privatización y el Estado benefactor*. Pág. 51

el mejor papel y buscar el mayor beneficio. Cuando un individuo desea maximizar sus ganancias, realiza todo lo posible por lograrlo y defiende sus intereses, y solo se ve limitado por las barreras que las leyes establecen y en muchos casos buscan la manera de burlar estas últimas.

Los individuos que invierten en los diversos sectores de la economía, pugnan por que las actividades que realizan reciban el mejor trato por parte del Estado, como puede ser menor pago de impuestos, tener la oportunidad de contratar empleados con salarios tan reducidos como permitan las leyes, recibir incentivos por mejora de equipos y no contaminar; sin embargo, la mayor respuesta que desean conseguir por parte del Estado, es que éste les permita ir aumentando el tamaño del mercado, al aumentar éste, hay más oportunidad para que más individuos ofrezcan un bien o un servicio, es decir, aumenta la competencia y consideran que esta es suficiente para la asignación de recursos, entonces el Estado es solo una especie de arbitro que vigila que ningún individuo transgreda el derecho de otro.

Quienes favorecen el crecimiento de la competencia ven en el Estado una carga que impide la competitividad, debido a su intervención en los aspectos económicos, así que piden de éste una menor intervención, pero una mayor vigilancia, es decir, exigen que el Estado, cada vez y con mayor medida

adopte una posición de observador, pero nada más; quieren que el Estado se minimice y se concrete a establecer reglas de distribución de recursos.

Cuando una nación adopta un Estado mínimo solo permite que muy pocos de una población (por muy grande que esta sea), sean beneficiados, y quienes son pocos concentran un enorme poder influyente en las decisiones estatales, además, quienes forman los grupos pequeños son los que controlan la industria, el comercio etc. La influencia de su poder radica en el apoyo que puede dar a la elite estatal para legitimarse ante toda la población, lógicamente a cambio de otros beneficios, como el apoyo de esta elite para obtener beneficios de cierta política implementada por el Estado; para dejar en claro el gran poder que ostentan los grupos reducidos y el apoyo que reciben a cambio del suyo, hay que mencionar, que los grupos pequeños hacen creer que sus necesidades son una necesidad que atañe a toda una nación, aunque solo los beneficie a ellos, al respecto Ralph Miliband considera que: Los círculos de negocios hacen sus demandas buscando el convencimiento en la población de que éstos velan por el interés nacional.

Hay otro sector de la población que tiene influencia en las decisiones estatales, este sector conforma un gran grupo y a diferencia de los grupos pequeños éste se constituye por la clase trabajadora (obreros, campesinos, etc.), y aunque este grupo es tan grande, es seccionado, por lo que es difícil

llegar a un consenso dentro de éste para obtener respuesta a una demanda; el poder de este grupo radica en su unión, sin embargo, ésta difícilmente se da y quienes buscan el beneficio de cierta solicitud o demanda están solos; pero este no es el único fenómeno que sucede cuando una sección de tan grande grupo esta sola en su esfuerzo, cuando hace una demanda, esta puede ser vista como una amenaza para la economía y la confianza de inversionistas. Es decir, contraria a los intereses de la Nación. Que una demanda de la clase trabajadora sea vista como un peligro, es obra de quienes defienden los intereses de grupos pequeños.

El Estado mínimo beneficia a unos pocos, los protege. Un aspecto más que pone en desventaja a los grupos grandes contra los pequeños, es que a los primeros no los escucha la elite estatal, cuando manifiestan sus demandas lo hacen por medio de intermediarios como centrales obreras (que suelen no estar a favor de las demandas de sus agremiados, pero sí de quienes controlan al Estado); por el contrario los grupos pequeños no necesitan intermediarios para manifestar sus planes, se presentan directamente con los representantes estatales y sus demandas son escuchadas, y lo hacen con la confianza que les brinda su poder.

Pero estas situaciones no se presentan solo en el ámbito nacional, el Estado debe considerar el poder que ejercen fuerzas extranjeras por medio de organismos internacionales. El estado mínimo es consecuencia de la ambición que sobrepasa fronteras y busca obtener ganancias en cualquier lugar y de cualquier manera, ya que el Capitalismo siempre trata de avanzar sin importar lo que deba dejarse de lado. Entonces escuchar y proteger a un grupo privilegiado que obtiene ganancias e influye en las decisiones nacionales, son solo algunas tareas que debe cumplir el Estado mínimo.

Al poner en ventaja a unos pocos sobre muchos, el Estado mínimo pone en evidencia que el mercado no es el medio por el que se da la distribución homogénea del ingreso, porque habiendo más competencia los individuos adquirirán los productos y servicios que más ofrezcan, sin embargo, suele suceder que los productores de cierto bien o servicio se unen y hacen acuerdos para tener precios similares, entonces solo hay beneficio para ellos, y con el paso del tiempo solo algunos tienen el poder adquisitivo para obtener los productos, engrosando el número de pobres y reduciendo el número de ricos.

En el Estado mínimo además, surgen problemas como el de aquellos que tienden a una extrema pobreza, por lo que solo les queda atenerse a la caridad que el otro extremo les dé. la elite que concentra poder y riqueza. El

nivel de empleo se reduce al igual que la provisión de servicios sociales como el de la salud.

Aspectos que en el Estado de Bienestar son apoyados por medio de políticas de beneficio social. En este tipo de Estado, es tomada en cuenta la mayor parte de los miembros de la sociedad; la clase trabajadora aumenta su poder con el corporativismo, la clase alta controladora de los medios de producción, también es tomada en cuenta y es protegida (como implementación de aranceles a productos extranjeros), y además, en el Estado de Bienestar hay un incremento de capas medias.

El mercado es regulado con énfasis por el Estado, ya que ha sido demostrado que el primero no es suficiente como parámetro, en el cual se pueda basar una distribución justa de recursos, y menos en aspectos políticos y sociales. El Estado trata que en el mercado se realicen negociaciones con apego a la ley, porque cada individuo que asiste al mercado para realizar transacciones lo hace con el objetivo de obtener la mayor ganancia y utiliza todos los medios para lograrlo, como la ventaja que da la información.

En el Estado de Bienestar suceden fenómenos muy interesantes en lo que respecta a los dueños de los medios de producción y prestadores de servicios, y es que por un lado, el proteccionismo que brinda impide la competencia y se incentiva el desarrollo de los nacionales. En el caso de

México, no hubo desarrollo de tecnologías, en el Estado Benefactor, el proteccionismo dio a los productores nacionales facilidades (como apoyo financiero), y estos respondieron con productos de mala calidad y con tecnología obsoleta procedente de países desarrollados.

Sin competencia, no hubo presión para que los industriales mejoraran sus productos y por ende no invirtieron en investigación para desarrollar tecnología y usarla en sus productos. El proteccionismo provocó además, que los productores ofrecieran mercancía de mala calidad y tecnología obsoleta a precios elevados.

El Estado Benefactor, es un Estado empresario, y es que la Empresa Pública es utilizada por el Bienestarismo como instrumento para llevar a cabo la política de pleno empleo y de desarrollo industrial. La empresa pública además realiza actividades que la iniciativa privada no hace por ser riesgosas, con poca rentabilidad o ser exclusivas del Estado. La Empresa Pública comprende múltiples actividades.

Regresando al caso mexicano, la Empresa Pública incrementó el tamaño del Estado, dio trabajo a personas sin capacidad para desempeñar actividades que requerían personas con cierta preparación, se incrementó la improductividad administrativa, y en muchos casos las empresas estatales generaron lastres, capacidad instalada ociosa y sin avances tecnológicos. El

Estado, además, adquirió empresas con difícil situación financiera en el afán de conservar la planta productiva y el pleno empleo.

El Estado se convirtió en un Estado sobredimensionado, las dependencias y empresas concentraron un gran número de empleados, por lo que la burocracia represento un peso innecesario.

El Estado abarca muchas actividades, administrar los recursos, dar solución a las demandas que hacen los diversos sectores de la población, como el empleo, salud, servicios, etcétera, el Estado debe vigilar las actividades que realizan sus empresas y dependencias y a la gente que labora en ellas, además de vigilar la actividad entre particulares, sin embargo, el Estado Interventor que es sobredimensionado, tiene que realizar estas tareas a gran escala, y en el intento por hacerlo necesita dividirse para abarcar todos los ámbitos, pero no logra cubrirlos, entonces es difícil que pueda realizar sus tareas de manera eficiente. Este Estado es paternalista, porque solo a través de su intervención se realizan obras de carácter social.

Hay un hecho que atañe a los diferentes modelos de Estado, y es que el presupuesto puede ser politizado y se crean lealtades a partidos y líderes, en vez de lealtad a la nación, pero este acontecimiento se presenta en mayor medida en el Estado Benefactor debido a su naturaleza paternalista.

En 1774 surgió el Nacional Monte de Piedad, y fue la primera institución en México que prestaba dinero, esta institución no realizaba sus actividades con fines de lucro, hasta la muerte de su fundador; a partir de entonces, el Monte de Piedad presta sus servicios obteniendo ganancias para sus dueños, y con ésta, toda institución de carácter particular obtiene ganancias por prestar sus servicios.

Las primeras instituciones bancarias en México surgen en 1830 (Banco de Avió), y 1837 (Banco Nacional de Amortizaciones), pero estas fueron de carácter estatal y duraron poco tiempo.

La Banca privada aparece en 1864 con el Banco de Londres y México, que establece un ejemplo, ya que otros particulares fundaron otros bancos. Los dueños de las instituciones bancarias que les facilitaba el hecho de que sus instituciones podían emitir papel moneda, pero había ventajas de unos banqueros sobre otros, ya que a los bancos nacionales (los del D.F.), les era permitido que el papel moneda que emitían circulara por todo el país, lo que no sucedía con los billetes de los bancos regionales, porque los primeros podían tener sucursales en toda la nación y los segundos no podían en el D.F., así hubo la necesidad de crear eventualmente el Banco Central Mexicano, para canjear los billetes de las diversas instituciones.

El negocio bancario dio a sus dueños la oportunidad de obtener grandes ganancias y llegó a tal punto, que el Estado se vio en la necesidad de prohibir a bancos extranjeros que emitieran billetes, e incluso después, intentó crear un Banco Central con la exclusividad de emitir papel moneda, pero es hasta 1928, cuando se funda el Banco de México, no sin la oposición de la iniciativa privada.

Durante los años treinta, los bancos se estancaron y no constituyeron un desarrollo. El mayor financiamiento gubernamental se apoyó en el Banco de México. A partir de entonces la banca mexicana no tuvo cambios significativos, hasta la década de los setenta en que surge la banca múltiple ante la necesidad y temor de los banqueros a los riesgos que implicaba la actividad de cada tipo de institución. (La banca era de diferente índole – banca especializada). Presionaron al Estado para que permitiera el surgimiento de la banca múltiple y así conformaron grupos que afrontaban más fácilmente los problemas surgidos por la propia naturaleza de un banco especializado, así minimizaban los riesgos.

Con el desarrollo estabilizador (estrategia del Estado para industrializar al país en los años sesenta), los empresarios fueron apapachados y se les permitió crecer y hacer prácticamente su voluntad, sin embargo, entre 1970 y 1976 el gobierno de Luis Echeverría y el sector empresarial tuvieron muchas

fricciones y sus relaciones se deterioraron, hecho que José López Portillo intentó minimizar en su sexenio, dando garantías de apoyo a los empresarios, entonces los banqueros consolidaron su poder económico.

Como el grupo Alfa, que poseía más de cien empresas y Banpais: el grupo Peñoles controlaba empresas como Cervecería Moctezuma, parte del Palacio de Hierro y Banca Cremi; el grupo de constructores ICA creció con las concesiones de las obras públicas y el Banco del Atlántico, cementos Tolteca y otras empresas; el grupo VISA que controlaba el 25% de Televisa, empresas como Carta Blanca y Clemente Jacques y era dueño de SERFIN; el grupo Chihuahua controlaba empresas madereras, la radiodifusora Continental y hoteles, era dueño del Banco Conmermex.

Otros grupos más pequeños también contaban con su banco como: Grupo Continental con el Banco Continental, grupo Canadá el Banco Popular, el Grupo Ramírez el Banco Comercial de Monterrey, el grupo Aarón Aáenz parte de Banca Confía.

Los grupos más importantes, BANCOMER, dueño de parte de empresas como: Liverpool, Aurrera, casas de bolsa, Bayer, Toshiba, Frisco, etc.; por su parte, BANAMEX controlaba partes importantes en empresas farmacéuticas,

hoteles como Camino Real, IEM, Purina, Paris-Londres, Nacobre, Sanborns. Texaco, Telmex, Palacio de Hierro, etc.⁷⁴

Los banqueros conformaron en verdad un grupo poderoso y decisor, ya que en ese entonces, acorde con la estructura del Banco de México de Sociedad Anónima, los banqueros influían en las decisiones del instituto central, junto con los encargados de la política monetaria.

Para el final del sexenio de López Portillo, los banqueros abrieron al público cuentas en dólares con su equivalente en pesos, la fuga de capitales llegó a 16 mil millones de dólares y desafiaban al Estado abiertamente, a esta situación finalmente el gobierno de López Portillo respondió con la nacionalización de la banca, los banqueros inconformes consideraron la medida como un grave error, y no les quedó mas que refugiarse en las ganancias de sus empresas.

La banca duró nacionalizada ocho años (1982-1990), un lapso en el que se incrementó el número de empleados a su servicio, generando un lastre, la banca nacionalizada era ineficiente atendida a los movimientos y decisiones de un Estado paternalista, era atrasada tecnológicamente e ineficiente. Fue reprivatizada entre 1990 y 1992, y en manos de particulares sufrió un descalabro más. algunos banqueros cometieron fraudes generando una enorme

⁷⁴ Información encontrada en Carlos RAMÍREZ Revista PROCESO núm 305 Pág. 21 y 22

deuda para el país y desvirtuando al sector, por lo que para la primera mitad de 1999, solo cinco de las dieciocho instituciones bancarias seguían en manos de los accionistas que las adquirieron, para la segunda mitad de este mismo año hubo nuevos cambios debido a que Banca Serfin llegó a la quiebra, y en la actualidad solo cuatro de los bancos pertenecen a los accionistas originales.

En México, la historia de la banca demuestra que la iniciativa privada en las diferentes épocas en las que ha estado a cargo de las instituciones financieras, ha constituido un grupo voraz y ambicioso que antepone sus intereses sin considerar el daño que hace a la mayor parte de la población.

Las prácticas desleales que han realizado los propietarios de las instituciones bancarias antes de su nacionalización y después de su reprivatización, han dado por resultado una enorme deuda que es pagada por la mayoría de los mexicanos, una mayoría que cada vez observa como aumenta su pobreza. El fraude generador de esa gran deuda solo beneficio a los banqueros, ese reducido grupo sin lealtad e irresponsable de sus actos.

El recelo y la desconfianza que han culminado en un clima de linchamiento en el sentir de la población en contra los defraudadores, son consecuencia de la injusticia que se suscita al beneficiar a unos pocos y despojar a muchos, pero ese tipo de sentimientos no solo son para aquellos que integran los poderosos grupos empresariales como el bancario, ya que

también recaen en los integrantes del grupo representante del Estado, que influenciado por el gran poder que ostenta el anterior, plantea y dirige el rumbo que ha de tomar el país.

La falta de compromiso de los ricos y poderosos con la nación, pone en evidencia su ambición incontrolable, por lo que se justifica la intervención estatal en la implantación de leyes claras, y la dureza con que debe de actuar ante los abusos, sin aprovecharse tampoco del poder que da la autoridad, y no paternalizar, el Estado ha demostrado también su ineficiencia en la administración de las instituciones bancarias.

Para Charles Darwin, la evolución significa transformación, pero una transformación que implica adaptación al medio ambiente y por lo tanto progreso, con esta perspectiva, en México quizá ya no podría aplicarse el término de evolución para la banca, a partir de las condiciones que propiciaron su nacionalización, durante su lapso como banca estatal, se contagió del burocratismo e ineficiencia, tecnológicamente no propició el surgimiento de una fuente de información rápida y confiable, en este aspecto la banca mejoró notablemente cuando regreso a manos de particulares en el sexenio de Salinas de Gortari, pero la tecnología era proveniente de países desarrollados (siempre ha sido dependiente); con la reprivatización, la banca fue entregada

nuevamente a la ambición desenfrenada de unos cuantos. La banca ha quitado más al sistema financiero de lo que le ha dado.

Al privatizarse la banca, esta no podía realizar sus actividades basándose en las leyes que la regían, ya que estas eran el sustento de una banca nacionalizada.

Para poder vender había que preparar primero el terreno, así que el primer paso fue el marco jurídico primario, que se constituía, por un lado, en el artículo 28 constitucional, que en su párrafo quinto consideraba a la banca como un servicio exclusivo del Estado, y por otro lado, el artículo 123, que consideraba a los empleados bancarios como empleados del Estado. Así que la propuesta presidencial consistió en la derogación del quinto párrafo del art. 28, y del paso del personal de la banca del inciso B al inciso A, que corresponde a los trabajadores de la iniciativa privada, en el segundo precepto.

La propuesta fue aprobada por el Partido Revolucionario Institucional, que aunque contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados, no era suficiente, porque se necesitaba de dos tercios de toda la Cámara, así que la parte faltante la cubrió el Partido Acción Nacional, que estuvo a favor de la propuesta al igual que el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, los demás partidos conformantes de la LIV Legislatura rechazaron la propuesta, y es que sus argumentos giraban en torno al desequilibrio que

generaría el entregar la banca a un pequeño grupo ambicioso, consideraron que se obedecía a compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional, que no se tomaba en cuenta la opinión de obreros, campesinos y empresarios, pero sí a los líderes de cúpula de estos sectores, que el gobierno hacía compatible el sistema bancario con el de los Estados Unidos. Argumentos que no hacían más que poner en claro cual era la realidad de la banca. Pero las protestas y los intentos por convencer a los legisladores piratas y panistas de rechazar la propuesta fueron en vano, ya que estaba perfectamente trazado el rumbo que habría de tomar el sistema financiero.

La banca es un tema por demás importante, que atañe a los intereses de toda la población aunque no todas las personas tengan acceso al servicio que presta; las propuestas hechas por el gobierno salinista el 2 de mayo de 1990 al Congreso de la Unión, cuyo objetivo era llegar a la privatización de la banca, tuvieron en la visita papal (del domingo 6 al domingo 13 de mayo), un escudo, un distractor para toda la población, ya que el debate cameral se realizó durante la semana en que el Papa visitó ciudades mexicanas. Durante el debate en el Congreso, el Partido de la Revolución Democrática protestó fuertemente, porque dicho debate no se transmitió por los medios electrónicos de comunicación.

En la Cámara de Senadores las cosas fueron muy distintas, porque casi en su totalidad esta Cámara estaba constituida por piratas.

La propuesta fue aprobada finalmente en la Cámara de Diputados en el mes de junio, y al hacerlo se permitió a los particulares acceder a prestar el servicio de banca, así que especularon y defraudaron, dejando como ganancia una deuda superior a 550 000 000 000⁷⁵ de pesos en marzo de 1998. Aspectos similares a los anteriores a la nacionalización bancaria, cosas que colaboradores del gobierno aseguraron no pasarían, e incluso criticaron a quienes se oponían a la reprivatización, como lo hizo el entonces subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez en su libro: *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, incluso dijo: “con la participación de los particulares, no sería necesario canalizar fondos públicos adicionales para la inevitable capitalización y modernización de las instituciones bancarias.”⁷⁶

Las modificaciones al artículo 123 generaron desempleo, al ser los bancos instituciones privadas cambiaron poco a poco a la mayoría de sus trabajadores, se acabaron los sindicatos para estas instituciones. El empleo en

⁷⁵ Cifra basada en datos de: Alvaro DELGADO y Agustín VARGAS *Revista PROCESO* Núm. 1186 Pág. 15

⁷⁶ Guillermo. ORTIZ MARTÍNEZ *La reforma financiera y la desincorporación bancaria* Pág. 72

la banca exige una mayor cantidad de tiempo, pero un fenómeno muy grave es el hecho de que para desempeñar puestos con labores sencillas se exige gente con preparación alta, es muy común encontrar agentes promotores (gente que ofrece el servicio de AFORE de alguna institución), con educación universitaria.

El camino a la privatización siguió su curso, así que el segundo paso dado, fue la modificación del marco jurídico secundario, que consistió en la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para regular las agrupaciones financieras y la Ley del Mercado de Valores.

La Ley de Instituciones de Crédito dio la oportunidad a los particulares de ofrecer el servicio de banca, puso en claro que este servicio se prestaría a partir de su reprivatización como un servicio sujeto a autorización como en Estados Unidos de Norteamérica, la Ley cambio los Certificados de Aportación Patrimonial CAPS por acciones que respondían a la estructura de Sociedad Anónima, con esto se dio a los particulares todas las ventajas, ya que con su estructura jurídica se permitió que una parte (la serie A), además de ser adquirida por los particulares, se pudiese adquirir por el Gobierno Federal por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA, así se dio un mayor apoyo y protección a los particulares.

La ley para regular las agrupaciones financieras dió a los nuevos banqueros la oportunidad de unirse en grupos con facultades para formar grupos que pudieron realizar actividades de diversa índole, como el servicio de banca y casas de bolsa, con esta ley, lo que se permitió fue la conformación de oligopolios, concentrando todavía mas poder en los diversos grupos.

En el caso de la Ley del Mercado de Valores, al permitir que las casas de bolsa fueran líderes de grupos financieros y con un capital social similar al de los bancos, se dio libertad a estas para influir y manipular el mercado de valores, incrementar su capital e influir en el rumbo del sistema financiero.

El giro que dio el gobierno de 180° en la política financiera solo puso en evidencia que su manera de actuar respondió a necesidades de un conjunto de hombres poderosos y a las instrucciones que dictaban y siguen dictando los poderosos organismos internacionales, sin tomar en cuenta a la mayor parte de la población, siendo que debería ser prioritaria su opinión.

Los cambios realizados al marco jurídico cumplieron todos los requisitos de legalidad que se exigían para que la privatización de las instituciones bancarias pudieran llevarse a cabo, pero no cumplieron con los requisitos que la mayoría de los mexicanos exigieron y exigen para dar legitimidad a una acción gubernamental, porque ha quedado comprobado que el gobierno actúa de manera independiente a la voluntad nacional.

Modificadas las leyes que regulaban la actividad bancaria, no había obstáculo más que impidiera al Estado vender las instituciones bancarias, así que el proceso comenzó con la sexta reunión de la banca en Ixtapa Zihuatanejo en agosto de 1990.

Para el 4 de septiembre de ese mismo año, el Ejecutivo Federal estableció las bases para privatizar las Sociedades Nacionales de Crédito, las instituciones de banca múltiple y la creación del Comité de Desincorporación Bancaria.

El día 25 del mismo mes de septiembre, el Comité ya constituido, publicó dos documentos para detallar las características del proceso de venta, el primero estableció las etapas del proceso de desincorporación que aseveró podrían realizarse de manera simultánea, estas fueron: la valuación de las instituciones, el registro y autorización de los posibles adquirentes y la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal. El otro documento fue parte del primero, ya que se trató del Registro y autorización de los interesados.

LA PRIMER ETAPA. La valuación de las instituciones. En esta se realizó una valuación del estado de las 18 instituciones bancarias, la valuación fue a cargo de consultores externos, aunque las instituciones hicieron una valuación

propia, no fue hecha por los propios bancos, sino que también contrataron consultores externos.

LA SEGUNDA ETAPA. Registro y Autorización de los posibles adquirentes. El Comité de Desincorporación Bancaria designó a una Secretaría Técnica la inscripción de los aspirantes de los que analizó y autorizó a algunos para acceder a las subastas.

LA TERCERA ETAPA. Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las instituciones de banca múltiple. La información obtenida en la 2ª etapa permitió organizar la manera en que se realizarían las subastas de las instituciones, las subastas fueron realizadas al valorar las protestas que los interesados presentaron en las fechas que designó el Comité, así se realizaron 18 subastas correspondientes a 6 paquetes que conformaron los bancos, la primer subasta se realizó el 7 de junio de 1991 y la última el 5 de julio de 1992.

El proceso de reprivatización bancaria llegó a su fin oficialmente el 16 de julio de 1992, en un evento realizado en el Auditorio Nacional, encabezado por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari.

El gobierno mexicano decidió privatizar la banca argumentando una modernización del sistema financiero, pero lo hizo porque había coerción interna y externa para realizarlo, la interna fue hecha por empresarios y la

externa por organismos internacionales, los hombres del Estado habían adquirido compromisos y siguen adquiriéndolos al aceptar ayuda económica a cambio de obediencia y apoyo a los dictámenes que realizan dichos organismos. Así que con la privatización, el gobierno realizó un proceso muy especial, ya que entre las presiones externas se encontraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el sistema bancario mexicano no estaba acorde con las reglas que se querían establecer en el TLC en cuanto a los Servicios Financieros, así que para el caso de las instituciones de banca el gobierno a través de la S.H. y C.P. creó el Comité de Desincorporación Bancaria exhibiendo la urgencia de homologar el sistema bancario mexicano con el de los otros dos países socios en el tratado comercial, hay que mencionar que ninguna de las instituciones estatales privatizadas hasta el caso de las bancarias habían necesitado de un cuerpo colegiado que se encargara de sus procesos en particular, ya que todos los procesos de venta en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari estuvieron a cargo de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, y de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

El proceso de desincorporación bancaria a partir del evento realizado en Ixtapa Zihuatanejo al evento en el Auditorio Nacional duró casi dos años.

La velocidad en la enajenación bancaria fue extraordinaria, debido a que los últimos detalles del TLC se realizaban, a la vez que se realizaban las últimas ventas, entonces no hubo obstáculo alguno que impidiera la firma de conformidad entre los tres países.

En agosto de 1990 al ser realizada la 6ª reunión de la banca, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe dió a conocer los 8 principios que serían la base del proceso; aquí son analizados los resultados de estos.

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.

Tecnológicamente sí es más eficiente el sistema financiero, aunque hay que destacar que la tecnología que emplea es extranjera y por lo tanto depende de los avances tecnológicos de los países industrializados, avances que en México no se han dado y hay que recordar que en el debate en la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional, que votó a favor de la propuesta presidencial, argumentó que con la banca privada la tecnología nacional referente al ramo se desarrollaría; la atención a los usuarios del servicio de banca ha mejorado, pero al costo de una fuerte carga de trabajo y mal remunerado al personal que lo realiza.

En cuanto a la competitividad, la banca ha visto aumentar la cantidad de instituciones nuevas, sin embargo, otras instituciones que estaban después del proceso de reprivatización han desaparecido, las instituciones muy pequeñas, con facilidad se ven en problemas financieros y son absorbidas (como el Banco del Atlántico por Bital), por otras más grandes que reducen el tamaño del mercado, conformando oligopolios e incrementando el poder de grandes instituciones como Banamex y Bancomer.

2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.

La misma Ley de Instituciones de Crédito sólo permite que aquellos que, poseedores de las series A y B sean quienes decidan el rumbo que toman los bancos, así que aunque haya muchos inversionistas, sobre todo en el caso de los bancos más grandes, el poder y control se concentre en unos pocos que son los integrantes más ricos.

3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.

La banca se ha visto envuelta en una gran cantidad de problemas para capitalizarse, se ha visto en la necesidad de asociarse para inyectar inversión que en ocasiones han terminado en fusiones, dando lugar a oligopolios, además, ¿dónde ha quedado la calidad moral y el compromiso?, si una de las instituciones más grandes, SERFIN, que terminó quebrando en la segunda mitad de 1999, se mantenía con un capital en el que más del 70% se conformaba con impuestos diferidos (capital que se le debe a la S.H.C.P. y no se le ha entregado), y la minoría la conformaba capital financieramente sano.

4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.

La banca mexicana ha necesitado de rodearse de socios comerciales para continuar representando una opción atractiva a los ahorradores, pero este proceso a significado negociaciones con tales socios que ponen sus condiciones para inyectar su capital, entonces en mayor medida, han ido tomando más control en las instituciones.

5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.

Aunque han surgido instituciones bancarias, estas son muy pequeñas y con poco crecimiento, cosa muy distinta a lo que sucede con las instituciones grandes, que con la publicidad entran en el pensamiento de los ahorradores, lo

que ocasiona un obstáculo de competencia para las instituciones pequeñas que entonces buscan el mercado que se encuentra centralizado.

6. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.

El gobierno obtuvo por la venta de los bancos 36 472 860 000 que destino al igual que lo obtenido de la venta de otras empresas estatales, al pago de la deuda pública, sin embargo, el rescate bancario, años después de la reprivatización, generó una deuda de más de 550 000 000 000 de pesos a marzo de 1998, es decir, más de 14 veces lo obtenido por la venta de las instituciones de banca múltiple. Además, en la reciente auditoría hecha por M. Mackey al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), considero que la venta de los bancos fue cara.

7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.

Las instituciones de banca en su mayoría fueron adquiridas por grupos financieros quedando así en una situación de propiedad similar a la anterior a la nacionalización en donde los grupos financieros controladores de empresas de diversa índole consolidaban su poder con un banco entre sus filas.

8. Proporcionar las sanas prácticas financieras y bancarias.

Este principio fue el que menos se cumplió, y como se ha venido señalando en este análisis las prácticas financieras y bancarias fueron deshonestas y fraudulentas, muy lejanas a este octavo principio.

De los ocho principios sólo algunos se cumplieron pero en una pequeña medida, y otros no pasan de ser buenas intenciones. El proceso de desincorporación bancaria sólo dió paso a un rápido deterioro del sistema financiero del país, enriqueciendo a algunos y empobreciendo a la mayoría.

México necesita una conjunción de ideas, es decir, para el manejo de las diversas políticas, ya sean sociales, económicas, etc. el Estado mexicano debe adoptar lo mejor de cada teoría sin importar la tendencia de estas, las ideas deben adaptarse al país y no este a las ideas. En un afán de delegar la responsabilidad financiera en los particulares como banqueros, el Estado terminó ayudándolos y absorbiendo las responsabilidades de sus errores, así que el Estado, queriendo dejar de ser banquero se convirtió en el mayor, ya que intervino instituciones y adquirió una gran cantidad de capital social de los bancos vía FOBAPROA, según lo señalado en la Ley de Instituciones de Crédito.

Por otro lado el Estado no debe renunciar al servicio de banca y Crédito, a razón de contar con la experiencia y capacidad técnica para manejar una o más instituciones, compitiendo con las instituciones privadas, ya que ahora cuenta con la tecnología, y es que tiene la oportunidad de hacerlo con la infraestructura de SERFIN, demostrando que puede organizar y dirigir instituciones eficientes y sólidas. El Gobierno Federal llena todos los requisitos legales para acceder a prestar el servicio de banca y crédito, tanto en lo dispuesto en las leyes nacionales que rigen la actividad, como en el Tratado de Libre Comercio.

El gobierno mexicano debe marcar límites para las instituciones en el mercado bancario y es que actualmente la banca comercial tiene un perfil oligopolico, con esta medida se constituiría un mercado competitivo. Es necesario además, que el gobierno contemple en las leyes correspondientes, que los banqueros deben ser responsables de las acciones realizadas en sus instituciones. Se debe proteger a los ahorradores y no solo a los dueños de la banca comercial, así que las leyes deben ser muy claras y minuciosas, previendo y adelantando situaciones que pongan en riesgo el sistema bancario (debe recordarse que el individuo fácilmente cae en una conducta egoísta).

Entre las soluciones que intentan aliviar la situación bancaria, esta elevar el empleo, reactivar la planta productiva y la economía, pero en

realidad, estos son objetivos y no soluciones, lo que hace falta es imaginar y plantear el camino para alcanzarlos, para esto, sería importante tomar en cuenta a la sociedad civil porque expondría sus punto de vista y se podrían realizar planes acordes con las necesidades de los miembros de dicha sociedad, por ejemplo, estos tres objetivos serían alcanzados de una manera gradual si se reduce la deuda de empresas pequeñas y medianas, ya que en estas laboran la mayoría de los trabajadores del país.

CRONOGRAMA DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA

<p>2 de mayo de 1990</p> <p>Presenta el Poder Ejecutivo al Legislativo la propuesta para modificar los artículos 28 y 123</p>	<p>27 de junio de 1990+</p> <p>Reforma a:</p> <p>Art. 28 Constitucional</p> <p>Art. 123 Constitucional</p>	<p>18 de julio de 1990+</p> <p>Nueva Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Instituciones de Crédito • Ley para regular las agrupaciones financieras <p>Reforma a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley del Mercado de valores
<p>Agosto de 1990</p> <p>6ª Reunión Nacional de la banca.</p> <p>Los 8 principios</p>	<p>4 de septiembre de 1990</p> <p>Expedición del acuerdo en el que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establecen los principios y bases para privatizar las Sociedades nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple • Creación del Comité de Desincorporación Bancaria 	<p>25 de septiembre de 1990</p> <p>El Comité de Desincorporación Bancaria público dos documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las Bases Generales del Proceso 2. Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados

+ Fecha correspondientes a su publicación en el D.O.F.

* Fecha de la presentación de posturas de interesados

CRONOGRAMA DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA

<p>OCT1990 / MAY 1991</p> <p>Ejecución de las dos primeras etapas del proceso de desincorporación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La valuación de las instituciones. 2. Registro y autorización de los posibles adquirentes. 	<p>Junio 1990</p> <p>Inicio de la tercera etapa: Enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las instituciones de Banca Múltiple.</p>	<p>7 de junio de 1991*</p> <p>1er paquete</p> <p>Multibanco Mercantil de México</p>
<p>14 de junio de 1991*</p> <p>1er paquete</p> <p>Banpaís</p>	<p>21 de junio de 1991*</p> <p>1er paquete</p> <p>Banca Cremi</p>	<p>2 de agosto de 1991*</p> <p>2do paquete</p> <p>Banca Confia</p>

CRONOGRAMA DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA

<p>9 de agosto de 1991*</p> <p>2do paquete</p> <p>Banco de Oriente</p>	<p>16 de agosto de 1991*</p> <p>2do paquete</p> <p>Banco de Crédito y Servicio</p>	<p>23 de agosto de 1991*</p> <p>2do paquete</p> <p>Banco Nacional de México</p>
<p>25 de octubre de 1991*</p> <p>3er paquete</p> <p>Bancomer</p>	<p>8 de noviembre de 1991*</p> <p>3er paquete</p> <p>Banco BCH</p>	<p>24 de enero de 1992*</p> <p>4to paquete</p> <p>Banca Serfin</p>

CRONOGRAMA DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA

<p>7 de febrero de 1992*</p> <p>4to paquete</p> <p>Multibanco Comermex</p>	<p>1 de marzo de 1992*</p> <p>4to paquete</p> <p>Banco Mexicano Somex</p>	<p>27 de marzo de 1992*</p> <p>5to paquete</p> <p>Banco del Atlántico</p>
<p>3 de abril de 1991*</p> <p>5to paquete</p> <p>Banca Promex</p>	<p>10 de abril de 1991*</p> <p>5to paquete</p> <p>Banoro</p>	<p>9 de junio de 1992+</p> <p>Reforma a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de instituciones de Crédito • Ley para regular las agrupaciones financieras

CRONOGRAMA DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN BANCARIA

<p>12 de junio de 1992*</p> <p>6to paquete</p> <p>Banco Mercantil del Norte</p>	<p>26 de junio de 1992*</p> <p>6to paquete</p> <p>Banco Internacional</p>	<p>3 de julio de 1992*</p> <p>6to paquete</p> <p>Banco del Centro</p>
<p>16 de julio de 1992</p> <p>Conclusión del Proceso de Desincorporación Bancaria En el Auditorio Nacional</p>		

BIBLIOGRAFÍA

- 1 ARGUEDES, Sol. **El estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?.** Mundo, México 1990
- 2 AYALA ESPINO, José. **Límites del Estado. Límites del mercado.** Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México, 1992
- 3 AYALA ESPINO, José. **Economía Pública / Una guía para entender al Estado.** 1ª ed. 1997 Facultad de Economía UNAM México
- 4 AYALA ESPINO, José. **Mercado Elección Pública e Instituciones / Una revisión de las teorías modernas del Estado.** 1ª ed. 1996 Facultad de economía UNAM, 1996 Miguel Angel Porrúa México
- 5 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo y Democracia.** F.C.E. 1ª ed. 1985
- 6 BORJA MARTÍNEZ, Francisco. **El nuevo sistema financiero mexicano.** 1ª ed. 1992 F.C. E. México
- 7 BUCHAHAN, James M. y TULLOK, Gordon. **El cálculo del consenso.** Editorial: Espasa-Caspe España 1980
- 8 CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. **México La disputa por la Nación.** México Siglo XXI 1981 7ª ed.
- 9 CROZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno.** F.C.E. 2ª ed. 1992 México.
- 10 FARFAN, Guillermo. Capital, trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado. Esthela Gutiérrez Garza (coor.) **Testimonios de la crisis del Estado de Bienestar.** Siglo XXI México.
- 11 FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey and HAMNETT, Chris. **Shrinking the State.** Unversity Cambridge 1999 United Kingdom
- 12 GUTIÉRREZ S. Elias y RIVES S. Roberto. **La constitución mexicana al final del siglo XX.** 2ª ed. 1995 Las líneas del mar S.A de C.V.
- 13 HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio. **Empresarios, Banca y Estado Conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982.** Ed. Miguel Angel Porrúa México 1988 1ª ed.
- 14 KAMERMAN, Sheila. y KAHN, Alfred. **La privatización y el Estado benefactor** 1ª ed. En español 1993 F.C.E. México
- 15 LAGUNILLA IÑARRITU, Alfredo. **Historia de la banca y moneda en México.** Ed. Jus México 1981
- 16 MANERO, Antonio. **La revolución bancaria en México.** 1ª ed. 1957 Ed. Talleres gráficos de la nación 1957

- 17 OFFE, Claus. **Contradicciones del Estado de Bienestar**. Barcelona CONACULTA-Alianza Editorial, 1990
- 18 ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. **La reforma financiera y la desincorporación bancaria / Una visión de la modernización de México**. 1ª ed. 1994 F.C.E. México
- 19 QUIJANO, José Manuel. **La banca: Pasado y Presente / Problemas financieros mexicanos**. México 1983 1ª ed. Centro de investigaciones y docencia económica. CIDE.
- 20 ROGOZINSKI, Jacques. **La privatización de empresas paraestatales**. 1993 1ª ed. 1993.
- 21 RUIZ DUEÑAS, Jorge. **Empresa Pública. Elementos para el examen comparado**. F.C.E.- SEMIP, 1988 México
- 22 SHIRLEY, M **Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo Empresa Pública**. Vol. 2 INAP 1986, México
- 23 SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio **Ley de Instituciones de Crédito Antecedentes y Comentarios** 7ª ed. Porrúa México 1997
- 24 SWARY Itzhak y TOPF Barry. **La Desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada**. F.C.E. 1993 México
- 25 TELLO, Carlos. **La nacionalización de la banca en México** Ed. Siglo XXI México 1984
- 26 THERBORN, Goran. Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio. Rafael Muñoz de Bustillo (compilador) **Crisis y Futuro del Estado de Bienestar**. Madrid, Alianza Editorial 1989
- 27 UVALLE, Ricardo. **La transformación del Estado y la administración Pública en la sociedad contemporánea**. 1997 Editado por: Universidad Autónoma del Estado de México

HEMEROGRAFÍA

- 1 ARRAZOLA MANTEROLA, Diego. American Express le entra al tratado. Expansión núm. 603 Noviembre de 1992
- 2 BAZDRESCH PARADA, Carlos. "El futuro de la privatización". El Economista Mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas Julio-Septiembre de 1993.
- 3 CARDENAZ CRUZ, Francisco. Pulso Político. El Universal 3 de febrero de 1990
- 4 CHAVEZ, Elías. "Exultación en la tribuna, frente a la indignación empresarial y duda de priistas" Revista: **Proceso** Núm. 305 6 de Septiembre de 1982. Director General: Julio Scherer García
- 5 CORREA, Raúl. Planea AN que el gobierno venda más empresas. El Universal 9 de febrero de 1990
- 6 GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Constitución y ordenación del Estado". Mercado de Valores. Núm. 34, año XLI. México, 1981
- 7 IBARRA, María Esther. Aún bien tratados por el gobierno los empresarios han sido permanentemente exigentes. PROCESO núm. 305 6 de septiembre de 1982 Pág. 22
- 8 OPPENHEIM, Charles H. Hemos jugado un papel constructivo en México. Expansión núm. 590 Mayo 1992
- 9 RAMIREZ, Carlos. "La nacionalización de la banca, respuesta a la demanda popular" Revista: PROCESO Núm. 305 6 de Septiembre de 1982. Director General: Julio Scherer García
- 10 RAMRÉZ, Carlos. Los Barones del dinero perdieron el centro de su poder. PROCESO núm. 305 6 de septiembre de 1982 Pág. 20
- 11 Folleto: FOBAPROA / Protección al ahorro. Publicado por: Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV. Enero de 1999
- 12 Tratado de Libre Comercio. Capitulo XIV Servicios Financieros Vol. 2 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial SECOFI 1992
- 13 Diario Oficial de la Federación 27 - JUN - 1990
Director: Jorge Esquerro L.
- 14 Diario Oficial de la Federación 18 - JUL - 1990
Director: Jorge Esquerro L.
- 15 Diario Oficial de la Federación 5- SEP-1990
Director: Jorge Esquerro L.
- 16 Diario Oficial de la Federación 25-SEP-1990
Director: Jorge Esquerro L.

- 17 Diario Oficial de la Federación 9 - JUN - 1992
Director: Amado Vega R.
- 18 Diario Oficial de la Federación 14 - JUL - 1993
Directora: Guadalupe Pérez Miranda
- 19 Diario Oficial de la Federación 15 - JUL - 1993
Directora: Guadalupe Pérez Miranda
- 20 Diario Oficial de la Federación 23 - JUL - 1993
Directora: Guadalupe Pérez Miranda