

## ANTECEDENTES

En enero de 1921, a tan sólo unos cuantos meses de tomar posesión de la Presidencia el general Álvaro Obregón, se expidió un decreto con el fin de rehabilitar a los bancos que estuvieran en situación de seguir operando. De acuerdo con ese decreto, los bancos, cuyo activo excediera al pasivo en más del 10%, quedarían desincautados, recuperando su personalidad jurídica para así poder continuar en forma independiente su operación. Los que quedaran por abajo de ese límite, entrarían en liquidación administrativa o judicial. Posteriormente, medidas de corte semejante se adoptaron a fin de promover la rehabilitación de los pocos bancos hipotecarios y refaccionarios que existían.<sup>1</sup>

Setenta y tres años más tarde, después de un alto contraste entre recuperación y crisis financieras, las condiciones económicas mundiales y los hechos políticos del país —tales como los errores de diciembre—, sembraron nuevamente una grave convulsión que provocó el desastre financiero de 1994, el cual dejó en quiebra técnica a más de 13 bancos nacionales. El gobierno federal decidió llevar a cabo el rescate bancario en 1995, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mediante una serie de acciones tendentes a contraer a través de dicho fondo los pasivos de los bancos que, en opinión de diversos especialistas, fue la peor opción viable emprendida por las autoridades financieras del país.

En efecto, José Luis Calva<sup>2</sup> señala que si bien los programas de saneamiento bancario instrumentados por las autoridades fi-

1 Manero, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y fundación*, México, Banco de México, 1993, p. XVII.

2 Calva, José Luis, "FOBAPROA: una alternativa de solución", *Revista Latinoamericana*

nancieras para evitar que el sistema financiero se colapsara no fueron la peor de las opciones, simplemente porque la peor opción era no hacer nada; es evidente que los rescates bancarios realizados mediante los pagarés del FOBAPROA fueron una de las peores opciones, ya que la venta a precio de regalo de los bancos intervenidos y saneados a un alto costo, estaba contraindicada al realizarse en las peores condiciones de mercado para bancos y para activos bancarios.<sup>3</sup>

De tal suerte

...se decidió realizar trece intervenciones y no declarar una sola quiebra. El FOBAPROA tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69,833.6 millones de pesos (mdp), y adicionalmente aportó 11,348.1 mdp, capital necesario para que pudieran seguir operando y venderse como un negocio en marcha.<sup>4</sup>

En realidad, el origen de no pocos de los más sonados fracasos bancarios en el mundo ha provenido porque los banqueros tienden a olvidar que no es su patrimonio personal ni el del banco ofrecido en préstamo a su clientela, sino el ahorro de la sociedad y al confiarles sus ahorros, indirectamente la propia comunidad ha puesto en sus manos el ejercicio de una función de inmensa relevancia económica: la de procurar una asignación eficiente de los recursos financieros. De ahí la importancia porque los banqueros hagan un esfuerzo en buscar una efectiva diversificación de sus riesgos y, sobre todo, evitar que la intermediación credi-

de Economía, Problemas del Desarrollo, México, año 1, vol. 29, julio-septiembre de 1998, p. 55.

3 El mismo autor señala que la revista *The Economist* ha puesto a México como ejemplo “de lo que no debe hacerse en estos casos”, *ibidem*, p. 56.

4 Ebrard Casaubón, Marcelo, “FOBAPROA: La oportunidad perdida”, Székely, Gabriel (coord.), *FOBAPROA E IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, pp. 41 y ss.

ticia se contamine o sea influida por intereses personales o por razones extrabancarias.<sup>5</sup>

Es experiencia muy probada en materia de crédito que evaluar la situación económica de un solicitante requiere no sólo de verificar el monto de los pasivos, sino su nivel de apalancamiento general —algo que durante el primer lustro de la década de los noventa no se tomó en consideración—, para permitir el flujo de créditos a mediano y largo plazo, al tiempo que las garantías y colaterales ofrecidas en lo general no respaldaban los préstamos otorgados por los bancos, generando una cartera deteriorada y frágil; como el caso de Banca Unión, la cual contaba con 199 créditos a enero de 1995 por una cantidad superior a los 19 mil millones de pesos.<sup>6</sup>

En este documento, *Aspectos legales y económicos de la banca en México*, se pretenden plasmar, desde un punto de vista jurídico, las acciones realizadas por las diferentes autoridades e instituciones bancarias cuya consecuencia fue la crisis financiera de 1994, además de intentar una explicación, de los aspectos económicos causantes del origen del colapso bancario.

Como se sabe, los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan la rectoría económica y el sistema financiero mexicano; el artículo 25 señala:

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

Es preciso indicar que el sistema financiero mexicano está subordinado a la Rectoría Económica del Estado, lo cual implica

5 Manero, Antonio, *op. cit.*, p. XVIII.

6 Ebrard Casaubón, Marcelo, “FOBAPROA: La oportunidad perdida” ... *cit.*, p. 41.

concomitantemente la conducción del desarrollo nacional y, de manera exclusiva, las áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo, generación de energía nuclear y electricidad; el desarrollo de las actividades prioritarias, como ferrocarriles y la comunicación vía satélite, etcétera.

Para lograr eficientemente la rectoría del desarrollo nacional, el Estado mexicano cuenta con un Banco Central autónomo<sup>7</sup> en el ejercicio de sus funciones y en su administración, con el objeto de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.<sup>8</sup>

Así, el ejercicio exclusivo de la banca por el Estado se realiza a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, sin que ello implique de ninguna manera un monopolio, dado que el propio Estado asume esa función, tanto para dar seguridad jurídica como uniformidad.<sup>9</sup>

Para desempeñar tal actividad, el Ejecutivo se apoya en una dependencia de la administración pública federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta cuenta con facultades de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del desarrollo del sistema bancario del país, a la vez que ejercita atribuciones en materia de seguros, fianzas, valores; asimismo de organizaciones y actividades auxiliares de crédito, que seguramente por errores irreversibles en cuanto a la aplicación de programas macroeco-

7 La exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 18 de mayo de 1993, señalaba como otra de las bondades de la reestructuración de un Banco Central: “La existencia de un Banco Central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el Banco Central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias, pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento”.

8 Artículo 2o. de la Ley Orgánica del Banco de México.

9 Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nómicos de ajuste en los esquemas financieros, fue la que mayor responsabilidad asumiera en la crisis bancaria de 1994.

El Banco Central, en unión con las demás autoridades competentes, se encuentra constitucionalmente autorizado para regular, tanto los cambios como la intermediación y los servicios financieros, contando desde luego con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia.<sup>10</sup>

No escapa de la regulación bancaria el hecho de que la Constitución establece, en el párrafo 7 del artículo 28,<sup>11</sup> “los funcionarios o encargados de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político”, conforme con lo dispuesto en el artículo 110 de la ley cimera, por algún delito de orden patrimonial cometido en agravio de la Institución, así como también conforme con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>12</sup> circunstancia que estimula la confianza en la banca mexicana, la cual ha sido gravemente lesionada en los últimos años, aspecto que se tocará en forma muy superficial por desbordar el tema central propuesto.

En este contexto, se procurará desglosar el sistema bancario mexicano el cual se ha ido transformando de acuerdo con los acontecimientos políticos, sociales y tecnológicos que le son propios, pero, en esta ocasión, con mayor profundidad y haciendo énfasis en las atribuciones de las distintas autoridades bancarias,

10 Artículos 1o. y 10 de la Ley del Banco de México.

11 Artículo 28: ...La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (*sic*). Las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político conforme con lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

12 Artículos 9o.-24 de la Ley del Banco de México.

ya que por no haber sido lo suficientemente ejercidas y en muchas ocasiones omisas en su cumplimiento, se propició la crisis bancaria y el rescate financiero que ha dejado un saldo negativo y un desgaste importante de las instituciones.