

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA BANCA EN MÉXICO 17

- I. Banca privada (1897-1982) 19
- II. Banca nacionalizada o banca pública (1982-1990) . 21
- III. Banca pública burocrática (1988-1990) 31
- IV. Banca reprivatizada (1990) 31

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA BANCA EN MÉXICO

El sistema bancario en México es el resultado de una larga y penosa experiencia a través de la cual se fueron estructurando diversas organizaciones que se ajustaron a las necesidades cambiantes de cada una de las etapas sociales que vivimos a través de nuestra historia.²²

Por su importancia e interés se hará referencia a la época del México independiente; no obstante, durante La Colonia existieron bancos que en general, tuvieron una organización de carácter mercantil, reglamentado por las ordenanzas de Bilbao.

En efecto, a partir de la independencia de México,²³ empiezan a existir los primeros vestigios de actividad financiera; el principal antecedente de la banca en México fue el Banco de Avío, éste fue una creación de Lucas Alamán,²⁴ en octubre de 1830.

22 Quintana Adriano, E. Arcelia, *Las cédulas hipotecarias rurales*, tesis profesional, México, UNAM 1969, p. 1.

23 Se pueden mencionar algunos antecedentes de actividad bancaria en el siglo XVIII, tales como el Banco de San Carlos, estableciéndose al año siguiente en la Nueva España y demás colonias. Tenía por objeto facilitar el comercio y los negocios para integrar su capital en la Nueva España, tomaron de las cajas indígenas la cantidad de 134,000 pesos el cual nunca fue retribuido, quebrando dicho banco en 1829. Véase también Lemus García, Raúl, *El crédito agrícola y su evolución en México*, México, 1949, p. 57; citado por Quintana Adriano, E. Arcelia, *Las cédulas hipotecarias rurales*, tesis profesional, UNAM 1969, pp. 27 y 28. También se pueden tomar en cuenta el Banco de Avío de Minas de 1783 y el Banco de Monte de Piedad del 2 de junio de 1774.

24 Quien fuera ministro de Relaciones Exteriores en el periodo de Bustamante y seriamente acusado de haber participado en la ejecución de Vicente Guerrero.

Dicho Banco tenía como objetivo autorizar a sus directores el suministro de capital a personas y compañías que emprendieran negocios deseables garantizados de los fondos adelantados.²⁵

Naturalmente, los directores del Banco no tenían autoridad para alterar la tasa de interés establecida por ley; pero sí tenían facultades discrecionales sobre los plazos, puesto que el estatuto simplemente establecía que ellos fijarían “un término regular para su reintegro”. En la práctica, aunque el plazo más largo concedido fue de 9 años, a la mayoría de los prestatarios se les daban cinco o seis años, esto indica que los directores se comprometieron a seguir una norma de rotación lenta del capital, y que indiscutiblemente moderaría el efecto del Banco sobre la economía.²⁶

El Banco del Avío operó durante doce años y fue extinguido por un decreto del presidente Santa Anna, en 1842, esgrimiendo que nunca pudo integrarse su capital. En 1837 se funda el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, quien debía controlar el valor nominal de la misma. En 1841, el general Santa Anna cerró esta institución, al no cumplir con su cometido. En 1857, el general Ignacio Comonfort concesionó a los señores Ligar de Libessart, para establecer el Banco de México, éste podía emitir billetes por un periodo de diez años. En 1864 se funda en México una sucursal del Banco Inglés el cual fue considerado el primer banco emisor. En 1881, el Nacional Monte de Piedad es autorizado para practicar operaciones de depósito y descuento.

25 Potash, Robert A, *El Banco de Avío de México: El fomento de la industria 1821-1846*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 98 y ss.

26 *Ibidem*, pp. 109 y ss. El autor señala que la propuesta de Alamán, para crear el Banco de Avío, fue en su época una figura precursora, pero la Cámara de Diputados la encontró demasiado radical, dado que pretendía autorizar a la “junta” para formar, por cuenta del mismo Banco, las empresas industriales que juzgara convenientes para el fomento de los ramos que tuvieran importancia para la nación, además de que se solicitaba autorización para dar los capitales de habilitación con las condiciones que se juzgaran equitativas, sin limitarse al 5% de rédito, sino tomando un interés por el Banco en las empresas que se formaren, siempre que los empresarios no pusieran capital propio y pidieran al Banco la totalidad del que hubieran de invertir en los proyectos correspondientes.

En 1910, se encontraban operando en México 24 bancos de emisión.²⁷

I. BANCA PRIVADA (1897-1982)

Como se señaló, para los efectos de este trabajo, se considera que la primera etapa de la banca privada surgió en 1897, éste fue el año en que se publicó la primera Ley de Instituciones de Crédito, hasta el año de 1982, fecha en que se expide el decreto de nacionalización de la banca.

Aun así, Antonio Manero²⁸ señala que proliferaron los bancos de emisión a partir de 1884 en nuestro país, antes de la expedición del mencionado cuerpo normativo.

Durante esta primera etapa, la banca estuvo conformada por sociedades de crédito; cada una de ellas se encontraba dedicada a una actividad determinada, tal como banca de seguros y fianzas, préstamo hipotecario, inversión, depósito, de ahorro, etcétera.

Derivado de las operaciones efectuadas por las instituciones de crédito, surgieron autoridades especiales, cuya finalidad fue la de evitar confusiones en las distintas operaciones y transacciones bancarias.

En esta etapa, la legislación tiende a organizar el control de la actividad bancaria. También se presenta la idea de extensión del crédito mediante la creación de bancos que otorgan créditos refaccionarios y se contemplan aquellos que realizan operaciones respecto de fideicomisos.

De la legislación de esta etapa, resalta el reconocimiento a los grupos financieros al considerarlos como intermediarios entre la banca especializada y la banca múltiple, la extensión a nivel internacional de la banca mexicana mediante el establecimiento de sucursales y agencias en el extranjero y la consolidación, incor-

27 Quintana Adriano, E. Arcelia, *Las cédulas... cit.*, pp. 1 y ss.

28 Manero, Antonio, *op. cit.*, p. 23.

poración y diversificación de las operaciones, así como de servicios de banca múltiple.

Cabe destacar que el movimiento revolucionario generó una serie de calamidades para el sistema financiero mexicano, puesto que muchas instituciones bancarias quebraron a partir de 1912, y con este motivo se creó la Comisión de Cambios y Moneda, surgiendo una serie de préstamos forzosos que hicieron los gobiernos posrevolucionarios, lo que obligó a los bancos a emitir billetes sin ninguna garantía.

Bajo esos antecedentes la reforma bancaria de México se inició en 1913 y culminó en 1925; para ello se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, de 1915, y se declaró la caducidad de las concesiones de la mayor parte de las instituciones bancarias en 1915.

Las principales leyes del sistema bancario mexicano durante esta primera etapa fueron:

- A) Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (16 enero de 1925).
- B) Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (29 noviembre de 1926).
- C) Ley General de Instituciones de Crédito (29 junio de 1932).
- D) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (31 mayo de 1941).

Se puede señalar que hasta antes de la nacionalización, la banca en su conjunto era un fuerte canalizador de operaciones crediticias y de viabilidad de proyectos para la industria nacional.

Por otra parte, el Estado, a través de la banca, tenía la labor de conjuntar la realización de obras y servicios, captar impuestos, generar y obtener créditos, manejar inversiones e instrumentos de deuda, capitalizar inversiones y pagar sus obligaciones.

II. BANCA NACIONALIZADA O BANCA PÚBLICA (1982-1990)

A mediados de los años setenta, cuando México se había convertido en un importante exportador de petróleo, un 60% de los ingresos por exportaciones de México procedían del petróleo.²⁹

Al comenzar la recesión mundial en 1991 bajo la demanda del petróleo; el gobierno mexicano cometió el “peor error posible”, al no bajar inmediatamente el precio de su petróleo ante la cada vez más débil demanda

...y tuvo que endeudarse en el extranjero para compensar la consiguiente caída en sus ingresos petrolíferos. Las reservas exteriores del Banco de México bajaron al tiempo que los mexicanos, cada vez más nerviosos por una posible devaluación del peso, cambiaron pesos por dólares.³⁰

El efecto que recibió México como consecuencia de los choques externos en la caída de los precios del petróleo propició que se agudizara la crisis económica del país; los bancos grandes y pequeños se vieron en necesidad de abandonar su actividad en aras de salvaguardar el interés nacional.

Agustín F. Legorreta describe los sucesos previos y posteriores a la nacionalización de la banca:

Tras la estrepitosa caída de los precios del petróleo, sumada ésta al despilfarro de los recursos muy cuantiosos que el país había recibido vía endeudamiento y exportaciones de hidrocarburos, circuló el rumor de que el presidente había decidido que México, Brasil y Argentina debían formar un bloque para confrontar a la banca internacional, declarando la mora en el pago de sus pasivos.

29 Krugma, Paul R. *et al.*, *Economía internacional, teoría y política*, 3a. ed., traducción de Joaquín Turmo Garuz, España, McGraw-Hill, 1995, pp. 841 y 842.

30 *Ibidem*, p. 842.

Alarmado por la insensatez de la idea, solicité audiencia, la cual me fue concedida. Sentados en el despacho presidencial, con temor y respeto, pregunté a López Portillo si sabía por qué los bancos, y en general las instituciones financieras en el mundo, no quiebran, aun en casos de guerra. “No, me dijo, explícame”.

Señor presidente, esto es así, porque los gobiernos saben que los recursos de los bancos constituyen el grueso del ahorro líquido de su pueblo y entienden que no hay gobierno que se mantenga en el poder si el pueblo pierde sus haberes. Me respondió: “La declaratoria de mora de la que se habla, no doblegará a los bancos, así sean México, Argentina y Brasil los países más endeudados del mundo, ya que el Tesoro Americano y las otras instituciones financieras nacionales de los países a los que les debemos harán frente al problema de sus respectivas instituciones, de donde resulta que lo único que ocurrirá es que quedemos al margen de los flujos financieros internacionales.

Hasta ahora desconozco si todo quedó en rumor o si se llegó a platicar con alguna otra nación.

Cuando a mediados de febrero de 1982 se decretó una nueva devaluación, volví a Los Pinos para comentar con López Portillo que el tamaño de la misma no había sido suficiente, dado el estado de las finanzas nacionales. Su respuesta fue categórica: “Tus cifras y tus economistas están equivocados...”.

Pasados unos meses, hacia mediados de 1982, el presidente me llamó y reconoció que, efectivamente, la devaluación no había surtido el efecto deseado. Me pidió que, dada mi amistad personal con los grandes banqueros del mundo, yo, como banquero privado y como cosa propia, empezara a hacerles saber que, en mi opinión, México no estaría en condiciones de hacer frente a sus pasivos.

Tras visitar los centros financieros de Nueva York, París, Londres y Frankfurt, escuché el anuncio del decreto expropiatorio en la radio, cuando el 1o. de septiembre de 1982 volaba de Los Ángeles a la ciudad de México, sin haber podido cumplir con el encargo presidencial ni en esa plaza ni en San Francisco, pues telefónicamente, a eso de las dos de la mañana de esa fecha, se me había informado del demente proyecto fraguado en la sombra por el presidente, bajo la nefasta y artera influencia de su hijo...³¹

31 Legorreta, Agustín F., “La expropiación: ¿error garrafal o traición a la patria?”,

1. Aspectos económicos de la crisis bancaria en México: 1982

A. Causas de la crisis: aspectos macroeconómicos

a. Causas externas

Las bajas tasas de interés internacionales durante los setenta, el alto precio del petróleo y las expectativas favorables del país propiciaron una entrada masiva de capitales en la forma de endeudamiento privado y público con bancos extranjeros. La deuda externa privada aumentó en 218% de 1977 a 1982. La deuda externa pública aumentó en 178% (en 1982 el 50% era a plazo menor a un año) en ese mismo periodo.³²

La recesión internacional a principios de los años ochenta, se debe principalmente a que el crecimiento del PIB de los países industrializados pasó del 4.1% anual en el periodo 1976-1979 al 1.2% en 1980-1981 y al 0.3% en 1982.³³

El aumento en las tasas de interés en Estados Unidos (en 1977 la tasa de *Treasury Bills* a 3 meses era de 5.3%, pero en 1981 llegó al 14.67%), la caída en el precio del petróleo en 1982 del 21.3%³⁴ con respecto a 1981, y la suspensión de los flujos de ahorro externo condujeron a la moratoria sobre la deuda externa declarada por México en 1982.

El déficit en la balanza de pagos, sin contar el petróleo, fue del 5.2% del PIB en 1981. En 1982, esta situación empeoró cuando el volumen de comercio internacional cayó 1.5%.³⁵

Aunado a lo anterior, la salida masiva de capitales condujo a la devaluación de la moneda: en un 81% el 26 de febrero de 1982. La devaluación acumulada durante 1982 llegó a ser de 426%.

Proceso, semanario de información y análisis, México, núm. 1282, 27 de mayo de 2001, pp. 21 y ss.

32 Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 69.

33 *Idem.*

34 *Idem.*

35 *Idem.*

b. Causas internas

La política de tipo de cambio fijo y el exceso de gasto público y privado tuvieron como consecuencia una fuerte apreciación del tipo de cambio real.

Durante los setenta, el gobierno y la iniciativa privada iniciaron proyectos de inversión muy ambiciosos basados en proyecciones muy optimistas del precio internacional del petróleo y de las tasas de interés internacionales.

El descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos facilitó el acceso a financiamiento externo, lo que contribuyó a acelerar el gasto de ambos sectores.

De esta forma, el gasto público pasó de 29.5% del PIB en 1977 al 41.1% en 1981. El déficit público pasó de 5.4% del PIB en 1977 a 16.2% del PIB en 1982.³⁶

Además, el régimen de controles de precios y subsidios también repercutió en el déficit público.

B. Impacto sobre el sistema financiero

Según datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB),³⁷ la rentabilidad de los bancos privados cayó en términos reales del 13.8% en 1979 al 6.8% en 1981 y al 29.3% en agosto de 1982.

De 1981 a 1982 hubo una contracción del crédito bancario del 30.4% en términos reales.

2. Decreto que establece la nacionalización de la banca privada

Las consideraciones oficiales del Ejecutivo federal para proceder a la nacionalización de la banca privada previstas en la publicación del decreto fueron entre otras las siguientes:

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

- a) El hecho de que el servicio público de banca y crédito se había venido concesionando a través de contratos administrativos a personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el gobierno no podía proporcionar integralmente.³⁸
- b) La razón de que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal, pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público.³⁹
- c) Los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general habían obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo con sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo cual debía evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, con el objeto de que llegara a la mayor parte de la población productiva y no se continuara concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.⁴⁰
- d) El Ejecutivo estimó en aquella época que la administración pública contaba con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando los fondos provenientes del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quienes era preciso facilitar el acceso al crédito.⁴¹
- e) Igualmente se consideró que la falta de diversificación del crédito no consistía tanto en otorgar una parte importante de

38 Decreto que establece la nacionalización de la banca privada, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de septiembre de 1982, párrafo 1o. del considerando.

39 *Idem.*

40 *Ibidem*, párrafo 3o. del considerando.

41 *Ibidem*, párrafo 4o. del considerando.

créditos a una o varias personas determinadas, sino lo que había faltado era hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual se estimó era posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y con la confianza del público ahorrador e inversionista.⁴²

- f) Con motivo de la crisis económica por la que pasaba en ese momento México, ésta se había agudizado debido a la falta de control directo de todo el sistema crediticio, lesionando los intereses de la comunidad.⁴³
- g) Se consideró que el desarrollo sostenido y firme que requería el país en esa época se basaba en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requería que el financiamiento del desarrollo, tanto en lo referente a gasto e inversión pública como crédito, fueran servidos o administrados por el Estado, por ser éstos de interés social y orden público, para ser manejados en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país en favor de las grandes mayorías.⁴⁴
- h) Asimismo, la medida no ocasionó perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el gobierno federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público, garantizó la amortización de operaciones contraídas por las instituciones e⁴⁵
- i) El gobierno federal indicó que la medida tenía como propósito salir de la crisis económica por la que atravesaba y sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que permitiera alcanzar las metas señaladas en los planes de desarrollo.⁴⁶

42 *Ibidem*, párrafo 5o. del considerando.

43 *Ibidem*, párrafo 6o. del considerando.

44 *Ibidem*, párrafo 7o. del considerando.

45 *Ibidem*, párrafo 8o. del considerando.

46 *Ibidem*, párrafo 9o. del considerando.

En el decreto de nacionalización se señaló que se habían expropiado en favor de la nación y por causas de utilidad pública, las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tuvieran en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles, en cuanto fueran necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.⁴⁷

Sin embargo, no fue objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estuvieran bajo la propiedad o dominio de las instituciones.⁴⁸

La banca que en ese entonces se regulaba por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 viene a ser normada por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 31 del diciembre de 1982.

Los principales objetivos de esa Ley eran marcar los lineamientos y características de las instituciones de crédito, su funcionamiento y las políticas de desarrollo nacional que garantizaban y protegían los intereses del público, fomentaban el ahorro, y beneficiaban a la población al tener acceso a un servicio público de tal envergadura.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme con sus atribuciones el mantenimiento conveniente del servicio público de banca y crédito, éste continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas transformadas en entidades de la administración pública federal poseedoras de la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará para tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consul-

47 *Ibidem*, artículo 1o.

48 *Ibidem*, artículo 5o.

tivo, integrado con representantes designados por los titulares de las secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.⁴⁹

3. *Sociedades nacionales de crédito, banca de desarrollo y banca múltiple*

Con motivo de la nacionalización de la banca, se crearon las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) regidas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, al tiempo que se sujetaron a los lineamientos y políticas establecidas por el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV).

La constitución de las SNC se estableció mediante el principio de que éstas eran instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que su duración era indefinida.

Por otra parte, se señaló en la Ley que no podían participar en el servicio público de banca y crédito personas físicas o morales extranjeras, ni tampoco sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros.

Para el mes de enero de 1985, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformaba la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, contemplando en su artículo 2o. los tipos de instituciones bancarias: la banca múltiple y la banca de desarrollo.

La prestación del servicio de banca debía realizarse con apego a sanas prácticas y usos bancarios, con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, buscando en todo

49 *Ibidem*, artículo 6o.

momento alcanzar las metas específicas de cada tipo de institución, además de otras de carácter general, por ejemplo:

- 1) Se pretendía fomentar el ahorro, buscando que la población tuviera un fácil acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente recursos financieros, y promover la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.
- 2) Se buscaba también un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y el establecimiento de una competencia sana entre instituciones de banca múltiple, que promoviera y financiara las actividades y sectores que determinara el Congreso de la Unión, acorde con las especialidades de cada institución de la banca de desarrollo.
- 3) Se contemplaba a la SHCP como el órgano rector de la organización y del funcionamiento de dichas instituciones, por lo que podía autorizar, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Bancaria y de Seguros, el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

En materia de SNC, la SHCP contaba con las siguientes facultades:

- a) Expedir el reglamento orgánico de cada institución.
- b) Autorizar anualmente los programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, y
- c) Las estimaciones de ingresos que se formularan.

4. *El Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE)*

El 10 de noviembre de 1986 se constituyó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), cuyo sustento se encontraba en el artículo 77 de la entonces Ley

del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.⁵⁰

Dicho precepto establecía que las instituciones de banca múltiple debían participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera; el gobierno federal sería fideicomitente, representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto —ahora integrada a la SHCP—, el Banco de México fungiría como fiduciario, y los bancos en el sistema como fideicomisarios.

La crisis financiera en la segunda mitad de la década de los ochenta permitió que algunas acciones realizadas por el FONAPRE solucionaran problemas de la banca, ya que el fondo otorgó, con los recursos que contaba, créditos adicionales que sirvieron para la suscripción de Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) a bancos con problemas de capitalización, préstamos a capital neto de los bancos para reactivar los activos improductivos, como carteras vencidas, y apoyos diferenciales para cartera de vivienda de interés social y otras formas de asistencia para indemnizaciones. Sin embargo, los bancos que recibieron apoyo de FONAPRE presentaban pérdidas de operación que se traducían en problemas coyunturales y estructurales, éstos se analizarán con posterioridad.

Con la reforma legal al sistema financiero en el año de 1990, aunado a la iniciativa de reprivatización de la banca comercial, la denominación y atribuciones del fondo se cambiaron para quedar como fondo bancario de protección al ahorro (FOBAPROA).⁵¹

50 El gobierno federal, por conducto de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, constituiría en el Banco de México, con fundamento en el artículo 77, fracción II de la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, un fideicomiso cuya duración sería indefinida: FONAPRE.

51 *Infra*, capítulos III y V.

III. BANCA PÚBLICA BUROCRÁTICA (1988-1990)

En este periodo se puede distinguir la banca nacionalizada hasta 1988, y la banca pública burocrática de 1988 a 1990.

Esta etapa se caracteriza por la ineficacia de la administración pública para administrar las instituciones de crédito. La banca en este periodo se encontraba estática por la falta de recursos que agilizaran sus operaciones —estatización de la banca— y con ello su debilidad se acentuó, provocando que sus objetivos no culminaran en un desarrollo óptimo.

Para el año de 1988, la supervisión de las autoridades del sistema bancario fue casi nula. El gobierno seguía estático, existía una aparente estabilidad económica; cuando en realidad existió un sobreendeudamiento público y privado, las tasas de interés simulaban estabilidad y todos los sectores empezaron a obtener créditos del sistema bancario.

Derivado del sobreendeudamiento, el gobierno toma la decisión de vender los bancos o reprivatizarlos.

IV. BANCA REPRIVATIZADA (1990)

Mediante iniciativa del Poder Ejecutivo, se derogó el quinto párrafo del artículo 28 constitucional, y se reformó y adicionó el inciso *a*, punto 22 del artículo 123 constitucional, con el objeto de restablecer el régimen mixto⁵² de la prestación del servicio bancario, debido a que en los términos de los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) de 1990, todavía no dejaba de surtir efectos la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) de 1985.

52 El artículo decimocuarto transitorio del decreto mediante el cual se publica la Ley de Instituciones de Crédito establece: “Las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del gobierno federal, continuarán rigiéndose por las disposiciones conforme con las cuales vienen operando, hasta en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no autorice su modificación”.

En lo conducente a determinados casos, el Estado tenía la necesidad de concentrar sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos, éstos se traducían en:

- Satisfacer necesidades sociales y elevar el nivel de vida de la población.
- Ampliar y mejorar la calidad de servicios bancarios y crediticios evitando abusos, privilegios y subsidios; y
- Una limitación consistente en que el sector público ya no intervendría en la banca.

Como consecuencia de esas necesidades urgentes, el 18 de julio de 1990 surgen dos leyes fundamentales para el sistema financiero mexicano:

- La Ley de Agrupaciones Financieras y
- La Ley de Instituciones de Crédito.

Dicha expedición de cuerpos normativos trajo como consecuencia que, al reprivatizarse la banca, se diera origen a los grupos financieros y a la propiedad de los accionistas de las casas de bolsa.

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) de 1990, en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplaba los objetivos de la ley anterior, con sus respectivos ajustes acordes con la dinámica social y con la realidad económica del país.