

orígenes históricos de la banca mixta: el préstamo de última instancia y la intervención bancaria en México

eduardo turrent díaz

"Hoy en día, todos los expertos descartan que el 'laissez-faire' sea viable en el campo de la moneda y la banca... Las instituciones bancarias no son empresas perfectamente competitivas y auto-regulables que puedan liberarse del control y reglamentación estrictas por parte del gobierno".¹

1. INTRODUCCION

La anterior corriente ha venido consolidándose tanto en México como en el mundo desde principios de este siglo. El Estado se ha investido de una responsabilidad: que la banca cumpla con su cometido de canalizar el ahorro hacia la inversión en la forma más eficiente posible. Para ello se ha encargado de elaborar un riguroso encuadre jurídico que regule la actividad bancaria, y también de crear las instituciones para vigilar que los bancos se ajusten a la ley. Otra responsabilidad del gobierno es la de procurar y conservar la estabilidad y la solidez del sistema financiero. El Estado se ha planteado la meta de evitar los pánicos bancarios y financieros, ya sea que resulten generalizados, locales o que incidan sobre una sola institución.

La política para la estabilidad y la solidez del sistema bancario tiene dos vertientes o facetas. La primera de ellas, que es de naturaleza eminentemente crediticia, es responsabilidad fundamental del banco central. La tarea de prestamista de último recurso o institución de sostén, se ejerce de preferencia cuando los bancos del sistema se enfrentan a problemas de liquidez.

¹ Paul A. Samuelson, "Reflections on central banking", en Samuelson, *Collected scientific papers*, pp. 1361-1362.

La segunda vertiente, que en México se ha denominado *de intervención*, ocurre cuando las instituciones se encuentran en situación de insolvencia o con problemas financieros. Con la intervención se busca que los bancos en dificultades reencuentren el camino de la salud financiera, o en todo caso, que su tránsito hacia la quiebra sea ordenado y lo más pacífico posible. En algunas ocasiones la intervención puede estar dirigida a evitar, a toda costa, la quiebra de una institución.

En México, desde hace más de 55 años, son tres las entidades que participan en esa tarea: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México. La Secretaría de Hacienda es la máxima autoridad en materia de política bancaria y monetaria, la Comisión Nacional Bancaria tiene por responsabilidad prioritaria la vigilancia de los bancos, y el Banco de México es el banquero de dichos bancos.

Todos esos organismos participan de algún modo en la responsabilidad de mantener la integridad del sistema. Desde 1932, por ejemplo, se amplió el espacio de intervención para la Comisión Nacional Bancaria:

“La Comisión Nacional Bancaria ha sido un organismo cuyos servicios en la restauración del régimen de crédito en México, son de gran mérito. Desgraciadamente, las facultades de la Comisión han estado limitadas, hasta ahora, a la comprobación puramente formal del cumplimiento de la Ley por parte de los bancos, habiéndose presentado frecuentemente el caso de prever la Comisión el próximo desastre de un establecimiento y no tener medio alguno para prevenirlo o hacer menos graves sus efectos. Ante el público, la Comisión ha aparecido con una suma de poderes que en realidad no tiene y, cuando se han presentado quiebras que la Comisión previó, pero que no pudo evitar como queda dicho, el público se ha sentido defraudado por tener la idea de que sus intereses estaban a salvo con la vigilancia del Estado”.²

¿Cuál es la diferencia entre las actividades de banco de bancos y aquellas llamadas de sostén o fuente última del crédito? ¿Qué factores trazan la demarcación entre estas dos acepciones de la misma responsabilidad central? Las fun-

² “Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (28 de junio de 1932), Exposición de Motivos, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, T. III. México, 1957, p. 25.

ciones crediticias de los órganos centrales con los bancos que dirigen, han experimentado acentuada evolución en cuanto a las metas que se persiguen y a los instrumentos utilizados. Actualmente, los bancos centrales otorgan financiamiento a la banca al menos por los siguientes objetivos: a) la motivación regulatoria de ajustar la oferta con la demanda de crédito; b) la necesidad de fortalecer los mercados de dinero y capitales; c) el respaldo a la banca regional y local; d) la promoción del desarrollo económico; e) el objetivo de evitar pánicos bancarios.³

Es evidente que la función de sostén o prestamista de instancia final se refiere a esta última meta. Por convención se entiende que un órgano central actúa en calidad de rescate ante situaciones de alarma o emergencia. La dificultad para singularizar el atributo de sostén, proviene de que la misma operación bancaria puede estar dirigida a una acción de rescate que a cualquier otro de los fines regulatorios o bancarios del instituto central. La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, apuntó este fenómeno con claridad:

“La ley establece una distinción entre las funciones y responsabilidades del Banco como órgano regulador del mercado de dinero, y su papel como banco de las instituciones que forman el sistema bancario nacional. La distinción es delicada y más bien de orden lógico o económico que de carácter jurídico, lo que de ninguna manera significa que carezca de importancia práctica”.⁴

Los libros sobre la banca central hacen una referencia muy escueta al asunto del apoyo de última instancia. Muchos tratados ni siquiera le conceden un capítulo o sección, y los que lo hacen ofrecen por lo común un análisis impreciso con lineamientos muy generales sobre la materia. Y lo anterior, a pesar de que la función de sostén dista de ser sencilla y su importancia no poco relevante. Con todo, existen quizás razones que explican el citado “ninguneo”. Aunque la función de sostén es importante, ésta queda opacada por la mayor relevancia de otras responsabilidades de la banca central, como la del control monetario y crediticio. Además, esta responsabilidad se ejerce por lo común a criterio,

3 Howard H. Hackley, *Lending functions of the Federal Reserve Banks: a history*, Washington, Board of governors of the Federal Reserve System, 1963, pp. 9-12.

4 “Ley Orgánica del Banco de México” (28 de agosto de 1936), Exposición de Motivos, parr. 53, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958, p. 236.

tomando en cuenta las circunstancias del caso. Es poco lo que se puede decir *a priori* sobre el asunto.⁵

Este trabajo está interesado en la función de sostén y en la intervención bancaria como han ocurrido en México y en la forma singular en que dichas políticas han sido concebidas e instrumentadas en este país. El objetivo es explicar las causas por las que el Estado ha absorbido a instituciones de crédito que provenían del sector privado y aportar datos sobre la manera específica en que ello ocurrió. Se apuntan tres factores principales: 1) la concepción de la rectoría económica del gobierno, característica creciente del Estado mexicano. 2 Factores de circunstancia y coyunturales que, como se verá, son de peso para nuestro propósito. 3) Un estilo *sui generis* de definir y aplicar la función de prestamista de último recurso y de la llamada intervención bancaria.

2. DE 1925 A 1940

Desde la fundación del Banco de México en 1925 hasta el sexenio cardenista, la función de sostén se planteó dentro de la tradición más ortodoxia de la banca central. La Legislación bancaria, por otro lado, consagraba a la intervención en términos modestos y muy limitados. La ortodoxia indicaba que el préstamo de último recurso se concediera exclusivamente a instituciones solventes y merecedoras. Dentro de un darwinismo bancario acorde con el liberalismo económico, la quiebra debería ser el desenlace natural de los ineptos y los incompetentes.

La práctica, sin embargo, pareció no ajustarse plenamente a tan riguroso esquema. Si bien en un gran número de casos el crédito de emergencia se concedió bajo una óptica como la descrita y se registraron quiebras bancarias, también la intervención y el respaldo se ejercieron a criterio, valorando las perspectivas de la circunstancia.

Hasta la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, la legislación bancaria registra muy escasa referencia explícita a la emergencia bancaria y al préstamo de última instancia. Esto se debió en parte a las motivaciones históricas que determinaron la fundación del Banco de México, y a factores de circunstan-

⁵ Ver, por ejemplo, Michael H. de Kock, *Central Banking*, 4ª ed., London: Crosby Lockwood Staples, 1974, pp. 87-100, o José María Vilaseca Marcet, *La banca central y el Estado*, Barcelona: Bosch, 1947, pp. 72-77, o R.S. Sayers, *La banca moderna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 102-111.

cia y oportunidad provenientes del grado evolutivo de nuestro sistema bancario. Desde su fundación, la carta orgánica de la Reserva Federal en Estados Unidos, hizo hincapié en que uno de los objetivos del sistema era "la prevención de pánicos bancarios". Hay que recordar que uno de los acontecimientos medulares que determinaron la fundación de la Reserva fue la crisis bancaria de 1907.⁶ En México los impulsos fueron distintos. Las grandes aspiraciones para establecer el Banco de México, se debieron a la necesidad de abatir la astringencia monetaria, el logro de la elasticidad de la oferta de dinero y la expansión del mercado de crédito.

Sin embargo, no sería justo exagerar la citada tendencia. La Exposición de Motivos a la Ley Constitutiva del Banco de México aludía ya, a la consigna de "evitar toda crisis y todo desequilibrio financiero en lo futuro".⁷ Desde la ley bancaria de 1926 se contempló la suspensión temporal de pagos para las instituciones de crédito y establecimientos bancarios cuyo activo fuera "suficiente para cubrir su pasivo", pero que previeran "encontrarse transitoriamente en la imposibilidad de" enfrentar sus obligaciones, "porque el público retire en masa sus depósitos, o a consecuencia de una crisis o de otra causa...".⁸

La Ley Orgánica del Banco de México de 1936 confirmó el carácter ortodoxo de la legislación. Según ese precepto la función de sostén debería ser complementaria de la función regulatoria y ejercerse sólo por excepción o emergencia. La actuación del banco central, aun en casos de alarma, estaría "libre de toda nota inflacionista":

"No consistiendo el papel del banco central en proveer a los miembros del sistema bancario de recursos adicionales, y menos aún en aumentar nominalmente los capitales disponibles por medio de emisiones de billetes, la función de sostén debe ejercerse sólo por excepción, a menos que se identifique por completo con la función regulatoria".

6 Hackley, *op. cit.*, p. 10.

7 "Ley que crea el Banco de México", (25 de agosto de 1925), Exposición de Motivos, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958, p. 70.

8 "Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios", (31 de agosto de 1926), Art. 344, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, Tomo II, México, 1957, pp. 208-209.

Las operaciones de respaldo, por lo anterior, se sujetarían a ciertas reglas. Sólo se apoyaría a bancos dignos de ayuda por su solvencia y buen manejo. Además, como el respaldo se otorgaría por excepción, sus operaciones se sujetarían a tasas y a márgenes de garantía más altos que las operaciones regulatorias. Por último, el banco central movilizaría, aun en caso de emergencia, únicamente créditos y valores que pudiera adquirir de acuerdo a sus facultades y sin quebranto propio.⁹

Desde antes de 1940 la legislación contenía ya el germen de la intervención bancaria, que se iría haciendo más estricta, compulsiva y amplia con el transcurso del tiempo. La Ley bancaria de 1926 estipulaba la caducidad de las concesiones bancarias en caso de malos manejos y contravención de sus disposiciones, pero el ordenamiento de 1932 resultó mucho más exigente y amplio en ese sentido. La concesión se revocaría:

"Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional Bancaria, la institución excede los límites legales correspondientes a la circulación de los títulos de crédito que está autorizada a emitir, ejecuta operaciones distintas de aquéllas que comprenda su concesión o no mantiene sus reservas correspondientes, las inversiones adecuadas según la procedencia de sus recursos, o la afectación especial de patrimonio que esta Ley previene para cada departamento".¹⁰

La intervención bancaria se apuntaba ya en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, pero el ordenamiento de 1926 fue el que consolidó el principio:

"...la Secretaría de Hacienda podrá, cuando a su juicio lo exija la situación irregular de una institución, sujetarla a la vigilancia inmediata de la Comisión Nacional Bancaria, por medio de uno o más de sus inspectores, a efecto de que intervengan en todas las operaciones que se practiquen e impidan las que puedan resultar en perjuicio de los acreedores o del público en general".¹¹

9 "Ley Orgánica del Banco de México", (28 de agosto de 1936), Exposición de Motivos, párrs. 53-60, en Secretaría de Hacienda..., Legislación sobre el Banco..., *op. cit.* pp. 236-239.

10 "Ley General de Instituciones..." (31 de agosto de 1926), Art. 252, *op. cit.*, pp. 208-209; y "Ley General de Instituciones de Crédito" (28 de junio de 1932), Art. 14, en Secretaría de Hacienda..., Legislación bancaria, *op. cit.*, Tomo III, pp. 35-36.

11 "Ley General de Instituciones..." (31 de agosto de 1926), Art. 278, *op. cit.*, pp. 215-216.

Del año de 1925 a 1931, o sea en su aurora vital, el Banco de México tuvo un carácter ambiguo. Fungió como banco comercial, y también gozó, con limitaciones, de los atributos de un órgano central. La historia registra que aún en aquella época balbuceante, el Banco de México ejerció la función de sostén acudiendo en auxilio de instituciones de crédito en dificultades.

A principios de 1926 hizo un préstamo de emergencia a la Compañía Banca-ria del Pacífico, y en 1929 fue en ayuda de otra institución: La Chihuahua Investment Co., S.A. Con todo, los casos más sobresalientes de apoyo en esa época, fueron el del Banco de Sonora y el del Banco de Crédito Agrícola.¹²

El Banco de Sonora, la única institución que se asociara voluntariamente al Banco de México al inaugurarse éste, inició su calvario bancario en 1929. Tres fueron las causas que determinaron las dificultades de esa institución: la revuelta escobarista de 1929, la crisis económica producida en Sonora por la expulsión de los chinos de esa entidad y la quiebra de una filial del Banco de Sonora en los Estados Unidos, el Sonora Bank and Trust Co. Cuatro créditos de emergencia le concedió el Banco de México al Banco de Sonora, hasta que éste entró en liquidación en 1931.

Las dificultades crediticias del Banco de Crédito Agrícola con el Banco de México, fueron resultado de la desafortunada trayectoria evolutiva del primero de ellos.

“Los problemas empezaron desde un principio, en el choque del esquema ideal con la ruda realidad... Desde 1926 comenzaron a operarse los préstamos que inocentemente se denominaron ‘de favor’, es decir créditos a generales o personas importantes que acudían al banco, a menudo sin recomendación alguna, pero consideraban que su influencia sería suficiente —y lo era— para refaccionar sus recién habidas haciendas o para comprar nuevas...”¹³

Entre 1929 y 1931 el Banco de México otorgó al Agrícola varios créditos de auxilio, para que este último pudiera “continuar su actividad normal”. No fue sino hasta diciembre de 1931 que el Banco de Crédito Agrícola tuvo que entregar al de México bienes tangibles de su activo, con el objeto de liberar su adeudo con ese banco central.

¹² Eduardo Turrent Díaz, *Historia del Banco de México*, Vol. 1, México (s.e.), 1982, pp. 214-217.

¹³ Enrique Krauze, *La reconstrucción económica*, en *Historia de la Revolución Mexicana*, Periodo 1924-1928, Vol. 10, México, El Colegio de México, 1977, p. 156.

La prueba de fuego inicial en materia de sostén la experimentó el Banco de México en los años de 1931-1932, durante la crisis económica de aquella época. En julio de 1931 se instauró un régimen transitorio de redescuento para todas las instituciones bancarias, fueran o no asociadas al Banco de México. Dicho esquema permitió auxiliar a muchos bancos que se encontraron en problemas debido a la crisis generalizada que se desató en ese periodo.

Es cierto que aún antes de fundarse el Banco de México, existieron antecedentes en materia de préstamo de último recurso. En 1883 los bancos Mercantil y de Londres auxiliaron al Nacional Mexicano, en ocasión de un pánico de sus depositantes. En 1907 el gobierno canalizó los recursos del Fondo Regulador de la Moneda al auxilio de los bancos de emisión.¹⁴ Sin embargo, fue hasta 1931 en que el préstamo de última instancia se ejerció en una tesitura moderna: un banco central con la conciencia plena de su responsabilidad por la integridad del sistema financiero, que acude en rescate de los bancos comerciales. El apoyo más importante se le concedió al Banco Nacional de México, al cual se le redescontaron 6.6 millones de pesos, cifra de relevancia si se considera que hablamos de 1931. También se le prestó auxilio al Banco de Nuevo León, al Banco Refaccionario de Yucatán y al Banco Refaccionario de Occidente.¹⁵

Como es lógico, no todos los apoyos otorgados tuvieron un desenlace exitoso. Entre 1925 y 1940, hubo varias quiebras bancarias. Algunos casos todavía se recuerdan: el del Banco de Sonora en 1930, el del Banco de Crédito Español en 1931, el del Banco Sarabia en 1934 y en 1935 el del Banco de Tampico.

En aquella primera etapa de la banca central en este país, el salvamento más sobresaliente fue el del Banco de Londres y México en 1934.¹⁶ Las dificultades bancarias de esa institución arrancan con la recesión económica de 1907. Los destrozos del periodo armado de la Revolución así como las incautaciones sobre los fondos de los bancos, agravaron su situación. Tanto infortunio, unido a la depresión de 1929, repercute desfavorablemente en la salud financiera del Banco de Londres, lo que culmina en la congelación de su activo.

La situación de liquidez empeoraba día con día. Los pánicos bancarios son fenómenos que se gestan larvadamente. Un proyecto para salvaguardar al de

¹⁴ Luis G. Labastida, *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de bancos*, México, Imprenta del Gobierno, 1889, pp. 73-75; y Jaime Gurza, *Las funciones monetarias del Banco de México* (mimeo), 1941, pp. 163-164.

¹⁵ Turrent, *op. cit.*, p. 360.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 373-379.

Londres planteó que este banco se fusionara con otra institución de crédito. Entre los accionistas del Banco de Londres se empezó a difundir el rumor, de que en la fusión las acciones de esa empresa serían tomadas con un descuento, lo cual provocó una venta de estampida por parte de los tenedores de esos títulos. Inevitablemente la noticia se filtra al público, y los hechos se interpretan como el anuncio de la quiebra de esa institución. Los retiros de pánico entonces no se hacen esperar.

El caso ilustra una de las notas distintivas de la función de sostén: el carácter discrecional y casuístico del préstamo de última instancia. El perfil práctico de la función de apoyo depende en gran medida de factores circunstanciales de oportunidad. La intervención en caso de pánico bancario o el rescate de una institución en dificultades, es un asunto discrecional en que el criterio de las autoridades resulta de gran influencia.

El primer factor a considerar es alrededor del tipo de sistema bancario de que se trate. Las políticas deben variar, tanto para el caso de una organización bancaria muy atomizada como cuando se maneja un sistema concentrado con pocos bancos grandes, como ha sido el caso de México. ¿Podría, en esta última situación, permitirse que quebrara una institución que controla el 15 ó 20% de los depósitos en el país? ¿Resultaría conveniente poner en marcha la misma política, si el banco en dificultades posee limitada influencia geográfica y controla una proporción ínfima de los activos y pasivos bancarios totales?

En el caso del Banco de Londres el gobierno optó por una decisión de salvajada, buscando que la institución sobreviviera. La circunstancia y el criterio fueron claves en la elección de la medida.

“Según el momento de la onda coyuntural y las perspectivas económicas futuras, convendrá librar a la comunidad de cierta vegetación enfermiza y parásita; en otros será preciso hacer lo imposible para salvar situaciones comprometidas y devolver a la vida árboles sanos, aunque débiles. En todos los casos se requiere, como hemos dicho y repetimos, criterio firme, amplios conocimientos y absoluta independencia, puesta la mira solamente en los altos intereses de la colectividad...”¹⁷

En cierta forma, el salvamento del Banco de Londres se hizo bajo los linea-

¹⁷ Vilaseca Marcet, *op. cit.*, p. 77.

mientos más clásicos: se rescató a la institución sin que su propiedad cambiara de manos. En ningún momento se insinuó siquiera que el gobierno interviniera directamente, adquiriendo intereses en el Banco y participando en su manejo y dirección.

El primer acto del salvamento se escenificó cuando el secretario de Hacienda convocó a una reunión en la que estuvieran representados el Banco de México, el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, el Banco Nacional de México y el Banco de Comercio. De la reunión se concluyó que entre todos los bancos reunidos se podrían anticipar al de Londres, con garantía de sus disponibilidades, hasta 9 millones de pesos. El segundo acto de la crisis transcurrió algunas semanas después, cuando era vital, para que el Banco de Londres mantuviera su liquidez, que se aprobara la renovación de un bono de caja que el de México tenía descontado en su cartera.

Con todo, los proyectos descritos no fueron más que una alternativa de corto plazo para salvar la circunstancia del Banco de Londres. El punto clave fue el incremento de capital de la sociedad, el cual se efectuó en julio de 1934.

El carácter distintivo del rescate del Banco de Londres proviene, quizás, de la importancia de esa institución dentro del sistema bancario. Un banco marginal puede desaparecer sin consecuencias, pero la quiebra de una institución grande puede desencadenar un verdadero desplome de todo el sistema.

Este último argumento explica no sólo el acontecimiento descrito sobre el Banco de Londres, sino la política de ingerencia estatal que paulatinamente se fue gestando en el ámbito bancario.

3. DE 1940 A 1982

El arte y la práctica de la banca central es algo que ha estado y continúa en permanente desarrollo. Al igual que las demás funciones, el ejercicio del atributo de sostén ha evolucionado sensiblemente en los últimos 50 ó 60 años. El carácter evolutivo de esta función está claramente retratado, entre otras, en la historia de la Reserva Federal en Estados Unidos, caso sobre el cual existe amplia documentación. Las disposiciones originales de la Reserva Federal señalaban que el sistema sólo podía efectuar créditos de corto plazo, provenientes de operaciones auténticamente comerciales y autoliquidables. No fue sino hasta 1923 que se legitimó el redescuento del papel agrícola. Por fin, con la promul-

gación de la Ley Glass-Steagall en 1933, se consagraron los atributos de emergencia de los bancos de la Reserva, a raíz de la crisis económica de aquella época. Según esa ley, en épocas de alarma el sistema podía redescontar a sus bancos asociados con cualquier tipo de garantía. También se le concedió latitud para extender crédito a bancos no asociados, a empresas y hasta a personas individuales. Las reformas de 1955 ensancharon la latitud de acción para los créditos de la Reserva, y en 1963 se registra el abandono de hecho, aunque no formal, de la llamada "real bills doctrine". Por último, la revisión de 1973 amplió aún más las facultades de préstamo del sistema, permitiendo que sus bancos extendieran crédito con garantías de mayor plazo: papel hipotecario y refaccionario.¹⁸

En cierto sentido, dicho carácter evolutivo ha sido más marcado en México. Una revisión del encuadre jurídico respecto a la función de sostén y a la intervención bancaria, revela el perfil progresivo de la vocación rectora y reguladora del Estado en esas materias. Esto ha sido más patente, sin embargo, en las normas de la intervención bancaria que en las correspondientes al préstamo de última instancia.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1941 vino a consagrar las facultades de promoción de nuestro instituto central —lo que un ortodoxo llamaría sus atributos inflacionistas—: crédito casi ilimitado al gobierno y el incremento del circulante para que los bancos amplíen su respaldo a la producción.

En cuestión de banco de bancos y prestamista de recurso final, ese ordenamiento confirmó una tendencia que se venía imponiendo desde el salvamento del Banco de Londres: que el banco central opere a discreción según el perfil de las circunstancias. La Exposición de Motivos de la Ley señala:

"Se ha prescindido de la regulación excesiva sobre los diferentes modos en que el Banco de México puede operar en el terreno propio de su competencia, que eran la característica de la Ley que se reforma (...) Y al propio tiempo permite que el organismo responsable de la circulación y el crédito del país, tenga agilidad suficiente y pueda aprovechar la sólida experiencia adquirida en el desarrollo de su cometido, a fin de adaptarse a la realidad con la flexibilidad que es indispensable para que ejercite bien sus funciones y sin que estorben su acción normas de detalle, que en los más de los casos sólo sirven para ofuscar su ac-

¹⁸ Halcley, *op. cit.*, pp. 5, 8, 43-51, 100-102, 190-192 y 196.

ción directora, cercenando la responsabilidad de su iniciativa y apreciación, y sustituyéndola por un criterio administrativo de pura aplicación de una ley".¹⁹

En la ley bancaria de 1941 la reglamentación alrededor de la función de intervención se integró en los Artículos 8, 100, 170 y 171. Con el tiempo fueron surgiendo otras disposiciones que reforzaban la facultad del gobierno para regir y controlar la actividad bancaria. Tómense como ejemplos los Artículos 3 bis y 91 bis promulgados en 1970. Por el primero de ellos, la compra del 10% o más del capital de un banco estaba sometida a la autorización de la Secretaría de Hacienda. Por la segunda disposición, el Estado, por medio de la Comisión Bancaria, podía exigir que se removiera a los funcionarios bancarios que a su parecer no contaran con la "calidad moral o técnica" para la tarea.²⁰

El Artículo 8 de la ley bancaria contiene, desde 1941, las condiciones para que una sociedad adquiriera la concesión para operar como institución u organización auxiliar de crédito. Los Artículos 170 y 171 amparan los atributos de la Comisión Nacional Bancaria para intervenir un banco. Esta facultad fue reglamentada pormenorizadamente mediante los Artículos 172 a 176 que se adicionaron a la Ley en 1967. Por último, el Artículo 100 reglamenta las causas por las cuales el gobierno puede revocar y cancelar la concesión a una institución de crédito.

El Artículo 100 contiene la parte medular de la función de supervisión, control e intervención bancaria. Según ese precepto, una institución de crédito puede perder su concesión por las siguientes razones de práctica bancaria: 1) que su capital social descienda por abajo del mínimo establecido por la ley; 2) que no registre contablemente sus operaciones en forma oportuna y correcta; 3) que obre sin consentimiento de la autoridad en los casos que la ley exija aprobación. Sin embargo, la disposición esencial estuvo siempre en la fracción V de ese artículo. Un banco perdería su concesión:

"Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Comisión Nacional

19 "Ley Orgánica del Banco de México" (26 de abril de 1941), Exposición de Motivos, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958, p. 332.

20 *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares: Jurisprudencia, Reglamentos, Criterios Administrativos y Exposiciones de Motivos de Reformas*, México, 2ª. ed. actualizada de FINASA, 1982, pp. 13, 248, 337 y 503.

Bancaria y de Seguros, la institución excede los límites de su pasivo determinados por esta ley, ejecuta operaciones distintas de las permitidas por la concesión y por esta ley o no mantiene las proporciones del activo establecidas en la misma; o bien, si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cumple adecuadamente con las funciones de banca y crédito para las que fue concesionada, por mantener una situación de escaso incremento en su captación de recursos del público o en el otorgamiento de créditos, o de faltas de diversificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias...”.

Originalmente el Artículo 8 de la ley bancaria incluyó únicamente normas de carácter organizacional, administrativo y contable. No fue sino hasta 1962 cuando surge en el contexto de ese precepto una regla de carácter regulatorio e intervencionista. Artículo 8, fracción XII:

“Cuando la Comisión Nacional Bancaria advierta que la situación financiera de una institución de crédito u organización auxiliar de crédito determine la pérdida de la mitad o más de su capital social exhibido, fijará un término no mayor de sesenta días para que los accionistas hagan las exhibiciones necesarias a fin de reponer la pérdida y quedar reconstituido íntegramente dicho capital. Si transcurrido dicho lapso no se hubiere celebrado la asamblea correspondiente o en ella no se hubiere tomado dicho acuerdo o no se le hubiere dado ejecución, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en protección de los intereses del público, podrá revocar la concesión respectiva y ordenar que se proceda a su liquidación, o bien, substituyéndose a los órganos de la sociedad, podrá declarar sin valor las acciones representativas del capital social y repuesto éste mediante la emisión y colocación de nuevas acciones”.²¹

La cláusula ominosa, con todo, no se promulga sino hasta 1970, cuando se modifica la fracción citada. Ahí se determinó que si el capital de la institución deficitaria no fuera reconstituido, la Secretaría de Hacienda, “en protección del interés público”, podría “revocar la concesión respectiva *o declarar que las acciones representativas del capital pasan de pleno derecho a propiedad de*

²¹ “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, *Diario Oficial*, México, lunes 31 de diciembre de 1962, p. 6.

*la Nación...*²² (El subrayado es mío). Nótese la diferencia; paulatinamente va desapareciendo en nuestro código bancario la noción de que los bancos pueden eventualmente entrar en liquidación. Por otro lado, la política de que al Estado le es permisible absorber empresas bancarias privadas, comienza a manifestarse explícitamente en nuestro derecho bancario.

Dicha concepción ya había aparecido en 1965, con motivo de la promulgación del Art. 153 bis 2 de la Ley bancaria. Ahí se señalaron las sanciones a que se harían acreedoras las instituciones que violaran las disposiciones sobre la propiedad nacional de la banca mexicana. Según el Art. 8, fracción II bis de dicho ordenamiento:

“En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona”.²³

El Artículo 153 bis 2, apuntó que la violación al precepto se sancionaría,

“...según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva...”.²⁴

La vocación y el temple intervencionista del Estado mexicano se manifiesta no sólo en las disposiciones legales respecto al atributo de sostén y a la intervención bancaria, sino también en el ejercicio práctico de esas funciones.

Paulatinamente, en la medida en que el sistema bancario fue evolucionando y que las autoridades del ramo adquirieron experiencia en esta materia, se fue consolidando en el discurso oficial —en una forma sutil— una consigna: que los bancos en México no quiebran. En la práctica, sin embargo, la política fue diferente, y algunas instituciones de crédito continuaron quebrando.

22 “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, *Diario Oficial, México*, martes 29 de diciembre de 1970, p. 35.

23 En FINAZA, 2ª. ed., pp. 28-29.

24 “Reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, *Diario Oficial, México*, jueves 30 de diciembre de 1965, p. 13.

El poder público en México, y todos los gobiernos del mundo, han llegado a asumir una responsabilidad directa por la salud de sus respectivos sistemas financieros. Esto evidentemente es cuestión de leyes, de práctica bancaria y de políticas crediticias, pero también es un asunto psicológico. No basta que los bancos sean sólidos y saludables, se necesita que la gente lo crea:

"...buena parte de la solución económica depende de las reacciones subjetivas de millones de consumidores y millones de productores. Una palabra más o menos, un gesto tranquilizador o uno iracundo pueden arrastrar esas reacciones por un lado conveniente o uno fatal... ."25

Por lo anterior, se fue gestando y difundiendo sigilosamente una consigna: arraigar en la conciencia pública que el Estado está detrás de los bancos responsabilizándose de que el depositante nunca sea defraudado. Algunos todavía recuerdan la terrible secuela dejada por la quiebra del Banco Francés en 1924. En 1963 un funcionario del Banco de México escribía:

"Naturalmente, el Banco de México no sólo redescuenta ampliamente, sino otorga toda clase de ayudas a los bancos que ocasionalmente se hallan en dificultades para hacer frente a sus obligaciones. Con ello se han evitado las quiebras y se ha fortalecido la confianza en las instituciones de crédito, motivo principal por el que han visto incrementar en forma considerable sus recursos".26

En 1982, el ex-presidente López Portillo después de anunciar la estatización bancaria apuntó: "El dinero y los valores de cada depositante en un banco mexicano, se han mantenido siempre seguros, porque el Gobierno ha estado detrás de todos y cada uno de los bancos para garantizar esa seguridad".27

Con todo, la política seguida fue similar a aquélla que emanó del rescate del Banco de Londres: minimizar las liquidaciones de instituciones de crédito pequeñas y evitar a todo trance que un banco mayor pudiera quebrar. Todavía

25 Daniel Cosío Villegas, citado en Enrique Krauze, *Daniel Cosío Villegas: una biografía intelectual*, México, Joaquín Mortiz, 1980, p. 258.

26 Arturo Ruiz Equihua, *El encaje legal, instrumento fundamental de la política monetaria mexicana contemporánea*, México, Ed. Cultura, T.G.S.A., 1963, p. 93.

27 José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1982, p. 66.

entre 1940 y principios de los 60's quebraron, sin que el gobierno participara directamente en la liquidación, algunos bancos y algunas financieras menores. No fue sino hasta 1966 que la Secretaría de Hacienda creó en el Banco Mexicano Somex el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el fin de finiquitar ordenadamente, y bajo la supervisión gubernamental, a las instituciones de crédito que eventualmente quebraron. El citado fideicomiso subsiste aún a la fecha, y tiene en liquidación todavía a 7 empresas de crédito.

La voluntad de desarrollar aún más la estrategia descrita continuó hasta antes de la nacionalización bancaria. En diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial, el decreto que garantizaba la creación, en el Banco de México, de un fideicomiso del gobierno federal que se denominaría Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias. Este fideicomiso, que nunca entró de hecho en operación, tendría el siguiente objetivo:

“El Fondo aplicará sus recursos a efectuar operaciones preventivas tendientes a evitar que los problemas financieros que enfrenten las instituciones de crédito, resulten en perjuicio del pago íntegro y oportuno de los créditos a su cargo; y a adquirir depósitos y otros créditos objeto de protección expresa del propio fondo, en caso de que se declare la quiebra o suspensión de pagos de la institución de crédito deudora”.²⁸

Desde 1940 el país ha experimentado una intensa trayectoria en materia de intervención bancaria. La actividad alrededor de la función de sostén fue, al contrario, menos abigarrada, en virtud del exceso de liquidez que tradicionalmente han mostrado los bancos mexicanos.²⁹ A pesar de las muchas ocasiones en que el gobierno ha intervenido para salvar situaciones bancarias de emergencia, tres son los casos de interés en función de este trabajo: el del Banco Mexicano, el de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y el del Banco Internacional. La razón es obvia, ya que éstas son las instituciones que pasaron a formar la llamada “banca mixta” y que vinieron a engrosar, por vía de la expropiación, el sistema financiero en manos del gobierno.

El Estado ha intervenido durante los últimos 40 años en numerosas liquida-

²⁸ “Decreto que crea el Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias”, *Diario Oficial*, México, miércoles 30 de diciembre de 1981, p. 39, primera sección.

²⁹ Entrevista con Antonio Sacristán Colás (8 de marzo de 1983).

ciones bancarias, y además de los casos mencionados ha absorbido del sector privado, por vía de la intervención, a otras instituciones de relevancia menor: el Banco de Zamora y el Banco Provincial de Sinaloa, por ejemplo. Pero en definitiva, son las instituciones mencionadas las realmente relevantes en la formación de la banca mixta.

El caso de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (o Somex como se le vino a llamar después de nacionalizada) se remonta a la redacción en 1941 de la ley bancaria vigente. El sistema bancario mexicano había evolucionado sensiblemente desde 1925, no obstante, hacia 1940 el país carecía todavía de las instituciones de crédito refaccionario que financiaran la formación de capital a largo plazo. La situación adquiriría particular relevancia en esa época, cuando durante el avilacamachismo floreció el concepto de que la industrialización sería la llave para el desarrollo definitivo del país. En un intento por subsanar el anterior desvalance, la legislación bancaria de 1941 incorporó un encuadre jurídico muy favorable para el surgimiento de las instituciones financieras que requería el país. El ponente de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 fue el inmigrante español republicano, Antonio Sacristán Colás.

Ese mismo año Sacristán fundó, con la colaboración de un grupo de capitalistas, una institución financiera: la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., con el objeto de "captar ahorros para promover el desarrollo de nuevas fuentes de producción".

En ese principio, Sacristán se quedó con un 5 ó 6% de las acciones de la sociedad. Otros socios fundadores fueron Maximino Michel, Gunnar Beckman (director de teléfonos), el Lic. Pablo Macedo, Francisco y Joaquín Casasús y Trigueros. En 1949 ocurrió un acontecimiento de importancia en la historia de las finanzas mexicanas. Sacristán, aprovechando sus contactos en Europa, consiguió que algunos grupos financieros de ese continente aceptaran entrar como accionista a su sociedad. La operación contó con la anuencia de Rodrigo Gómez, Subdirector del Banco de México y Antonio Carrillo Flores, Director de Crédito de la Secretaría de Hacienda. De esa manera el Banco Urquijo de Madrid, la Banca Wormes y el grupo del barón Empine se hicieron del 38% del capital.³⁰

Sacristán le imprimió a la institución un carácter dinámico, audaz e innovador, convirtiéndola, con el paso de los años, en la sociedad financiera más grande

30 ETD—A. Sacristán Colás.

del país. Sociedad Mexicana fue la primera, para poner un caso, en emitir los bonos financieros que contemplaba la nueva ley bancaria.³¹ De octubre de 1941 a octubre de 1948, Sociedad Mexicana colocó bonos por más de 81 millones de pesos. Entre su fundación y el año de 1958 el capital social aumentó de un millón a 100 millones de pesos.³²

Sociedad Mexicana de Crédito Industrial creció notablemente en sus primeros 20 años de vida. Aparte de en la operación financiera participó directamente en la industria automotriz, de artefactos domésticos, química, pesca, siderúrgica, etc. Hacia 1960 algunos de sus negocios más importantes eran Sosa de Texcoco, Esmaltados Acros, la Empacadora de Conservas "Los Mochis", Cementos de Guadalajara, Vehículos Automotores Mexicanos, etc.

La institución dirigida por Sacristán también intervino como inversionista en el negocio bancario. Tuvo participación en una red de bancos (el Banco Refaccionario de Occidente) y llegó a crear dos financieras, entre las que se cuenta Crédito Industrial y Agrícola del Noroeste. En 1955 Sociedad Mexicana adquirió de Abelardo Rodríguez la mayoría de las acciones del Banco Mexicano, que había sido fundado en 1932. Para esa compra se hizo un aumento de capital, y en esas fechas Sacristán se convirtió en consejero de dicho banco.

Para principios de los 60's el acelerado desarrollo de Sociedad Mexicana se había convertido en su propio veneno. Agobiada por dificultades administrativas y por una cartera saturada de inversiones improductivas, la financiera se hallaba ya al borde de la quiebra:

"Sacristán condujo agresivamente a Somex hacia sectores en los cuales muy pocos empresarios privados hubieran osado aventurarse, pensando, en parte, que podría compensar las pérdidas en los proyectos más riesgosos con las ganancias substanciales en algunos de los otros, como la conversión del Pedregal (un antiguo lecho de lava) en un exclusivo distrito residencial en la ciudad de México".³³

³¹ "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" (3 de mayo de 1941), Art. 26, fracción XV, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, Tomo IV, México, 1957, pp.

³² Miguel Angel Granados Chapa, *La banca nuestra de cada día*, México, Océano, 1982, p. 94.

³³ Douglas Bennet y Kenneth Sharpe, "El Estado como banquero y empresario; el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano. 1917-1970", *Foro internacional*, julio-septiembre de 1979, pp. 51-52.

La historia vino a comprobar el error de cálculo que se cometió. Un banquero contemporáneo de Sacristán ha opinado que Sociedad Mexicana incurrió en lo que en la jerga bancaria se llama "overtrading". Por el lado de las operaciones pasivas la financiera forzó la captación emitiendo grandes cantidades de bonos financieros, los cuales para ser colocados en un mercado tan raquítico como el nuestro se ofrecían con premios y sobretasas ocultas. Muchos de estos bonos fueron colocados en el extranjero.

Por el lado de las operaciones activas se cometió similar error. Sociedad Mexicana se embarcó en una escalada de adquisición de negocios e inversiones que al momento de la verdad resultaron no ser tan rentables como se esperaba. Consecuencia: la empresa registró fuertes pérdidas, y llegó un momento en que le era muy difícil pagar los bonos emitidos que se iban venciendo.³⁴

Antes de que el gobierno interviniera, ya Sacristán veía venir la crisis que se perfilaba. Varios fueron los intentos realizados para salvar la situación. Sacristán se acercó a algunos bancos buscando una fusión con Sociedad Mexicana. Sin embargo, en el medio bancario era bien conocida la situación de la financiera y ninguna de las instituciones aceptó la oferta.

Después vino la intervención del gobierno. Se hizo un avalúo y se determinó que la Sociedad Mexicana tenía pérdidas por 1.450 millones de pesos. Fue entonces cuando se modificó la ley bancaria, agregándole la fracción XII al artículo 8, precepto que señalaba que cuando una institución de crédito tuviera pérdidas por más de la mitad de su capital exhibido, el gobierno, si en 60 días no se reponía el capital, podría declarar su liquidación o traspasar las acciones a un tercero.

Era imposible que el gobierno permitiera la quiebra de la principal financiera privada del país. Por otro lado también resultaba difícil que la institución se vendiera a otro grupo de inversionistas; 1.450 millones de pesos era una fortuna considerable, si se considera que hablamos del año de 1962. Hubo, sin embargo, un intento de traspaso que apoyaba Rodrigo Gómez, director del Banco de México. Los señores Casasús y Trigueros, que se habían separado de Sociedad Mexicana desde 1960, junto con Carlos Abedrop, eran los proponentes de la operación. Entonces Sacristán, por medio de José López Portillo, que en esa época era consejero de la Presidencia, entró en contacto con el presidente Díaz Ordaz;

³⁴ Entrevista ETD-Alejandro Hernández de la Portilla (marzo de 1983).

su planteamiento era muy claro: en caso de que Sociedad Mexicana fuera a cambiar de manos mejor que pasara a propiedad del gobierno. En un principio se planteó que los 1.450 millones de pesos que faltaban para reintegrar el capital, fueran apartados en dinero fresco. Con todo, al final el capital se repuso con cargo al encaje legal.³⁵

No existe paralelismo entre el caso de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex) y aquél del Banco Internacional. El derrumbe del Banco Internacional no ocurrió por razones bancarias o financieras; el desenlace de esa institución se vincula al de otra empresa privada que se desarrolló en el sector azucarero del país: el Ingenio de San Cristóbal.

La historia se inicia en 1917 cuando el señor Roberto García Loera en compañía de otros inversionistas, adquiere de sus anteriores propietarios el citado ingenio azucarero. El ingenio prosperó notablemente, y García Mora con el transcurso del tiempo llegó a convertirse en su principal propietario. Las continuas inversiones y las obras de ampliación incrementaron la capacidad de refinación de 500 toneladas de caña hasta superar el millón por zafra en el año de 1952.

El surgimiento de García Loera como accionista del Banco Internacional se establece, quizás, en 1947, cuando éste aparece por primera vez como consejero de la citada institución.

El Banco Internacional fue fundado en 1941 por Luis Montes de Oca, que había sido director del Banco de México durante el cardenismo. En 1958, cuando muere Montes de Oca, la dirección de la institución es asumida por un banquero profesional de nombre Alfonso Díaz Garza.³⁶

Díaz Garza tuvo dos épocas como director del Banco Internacional: una de auge y prosperidad y otra de deterioro personal e incompetencia bancaria. Durante su periodo de éxito Díaz Garza se convirtió en el motor del banco, al cual le inyectó un crecimiento que en su momento llegó a calificarse de "meteórico". En ese lapso de expansión el Internacional fundó dos bancos hipotecarios, una financiera, varios bancos regionales y una arrendadora de maquinaria y equipo. Además, actuó como promotor de la tarjeta de crédito "Carnet", con la que los bancos pequeños entraron en competencia contra "el plástico" expedido por los dos grandes: Banamex y Bancomer.

La etapa declinatoria de Díaz Garza se localiza hacia mediados de los 60's.

³⁵ ETD-Antonio Sacristán Colas (marzo de 1983).

³⁶ Granados Chapa, *op. cit.*, p.p. 87-89.

Para 1967 el Banco Internacional llevaba ya algún tiempo de ser manejado con impericia e irresponsabilidad. En la concesión de crédito que aprobaba Díaz Garza se había colocado el "cuatachismo". Muchos amigos de Díaz Garza recibieron préstamos en ignorancia de la buena técnica y los criterios bancarios. A todo ello colaboró que ya, hacia estas épocas, Díaz Garza le estaba "pegando" con fe y alegría al alcohol.

La situación llegó a ser evidente para los miembros del Consejo, y se decidió separar a Díaz Garza como director del Banco. Una auditoría ordenada por el Consejo, reveló que alrededor del 6 ó 7% de la cartera total, o sea 32 millones de pesos, era crédito congelado o incobrable. Si por otro lado, el capital de la institución sumaba 75 millones de pesos se comprenderá la gravedad de la situación.

A raíz de la destitución de Díaz Garza, el Banco Internacional inició una verdadera escalada de recuperación crediticia. Desde ese momento hasta 1970 en que fue intervenido, no sólo logró castigar la cartera y recuperar créditos vencidos, sino que incluso llegó a repartir satisfactorios dividendos.³⁷

En el año de 1963 el señor Roberto García Loera delegó la conducción de sus empresas en su hijo, Roberto García Mora. En 1963 García Mora ya figura en el Consejo del Banco Internacional y para 1965 es elevado a vicepresidente de ese órgano.

La debacle del Ingenio de San Cristóbal, por otro lado, se empieza a gestar hacia finales del régimen de López Mateos, entre 1962 y 1963. En aquella época, como ahora, el país necesitaba divisas y el azúcar era entonces una de las principales fuentes de ingreso en dólares con que se contaba. Estados Unidos acababa de implantar el boicot a las exportaciones cubanas, y México, que en aquella época era un productor superavitario del dulce, había acudido al mercado estadounidense para cerrar la brecha. El gobierno mexicano deseaba incrementar esas exportaciones; el propio presidente López Mateos hizo gestiones ante García Mora, que era propietario del mayor ingenio del país, para que la extensión cultivable de San Cristóbal fuera ampliada.

García Mora enfrentó esas gestiones con desconfianza y alarma. El aumento de la extensión cultivable incrementaría los costos de producción, y ello pondría en entredicho la rentabilidad del ingenio. La caña proveniente de las tierras recién abiertas tendría que experimentar traslados más largos en virtud de su

37 ETC—Alejandro Hernández de la Portilla (marzo de 1983).

lejanía de la fábrica. Los fletes de la caña, entonces, serían los responsables del incremento en costos.

López Mateos dijo entender los argumentos del azucarero, pero le manifestó que no se preocupara, que el precio controlado del azúcar se elevaría y que ello permitiría que se mantuviera la redituabilidad del ingenio. Las nuevas tierras se abrieron al cultivo, pero los precios no se incrementaron. Salió López Mateos, transcurrió el sexenio diazordacista, se inició el régimen de Echeverría y el ingenio empezó a trabajar con números rojos tal como se lo había temido García Mora unos años atrás.

Respecto a las relaciones crediticias entre el Banco Internacional y el Ingenio de San Cristóbal, existen dos interpretaciones que no coinciden en su veredicto. Miguel Angel Grandos Chapa opina que:

“En medio de fuertes dificultades financieras, la familia García Mora (Roberto y su señora madre, doña Rosario Mora viuda de García) aprovecharon su posición en el consejo de administración del banco, y su carácter de accionista principales para canalizar hacia el ingenio préstamos a largo plazo con bajas tasas de interés. A cambio los créditos todavía más blandos que San Cristóbal recibía de los mecanismos financieros de la industria (como UNPASA y la Financiera Nacional Azucarera) se canalizaban hacia el banco. En julio de 1970 el ingenio, que tenía una capacidad instalada para producir un cuarto de millón de toneladas de azúcar, sólo llegó a 187.000. A pesar de haber recibido más de 750 millones de pesos en créditos, había en ese momento acumulado pérdidas por 120 millones de pesos”.³⁸

Otra opinión señala una versión diferente. Según ella, desde 1967 se insistió en el seno del Consejo del banco que las relaciones de crédito con el ingenio se mantuvieran rigurosamente dentro de los límites de la ley. Para la época en que el banco fue intervenido, el crédito concedido al ingenio era de sólo 38 millones de pesos, saldo perfectamente garantizado con centavos de azúcar. Incluso, en una ocasión dentro de esa época, el propio Mario Ramón Beteta director del Banco Mexicano Somex sugirió que el Internacional le prestara a San Cristóbal otros 10 millones de pesos, a lo que el Consejo del banco se opuso con éxito.³⁹

³⁸ Granados Chapa, *op. cit.*, p. 89.

³⁹ ETD—Hernández de la Portilla.

De cualquier manera, ya fuere en un caso como en el otro, el hecho es que hacia el final de los 60's la situación del Ingenio de San Cristóbal era crítica. Los García Mora intentaron resolver el problema por medio de la venta de sus acciones en el Banco Internacional. Se entró en contacto con Enrique Quintanilla Obregón, director de Crédito Americano de México, quien junto con otros accionistas, entre los que estaban unos señores Sepúlveda de Guadalajara, pretendían adquirir las acciones del Internacional en manos de los García Mora. En este punto las versiones de la historia también dejan de coincidir. Una interpretación señala que la Secretaría de Hacienda intervino en el asunto, porque Quintanilla representaba intereses norteamericanos y que pensaba posteriormente traspasar las acciones del Internacional a manos extranjeras.⁴⁰ Por otro lado, se apuntó que Quintanilla, para poder aportar su contribución cometió un fraude en la financiera que dirigía, y que los recursos que ofreció pertenecían en realidad a esa empresa. La operación resultó descubierta y Quintanilla fue a dar "con sus huesos" a la cárcel. El gobierno vio con muy malos ojos todas esas maquinaciones y decidió intervenir el Banco Internacional.

El desenlace definitivo de esa historia ocurre en 1973, cuando el déficit financiero acumulado del ingenio ya es muy considerable. La interpretación de Granados afirma que al predominar en la cartera del Internacional los créditos del ingenio y al estar el ingenio totalmente endeudado con el gobierno, este último decidió cobrarse absorbiendo a las dos empresas. Granados afirma que en "agosto de 1970, la Comisión Nacional Bancaria empezó a recibir por inventario los activos del Banco Internacional que de hecho estaba en quiebra por causa de sus tratos con el ingenio".⁴¹

Para 1972, en efecto, el ingenio debía al gobierno alrededor de 250 millones de pesos, pero su valor podía estimarse fácilmente en 400 millones. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda hizo a García Mora "las cuentas del gran capitán", señalando que si se incluían deudas fiscales antiguas el ingenio adeudaba al sector público mucho más que 400 millones. Consecuencia: se cobró la diferencia quedándose con las acciones del Banco Internacional.⁴²

⁴⁰ Granados Chapa, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² ETD—Hernández de la Portilla.

4. CONCLUSIONES

Entre las responsabilidades monetarias y bancarias de todo gobierno sobresalen las de sostén e intervención bancaria. La función de sostén o préstamo de último recurso se ejerce por medio del banco central y tiene por finalidad los siguientes objetivos: mantener la liquidez del sistema bancario y el ajuste de la oferta de crédito con la demanda. La intervención bancaria, por otro lado, es una responsabilidad primordialmente de la autoridad hacendaria que se ejerce por medio de órganos como la Comisión Nacional Bancaria. En ella también participa el banco central. La meta de esta función es la de conservar la solvencia del sistema financiero.

Este trabajo pretende mostrar cómo, en México, la doctrina en que descansa el ejercicio de esas funciones ha evolucionado hacia la concepción de un creciente intervencionismo estatal. Ello explica por qué en los casos de sostén e intervención bancaria ocurridos en los últimos años, el gobierno ha transitado directamente a adquirir en propiedad las instituciones intervenidas. Estas, como se sabe, pasaron a formar parte del sector bancario en manos del Estado, integrando el grupo que se vino a denominar con el tiempo "banca mixta".

La política y la práctica que arrojó a Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y al Banco Internacional en manos del gobierno no es, de ninguna manera, privativa de México. Así como la nacionalización bancaria total es un fenómeno con antecedentes en otros países del mundo —Francia e India por ejemplo—, la expropiación parcial no sólo ha ocurrido en este país. El caso de los bancos españoles propiedad de la empresa "holding" Rumasa que pasaron a propiedad del gobierno ibérico demuestra no sólo lo anterior, sino que ejemplifica el elemento casuístico y discrecional que rodea a la función de prestamista de última instancia e intervención bancaria. Refiriéndose a los bancos de Rumasa, "el señor Boyer (ministro español de finanzas) señaló que de 18 de tales instituciones, 17 estaban en quiebra. Los bancos registraban sus activos al 500% de su valor real. Dada la situación de dichos bancos, señaló el ministro, el gobierno no tuvo más alternativa que expropiarlos (...) cualquier otra forma de intervención, declaró ante el Parlamento, hubiera causado un pánico entre los depositantes y, quizás, una crisis financiera".⁴³

El elemento fundamental que distingue los casos de la Sociedad Mexicana

⁴³ "Rumasa, B—Movie", *The economist*, march 5, 1983, pp. 74-75.

de Crédito Industrial (Somex) así como del Banco Internacional, no es que el gobierno haya intervenido en sus negocios cuando se vieron en dificultades. Esta hubiera sido la reacción natural, lógica y legal dentro de cualquier encuadre de doctrina. El punto es que el Estado se haya apropiado de esas instituciones sin considerar la posibilidad de que eventualmente regresaran, sobre bases de salud bancaria, a manos del sector privado. Granados Chapa plantea con claridad esta interrogante sin arrojar mayor luz sobre su respuesta:

“En vez de vender el Banco Internacional a grupos privados que se interesaban en él, el gobierno de Echeverría decidió retener la mayoría de las acciones. Así reportó la operación, en su número del 4 de octubre de 1973 la revista de negocios *Expansión*:

‘El gobierno mexicano ha adquirido oficialmente el 50.15% del capital del Banco Internacional, S.A., el quinto banco privado mexicano. Lo anterior fue confirmado hace unos días por el secretario de Hacienda, Lic. Hugo B. Margáin (...) Margáin no dijo si el gobierno tiene proyectos para adquirir el resto de las acciones del Banco Internacional, pero afirmó que no existen planes para nacionalizar el sistema bancario que todavía está en manos del sector privado’”.⁴⁴

El fin último del ensayo, sin embargo, está incrustado dentro de un interés más general, que pretende explicar históricamente el fenómeno de la nacionalización o estatización bancaria. La hipótesis es que la nacionalización es resultado de dos fenómenos: por un lado se presenta como una respuesta política de corto plazo ante el surgimiento de la crisis, y en segundo lugar se plantea como resultado de un proceso histórico que arranca desde los años veinte de este siglo. Se trata de analizar la forma en que, frente a la banca privada, surgió y fue desarrollándose un sector bancario en manos del gobierno. El crecimiento del sector estatal avanzó más aceleradamente que el privado, de manera que hacia 1980 ya controlaba casi el 65% de los financiamientos totales de la banca de México.⁴⁵

Dicho proceso histórico presenta tres modalidades principales: 1) el Estado

⁴⁴ Granados Chapa, *op. cit.*, pp. 91-92.

⁴⁵ Eduardo Turrent Díaz, “Intervencionismo gubernamental en la banca. El surgimiento del sector financiero oficial y el control estatal del crédito”, *Análisis Económico*, Revista de Economía de la División de Ciencias y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacapotzalco, Vol 1, núm. 2, enero-junio de 1983.

como creador de instituciones de crédito; 2) el Estado como contralor cuantitativo y cualitativo del crédito y 3) el Estado como absorbente o adquirente de bancos privados en dificultades. El presente trabajo cubre el análisis correspondiente a esta última modalidad ■



JUSSARA
2004 2.11.13