



198  
18  
28

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA BANCA Y EL GATT:  
ASPECTOS DE SU MODERNIZACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ANAHI DEL CARMEN DELGADO GOMEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Junio 1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

B

LA BANCA Y EL GATT.  
ASPECTOS DE SU MODERNIZACION.

Pág.	
8	CAPITULO I Antecedentes Históricos y Primeras Negociaciones de México con el Gatt.
8	1.1 El Acuerdo General de Tarifas y Comercio (Gatt)
15	1.2 Estructura del Gatt
16	1.3 Primer intento de adhesión de México al Gatt
19	1.4 El Resultado de las Negociaciones de México con el Gatt
21	1.5 Los Códigos de Conducta suscritos por México
32	CAPITULO II Los Servicios y el Gatt
32	2.1 La Ronda Uruguay
43	2.2 Los Servicios en el Gatt
53	2.3 La Banca como Servicio. Posibilidades y conveniencias de su inclusión en el Gatt
60	2.4 La Estructura Jurídica de la Banca anterior a su nacionalización
69	2.5 La Estructura Jurídica de la Banca posterior a su nacionalización
98	CAPITULO III La Banca Mexicana su futuro y perspectivas
98	3.1 La Modernización de la Banca
108	3.2 El Futuro de la Banca mexicana ante el nuevo panorama internacional
125	3.3 Los Off-Shore Financial Centers como posibilidad en nuestro sistema financiero
134	CONCLUSIONES

## INTRODUCCION

Cuando escogí el tema de mi trabajo terminal como Licenciado en Derecho, La Banca y el Gatt: aspectos de su modernización, supe que incursionaba en un tema de actualidad. Posteriormente me percate que los conceptos a favor de la privatización de la Banca que exprese durante la elaboración de la presente tesis a familiares y amigos fueron considerados por algunas personas como tremendamente aventurados y sin fundamento real, sin embargo en otros, los mas cercanos al sistema financiero, me animaron a continuar.

Hoy, despues de las últimas medidas tomadas por el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari en el sentido de modificar el régimen jurídico de la Banca, mi tesis obtiene una validacion, en su primera parte, que pocos trabajos tienen al momento de su publicacion. Y eso me anima aun mas a defender los conceptos que expreso en la segunda parte sobre el futuro de los servicios financieros a la luz del GATT.

De lo anterior se puede deducir que no se trata de una tesis oportunista, ya que no estudio la iniciativa de Ley ni su proceso de aprobación. Esto sobradamente amerita ser tema de otro trabajo.

Este trabajo se inicia con la explicación del Gatt en sus conceptos y principios y concluye con la explicación de los códigos a que se adhirió nuestro país y que hoy nos rigen.

En el segundo capítulo expongo los últimos debates llevados en el seno del Gatt referente a los servicios, esto es, la Ronda Uruguay. Planteo como la banca al ser un servicio es materia de Gatt. Realizo también una breve explicación de las modificaciones que sufrió la banca desde su nacionalización hasta hoy, pero sin entrar en el tema de la iniciativa de Ley, la cual se incluye como anexo al presente trabajo.

En el tercer capítulo planteo la situación externa de México frente a la comunidad internacional ya que nuestras decisiones serán y de hecho lo están siendo, producto de las demandas internacionales. La discusión frente al bilateralismo, la formación de bloques comerciales y el cada día más decadente multilateralismo del Gatt es un punto que se toca.

Termino mi trabajo con un planteamiento por demás audáz; lograr hacer de México, con ayuda de su banca un gran centro financiero. Teniendo como premisa principal una banca fuerte y competitiva.

Finalizo con las conclusiones logradas a través de este trabajo.

No me queda mas que agradecer infinitamente a las personas que de alguna forma hicieron posible la realizacion de esta Tesis, muy especialmente al Doctor Jorge Witker, quien lo dirigió y sembró en mi desde la Facultad de Derecho de la UNAM y en el Diplomado sobre GATT en la Universidad Anáhuac la inquietud por el estudio de este apasionante tema.

ABREVIATURAS USADAS A LO LARGO DEL TRABAJO

- LRSPBC - Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- CEE - Comunidad Económica Europea.
- ACL - Acuerdo de Libre Comercio Canadá -Estados Unidos.
- CNMF - Cláusula de la Nación más Favorecida.
- FMI - Fondo Monetario Internacional.

LA BANCA Y EL GATT:  
ASPECTOS DE SU MODERNIZACION.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y PRIMERAS  
NEGOCIACIONES CON EL GATT.

1.1. EL ACUERDO GENERAL DE TARIFAS Y COMERCIO.

El Acuerdo General de Tarifas y Comercio nace en 1947 en un ambiente de reconstrucción mundial que imperaba al terminar la Segunda Guerra Mundial.

Ya en 1945 se había creado el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con la finalidad de organizar la moneda y los préstamos internacionales. De alguna forma faltaba organizar el comercio mundial, asentar las reglas del juego y hacer posible la importación y la exportación. (1)

Los países de la comunidad internacional se dieron cuenta que para sobrevivir debían de utilizar los recursos del mundo en general y por tanto intentar una apertura de sus fronteras. (2)

1 Lichtensztejn, Samuel. FMI y Banco Mundial Estrategias y políticas del poder financiero. Cultura Popular. México, 1987.



El primer intento fué la Carta de la Habana, en donde claramente se observaban ya intereses opuestos como los de los países subdesarrollados como Brasil, Chile, India y Uruguay en contra de los países desarrollados, principalmente Estados Unidos y Gran Bretaña.

Tan marcadas eran las diferencias que éste documento no recibió nunca la ratificación de éstos dos últimos países; sin embargo marcó un antecedente como es el protocolo provisional que originó el Gatt.

El Gatt entró en vigor en 1948 con solo 23 países miembros: los países de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Chile, India y Uruguay. (3)

En el seno del Gatt los países reconocieron que sus relaciones comerciales y económicas debían tender al logro de niveles de vida más altos y al acrecentamiento de la producción.

Los doctrinarios hablan de tres etapas del Gatt: la primera de 1948 a 1963, la segunda etapa de 1963 a 1979 y la última de 1979 a la fecha.

---

2 Witker, Jorge. El Gatt. Acuerdo General de Aranceles y Tarifas. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM, 1986. Pág. 3 - 5.

3 Idem. Pág. 7.

La primera etapa se caracterizó por la inclinación de las políticas del Gatt a favorecer a los países desarrollados, ya que principalmente se negociaban productos industrializados y manufacturas dejando a un lado a los productos primarios o materia prima.

Esto repercutía en poca participación de los países subdesarrollados y es por esto que en esta primer etapa se le denominaba al Gatt el "Club de Ricos".(4)

Para analizar este problema la ONU convocó a la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) pero fuera del marco del Gatt.

El resultado de ésta conferencia fué la adición de la parte IV al Acuerdo General, el cual trata entre otros temas: el sistema generalizado de preferencias y la agrupación de países productores de materias primas.

El artículo XXVI del Acuerdo es muy claro en su número 4 al decir: "Dado que numerosas Partes Contratantes poco desarrolladas siguen dependiendo de la exportación de una gama limitada de productos primarios, es necesario asegurar para estos productos, en la mayor medida de lo posible,

---

4 Idem. Pág. 13 a 15.

condiciones mas favorables y aceptables de acceso a los mercados mundiales de esos productos."(5)

En este contexto se inicia la Ronda Kennedy y la Nixon(6) en donde se negociaron productos agropecuarios; marcando asi la segunda etapa del Gatt.

La tercera etapa la podemos considerar desde la Ronda Tokio hasta la ultima ronda: la Ronda Uruguay.

En la Ronda Tokio se abordaron temas relacionados con el neoproteccionismo, la asistencia técnica a países en desarrollo y la aprobación de los Códigos de Conducta que refuerzan la estructura jurídica del Gatt.

Estos Códigos son:

- Código de Licencias de Importación
- Código de Valoración Aduanera
- Código Antidumping
- Código de Subsidios y Derechos Compensatorios
- Código de Compras del Sector Público

---

5 Querol, Vicente. Negociaciones Comerciales Multilaterales. Revista de Investigaciones Jurídicas. CLD año V No. 5 1981. Pág. 241. "en la declaración de Tokio se expresaron los principios en que se debía apoyar el trato que se aplicaría a los países en desarrollo."

6 Idem.

- Código Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional

El Gatt ha sido fuertemente criticado pues a diferencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial carece de una estructura fuerte; sin embargo los principios fundamentales en los que descansa el Acuerdo, son por demás loables y dignos de reflexión.

Estos principios son:

\* El principio de la clausula de la nación más favorecida, en la cual se basa la multilateralidad del Acuerdo, pues consiste en que cualquier país que otorgue un privilegio a otro país debe hacerla extensiva a los demás miembros del Gatt.

\* La cláusula de reciprocidad, que implica que cada beneficio que algún miembro logra bajo el esquema del Acuerdo debe ser compensado de alguna forma por el país beneficiario.

\* La cláusula de la no discriminación, que consiste en un trato igualitario para todos los países miembros sea cual fuere su sistema económico o político.

\* El principio de la igualdad de los estados, significa que dentro de la estructura del Acuerdo todos tienen el mismo estatus, esto es, por cada país un voto.

\* Aranceles y tarifas, que es el aspecto donde más se ha logrado ya que el arancel se ha visto como único instrumento de protección de los mercados nacionales hacia productos extranjeros. El Gatt busca consolidar niveles arancelarios, esto es, si no eliminar de todo los aranceles si poner un tope a las tarifas así como la eliminación paulatina de los permisos de importación y exportación. Estos niveles de consolidación arancelaria constantemente son objeto de revisión del Acuerdo.

\* La cláusula de tratamiento nacional, que es el principio por el que un producto de un país miembro que ingresa al mercado nacional de algún país miembro -después de haber pagado los derechos respectivos- merece un trato equiparable al de los productos nacionales de ese país.

La aplicación de estos principios no operan en la práctica tal cual se quisiera, de hecho el Gatt también se rige por un principio de excepciones y salvaguardias como son la contempladas en el artículo XVIII del Acuerdo General que habla de la ayuda del estado para favorecer el desarrollo económico de un país, y el artículo XIX que contiene las medidas de urgencia a tomarse en el caso de la importación

de ciertos productos, y por último este principio lo encontramos en el artículo XX que habla de Excepciones Generales. (7)

El fundamento de este principio de excepciones y salvaguardas es: "La buena fe de un país que trata de cumplir con los principios establecidos en el Acuerdo General tiene como límite el que éste cumplimiento no lo perjudique". (8)

Muchos estudiosos opinan que el Gatt funciona más por excepciones que por principios generales, idea que comparto, porque si algo ha debilitado al Gatt es precisamente que cada país solicite un "tratamiento particular".

Por eso creo que al Gatt no debe versele como un marco rígido de normatividades, ya que desde este prisma es un fracaso; sino como un importante foro dinámico de negociaciones comerciales y de solución de controversias.

---

7 Witker, Jorge. Derecho y Comercio Internacional. U. de G. Pág. 144-145.

8 Parte II artículo V No. 6 del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

## 1.2. ESTRUCTURA DEL GATT.

El Gatt esta formado por:

- La Conferencia de las Partes Contratantes que abarca a los 92 paises miembros.
- Consejo de Representantes.
- Director General.
- Comité de Expertos.

Mucho se ha discutido la naturaleza jurídica del Gatt, y al al respecto se ha dicho que este no es un Tratado sino un Acuerdo por lo que no se otorga la representación a nadie sino que cada miembro se representa a sí mismo, por lo que para cada toma de decisión deben encontrarse reunidos los 92 paises miembros y cada uno tiene derecho a un voto.

El Consejo de Representantes fué creado para actuar en los períodos que separan una Ronda y otra, la cual puede elaborar recomendaciones a discutirse en la siguiente sesión plenaria.

El Comité de Expertos tiene a su cargo el estudio técnico de las diversas interpretaciones que los miembros hacen de los principios y normas del Acuerdo General.

El Gatt cuenta con un reglamento interno que indica como deben llevarse los períodos de sesiones y en éste destaca el artículo 1 que habla de que las "partes se reunirán de tiempo en tiempo, cuando resulte necesario"; así como el permitirse la entrada a "observadores" a las sesiones pudiendo estos participar en los debates sin derecho a voto (art. 8 del reglamento).

En este reglamento se menciona que las decisiones serán adoptadas por mayoría de los presentes votantes, y las votaciones se podrán hacer inclusive por correo o telégrafo, aunque en este caso el Director decidirá si el asunto amerita una votación urgente, como para haber recurrido al correo. (9)

### 1.3 PRIMER INTENTO DE ADHESION DE MEXICO AL GATT.

México dirigió al Gatt con fecha 16 de enero de 1979 una comunicación sobre su deseo de llevar a cabo negociaciones para su eventual adhesión al Acuerdo General.

---

9 Gatt: su estructura, su métodos de trabajo. Ginebra 1964



Lo anterior teniendo en cuenta las políticas económicas del gobierno mexicano y el Plan Nacional de Desarrollo vigente y acogiendo México al trato favorable que por negociaciones anteriores con el Gatt se acordó dar a países en desarrollo.(10)

Se aprobaron sin reserva las partes I, III y IV del Acuerdo mismas que se refieren al trato general de nación más favorecida, aplicación territorial, uniones aduaneras, comercio y desarrollo respectivamente.

La parte II del Acuerdo, trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores, fué aprobada con la reserva de que no se aplicará en lo que sea incompatible con la legislación vigente en México a la fecha de la firma del protocolo.

Así mismo México adoptó el compromiso de ir substituyendo gradualmente su sistema de permisos previos a la importación por el de aranceles. Dentro de éste compromiso se hizo reserva respecto del sector agropecuario, procurando que las restricciones y personas vigentes se apliquen de manera que causen el menor daño posible a los intereses de las demás partes contratantes.

---

10 El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio (Gatt), Gabinete de Comercio Exterior. México, 1986, Págs. 9-12.

Por otra parte México adoptaría el compromiso de presentar un informe bianual sobre las medidas tomadas en cumplimiento del protocolo. Además doce años después de la entrada en vigor del protocolo o a más tardar el 31 de diciembre de 1991 las partes revisarían las restricciones existentes hasta el momento.

El examen tomaría en cuenta la reserva de México respecto al sector agropecuario. México adoptaría el compromiso de cambiar los criterios de valoración de los precios oficiales y el punto sería objeto de revisión si estos estuvieren vigentes al 31 de diciembre de 1985.

El protocolo negociado quedó abierto para la aceptación de México hasta el 31 de mayo de 1980, y entraría en vigor 30 días después de que México depositaría el instrumento de ratificación. Este protocolo de adhesión nunca fué aceptado por México pese a que implicaba en principio el compromiso de nuestro país hacia la comunidad internacional en orden a la apertura comercial.

La proscripción del dumping suponía para México entre otras cosas una revisión de sus políticas de subsidios y un cambio de una política económica basada en un apoyo gubernamental directo a las industrias a una política que dejase al mercado el crecimiento y desarrollo económico del país.

#### 1.4. EL RESULTADO DE LAS NEGOCIACIONES DE MEXICO CON EL GATT.

Hacia fines de 1985 México anunció su decisión de solicitar su adhesión al Gatt. Se estableció a principios de 1986 un grupo de trabajo que examinaría la solicitud de México. Las dos últimas reuniones del grupo de trabajo se llevaron a cabo negociaciones sobre el proyecto de protocolo de adhesión de México al Gatt. La adhesión de México se hizo sobre la base de un protocolo ad-hoc. (11)

El representante de México declaró que dentro de los seis meses contados a partir de la adhesión México notificaría su propósito de unirse a los siguientes los códigos de conducta: procedimientos para el trámite de licencias de importación, valoración en aduanas, antidumping y obstáculos técnicos.

Así mismo declaró que se iniciarían negociaciones con miras a la adopción del código de subvenciones y derechos compensatorios. (12)

---

11 Idem. Pág. 17-18

12 Código Antidumping. Parte II art. VI no. 1 del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio (Gatt).

En julio de 1986 los países contratantes emitieron su voto favorable para la adhesión de México en base al proyecto de protocolo negociado por las partes y firmado en el mismo mes.

En dicho protocolo se estableció que México aplicaría su Plan Nacional de Desarrollo y se reconocía - como en el protocolo de 1979 - el carácter prioritario que México daba al sector agrícola.

Así mismo México adoptaba el compromiso de continuar con sus programas de sustitución gradual de los permisos previos para una protección arancelaria.

Se estableció que México mantendría su soberanía en materia de recursos naturales en los términos de su Constitución política pudiendo establecer, consecuentemente restricciones a la exportación vinculados a la preservación de dichos recursos particularmente en el sector energético.

Al igual que en el protocolo de 1979 se adoptaban las partes I, III y IV del Acuerdo General íntegramente y la parte II con la reserva de que hubiere compatibilidad con la legislación vigente a la fecha del protocolo.

A diferencia del protocolo de 1979, en el protocolo de 1986 no se establecía la obligación de presentar informes periódicos ni se estipuló fechas límite para eliminar los permisos de importación o para revisión periódica de los documentos.

#### 1.5. LOS CODIGOS DE CONDUCTA.

##### 1.El Código Antidumping.

El 21 de abril de 1988 se publicó en el D.O. el acuerdo con el Gatt relativo al llamado Código Antidumping, también conocido como acuerdo relativo a la aplicación del artículo 6 del Gatt. El citado código estatuye como principio que no se puede establecer un derecho antidumping si no está en la circunstancias del artículo 6 del Acuerdo General y una vez agotada la investigación correspondiente.

¿Cómo se determina la existencia del dumping? se estima que un producto es objeto de dumping si su precio es inferior al valor normal (art. 2 primer párrafo del código antidumping), ¿cuando se está en un caso de valor inferior al normal? cuando comparativamente el valor es inferior a otro similar.

Si no se cuenta con otro producto en el país con el que se pueda hacer la comparación se puede tomar como referencia un producto similar que se exporte a un tercer país; la comparación deberá hacerse en el mismo nivel comercial y sobre ventas efectuadas en fechas lo más próximas posibles. (art. 2 código antidumping).

Cabe mencionar que el reenvío al artículo 6 del Gatt por el artículo 1 del Código Antidumping significa que la medida antidumping está circunscrita al caso de que se cause o amenaze "causar un perjuicio importante a una producción existente de una Parte Contratante o se retrase sensiblemente la creación de la producción nacional." (13)

Para que se configure el dumping debe existir un daño, (14) la determinación de su existencia se basa en pruebas positivas y un examen objetivo sobre el volumen de importaciones objeto del dumping y su repercusión en precios de productos similares del mercado interno. Para la determinación del daño no se puede estimar uno solo de los elementos aislados sino que tiene que apreciarse en su conjunto. (art. 3 código antidumping).

Es criticable que no se haya estipulado un porcentaje de representatividad respecto a la producción nacional afectada

13 Idem.

14 Querol. Op. cit. Pág. 238

ya que no se dan elementos prácticos para probar la injerencia del daño.

En este sentido es positivo que la Ley de Comercio Exterior mexicana haya fijado un porcentaje para que el daño que tipifica al dumping quede constituido.

Igualmente para efectos de determinación de daño la expresión de producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productos similares o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituye una parte principal de la producción nacional total de dichos productos. (art. 4 código antidumping).

El procedimiento de investigación del daño es el siguiente: se requiere en la demanda estipular la existencia del dumping y del daño relacionando causalmente el dumping con el daño. Son partes en el procedimiento de investigación los o el denunciante, los exportadores extranjeros, importadores nacionales y los representantes de los gobiernos.

Una vez presentada la denuncia el código antidumping permite que el país o los países afectados apliquen un derecho compensatorio provisional, ya que no se puede prohibir el libre tránsito del producto en litigio.

Si del resultado de la investigación se desprende que existe dumping al país afectado tiene derecho de establecer un derecho antidumping de igual nivel que el dumping y permanecerá en vigor todo el tiempo en el que subsista el dumping.

Si se llega a un arreglo por las partes se suspende el procedimiento. El Código acepta la posibilidad de efectuar un cobro retroactivo de cuotas compensatorias una vez establecido el daño o bien si se determina la amenaza de daño y en este último caso si se tomo como medida provisional una fianza o garantía semejante, de modo que se cambiaría esta garantía por los derechos antidumping retroactivamente aplicados. (art. 11 código antidumping).

Sin embargo la Ley de Comercio Exterior mexicana no acepta la retroactividad pues supondría una transgresión del art.14 constitucional. En consecuencia la SHCP solo lleva a cabo el cobro de la cuota compensatoria a partir del día siguiente al de su publicación en el D.O.

Se plantea entonces la cuestión de si se ha de acatar el código de conducta o la ley de comercio exterior como ambas disposiciones deben sujetarse a lo estatuido en la constitución política y proscribiendo la misma la retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna resulta que el articulo 11 del código antidumping es



inconstitucional pues admite el cobro retroactivo por lo que en su defecto deberá aplicarse lo que establece la ley de comercio exterior.

## 2. Acuerdos Sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

El 21 de abril de 1988 se publicó en el D.O. el Acuerdo de referencia. En el mismo se entiende por trámite de licencias de importación el procedimiento administrativo para la aplicación de regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud o documentación diferente a la requerida para efectos aduaneros- al órgano administrativo pertinente como condición para efectuar la importación. (art. 1 de éste código).

Las reglas que establezcan los procedimientos para los trámites en cuestión serán de aplicación neutral, se administrarán de manera justa y equitativa y se publicarán de modo que cualquiera pueda tomar conocimiento de ellas, así mismo deberán ser de gran sencillez y las solicitudes nunca deberán rechazarse por errores que no alteren los datos básicos. Igualmente se deberá poner a disposición de los titulares de las licencias las divisas suficientes para

pagar las importaciones amparadas por las licencias. (art. 1 infine de éste código).

Se entiende por trámites de licencias automáticas de importación aquel en el cual las solicitudes se aprueban liberalmente. (art. 2)

Las licencias no automáticas de importación son aquellas que establecen restricciones y plazos para efectuar la importación. El artículo 3º de éste código es poco claro en su definición de las licencias no automáticas puesto que se reduce a exponer de manera descriptiva las características de las licencias.

### 3. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

El acuerdo en cuestión fué publicado en el D.O. el 20 de abril de 1988; en el mismo se hace una remisión a las definiciones adoptadas dentro del sistema de la ONU en cuanto a términos generales relativos a la normalización y certificación. (art. 1 CSOT)

En todo caso las partes procurarán no crear obstáculo de comercio internacional con motivo de reglamentos y normas técnicas que se elaboren. Si existen normas internacionales

al respecto las partes deberán utilizar esas normas y solo excepcionalmente y por evidente necesidad adoptar otras.

Las partes procurarán elaborar en reglamentos y normas técnicos en función de las propiedades evidentes del producto durante su empleo. (art. 2° CSOT).

El acuerdo prevee los criterios para elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y normas para instituciones públicas locales así como para instituciones no gubernamentales.

Por lo que se refiere a los reglamentos técnicos y a los sistemas de certificación el código establece nueve principios fundamentales que las partes se obligan a respetar y son:

- no discriminación.
- eliminación de obstáculos injustificados.
- trato nacional.
- notificación previa.
- equidad en los derechos.
- sencillez y transparencia.
- confidencialidad.
- autocertificación.
- publicidad.

El 26 de enero de 1988 se publicó en el D.O. la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que derogó a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961.

El objetivo de fondo de esta nueva ley es adecuar la legislación nacional a las reglas del comercio mundial especialmente oportuna ahora que México ha formado parte del Acuerdo.

#### 4. Código de Valoración Aduanera.

El referido código fué publicado en el D.O. el 25 de abril de 1988 en el mismo se establece que el valor en aduana se establece que el valor será el precio realmente pagado y es también llamado valor de transacción. (art. 1º CVA)

Cuando no se puede determinar el precio real el valor de transacción será el de mercancías idénticas vendidas en momento aproximado o el mismo momento a las mercancías objeto de valoración, en caso de que haya varios valores de transacción de referencia se tomará el valor más bajo. (art. 2º CVA). Si no se puede determinar el valor con arreglo a los criterios enunciados se tomará el valor de transacción de mercancías similares con las condiciones del artículo segundo. (art. 3º CVA).

Si no se puede determinar el valor en aduana con arreglo a los anteriores criterios se tomará como valor el unitario al que se venda la mayor cantidad de mercancías importadas idénticas o en su defecto en ventas a personas no vinculadas con aquellas que compren las mercancías importadas. Lo anterior en el entendido de que la venta se haga en el mismo estado en que son importadas. Cuando no es así (cuando son transformadas) se tomará en cuenta el valor añadido por la transformación. (art.5 CVA).

Si no se pueden aplicar los anteriores criterios el valor en la aduana será el valor reconstruido que es la suma del costo de materiales y operaciones efectuadas para producir las mercancías, los beneficios y gastos generales, en mercancías de la misma especie en operaciones semejantes y el costo de los demás gastos. (art. 6 CVA).

En caso de que no se pueda determinar el valor en aduana con arreglo a los anteriores criterios, anteriormente mencionados se seguirán criterios razonables y compatibles con los principios del Acuerdo (art. 7 CVA).

En el concepto de precio real se deberán incluir comisiones, costos de envases y gastos de embalaje. (art. 8ª CVA).

El tipo de cambio aplicable para efectuar la conversión a fin de determinar el valor en aduana será el vigente al momento de la exportación e importación. (art. 9 CVA).

Toda parte tiene derecho a que se establezca la legislación de la otra parte un recurso sin penalización ante autoridad judicial.

Durante la determinación del valor en aduana ante la demora en la misma el importador puede relevar las mercancías de aquella. (art. 17 CVA)

El acuerdo establece un comité de valoración en aduana y un comité técnico de valoración para consultar y solución de diferencias. (art. 18 y subsiguientes CVA).

##### 5. El Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios.

El acuerdo en cuestión es relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI, XXIII del Acuerdo General. En dicho acuerdo se establece que los derechos compensatorios se establezcan siempre de conformidad con el artículo VI del Acuerdo General. Así mismo dichos derechos compensatorios no podrán establecerse sin previa investigación.

El procedimiento de investigación es análogo al establecido en el código antidumping. Es de hacerse notar que las cuotas compensatorias se aplican como contra-medidas a subvenciones de los productos importados en el país de origen. (arts. 1ª y 2ª CSDC).

Una vez que se haya demostrado la existencia de la subvención y del daño el país importador puede imponer un derecho compensatorio igual al importe de la subvención.

## CAPITULO II. LOS SERVICIOS Y EL GATT.

### 2.1 LA RONDA URUGUAY

La aparición del Gatt dió lugar a sucesivas conferencias para llevar a cabo negociaciones comerciales entre sus países miembros llamados Rondas. (15)

La última de éstas Rondas es la llamada Ronda Uruguay que se llevó a cabo en Punta del Este del 15 al 20 de septiembre de 1987 en la que establece un plazo de cuatro años para completar las negociaciones en ella iniciadas.

Dicha Ronda es considerada quizás como la más importante desde que se estableció el Gatt. (16)

Los dos aspectos más importantes de dicha Ronda son primeramente el carácter amplio y complejo de la misma con relación a Rondas anteriores.

Se incluyó en ella tanto los temas comunes a otras Rondas, como es el de los aranceles, y cuestiones más novedosas como

15 Querol. Op. cit.

16 Gardner, Pattersson y Patterson, Eliza. Objetivos de la Ronda Uruguay; en La Ronda Uruguay, Manual para las Negociaciones Comerciales. Publicación del Banco Mundial. Primera impresión, 1989. Pág.7



medidas no arancelarias, desmantelamiento de limitaciones cuantitativas, la propiedad intelectual, agricultura y los servicios.

La Ronda Uruguay se caracterizó por la participación creciente de los países en desarrollo y en general, por el gran número de participantes. (17) Lo que hicieron de esta Ronda una conferencia con enfoques notablemente distintos de las anteriores.

En efecto, las primeras Rondas comerciales utilizaron el sistema de negociar producto por producto haciéndolo primero objeto de un acuerdo bilateral y luego combinándolos con los acuerdos de los otros países. Mediante el mismo se consiguieron reducciones de aranceles del 8% al 10%, en la Ronda Dillon, y se siguió el mismo procedimiento en las Rondas Kennedy y Tokio. (18)

Evidentemente el procedimiento era complicado y lento. La Ronda Kennedy aportó la negociación del enfoque general que permitió una deducción del 50% lineal y se negociaron las excepciones pero el enfoque fué de sector por sector. Un

---

17 Nau, Henry N. La negociación en la Ronda Uruguay. En: La Ronda Uruguay, Manual para las negociaciones Comerciales. Publicación del Banco Mundial. Primera impresión, 1989.

18 Querol. Op. cit. Págs. 238-251

sistema semejante se siguió en la Ronda Tokio.(19) Aquí la innovación consistió en introducir el análisis obstáculo por obstáculo y condicionandolo en vez de del Principio de la Nación más Favorecida. Así mismo se substituyeron las reducciones lineales por una combinación de reducciones arancelarias y armonizadas.(20)

En Rondas anteriores las reducciones arancelarias fueron la prioridad y las otras cuestiones pasaron a un segundo lugar. En cambio en la Ronda Uruguay contiene una multiplicidad de cuestiones a las que se les dió una importancia tan grande como la que había tenido la cuestión de las reducciones arancelarias. Para efectos de orden la Secretaría del Commonwealth presentó una propuesta para determinar la secuencia del programa de la Ronda.

La primera etapa comprende temas en los que existe una posición común bastante firme, esto es, sobre lo que ya se ha debatido largamente. El objetivo de comenzar por cuestiones más fáciles es tratar de incrementar la confianza de los miembros para futuras negociaciones que se avoquen a

---

19 Nau. Op. cit. Pág. 72

20 Querol. Op. cit. pag 244. "Las opiniones diferentes entre Estados Unidos, que proponía una fórmula lineal de rebajas arancelarias y la Comunidad Económica Europea que propiciaba una nivelación casuística (incluso para evitar la ampliación de un mercado común a una unión aduanera en aquel país) casi hicieron fracasar la Ronda, hasta que se impuso una solución intermedia; propuesta por el ministro de economía alemán profesor Erhart, constituido por un sistema mixto lineal y especial."

temas más difíciles y controvertidos. Además la propuesta se inclina hacia los intereses de los países en desarrollo.

En suma, la meta principal de las negociaciones es fortalecer y emplear el sistema del Gatt, esto es, lograr una mayor liberalización y expansión del comercio mundial un sistema de comercio multilateral no discriminatorio y duradero.

Hay una serie de objetivos complementarios que son importantes en cuanto de ello depende el éxito o fracaso de las negociaciones.

Estos serían fundamentalmente los siguientes:

1. Restricciones del uso de Medidas Proteccionistas no Arancelarias.

En opinión de los economistas Gardner Patterson y Eliza Patterson unas de las medidas "más corrosivas" del sistema del Gatt es la posibilidad de negociar bilateralmente la aplicación de restricciones de índole cuantitativa como medida proteccionista, señalan los citados economistas que dichas medidas suelen adoptar la forma de acuerdos de comercialización ordenada limitaciones voluntarias de la exportación y cuotas de importación unilateralmente impuestas.

Las dos primeras conocidas como medidas de la zona gris ya que según los sres. Patterson no son ni legales ni ilegales en el marco del Gatt.

Por lo que se refiere a los acuerdos de comercialización ordenada, en cuanto ellos suponen la programación y calendarización del programa, se convierten por vía de consecuencia en restricciones de la importación y exportación, obviamente del tipo no arancelario que desvirtúan el principio fundamental del Gatt y el desideratum del mismo a saber la libertad comercial.

Por lo que se refiere a las limitaciones voluntarias de las exportaciones en cuanto ellas han sido originadas por un previo acuerdo de índole bilateral implican igualmente, una transgresión de los principios fundamentales del Gatt pues en el fondo son limitaciones a las importaciones disfrazadas.

De cualquier forma me parece claro el sentido al los artículos XI y XIII del Gatt por lo que tampoco debería considerarse permitida la limitación aún voluntaria a las exportaciones salvo en los casos excepcionalmente previstos por los precitados artículos.(21)

---

21 Artículo XI del Acuerdo: "Ninguna parte contratante impondrá ni matendrá-aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas-prohibiciones ni restricciones a la

## 2. Incremento de la Función de los Países en Desarrollo.

En Rondas anteriores a la Ronda Uruguay se había reconocido el trato preferencial a países en desarrollo.(22) Sin embargo estos no habían tenido una participación relevante en las propuestas y discusiones de las medidas; en parte la escasa participación de los países en desarrollo en Rondas anteriores se debió a la creciente dificultad de concertar acuerdos a medida que el número de participantes se incrementaba.

Generalmente los países más importantes negociaban entre sí y dejaban a los demás países -llegado a un acuerdo los primeros- a la sola opción de aceptar o no.

Esto originaba insatisfacción entre muchos participantes. En vista de lo anterior y para lograr una mayor participación del resto de los miembros especialmente de países en desarrollo se busca en primer lugar que las Rondas sean en capitales de estos últimos países.

---

importación de un producto del territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas. Witker. "Derecho del Comercio Internacional" Pág. 159.

22 Patterson. Op. cit. Pág. 9

En segundo lugar se pretende dar más juego a la Secretaría del Gatt tomando el papel que realmente debe tener y no dejando que el o los países más importantes terminen de hecho desempeñando la función de aquella.

Finalmente que los países pequeños y con intereses comunes formen bloques que les de un papel más significativo y un mayor poder negociador.

Así mismo, esos países deben preocuparse por definir con claridad las cuestiones de importancia para ellos y negociar en función de las mismas. (23)

Una de las mejores maneras de apoyar a los países en desarrollo es mediante la reducción de aranceles a sus artículos de exportación; pero en todo caso la negociación deberá evitar la polarización de las partes, esto es, llevar la misma como una disputa entre norte-sur o países desarrollados contra no desarrollados.

### 3. Ampliación y Extinción de la Cobertura.

El Acuerdo General comprende la actividad comercial internacional sin definir claramente el alcance de dicha actividad. En principio pudiera pensarse que la actividad

---

23 Engels Benno. "Gatt and de Developing countries; what can be expected from the Uruguay Round of negociation?" Economics, vol 39 Washington, 1989, Pág. 29

comercial debía formarse en su significado mas lato o amplio posible pero de hecho los acuerdos y las negociaciones se han limitado solo a unos aspectos de la actividad comercial dejando fuera otros ya sea porque inicialmente eran actividades incipientes o bien porque eran actividades consideradas fuera de todo acuerdo o negociación. En el primer caso tenemos la producción y el comercio de servicios y en segundo la agricultura.

Algunos países en desarrollo como Brasil y la India se opusieron vigorosamente a la inclusión del sector servicios en cambio otros lo propusieron desde el principio. (24)

Las preocupaciones principales que motivaron la opinión de países como Brasil e India se reducen a cuatro:

1) Existía el temor de que se establecieran normas y obligaciones que obstaculizaran el crecimiento de las industrias de servicios incipientes en los países en desarrollo.

Como se puede apreciar este temor es un lugar común que empantana las negociaciones no solo por lo que respecta a

---

24 Sin embargo la inclusión de los servicios no es nuevo dentro del contexto del Gatt, en la Carta de la Habana ya se habían hecho esfuerzos de negociar los servicios en el mercado internacional. Vease Krommenacker J. Raymon. World Trade Services: The challenge for the eighties. Artech House Inc. 1984.

los servicios sino a todas las actividades comerciales del Gatt.

Puede decirse que si países como Brasil y la India ya formaban parte del Acuerdo no tenían porque externar temor semejante cuando no lo tuvieron cuando ingresaron al Gatt.

Todo indica que estos países o sus delegados no comprenden la verdadera naturaleza y el espíritu del Acuerdo al que alguna vez mostraron su adhesión.

2) Existía también el temor de que las naciones más adelantadas trataran de obtener concesiones y recurriesen a la amenaza del sector mercancías tan importante para los países en desarrollo si estos no accedían a la voluntad de aquellos.

Nuevamente estamos ante un lugar común porque las naciones no avanzadas pueden hacer esto en cualquier negociación independientemente de que quieran imponer su voluntad para incluir el sector servicios o cualquier sector de actividad comercial.

3) La preocupación de desviar la atención de las negociaciones del sector mercancías que era además interés para los países en desarrollo hacia el sector servicios.



Aquí bastaba con que países en desarrollo se esforzaran por mantener un equilibrio en la importancia que le atribuyen ambos sectores.

4) Finalmente había incertidumbre sobre cuales eran realmente los intereses a largo plazo que tenían los países en desarrollo en el campo de los servicios.

Al respecto cabe comentar que las dudas no se disiparon durante los trabajos preparatorios .(25)

Si estos países tienen suficiente visión no deberán titubear demasiado sobre su inclusión ya que su misma presencia en el Gatt supone la admisión implícita de que el libre comercio internacional es siempre más ventajoso.

Otro de los problemas planteados en la Ronda relacionados también a la incorporación de los servicios en el sistema del Gatt es el de la cobertura y contenido de las normas regulatorias del rubro servicios. La polémica que ha levantado el asunto puede orillar a los miembros a resolver el problema mediante acuerdos bilaterales y normas discriminatorias.

Además de que lo anterior arruinaria a los principios fundamentales y el espíritu del Gatt, dada la importancia

---

25 Patterson. Op. cit. Pág. 10

creciente que reviste el comercio de servicios(26) y su cada vez más estrecha vinculación al de mercancías.

#### 4. Restablecimiento del Respeto al Sistema del Gatt.

Aunque este punto no fué tratado explícitamente en la Ronda Uruguay el logro de los objetivos depende más que nunca de la misma.

El espíritu dominante en la Ronda era el de fortalecer el sistema y si era necesario hacer un reexamen completo de los artículos del Acuerdo. Incluso se ha discutido si el principio fundamental e incondicional del Trato General de Nación más Favorecida debe modificarse por lo que respecta a las medidas no arancelarias. Sobre todo siendo que su eficacia ha sido menguada por los acuerdos de comercialización ordenada, las uniones aduaneras y el sistema generalizado de preferencias.

La cuestión reviste de tal importancia, que según algunos autores como los Patterson consideran que si el principio fundamental o "norma incondicional" de Trato General de Nación más Favorecida no se modifica no se logrará nada, por

---

26 En Estados Unidos se prevee que para el año 2000 el 50% de la fuerza laboral va estar involucrada en el sector servicio, desde financieros hasta bases de datos. American Renaissance: Our life at the Turn of the 21st Century, en Omni. Trends and Predictions for the year 2000 and beyond. October 1989, Pág. 114

otra parte su derogación total fragmentaría el sistema comercial mundial.(27)

La solución parece radicar en establecer que los beneficios de los nuevos compromisos excepto reducciones arancelarias, se otorgarán solamente a los países que se adhieran a lo acordado.

## 2.2 LOS SERVICIOS EN EL GATT.

Durante la Ronda Uruguay se trató el tema de la extensión de la cobertura del sistema a los servicios. Un punto crucial de la discusión depende en buena medida del alcance que se le de al concepto de servicios. A continuación haré un breve análisis del alcance y significación económicos de los servicios.

Dos grandes economistas clásicos daban una infima importancia de valor económico a los servicios.

En efecto, señala Raymond J. Krommenacker que economistas clásicos como Adam Smith y Karl Marx describen a los servicios como parásitos, un sector residual, no prósperos, porque ellos pensaban que la producción y el consumo de servicios frenaría al desarrollo y crecimiento económico.

---

27 Patterson. Op cit. Pág 11

Los servicios son considerados improductivos, no duraderos y sin la capacidad física de acumularlos. (28)

Sin embargo la escasa importancia que economistas clásicos le dan a los servicios se debe a que partían de la teoría económica del valor del trabajo. (29)

Dicha teoría esta superada en la actualidad por la llamada teoría moderna basada en el principio marginal. (30)

Efectivamente, debido a que los economistas clásicos no habían comprendido el carácter específico de la utilidad, concluyeron que si cada cosa tiene su propia utilidad el valor o precio quedaba determinado por circunstancias ajenas a la misma. Entonces distinguieron dos clases de bienes:

---

28 Krommenacker, Raymond J. World Trade Services: the challenge for the eighties. Artech House Inc. Washington 1984, Pág. 2. Así Adam Smith afirma: "El trabajo de un artesano... agrega generalmente valor a los materiales que trabaja... el de un criado doméstico por el contrario, no añade valor alguno. El trabajo de los servidores domésticos no concreta ni realiza en materia alguna; sus servicios perecen por lo común en el momento de prestarlos y rra vez dejan tras de sí huella sin valor... el soberano, por ejemplo, con todos los funcionarios... son en aquel sentido trabajadores improductivos... los servicios que estos prestan por honorables que sean, por útiles que se consideren, nada producen en el sentido de poder adquirir igual cantidad de otro servicio."

29 Clark Colín comenta que "es un terrible e incomprensible error en Adam Smith el haber excluido a los servicios de su definición de la producción real de la nación". cit. por Krommenacker, Op. cit. pág. 4

30 Schumpeter, Joseph A. Historia del Análisis Económico. FCE, México, 1984, tomo I Págs. 598 y sigs.

Los bienes raros, que la producción no puede incrementar, y los bienes que se podían producir a voluntad. El valor de los primeros quedaría dado por la rareza y el de los segundos por los costos de producción, es decir por algo objetivo. En ésta última clase de bienes volvían a distinguir entre el nivel normal de precios y los precios de mercado.

El precio normal, lo determinaban los costos de producción y el precio del mercado, la oferta y la demanda. Como se aprecia esta yuxtaposición de principios es compleja y teóricamente insatisfactoria. Jamás pudieron llegar a un acuerdo unánime sobre aquello en que consiste los costos de producción e intentarlos reducirlos a un común denominador. Algunos como Smith y Marx consideraron al trabajo como ese común denominador.

En la segunda mitad del siglo XIX los economistas Menger y Jevons elaboraron la nueva teoría del valor que deja totalmente obsoletas las teorías clásicas.(31)

Refutando con un ejemplo muy didáctico de estas teorías, el economista alemán W. Röpke nos dice: "un traje no vale ocho veces más que un sombrero porque representa ocho veces más

---

31 Menger, Carl. Principios de Economía Política. Unión Editorial, Instituto de Economía de Mercado, 1983. Pág. 102 y sigs.

un trabajo, sino que la sociedad está dispuesta a invertir ocho veces mas trabajo en el traje, porque luego, una vez terminado, valdrá ocho veces más que un sombrero." (32)

De acuerdo a la moderna teoría del valor llamada también teoría subjetiva del valor el precio de un bien queda determinado, en último análisis por el valor relativo que le atribuyan los consumidores y no es necesario que el bien con valor económico sea ya una mercancía que incorpore un trabajo determinado.

En el moderno concepto económico de producción no es necesaria la creación de un bien tangible, sino que toda actividad susceptible de apreciación económica en cuanto a tal es llevada a cabo, es producción en el sentido económico. Así pues, por producción debe entenderse la prestación de bienes económicos en el sentido amplio de la palabra; es algo económico no técnico. Incluso el ferrocarril "produce", lo mismo que el comercio, el funcionario o el actor de teatro. (33) Incluso el especulador es un productor en cuanto cumple una función económicamente útil. (34)

---

32 Röpke, Wilhelm. Introducción a la Economía Política. Alianza Editorial. Madrid, 1966, Pág. 29. Igualmente Barre, Raymond. Economía Política. Editorial Ariel. Barcelona, 1981 Tomo I págs. 56-57.

33 Idem. Pág. 30

34 Idem. Pág. 121

Tenemos pues que los servicios son una forma de producción económica con un valor económico en el mercado y juegan en el mismo una importancia igual o mayor que las mercancías. (35)

Por consecuencia es imprescindible que los servicios sean ya objeto de los acuerdos comerciales internacionales y especialmente del Gatt. De hecho en la Ronda Uruguay como se explicó en líneas anteriores fué tratado el tema de la inclusión de los servicios; sin embargo hubo una gran disensión en torno a la inclusión de los mismos. (36)

En otros puntos en que hubo desacuerdo era si se convertía a

---

35 Krommenacker, Op. cit. Pág. 4. Donde afirma que de acuerdo a las teorías Fisher-Clark una economía que progresa y avanza en etapas superiores tenderá a aumentar la importancia relativa de las "tertiary activities" (servicios) dentro del sector de la economía. De hecho en la economía mundial contemporánea el sector servicios tiende a ocupar una importancia creciente. La explicación teórica de este fenómeno se remonta a la obra del ya citado economista Colin Clark, según Clark "quien introdujo la división de la producción en sectores primarios, secundarios y terciarios y que el mismo sustituyó por sectores agricultura, industria y servicios, el progreso económico se caracteriza por un desplazamiento progresivo de la población activa de la agricultura, al sector de la industria y de la industria al sector de los servicios." El mismo economista ha hecho observar que los países que poseen la renta percapita más elevada son aquellos cuyas actividades en el sector de los servicios ocupan a la mayor parte de la población activa. (vease también Barre. Op. cit. Pág 96),

36 Bhagwatti, Jagdish. Los servicios. La Ronda Uruguay, Manual para las negociaciones comerciales. Publicación del Banco Mundial, 1989, Pág. 195.

los servicios en un capítulo más del Gatt o se creaba una institución y acuerdos distintos para su reglamentación y supervisión. Desde el principio Estados Unidos favoreció la incorporación de los servicios en el marco del Gatt.

Se propuso por ejemplo simplemente añadir "y servicios", cada vez que apareciera la palabra "productos". También se sugirió que la palabra productos debía interpretarse como incluyendo el concepto de servicios, lo cual como hemos visto es acertado desde un punto de vista estrictamente de teoría económica. (37)

Brasil y la India habían propuesto la separación porque no deseaban que se aplicaran los mismos procedimientos que para las mercancías. Querían entablar negociaciones separadas para los servicios a cambio de los gobiernos y no de las partes contratantes del Gatt. Lo anterior significaba que las negociaciones no se realizarían bajo los auspicios del Gatt y por tanto culminarían fuera de su ámbito.

Finalmente el "grupo de los diez" consiguió que los países que se encontraban en contra y a favor de la incorporación de los servicios al Gatt operaran bajo los auspicios del Comité de Negociaciones Comerciales quien estudiaría sus recomendaciones. Lo anterior tenía por finalidad, evitar que

---

37 Vease supra concepto económico de producción. En contra Bhagwatti, Op cit. Pág 195.



se tratara la cuestión de la ampliación del Gatt o en su lugar celebrar un pacto ad hoc para los servicios.

Dentro de las complejas cuestiones que se deben discutir en el Gatt con relación a los servicios hay que tener en cuenta las implicaciones que traería aparejadas su incorporación al Gatt.

Para lo anterior habría que distinguir los servicios que precisan de la proximidad física de aquellos en los que esta no es necesaria y que son conocidos como "servicios a larga distancia" (38)

En el caso de los primeros el comercio internacional depende directamente de la movilidad internacional de los factores de la producción, especialmente mano de obra calificada.

En efecto el control de la emigración e inmigración por parte de los gobiernos afecta directamente y puede hacer nugatoria la prestación de servicios en que la proximidad física es necesaria.

En cambio en los servicios a larga distancia el problema se plantea no tanto por las restricciones a la movilidad internacional que en esta hipótesis no es tan importante sino más bien en lo que se ha llamado el "derecho a

38 Idem. Pág. 196.

establecerse". Así por ejemplo, aunque la banca es un servicio a larga distancia es más útil si se permite el establecimiento de sucursales; pero aquí las restricciones a la movilidad internacional pueden obstaculizar éste derecho.

Otra dificultad a la que habrán de enfrentarse los miembros del Gatt es que a diferencia del comercio de mercancías, donde los reglamentos se refieren al producto en sí, en el comercio del servicios los reglamentos se refieren a personas que prestan el servicio lo que implica en primer lugar una mayor reglamentación para los servicios -más compleja- puesto que se refiere a la conducta de una persona y por lo tanto más difícil de armonizar entre los distintos países.

Además de los problemas ya señaladas ciertos servicios no son, en principio, materia de negociación. Tal es el caso de México, donde la banca es considerada un área estratégica y excluida "ab initio" de la negociación, pero sobre éste tema nos extenderemos más adelante.

También se ha esgrimido en contra de la inclusión de los servicios en el Gatt que el principio de la ventaja comparativa favorecería a los países desarrollados toda vez que la mayoría de los servicios objeto de comercio suelen tener una elevada intensidad de tecnología y de capital tanto físico como humano lo que favorece evidentemente a los

países desarrollados quienes serían así los principales prestadores de servicios en el mercado mundial ésta última opinión es la de Jagdish Bhagwah .(39)

Sin embargo considero que la apreciación de Jagdish Bhagwah es equivocada, para demostrarlo me permitiré explicar brevemente en que consiste el principio de la ventaja comparativa.

La ventaja comparativa según explica el economista Roger LeRoy Miller consiste en "elegir la actividad que tenga el mismo costo de oportunidad".(40) Lo que significa que una persona deberá dedicarse a la actividad productiva en la que es más eficiente -es decir que produce más y a menor costo - comparativamente a las demás personas que podrían hacer esta actividad. Este principio no solo opera entre personas sino entre comunidades.

Así por ejemplo explica el economista Charles P. Kindleberger si los salarios son más altos en la región A que en la B, la mano de obra emigrará hacia A.(41) Es decir, que económicamente es más rentable la mano de obra en la región A. El principio también entre países es el mismo,

---

39 Idem. Pág. 197.

40 Miller le Roy, Roger. Macroeconomía Moderna. Editorial Harla, México, 1986, Pág. 15.

41 Kindleberger, Charles. Economía Internacional. Editorial Aguilar. 1982, Pág. 19.

Kindleberger explica "supongamos dos países y dos mercancías, si cada país puede producir una de las mercancías más barata que el otro... cada uno de ellos tendrá una ventaja en la producción de una de las mercancías y una desventaja en la producción de la otra. Entonces cada país deseará exportar la mercancía en la que tiene ventaja e importar aquella en la que tiene desventaja".(42)

De lo anterior se desprende que dejar operar el principio de ventaja comparativa significa conducirse de la manera más económica y que dicho principio en acción será siempre provechoso para los sujetos. En consecuencia es un enfoque equivocado pensar que en el caso de los servicios se daría una ventaja a los países desarrollados.

En realidad quienes se verían más beneficiados serían los países en desarrollo puesto que tendrían acceso a servicios que ellos mismos no están en condiciones de darse y si lo están es a un costo mucho mayor y con menor calidad.

Además de lo anterior había que añadir que aun países de reciente industrialización cuando sus políticas son orientadas hacia el exterior serían beneficiados con la incorporación de los servicios al Gatt. Por ejemplo en el ramo de la construcción a nivel internacional ha disminuido el predominio de los Estados Unidos y países como Corea han

42 Idem. Pág. 20.

absorbido una proporción substancial del mercado en el decenio de 1980. Más aun países como Brasil o Venezuela cada vez se adjudican una proporción mayor en contratos internacionales de diseño. (43)

### 2.3 LA BANCA COMO SERVICIO. POSIBILIDADES Y CONVENIENCIAS DE SU INCLUSION EN EL GATT.

Que la banca debe considerarse un servicio es algo que resulta evidente tan pronto como se conoce el concepto mismo de la banca. (44) La actividad bancaria es una actividad comercial puesto que se intermedia con el dinero y se obtiene un beneficio. Debe considerarse la actividad comercial en cuanto a que esta es esencialmente lucrativa. Ante todo el banco comercia con el dinero. (45)

Básicamente las operaciones bancarias se reducen a prestar dinero, captar recursos y a otras formas de intermediación.

Lo que en el fondo hace un banco es poner en contacto a dos clases de sujetos económicos: aquellos que tienen

43 Bhagwatti, Op. cit. Pág 198

44 Sobre el concepto de servicio público y de banca como servicio público hablaremos más adelante.

45 Soto Sobreya y Silva Ignacio. La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Editorial Porrúa México, 1987, 3ª edición Pág. 1 y Barre, Op. cit. tomo I Pág. 124 y sigs.

disponibilidad monetarias ociosas y desean colocarlas en alguna inversión rentable y personas que careciendo de ellas las necesitan para iniciar o desarrollar alguna empresa. Al banco acuden las primeras colocando sus recursos y este emplea los mismo para financiar las actividades de aquellos sujetos que estan dispuestos a arriesgarse en alguna empresa en la que esperan un beneficio economico.

Si se observa lo que el banco ha hecho es una intermediación y mediante el diferencial de interés que existe entre la tasa que paga el depositante de los recursos y al que le cobra al usuario de los mismos, obtiene un beneficio. (46)

La actividad bancaria no consiste en producir un bien tangible sino mas bien en acercar a los sujetos económicos y facilitar operaciones crediticias. Por tanto si la actividad comercial se reduce a la producción de mercancías y servicios, la actividad de la banca es una producción de servicios.

Dentro de la negociación de los servicios bancarios y financieros es probable que se encuentren dos puntos críticos:

---

46 Idem.

### 1. El "Derecho a Establecerse".

Como ya hemos explicado si bien es cierto que la banca es un "servicio a larga distancia", también lo es que la optimización del servicio depende en buena parte del establecimiento de sucursales. Este establecimiento de sucursales puede verse obstaculizado por la legislación local del país que recibe el servicio.

La legislación laboral puede establecer una discriminación en perjuicio de trabajadores extranjeros que desempeñen labores en la sucursal, y la legislación que regula la inversión extranjera en cuanto al establecimiento de la sucursal implica una inversión. Estos problemas pueden desde luego resolverse a partir de negociaciones bilaterales; pero lo importante es que se llegue a un acuerdo general en el que los países que reciban el servicio se comprometan a una supresión o reducción de restricciones no cuantitativas o a disposiciones legales que indirectamente hagan nugatorio el "derecho a establecerse". (47)

Es importante que el derecho a establecerse o las condiciones sin las cuales este no puede existir de hecho quede bien definido puesto que el concepto de "derecho de presencia" o el concepto de "derecho de acceso al mercado"

---

47 Bhagwatti. Op. cit. Pág 196.

son tan oscuros que algunos aspectos implicados en el derecho a establecerse como puede ser la movilidad de la mano de obra parecen quedar fuera.(48)

De cualquier forma este derecho a establecerse tiene ya camino recorrido con las oficinas de representación de bancos extranjeros, que no realizan operaciones pasivas ni activas, sino simplemente, como su nombre lo indica, representación de intereses en otro país.

## 2. El Monopolio Estatal del Servicio.

Muchos países especialmente en vías de desarrollo han considerado ciertas actividades como de interés nacional y han establecido monopolios estatales en la realización de las mismas. En este caso es particularmente difícil conseguir un acuerdo puesto que en el país receptor del servicio debe existir la convicción y la confianza en las ventajas y beneficios en la liberalización del comercio tanto de mercancías como de servicios.

Países que han confundido el nacionalismo con la protección de las industrias locales o en donde existe la creencia de que la participación económica del estado en áreas de gran importancia es necesaria para que sus países despeguen del



subdesarrollo, difícilmente podrán llegar a un acuerdo. Es alentador que en muchos países capitalistas, socialistas y en vías de desarrollo se esté dando marcha atrás a políticas estatizadoras.

En México la política gubernamental es ahora tendiente a la reducción de las dimensiones del sector público y se ha caracterizado sobre todo por el desmantelamiento del sector paraestatal mediante la renta de las empresas que económicamente representaban ya una carga importante para el gobierno federal.

En mi opinión los beneficios se podrán apreciar tan pronto como se comprenda el valor de la competencia y la función del empresario. Es decir que la demostración de las ventajas se basa en un razonamiento general que prueba los beneficios de un sistema competitivo.

En el siglo XVIII el economista Adam Smith escribió: "el monopolio es uno de los peores enemigos de una buena gestión, pues esta solo puede evitarse en un país por medio de la competencia libre y general, que obliga a actuar de la

manera mas economica posible, a fin de defender los propios intereses."(49)

Quien comprende el funcionamiento de una economía de mercado deberá tener siempre en cuenta que el mismo funciona en base a dos principios que son; la existencia de la propiedad privada y el principio de la libre competencia.(50) Esto ultimo funciona de la siguiente manera: en el mercado concurren productores y consumidores. Los primeros buscarán siempre vender a los segundos al mayor precio posible. Si imaginamos un solo producto y un solo productor vendedor tendremos que los consumidores no tendrán otra opción que comprar el producto al productor o vendedor único. Esta hipótesis es el monopolio.

Si imaginamos ahora una pluralidad de vendedores o productores ofreciendo el mismo producto y suponiendo la demanda de los consumidores igual algunos vendedores quedarán sin vender su producto. El mercado da solo dos alternativas; o reducen el precio para ganar en favor de los consumidores -y esto fundamentalmente se obtiene abatiendo los costos- o bien salen del mercado, ante la imposibilidad de enfrentar a otros vendedores más eficientes. En la medida en que se multiplique el número de competidores se

49 Smith. Op. cit. Pág 143.

50 Barre. Op. cit. Pág 417 y sigs.

incrementa la presión de los precios a la baja. Esto significa productos más baratos o de mayor calidad para los consumidores, pues en efecto si no se puede ganar el favor del consumidor con un precio inferior se gana con una mayor calidad del producto. (51)

Habiendo puesto de manifiesto el efecto positivo de la competencia no existe por principio ninguna actividad económica donde la misma no sea siempre provechosa, la banca como cualquier otra actividad económica esta sometida a este principio. Si existiese un solo banco en un mercado imaginario se admite la existencia de varios bancos compitiendo entre si dichos bancos se esforzarían por ofrecer los mejores servicios otorgar los mayores rendimientos para los depositantes y las mejores condiciones de crédito para los sujetos del mismo. Esto tendría provecho tanto para los ahorradores como para las empresas.

Asentada la premisa general y puesto en claro el beneficio de la competencia no hay ninguna razón para que esta no exista a nivel mundial puesto que por lo dicho todos los países de la comunidad internacional se verían beneficiados. Además el monopolio y específicamente el de la banca en México nos ha dejado resagados para adaptar el sistema

---

51 Demsetz, Harold. La Competencia. Alianza Editorial Madrid, 1986 Pág 11. Röpke. Op. cit. Pág 233. Kirzner, Israel M. Competencia y Funcion Empresarial, Union Editorial Madrid, 1975, Pág. 243 y sigs.

financiero mexicano a otros instrumentos intermediarios financieros.

Pero antes de llegar a ésta conclusión es necesario hacer un breve repaso de la banca mexicana a raíz de su nacionalización pues este hecho fué la que transformó a nuestra banca.

#### 2.4 LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA BANCA ANTERIOR A SU NACIONALIZACION.

La estructura jurídica del Sistema Bancario Mexicano encerraba y sigue encerrando controversias, principalmente doctrinales, en cuanto a la forma jurídica en la que las distintas instituciones existentes operaban la banca y el crédito.

La banca en México se ha caracterizado por un constante dinamismo en cuanto a práctica y estructuras bancarias, sin embargo en lo referente a su estructura jurídica ha sufrido en los últimos años cambios radicales.

Para comprender más fácilmente la estructura jurídica vigente es conveniente estudiar las figuras bajo las cuales existía la banca hasta su nacionalización.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. de 31 de mayo de 1941) - LGICOA- establecía en su texto las siguientes figuras:

- 1) Instituciones de crédito (privadas).
- 2) Instituciones nacionales de crédito.
- 3) Organizaciones auxiliares de crédito. (52)

Las instituciones de crédito privadas eran: "Las sociedades a las que les haya sido otorgada concesión en los términos de las fracciones anteriores", siendo estas los distintos tipos de concesiones que el Gobierno Federal otorgaba discrecionalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, referentes a algunos de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito: Depósito; Ahorro; Financieras; Hipotecarias; Capitalización; Fiduciarias y Múltiples.

El artículo 8 de la LGICOA indicaba: "Solamente podrán disfrutar de concesión las sociedades constituidas en forma

---

52 Ni las Instituciones Nacionales de Crédito ni las Organizaciones Auxiliares de Crédito serán materia de estudio.

de sociedad anónima de capital fijo o variable, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas..." entre ellas destaca la prohibición de que gobiernos o dependencias 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 participen en su capital.

El término concesión había sido usado por los ordenamientos de 1924, 1926, 1932 y 1941 (53). En la Ley de 1941 dicho vocablo fué modificado posteriormente por el de "autorización", incluyendo las comillas, (D.O. de 31 de diciembre de 1947), siendo reimplantado el de concesión tiempo después (D.O. de 31 de octubre de 1962).

"Concesión y autorización (que) en la práctica suelen emplearse indistintamente ambos términos, gramaticalmente

53 Estos ordenamientos fueron:

- 1924. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Del 24 de diciembre de 1924, D.O. del 16 de enero de 1925.
- 1926. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Del 31 de agosto de 1926, D.O. del 29 de noviembre de 1926.
- 1932. Ley General de Instituciones de Crédito. Del 28 de junio de 1932, D.O. del 29 de junio de 1932.
- 1941. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Del 3 de mayo de 1941, D.O. del 31 de mayo de 1941.

pueden considerarse sinónimos, incluso el legislador, con frecuencia utiliza uno u otro término, sin embargo jurídicamente existen coincidencias, ya que mediante ambos actos se faculta a una persona determinada a la realización de alguna actividad regulada por el derecho." (54)

Sobre este particular los doctrinarios continúan aún discutiendo entre dos posturas: la primera que afirma que concesión es el término correcto ya que la banca es un servicio público; la segunda que señala que "autorización" es el vocablo adecuado por que la banca no es un servicio público.

Este problema se acrecentaba al no aclarar la Ley si lo es o no; y más aún al no tener en la legislación mexicana una definición clara y precisa de lo que es un servicio público. Por ello muchos autores se encuentran ab initio en posturas contrarias.

Así el primer problema que nos enfrentamos es en definir qué es un servicio público; y con ese problema se nos presenta el segundo: cada autor que da una definición realiza un análisis distinto tomando en cuenta diferentes características, para comprobar si la banca es o no servicio público.

---

54 Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, México, 1983, Pág. 89.

Como representante de esta corriente analizaremos a Acosta Romero quien lo define "Como una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamenteales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)." (55)

Se afirma que la banca es una actividad que corresponde al Estado, parte en forma activa y parte emitiendo reglamentaciones, debido al tipo de necesidades colectivas que satisfacen; que se trata de actividades técnicas y complejas normados por un régimen jurídico de Derecho Público que garantiza: regularidad (en sus principios de operación), adecuación (a las necesidades de la colectividad), igualdad (en cuanto a la ausencia de discriminaciones en la prestación del servicio), y continuidad (utilización oportuna reiterada y normal del servicio); así como el "regular la actividad bancaria con un carácter restrictivo y de interés público." (56)

---

55 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, 1979, Pág. 375.

56 Acosta Romero, Derecho. Pág. 81.



Aunque nuestra legislación bancaria no indicaba si la banca era servicio público, existían exposiciones de motivos de reformas a la LGICOA que se pronunciaban expresamente por definir a la actividad bancaria como tal. (57)

La LGICOA a lo largo de su texto hace mención de las concesiones "que son por su naturaleza intransmisibles" (art. 2, segundo párrafo), por lo que podemos considerar que aunque no se señale expresamente se quería indicar que se trataba de un servicio público: si existe concesión existe servicio público.

Para esta tendencia las "autorizaciones" que la Ley menciona, se refieren no a la posibilidad de operar, que sería la concesión; sino a cuestiones concretas y particulares tales como: establecer, cambiar o clausurar sucursales (art. 4), el establecimiento en la República de oficinas de representación de entidades financieras del exterior (art. 7), etc.

Dentro de la segunda postura, la que no considera a la banca como servicio público, encontramos a Octavio A. Hernández

(58) que señala: "El uso del término "autorización" nos

57 Idem. Pág. 82.

58 Octavio A. Hernández, Derecho Bancario Mexicano. Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México 1956, Tomo I, Pág. 67. Cabe mencionar que la edición de su obra coincide con la vigencia del término "autorización" dentro de la ley.

parece acertado. Efectivamente, la concesión se otorga si la actividad a la que ella refiere corresponder ser realizada, en atención a su naturaleza, o a disposición legal expresa, por el Estado. No así la autorización, que es el acto mediante el cual el Estado permite que el particular realice ciertas actividades que por su índole o por que no han sido reservadas por una ley para el propio Estado, le corresponden a aquel, y cuyo efecto es hacer aplicable determinado sistema legal al caso especial autorizado".

Algunos de los autores que apoyan esta postura reconocen que, el caso de la banca, se trata de un servicio público impropio: aquellos que tienen en común con los propios el satisfacer en forma más o menos continuas necesidades colectivas pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino tan solo los reglamenta. (59)

En resumen los simpatizantes de esta postura indican que la banca por su importancia es una actividad que el Estado regula, pero por su naturaleza y por no haber disposición legal expresa no es servicio público y por tanto para su operación basta una autorización.

---

59 Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1964, Tomo I, Pág. 459.

La polémica anterior se puede resumir de la siguiente manera: los autores difieren en sus apreciaciones que si la intermediación financiera originariamente es facultad del Estado, con lo cual sería servicio público y los particulares podrían dedicarse a ella mediante concesión; o pertenece a los particulares con lo que solo se necesita una autorización y una regulación por parte del Estado debido a su importancia en la colectividad.

En mi opinión la banca es una actividad que corresponde originariamente a los particulares, basta recordar sus inicios, las que como cualquier otra actividad mercantil era realizada por los particulares siendo posteriormente regulada por el Estado quien en ocasiones suplía y suple subsidiariamente a los particulares en el desempeño de esta actividad.

Si la Ley habla de concesión no habla implícitamente de servicio público ya que la naturaleza de la banca no coincide con la del servicio público. (60)

Sin embargo este error nunca se corrigió y por el contrario se complicó más, ya que los ordenamientos posteriores a la nacionalización de la banca se refieren a ella como servicio público. Con lo cual surge la duda de que si al haber

60 Un ejemplo de actividad que originariamente pertenece al Estado y por ello servicio público en alguna época concesionado es la recaudación de impuestos.

disposición legal expresa posterior que refiera a ella como servicio público debemos de considerarla como tal, aunque por su naturaleza consideremos que no lo es.

Para evitar confusiones sobre los términos, a lo largo del capítulo utilizaré el término concesión por ser el empleado por la ley.

## 2.5 LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LA BANCA POSTERIOR A SU NACIONALIZACION.

### I) EL DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA (10 DE SEPTIEMBRE DE 1982).

Durante su sexto y último Informe de Gobierno el entonces Presidente de la República José López Portillo indicó, después de señalar los "grandes males" que aquejaban al país: "Para responder a ellas (a nuestras prioridades críticas) he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del mas vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican... Los decretos respectivos se publican hoy en el Diario Oficial" y, mas adelante aclaró: "La banca extranjera, sus representaciones, las organizaciones auxiliares de crédito y el Banco Obrero, no son sujetos de expropiación o afectación alguna".

El Decreto lo analizo en dos partes:

## A) CONSIDERANDOS.

Desde el Informe y constantemente en los siguientes ordenamientos jurídicos, al referirse a la banca se utilizaron términos como "banca concesionada", "servicio público", "concesión", etc. como queriendo dejar claro lo que en más de cien años de legislación bancaria nunca preocupó más que a doctrinarios.

En los considerandos se indica: "Que el servicio público de la banca y crédito se había venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaborarán en la atención del servicio que el Gobierno no podría proporcionar integralmente; que la concesión, por su propia naturaleza es temporal...(y) en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencias suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito..."

## B) ARTICULADO.

En el artículo primero se señala la expropiación, por causa de utilidad pública, de los bienes propiedad de las

instituciones de crédito privadas, pero ni en este ni en los siguientes artículos se cancela en forma clara la concesión.

Fraga cita la posibilidad de terminar la concesión anticipadamente "pero precisamente porque se reconoce al concesionario un derecho al plazo de la concesión, procede que se le indemnice tal y como si se tratara de una expropiación". (61)

El artículo segundo señaló el pago de la indemnización. Con la expropiación se supone que las concesiones desaparecen al quedar los bancos privados sin los medios propios para ejercerlas.

En el tercer artículo enumera las autoridades que se encargarán de tomar posesión de las instituciones y sus bienes, sustituyendo a sus órganos administrativos y directivos y aclara que los funcionarios de niveles intermedios y empleados conservarán plenamente sus derechos.

El artículo cuarto señala que "El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto".

---

61 Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 242. Algunas expresiones e ideas que contiene este decreto tienen gran similitud con esta obra.

El artículo quinto enumera, los bienes que no son objeto de expropiación, como tampoco "las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden".

Respecto a CitiBank cabe mencionar que la única institución de crédito no nacional, no fué nacionalizada.

Más que una institución de crédito se trata de una sucursal extraterritorial de un banco extranjero con autorización para operar como banco de depósito.

La LGICOA en el art. 6, segundo párrafo parecía contradecirse ya que indica: "...la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la del Banco de México. El establecimiento en la República de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.

Estas sucursales no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad que constituya materia de concesión por



parte del Gobierno Federal para el ejercicio de la banca y del crédito, al tenor de lo establecido en los artículos citados en el párrafo anterior (2.º y 146)".

El artículo segundo señalaba los tipos de concesión y el 146 en su parte conducente indicaba "... se reputará como ejercicio de la banca y del crédito la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena".

En la exposición de motivos de las Reglas para el establecimiento y operación de las sucursales de bancos extranjeros a que se refiere el artículo 6 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. de 4 de enero de 1982) se indicaba "En diversos países tanto industrializados como en proceso de desarrollo, se ha venido autorizando el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros, que se limiten a captar recursos externos y a colocar, en el exterior.

Ello con el objeto de que dichos países perciban ingresos derivados de la referida intermediación crediticia, se beneficien de un mayor número de empleos y del entrenamiento de personal correspondiente, sin tener, por otra parte interferencias en su política monetaria crediticia."

La situación con el Citibank fué que al haber tenido autorización de la SHCP desde el 12 de julio de 1929, para operar tanto como sucursal "off shore" y como banco de depósito, y que al modificarse la legislación y prohibirse que estas operaciones se conjuntaran en una misma entidad quedara, por el principio de no retroactividad en perjuicio de persona alguna, como la única institución en su tipo.

Por ello el Citibank, como sucursal "off shore" o sucursal de banco extranjero de primer orden, no debería ser nacionalizado de acuerdo a los argumentos en los distintos decretos, ya que por el carácter de sus actividades estas no interfieren en la política monetaria y crediticia del país.

Pero el Citibank, como institución que realiza operaciones propias de los bancos de depósito en los términos del artículo 10 de la LGICOA entonces vigente, si debería haber sido nacionalizado. Pero los motivos de su exclusión de los decretos fueron, al igual que en Banco Obrero, por motivos políticos, en este caso, porque sería difícil expropiar la sucursal del banco coordinador de nuestros bancos acreedores.

Algunas de las repercusiones de esta excepción fueron que el Citibank además de ser privado es el uno de los bancos que opera aún como banca especializada.

Cabe mencionar también que de acuerdo a las Reglas mencionadas, para la operación de estas sucursales se necesita "autorización" y no concesión, posiblemente argumentando, que no están realizando un servicio público en sentido estricto, pero el Citibank sería una excepción a este principio, ya que opera bajo autorización y realiza actividades de intermediación financiera y crediticia.

II)                   MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES  
(D.O. DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1982)

El 20 de septiembre el Presidente López Portillo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la constitución para elevar a rango constitucional la nacionalización bancaria, para considerar a los trabajadores de la banca nacionalizada y oficial dentro del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y para otorgar facultad al Congreso de legislar sobre el servicio de banca y crédito y fijar las reglas que determinen el valor relativo de la moneda extranjera.

Como resultado de esta iniciativa apareció en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1982 el Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los

artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo primero se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la siguiente forma: "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito.

Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses públicos y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

La primera parte del primer párrafo del artículo señala "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase...", siendo una excepción más la banca y el crédito, ahora como servicio público, el que será prestado solo por el Estado y no será concesionable a particulares.

El Citibank y el Banco Obrero subsisten como bancos privados y concesionados pese a esta reforma de acuerdo al artículo 14 constitucional que contiene el principio de no

retroactividad en perjuicio de persona alguna.

Esta modificación constitucional tiene por objeto fundamental impedir un retroceso en la nacionalización, pero ante la posibilidad de hacer reversible este proceso no es problema el que esté o no en nuestra Carta Magna, si no que se den las condiciones políticas y económicas necesarias para que se considere prudente su retroceso punto del cual se hablará mas adelante.

Esta modificación al artículo 28 constitucional generó una segunda demanda de amparo por parte de los banqueros por considerarla inconstitucional.

### III) CAMBIOS POSTERIORES A LA NACIONALIZACION.

El 28 de octubre de 1982 José López Portillo anuncio que le corresponderia a su sucesor organizar en forma definitiva a la banca nacionalizada.

El 24 de Diciembre de ese mismo año el nuevo Presidente Miguel de la Madrid, envió una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados en la que se señalaba que con las modificaciones propuestas le permitira a la "operación bancaria y crediticia se constituya en un poderoso

instrumento de rectoría económica, y que al orientarse a la consecución de los grandes objetivos nacionales, coadyuve a la construcción de una sociedad mas libre, justa participativa e igualitaria".(62)

Las medidas que se propusieron se resumen en tres puntos:

1) Modificaciones a la estructura y objetivos del Sistema Bancario Nacional en el contexto de un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

2) Creación de una nueva persona jurídica de derecho público en la que quedaran comprendidas las instituciones nacionalizadas.

3) La protección de los intereses del público.

Respecto del segundo punto, la nueva figura jurídica: sociedades nacionales de crédito, se lee en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados "permitirá ajustar la organización y funcionamiento de los bancos nacionalizados al sentido social que dichos intermediarios deben tener de acuerdo al mandato constitucional". (63)

---

62 Cámara de Diputados. Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Pág. 7.

63 Idem. Pág.40.

Y mas adelante continua "La Comisión estima que la Iniciativa reafirma y consolida la nacionalización de la Banca, al modificar sustancialmente la naturaleza jurídica de las sociedades mercantiles afectadas con la expropiacion, convirtiendolas en personas morales de derecho público".

Al hablar de la nueva estructura de la banca se habló tambien de la nueva forma de integrar su capital social: las partes sociales seran certificados de aportacion patrimonial (cap) que son titulos de crédito nominativos.

El capital estara formado por dos series de caps: 66% del capital en la serie A reservada al Gobierno Federal y no trasmisible y el 34% restante en una serie B en la que pueden participar el mismo Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Municipales, Entidades de la Administracion Pública Paraestatal y usuarios y trabajadores de las SNC teniendo siempre una participacion menor al 1% del capital de la sociedad.

Las posturas de los partidos respecto al 34% de participación privada fueron durante la discusion del proyecto legislativo las siguientes:

El Partido Popular Socialista (PPS) opinio que el Estado estaba coludiendose con los banqueros privados, dejando una

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

puerta abierta para un futuro avance en la reconstrucción de las posiciones que perdió la burguesía financiera pudiendo así participar en la orientación de la banca. En el mismo sentido fueron los argumentos del Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

El Partido Acción Nacional (PAN) lo vio como un intento de democratizar a la banca y de quitarle el absolutismo estatista fruto de la nacionalización. El Partido Demócrata Mexicano (PDM) también apoyó la participación privada.

El Partido Revolucionario Institucional apoyó ampliamente la iniciativa, pero hay comentarios dignos de ser mencionados. El entonces diputado Jorge Treviño Martínez opinó que las sociedades anónimas no son capaces de dar respuesta al esquema de la banca nacionalizada mientras que las sociedades nacionales de crédito, "fórmula nueva e imaginativa que nos sugirió el Presidente De la Madrid", sí lo son.

La iniciativa de Ley fue enviada a la Cámara de Senadores prácticamente sin ninguna modificación.

IV) REESTRUCTURACION DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.



El 28 de agosto de 1983 la SHCP dio a conocer la reestructuración de la banca: fusiones y liquidaciones. Pero aun en ese momento ninguna SNC había emitido el 34% de sus Certificados de Aportación Patrimonial al público inversionista.

Junto con los decretos de transformación, fusión y revocación de concesiones aparecieron 29 reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito, las Reglas Generales sobre la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" de las sociedades nacionales de crédito y las bases para la designación de los miembros de los Consejos Directivos por los certificados serie "B" de las sociedades nacionales de crédito.

Estas fueron las últimas modificaciones a la estructura jurídica de la banca en su primer año.

V) LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. D.O. DEL 14 DE ENERO DE 1985.

Ante todo hay que señalar que esta Ley es reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional que establece:

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios...Se exceptúa el servicio público de la banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado através de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses públicos y el funcionamiento de aquellas en apoyo a las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Su objeto es "reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar, y las garantías que protegen los intereses del público" (64)

Respecto al régimen jurídico de las instituciones a través de las cuales el Estado presta este servicio público, tema de esta tesis, la Ley indica que lo prestaran las constituidas como sociedad nacional de crédito ya sea como instituciones de banca múltiple o instituciones de banca de desarrollo.

Estas sociedades son "instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tendrán duración indefinida y domicilio en territorio nacional... creadas por decreto del Ejecutivo Federal..."

Su capital social está integrado por certificados de aportación patrimonial divididos en dos series.

La serie A que solamente puede ser suscrita por el Gobierno Federal y representa el 66% y la serie B que representa el 34% restante y que puede ser suscrita por personas que no sean extranjeras, ni sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros (arts.11 y 15 LRSPBC).

Así mismo ninguna persona puede tener control sobre más del 1% salvo el Gobierno Federal (sin necesidad de autorización expresa) y entidades de la administración pública federal, los gobiernos, las entidades federativas y municipios mediante autorización de la SHCP (2do. párrafo art. 15 LRSPBC).

Hasta este momento ninguna sociedad nacional de crédito había emitido caps al público inversionista. Para tal motivo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió dos ordenamientos jurídicos: Reglas generales sobre la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" de las sociedades

nacionales de crédito (D.O. del 29 de julio de 1985) y Bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por los certificados serie "B" de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple (D.O. del 29 de julio de 1985).

Pero este somero recorrido a lo que fué la nacionalización de la banca y los principales cambios estructurales que sufrió nos permiten ver que una medida política como fué la nacionalización ha tenido un alto costo para el sistema financiero mexicano, hoy a los albores del siglo XXI nos encontramos en una situación de atraso y burocracia que ha estado muy lejos de beneficiarnos, tenemos una banca débil ante el mundo, y es en este sexenio en que se han comenzado a romper tabúes como es la venta de empresas paraestatales, donde se ha iniciado a dar marcha atrás, ahora los banqueros actuales son los que están pidiendo esta necesaria transformación.

Los principales puntos que han venido restando competitividad a la Banca son:

1. Determinación por parte de las autoridades de las tasas de interés privadas, aplicables en forma idéntica por todos los bancos.

2. Regulaciones en materia de encaje legal.

3. Tasas preferenciales de interés en ciertos tipos de crédito por abajo del costo para los bancos.

4. Asignación de recursos de acuerdo a criterios gubernamentales y a través de cajones colectivos. (65)

Actualmente se habla de una posible "reprivatización" de la banca. Recientemente Francisco Alcalá director general adjunto de Banamex declaró sobre la posible reprivatización de la banca a un mediano plazo; "en forma paulatina iremos aumentando la participación mayoritaria del sector privado en los comités ejecutivos de los bancos".(66) Aún más Carlos Abedrop Dávila, último dirigente de los banqueros mexicanos afirmó que es "necesario tomar la decisión de acabar con la barrera estorboza de la nacionalización bancaria."(67)

65 El Financiero. Suplemento especial sobre la banca mexicana. Octubre 1989.

66 El Economista. Miércoles 25 de octubre de 1989.

67 El Financiero. Octubre 1989.

Todo esto responde a que la liberalización de la banca en otros países es un fenómeno mas o menos reciente y México necesita acelerar este proceso sobre todo porque esto nos pone en desventaja en relación con países con quienes llevamos a cabo mayor corriente de comercio exterior.

Durante la Quinta Reunión de la Banca Nacional celebrada en agosto de 1989 en Monterrey Nuevo León se afirmó que "La gestión de los bancos debe ser autónoma y responder a criterios de eficiencia y productividad y la autoridad debe supervisar el proceso de capitalización y la calidad tanto de los activos de riesgo como de la operación del mismo." (68)

La internacionalización de la banca no se podrá dar si no se profundiza en la autonomía de gestión y en la desregularización.

En los inicios de la gestión del presidente Salinas de Gortari se hizo incapié en dos grandes logros; la industria y el comercio se abrió por completo al Gatt, la deuda externa se renegociaba con gran éxito para los mexicanos y este punto trae en sí mismo la necesidad de modernizar la banca.

---

68 El Financiero. Suplemento...

Hablar de modernización es hablar de términos como desregularización y liberalización en la banca; en otras palabras el grado de regulación y reglamentación de la banca debe ser congruente con el marco actual de competitividad internacional. En los últimos meses hemos escuchado constantemente las opiniones de banqueros y expertos en economía que están a favor de una autonomía de gestión bancaria.

Alfonso García Macías director general del Banco BCH expresó durante la Quinta Reunión de la Banca Nacional celebrada el dos de agosto de 1989 en Monterrey que "la participación más profunda de la banca mexicana en el exterior requiere de la flexibilización de las reglas que podrían limitar las oportunidades para obtener utilidades..."

En la XLIX Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina y España efectuada en Cancún en septiembre de 1989 (EL FINANCIERO jueves 30 de nov. 89) se destaca la opinión del contador Ricardo Pascale Presidente del Banco Central de Uruguay quien menciona que se han dado cambios estructurales en los bancos centrales afectando sus principales funciones: la política monetaria y bancaria, todo esto con el único fin de ser internacionalmente competitivos.

En México se han dado pasos trascendentes al respecto como es permitir mayor participación de inversión extranjera en áreas como empresas arrendadoras, afianzadoras, organizaciones auxiliares, de factoraje, almacenadoras y compañías de seguros, esto permitirá que México cuente con mejor tecnología y un lugar asegurado en el mundo de los negocios internacionales.

Por otro lado la Secretaría de Hacienda está preparando cambios importantes en la legislación bancaria que incluyen el que los inversionistas personas físicas podrán tener en vez de 1% de los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) hasta un 5%; se va a crear una serie de CAPS "C" o neutra, que en la práctica se podrían identificar como obligaciones subordinadas a utilidades, es decir, como obligaciones cobrables en cualquier momento, cuyo premio iría ligado a las ganancias que tuvieran los bancos.

Los tenedores de los CAPS de la serie C tendrán derechos patrimoniales aunque no tendrán ni voz ni voto en los consejos de administración; esto permite la participación de inversionistas extranjeros para aquellos que les interese invertir en alguna Sociedad Nacional de Crédito.

La inclusión de estos CAPS al sistema bancario actual no va afectar en los más mínimo la composición original de la estructura patrimonial de los bancos.



Respondiendo a la solicitud de "autonomía de gestión" de los bancos para permitirles mas libertad de movimiento se apoyará a los consejos directivos y estos estarán menos ligados a las decisiones de la Secretaria de Hacienda. En este sentido cada consejo podrá determinar el numero de sucursales que desee abrir o cerrar, libertad para crear filiales o participar en empresas y decidir la politica de sus sueldos y presupuesto para cada ejercicio. Se va a reducir el numero de consejeros de 15 a 9 con la finalidad de que la Secretaria de Hacienda cada vez tenga menos que ver.

Se va a fortalecer a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de tal manera de que sea un consultor altamente profesional y quitarle su función de realizar auditorias lo que provocaba una situación de inquisidor y acusado.

Las anteriores reformas son en cierta forma una reprivatización de la banca que ya se venia anunciando en el medio bancario.

De hecho las Reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se publicaron en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1989 en los términos siguientes:

-Las sociedades nacionales de crédito formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos y los darán a conocer a la Secretaría de Hacienda. (art. 10 LRSPBC)

-El capital social estará integrado por una parte ordinaria y una adicional representados por títulos de crédito que se dividirán en serie "A" que representará el 66% del capital ordinario y solo será suscrita por el Gobierno Federal. La serie "B" representará el 34% del capital y podrán emitirse en uno o varios títulos; la serie "C" representará el capital adicional y podrán emitirse en uno o varios títulos. (art. 11 LRSPBC)

-La Secretaría de Hacienda establecerá mediante reglas generales la forma y proporciones de la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de las series "B" y "C". Estas disposiciones deberán expedirse con vista a una adecuada participación regional y de los diversos sectores de la economía. (art. 12 LRSPBC)

-Los derechos de los titulares de las series "B" serán el de designar y remover en el seno de la comisión consultiva a los miembros del consejo directivo y a los comisarios correspondientes; adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados los que se emitan por aumento de capital, recibir el reembolso de sus

certificados al valor en libros y cuando se fusione la institución.

Los certificados de la serie "C" solo darán los derechos de adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados los que se emitan por aumento de capital. (art. 13 LRSPBC)

-Las sociedades deberán llevar un registro de los tenedores de las series "B" y "C". (art. 14 LRSPBC)

-Salvo el Gobierno Federal, el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de banca múltiple y las sociedades de inversión común, ninguna persona física o moral podrá adquirir mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza el control de certificados de la serie "B" por más del 50% del capital ordinario.

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital ordinario de las sociedades nacionales de crédito, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros.

Los inversionistas extranjeros no podrán adquirir más del 34% de los certificados de la serie "C". La sanción para los

que no cumplan con esta disposición será el de perder sus derechos a favor del Gobierno. (art. 15 LRSPBC)

-El importe mínimo del capital ordinario de las sociedades nacionales de crédito, será el que establezca la Secretaría de Hacienda. (art. 16 LRSPBC)

-El capital social de las sociedades podrá ser aumentado o reducido por acuerdo del consejo directivo. (art. 17 LRSPBC)

-La distribución de las utilidades y en su caso la cuota de liquidación se hará en proporción a las aportaciones patrimoniales. (art. 18 LRSPBC)

-Serán facultades del consejo: aprobar los programas sobre el establecimiento y reubicación y clausura de sucursales en todo el país y en el extranjero; aprobar los programas operativos y financieros así como los presupuestos anuales; aprobar los programas anuales de adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles; acordar el aumento o reducción del capital; designar al director general de la sociedad así como removerlo siempre y cuando lo acuerden por lo menos siete de los consejeros; aprobar las inversiones en el capital de las empresas; aprobar los programas anuales de publicidad; aprobar la estructura orgánica básica, niveles de empleo y tabuladores de sueldos; conocer y opinar sobre

las condiciones generales de trabajo en la sociedad. (art. 20 LRSPBC)

-El consejo directivo estará integrado por 11 consejeros propietarios e igual numero de suplentes, será presidido por la persona que la Secretaria de Hacienda designe entre los consejeros de la serie "A", estos deberán ser servidores de la administración pública federal o profesionales independientes de reconocida calidad y experiencia en materias económicas. (art. 21 LRSPBC)

-El consejo directivo sesionará validamente con la asistencia de por lo menos seis de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean consejeros de la serie "A" (art. 23 LRSPBC)

-El director general tendrá a su cargo la administración de la institución, la representación legal de esta y el ejercicio de sus funciones, incluyendo las de delegado fiduciario. (art. 24 LRSPBC)

-El órgano de vigilancia de las sociedades nacionales de crédito estará integrado por dos comisarios uno nombrado por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación y otro por la comisión consultiva. (art. 26 LRSPBC)

-Las sociedades nacionales de crédito tendrán una comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados de la serie "B" quienes se ocuparán de analizar y opinar sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presente el director general; designar y remover a los consejeros y comisarios de la serie "B" ; aprobar los informes anuales de actuación que le presenten los consejeros serie "B"; denunciar los hechos que considere irregulares. (art. 27 LRSPBC)

-Las instituciones de crédito deberán tener un capital neto por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no sea inferior al 6% a la suma de sus activos y de sus operaciones causantes de pasivo contingente. (art. 34 LRSPBC)

-Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito, actuando por cuenta propia, se realizarán en los términos previstos por esta ley y por la Ley del Mercado de Valores. (art. 37 LRSPBC)

-Los bonos bancarios y sus cupones serán títulos de crédito a cargo de la sociedad emisora y producirán acción ejecutiva respecto a la misma, previo requerimiento de pago ante fedatario público. (art. 47 LRSPBC)

-Los contratos o pólizas en los que en su caso, se hagan constar, los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta serán títulos ejecutivos sin necesidad de reconocimiento de firma ni de ningún otro requisito. (art. 52 LRSPBC)

-Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración, se realizarán en términos de las disposiciones de esta Ley y de la ley del Mercado de Valores. (art. 62 LRSPBC)

-Se requerirá la autorización de la Secretaría de Hacienda para el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el extranjero, así como para la cesión de partes del activo o pasivo de las instituciones de crédito.

Las sociedades nacionales de crédito, para el establecimiento, cambio, ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas y locales en el país, así como cualquier instalación y uso de equipos y sistemas automatizados se sujetarán a las reglas generales que en su caso emita la mencionada Dependencia.

La Secretaría de Hacienda oírà la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, para autorizar el

establecimiento de cualquier clase de oficinas en el extranjero la cesión de partes del activo o pasivo y para dictar las reglas del párrafo anterior. (art. 68 LRSPBC)

-Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda para que las sociedades nacionales de crédito inviertan en títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior. (art. 69 LRSPBC)

-La Secretaría de Hacienda oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las sociedades nacionales de crédito. (art.71 LRSPBC)

-El incumplimiento o la violación de las normas de la presente Ley y las que emanen de ella por parte de las instituciones de crédito o de las sociedades a que se refieren los artículos 68 y 69 serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria, hasta del 1% del capital pagado de la institución de que se trate. (art. 86 LRSPBC)

-La infracción a cualquiera de las disposiciones de esta ley, que no tengan sanción especialmente señalada en este ordenamiento, se castigará con multa por cantidad



equivalente de cincuenta o a cinco mil veces el salario mínimo general diario del D. F. (art. 88 LRSPBC)

Todas estas reformas son un paso firme y seguro par la apertura financiera y su internacionalización. El siguiente paso para hacer de México un centro financiero internacional es capacitación de personal, adquisición de tecnología, programas de coinversión con capital extranjero, etc.

La Asociación Mexicana de bancos ya solicitó informes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sobre el estado de las negociaciones de México ante el Gatt respecto a la apertura de servicios. (69)

Para ofrecer una competencia abierta con el exterior se requiere desregular los trámites para la aprobación de nuevas opciones de inversión; agilizar los trámites para que se aprueben los fideicomisos por emisora, para que los inversionistas extranjeros inviertan en el mercado de valores; crear nuevos instrumentos financieros; contribución a una mayor cultura financiera por parte de los integrantes del sector financiero.

### CAPITULO III . LA BANCA MEXICANA SU FUTURO Y PERSPECTIVAS.

#### 3.1 LA MODERNIZACION DE LA BANCA

En los capítulos anteriores he desarrollado la idea de que con motivo de la apertura comercial mexicana y la creciente importancia de los servicios (dentro y fuera del Gatt), dentro de los cuales debe considerarse a la banca, era ineludible que el sistema bancario mexicano fuera modernizado.

Lo que entendemos aquí por modernización implica una serie de medidas que deben poner la banca mexicana en condiciones de competitividad frente a la banca extranjera. Considero que estas medidas se sintetizan en cinco ideas principales: concentración, optimización de la eficiencia, radio de acción flexible, amplia libertad para la inversión y seguridad a la misma, libertad de acción.

##### 1. Concentración.

En su artículo "La inserción de la banca en el sistema financiero internacional" el economista Tomás Peñaloza Webb propone como base para iniciar la reestructuración del

sistema financiero entre otros puntos el siguiente:  
"fusionar y/o eliminar aquellas instituciones cuya actividad muestre ineficiencia, incompetencia y problemas financiero.  
(70)

Pienso que el acceso de la banca extranjera en el mercado nacional representa una amenaza a la existencia de cualquier institución nacional que no esté en condiciones de competitividad nacional.

Ahora bien la banca extranjera se caracteriza por su fuerza y tamaño y el considerable volumen de sus operaciones, me pregunto si la banca mexicana al no tener las dimensiones de la extranjera ¿ puede salir airosa de una competencia con la mencionada banca extranjera? es evidente que no. Por esta razón la fusión de las instituciones bancarias a fin de poder darles una dimensión que les permita competir con los bancos extranjeros es un imperativo de toda política de modernización sensata.

Lo anterior no significa que necesariamente debieran desaparecer los bancos pequeños o que no puedan surgir nuevos bancos de alcance local. La razón de lo anterior es que los pequeños bancos locales tienen un mercado propio que no les interesa a los grandes bancos y en Estados Unidos

70 Peñaloza Webb, Tomas. La inserción de la banca en el sistema financiero internacional. En: La Adhesión de México al Gatt. Coord. por Blanca Torres y Pamela S. Falk, ed. El Colegio de México, México 1989. p 407.

vemos un ejemplo de este fenómeno. Así pues mi propuesta se refiere más bien a los grandes bancos mexicanos o a los más importantes.

## 2. Optimización de la Eficiencia.

El nivel de eficiencia está en relación directa con el avance tecnológico, lo cual es particularmente cierto en tratándose de los servicios. Así el Dr. en computación Maldonado señala "la modernización de los servicios, que puede ser muy basta, pasa necesariamente por la telefónica, la teleinformática y desde hace algunos años por la telemática. (71).

Actualmente resultan inconcebible las operaciones de banca moderna sin el uso de sistemas automatizados y la informática. En México su instrumentación ha sido relativamente reciente comparativamente a la banca internacional pero la rápida difusión de los avances tecnológicos pueden permitir a la banca nacional "alcanzar" a la banca extranjera en este aspecto siempre y cuando aquella se percate de la importancia que tiene la aplicación intensiva de la informática.

---

71 Maldonado, Armando. Electrónica, computación y comunicación: retos y perspectivas en tecnologías de punta. en México al Filo del año 2000. ITAM, México 1989.

Uno de los problemas actuales en México es no existe una conciencia clara de la amplia gama de posibilidades que ofrece el aprovechamiento de esta clase de maquinas.

Para la banca el problema tiene especial trascendencia pues es en el área financiera donde mejor se han aprovechado las ventajas de esta nueva tecnología especialmente con referencia a la banca extranjera. Un ejemplo del resago de la banca nacional en este tópico puede verse con claridad en el servicio de sistemas de redes de teleinformatica.

Este servicio no consiste en una operación bancaria como tradicionalmente se le concibe, pues es un servicio que proporciona información altamente especializada y actualizada de una manera rápida y relativamente económica. Para la banca extranjera este es uno mas de sus servicios ordinarios y en cambio para la banca nacional este es un terreno enteramente novedoso. Hasta hace poco un banco mexicano inicio un servicio de esta naturaleza a muy alto costo.

Podemos concluir que otros de los puntos que necesariamente deben tomarse en consideración en una verdadera política de modernización bancaria es precisamente mediante la incorporación de manera intensiva y homogenea de la ingeniería financiera en su vertiente tecnológica y por ende

imprescindible la "autorización y estímulo en gastos en tecnología electrónica." (72)

### 3. Radio de Acción Flexible.

En México las operaciones que puede celebrar una institución bancaria están limitadas taxativamente por ley, es interesante llamar la atención sobre el hecho de que la banca internacional tiene un campo de acción más amplio y la banca nacional solo estará en condiciones de enfrentarsele si goza de un campo de acción semejante.

La idea es que la banca tenga un radio de acción lo más flexible posible; de hecho muchas operaciones financieras han podido surgir precisamente por esa inserción más amplia y flexible del radio de acción de la banca. Por ejemplo el arrendamiento financiero nació para resolver un problema de apalancamiento, una sociedad que requiriese equipo pero que por virtud de un contrato con alguna institución crediticia tuviese la prohibición de gravar sus bienes se enfrentaba a la dificultad de obtener nuevos créditos pues generalmente se exigía como garantía los activos adquiridos con el mismo. Entonces se instrumentó en la práctica una operación compleja que no encajaba en los moldes tradicionales y que consistía en que la institución crediticia adquiriera el

72 Peñaloza Webb, Op. cit. Pág 407-408. Así mismo para la importancia de la telemática y de los servicios de redes de teleinformática ver Tellez Valdez Julio "Contratos Informaticos" UNAM 1988 Págs. 9-16.

equipo y lo arrendaba a la empresa a la que se debía proporcionar el apoyo financiero, con una opción terminal para que esta adquiriese dicho equipo tomándosele las rentas a cuenta del precio, en caso de ejercer dicha opción.

Si se observa, la empresa ha recibido así un apoyo financiero con los mismos efectos prácticos de un crédito refaccionario pero ha eludido la violación a su prohibición de gravar sus activos. Este ejemplo es muy ilustrativo de porque no es conveniente limitar o restringir el campo de acción de la banca. En México una de las consecuencias de una visión limitada sobre la función bancaria es de hecho la creación de una banca paralela a través de las casas de bolsa.

Los bancos se han dado cuenta de este fenómeno y han propuganado por medidas de desregulación y de flexibilización de su campo de acción. Así el Presidente del Banco Central de Uruguay Ricardo Pascale ha podido observar con relación a la banca que "la liberalización de funciones ha operado en varias direcciones permitiendo que agentes financieros no bancarios asuman funciones otrora reservadas a los bancos; permitiendo que los bancos vayan hacia una banca múltiple." (73)

---

73 Pascale, Ricardo. Desregulación e Internacionalización de Sistemas Financieros. en El Financiero, jueves 30 de noviembre, 1989.

En conclusión, otro de los puntos a considerar en la política de modernización es, como establece Peñaloza Webb "permitir el establecimiento de instituciones extrabancarias controlada por la banca como casa de cambio, de bolsa, de inversión, etc."(74)

#### 4. Amplia Libertad para la inversión.

Una de las consecuencias a las que se enfrentaría México por el acceso de la banca extranjera en el mercado mexicano es, suponiendo que rijan las condiciones actuales, en el desplazamiento de la banca nacional por aquella a causa de la mucho mayor disponibilidad de recursos de la banca extranjera. Ahora bien el gobierno mexicano no está en condiciones de apoyar a la banca nacional porque carece de recursos para ello. La única alternativa que tiene la banca nacional es abrirse a la inversión extranjera pues solo así podrá compensar su desventaja frente a una banca extranjera que dispone de recursos económicos infinitamente mejores.

Hasta antes de las reformas a la LRSPBC del 27 de diciembre de 1989 era imposible que un extranjero tuviese participación en un banco mexicano y para los nacionales la

74 Peñaloza Webb Op. cit. Pág. 408.



participación era muy restringida. Ahora y como secuela de dichas reformas es posible para los extranjeros tener una participación y se ha incrementado un poco más el porcentaje que puede tener un particular en un banco mexicano. (75)

Estas reformas son importantes en cuanto ponen de manifiesto que se ha tomado conciencia que la banca nacional no esta en condiciones de allegarse recursos y de competir si los particulares no invierten en la misma. Sin embargo de poco servirá que se permita la inversión privada si esta no es significativa y poco se fomenta si se priva a los inversionistas de sus derechos corporativos pues entonces estos no tendrán interés en invertir en ella medida que no pueden decidir sobre la actividad y el futuro de la institución.

#### 5. Seguridad para la inversion y para la libertad de acción.

Es evidente que si de acuerdo a las propuestas hechas líneas arriba se ha de permitir la inversión de particulares nacionales y extranjeros así como dejar un amplio campo de acción a los bancos también debe de establecerse una garantía de que el gobierno no interferirá en la inversión ni restringirá la libertad de acción concedida. Con esto no pienso que no debe existir límites a la libertad sino que

75 Vease además la Reforma publicada en el D.O. del 27 de diciembre de 1989, las notas de Carlos Velazquez Mayoral del 8 de noviembre de 1989 en El Economista.

estos límites no queden a la discrecionalidad de la autoridad porque en esto precisamente estriba la inseguridad. Luego si queremos que la política de modernización sea consistente tenemos que tomar en cuenta que de nada servirá las medidas que se tomen en los puntos anteriores si esta última medida tendiente a proporcionar seguridad jurídica a la inversión y a la libertad de acción no se lleve a cabo.

Hay que tener presente que el concepto de seguridad que debe proporcionarse al inversionista sea nacional o extranjero, en cualquier área económica incluso la banca tiene que cumplir una serie de requisitos tendientes a crear un clima o ambiente propicio para la inversión, dichos requisitos son a groso modo los siguientes:

a) Adecuación de la legislación. Esta descansa en tres ideas fundamentales. Debe de haber una definición estable de las reglas de juego (permanencia de las leyes); las disposiciones legales deben caracterizarse por su sencillez y claridad y finalmente deben existir mecanismos que permitan la ejecución de las normas con rapidez y oportunidad.

En mi opinión la seguridad que debe proporcionar el ordenamiento legal debe ser una cualidad del sistema que funcione realmente como una ventaja comparativa. Esto es

que los inversionistas ponderen entre los elementos que deben tomarse en cuenta para invertir en el país donde se va a establecer la inversión ofrece esta clase de seguridad o estabilidad jurídica; es decir, hay que vender la calidad "del entorno regulatorio y de la confiabilidad en la continuidad de reglas establecidas en materia de precios, costos, política comercial, política fiscal, etc." (76)

La razón económica que hace de esta cualidad una auténtica ventaja comparativa la explica el profesor Friedrich A. Hayek de la siguiente manera: "El estado tiene que limitarse a establecer reglas aplicables a tipos generales de situaciones y tiene que conceder libertad a los individuos en todo lo que dependa a las circunstancias del tiempo y lugar, porque solo los individuos afectados en cada caso pueden conocer plenamente estas circunstancias y adaptar sus acciones a ellas. Si los individuos han de ser capaces de usar su conocimiento eficazmente para elaborar sus planes tiene que estar en situación de prever los actos del estado que pueden afectar a estos planes. Mas para que sean previsibles los actos del estado tienen estos que estar determinados por normas fijas con independencia de las circunstancias concretas que ni pueden preverse ni tenerse en cuenta por anticipado". (77)

---

76 México ante la Cuenca del Pacífico, Alternativas para el futuro. Editorial Diana. México 1988. Pág. 119.

77 Hayek, Friedrich. Camino de Servidumbre. Alianza Editorial, segunda reimpresión, Madrid, 1978, Pág. 107.

### 3.2 EL FUTURO DE LA BANCA MEXICANA ANTE EL NUEVO PANORAMA INTERNACIONAL

En este apartado examinaré ahora el aspecto externo que debe tomarse en cuenta para una visión clara del contexto económico internacional actual y del cual depende nuestra futura actuación, para lograr la inserción de México en la economía mundial.

Si ponemos nuestra atención en el exterior nos percataremos que la economía mundial se configura mediante economías de mercado o que tienden hacia esa dirección. En segundo lugar estas economías siguen un proceso de liberalización que se ha alcanzado mediante 2 mecanismos; el Gatt y la integración por bloques económicos. El fenómeno contemporáneo está caracterizado por esta inercia hacia la liberalización del comercio que al mismo tiempo es una tensión entre la liberalización multilateral y mundial del Gatt y la liberalización parcial y regional de los bloques económicos. Así se observa, por un lado una gran cantidad de países que ingresan y quieren ingresar al Gatt (incluso países socialistas) y por otro, países más desarrollados o con una actividad económica muy intensa formando ahora dos bloques económicos bien definidos: la Comunidad Económica Europea y los países de la Cuenca del Pacífico; así como la posible

formación de un tercer bloque entre Canadá, Estados Unidos y México que se podría mencionar como Acuerdo de Libre Comercio Canadá- Estados Unidos- México.

A continuación haré un breve examen de este fenómeno de formación de bloques económicos y el efecto de dicho fenómeno en el sistema del Gatt.

#### 1. Comunidad Económica Europea.

Se formó a solicitud de los países que integraban el Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) que ya formaba de por sí una unión aduanera y mediante la suscripción en 1957 del Tratado de Roma por Alemania Occidental, Francia, Italia y los mencionados países del Benelux. En opinión de Ramón Tamames el objetivo básico del Tratado era la creación de un ente supranacional con personalidad propia, la Comunidad Económica Europea, con la misión fundamental de formar un mercado común. (78)

La principal peculiaridad de la CEE es que nunca fué considerada un fin en sí misma, sino un ambicioso proyecto para la integración total de Europa. Al respecto dice el economista Dulbert a Snider: "conviene hacer notar que tras el mercado común europeo y como inspiración de su desarrollo

---

78 Tamames, Ramón. Estructura económica internacional. Alianza Editorial. duodécima edición, 1988, Pág. 207.

se tiene un potentísimo movimiento encauzado a la eventual unificación política de Europa. Además de crear la base económica para la integración política del mercado común, ofrece un conjunto de instituciones artísticas y de implementación - incluyendo una Comisión, un Consejo de Ministros, una Asamblea y un Tribunal de Justicia - que constituyen un núcleo del que podría salir algún día un gobierno europeo." (79)

En la actualidad es ya un objetivo a corto plazo el cambio cualitativo dentro de la CEE a fin de pasar de un sistema confederal a un planteamiento federativo, reforzador de las instituciones comunes y dotado de amplias facultades y mayor autoridad para asumir definitivamente la creciente complejidad del funcionamiento de lo que ya no cabe concebir simplemente de mercado común sino como una unión económica y política. Respecto de este último objetivo dice el economista Ramón Tamames: "lo que de cara al futuro inmediato más trascendente resulta para la CEE es el proyecto de "Europa sin Fronteras" para 1992. Este esfuerzo se planteó en primer término por la formación del parlamento europeo denominado "Grupo Cocodrilo" que presidida por el eurodiputado Altiero Spinelli, ultimó en 1984 el proyecto de tratado de la "unión europea", para unir definitivamente a las tres comunidades en una sola, reforzando el parlamento

---

79 Snider, Delbert A. Introducción a la Economía Internacional. Editorial UTEHA México, 1983, Pág. 266 - 267.

con poderes legislativos de alcance federal, y con vistas a transformar a la comisión en un verdadero poder ejecutivo."(80)

En este contexto los miembros de la CEE suscribieron el Acta Unica Europea que entró en vigor a medidas de 1987 que implicó la supresión de todas las barreras para el 31 de diciembre de 1992 y el avance hacia una union monetaria efectiva.

## 2. La Cuenca del Pacifico.

Los países de la Cuenca del Pacifico, Corea del Sur, Japón, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia no forman un bloque economico en el sentido en que exista entre ellos una integración económica al menos como la entienden tradicionalmente los economistas (81) aunque tal vez en cuanto en dichos países existe una amplia libertad de movimiento de bienes y servicios que forman de hecho una zona de libre comercio y como tal supone un cierto grado de integración económica regional. (82)

Lo anterior ha dado origen a diversos intentos de verdadera integración económica que se remontan a 1965 con las

---

80 Tamames. Op. cit. Pág. 232.

81 Snider. Op. cit. Pág. 236-280.

82 Idem. Pág. 264.

negociaciones para crear la Asociación del Libre Comercio del Pacífico, esta idea no prosperó y más tarde los japoneses propusieron la creación de una Organización del Pacífico para el comercio y el desarrollo. En su estudio "Las Perspectivas de la Cuenca del Pacífico para México", Sergio Gonzalez Galvez explica en parte la causa de los repetidos fracasos de los intentos de integración económica de los países de la Cuenca del Pacífico, pues los países en desarrollo veían dicha integración "como una forma velada de sujeción neocolonial y altamente desventajosa para sus economías...en la primera mitad de la década de los setentas eran perfectamente comprensibles las críticas... en medio de un clamor generalizado de nacionalismo tercermundista." (83)

El país pionero del grupo de miembros de la Cuenca del Pacífico es Japón. Para la perspectiva occidental Japón y en menor medida las otras sociedades capitalistas del extremo oriente se definen como una yuxtaposición de la modernidad en una sociedad celosa de su tradicionalismo y típicamente oriental. Estos hechos por sí solos se obligan a prestar una serie de atención a este grupo de países pues presentan un fenómeno aún en discusión de un alcance geográfico y demográfico impresionantes. Puedo decir junto con Peter Berger que "la posición que se adopta aquí es que el nuevo

---

83 Gonzalez Galvez, Sergio. Las Perspectivas de la Cuenca del Pacífico para México. En: Ensayos sobre la Modernidad Nacional, México y sus estrategias internacionales. Editorial Diana, México, 1989, Págs. 186.



capitalismo extremo asiático es lo suficientemente distinto para que se le considere un segundo caso. Es decir, el oriente asiático ha generado un nuevo tipo o modelo de capitalismo industrial." (84)

Desde el punto de vista de la política comercial de los países de la Cuenca del Pacífico deben tratarse pues como un nuevo bloque económico, pues tienen políticas comercialmente semejantes y comunes y están geográfica y culturalmente vinculados.

### 3. Acuerdo de Libre Comercio Canadá - Estados Unidos-México.

En 1987 los Estados Unidos y Canadá suscribieron lo que se conoce como el Acuerdo de Libre Comercio. Los objetivos de dicho Acuerdo son la eliminación de las barreras comerciales en tratándose de bienes y servicios, la liberalización significativa de las condiciones para inversiones dentro del área de libre comercio, el establecimiento de procedimientos efectivos para la administración del Acuerdo y la resolución de controversias; así como las bases para ampliar los beneficios de dicho acuerdo. (85)

---

84 Berger L. Peter. La revolución Capitalista. Ediciones Península, Barcelona 1989, Pág. 172.

Si se observa el contenido del ALC tiene por consecuencia la integración económica entre los países suscritores y su naturaleza es semejante a la del Tratado de Roma (fundatorio de la CEE) pues incluso prevee dicho ALC la creación de un dispositivo para la resolución de controversias. Si bien es cierto que el ALC no tiene alcance político como la CEE si lo es en cambio que responde a un fenómeno de integración por bloques que ve su ejemplo más acabado en la CEE.

Las principales características del ALC tal como está suscrito a la fecha son las siguientes:

- a) Se plantea la eliminación de toda clase de aranceles a la importación en diez años.
- b) Se llevaran a cabo medidas tendientes para liberalizar los granos entre otros productos.
- c) Así mismo el pacto automotriz de 1965 queda vigente; pero se suprimirán gradualmente los llamados "requisitos de desempeño".
- d) Se suprimirán las restricciones comerciales en petróleo, gas natural, electricidad y uranio.

85 Weintraub, Sidney. México frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos Alternativas para el futuro. Editorial Diana, México, 1989, Pág. 55 y 56.

e) Se concederán garantías de igualdad de trato, derecho de establecimiento y acceso a mecanismos internos de distribución de servicios en 150 sectores específicos incluyendo financieros.

f) Eliminar restricciones a la inversión así como requisitos de propiedad a empresas extranjeras.

g) Eliminación de todos los requisitos de exportación de origen nacional y de sustitución de importaciones.

h) La creación de una comisión de comercio Estados Unidos - Canadá para vigilar la instrumentación del acuerdo y resolver controversias.

i) Las partes se reservan su derecho de adoptar medidas de antidumping. (86)

La existencia de los bloques económicos descritos plantea una serie de problemas frente al sistema del comercio internacional en que descansa el Gatt. En substancia el problema primordial es el siguiente: gran parte de los países que son Partes Contratantes del Gatt están siendo arrastrados por este fenómeno de integración económica por

---

86 Idem. Pág. 73 y sigs.

bloques, pero es patente que esto implica una contradicción con el mecanismo fundamental del Gatt a saber la CNMF.

En efecto la integración económica por bloques supone una igualdad entre los miembros de estos y una discriminación frente a los países que no forman parte de dichos bloques. Sin embargo la Cláusula de la Nación más Favorecida exige precisamente que una concesión otorgada a un país debe hacerse extensiva a todos los demas que sean Partes Contratantes ¿cómo debe resolverse esta disyuntiva?

Joaquim-Joan Forner i Delaygua en su obra "La Cláusula de la Nación más Favorecida; la excepción de las Uniones Aduaneras, de las zonas de libre comercio y de las uniones económicas" (87) plantea el problema expuesto con especial relación a España, toda vez que con motivo del ingreso de esta a la CEE se suscitó el problema que si las concesiones implicadas a su ingreso a la comunidad debía hacerlas extensivas a la URSS en razón de un acuerdo previo con esta bajo los términos de la CNMF. (88) Obviamente la excepción a dicha cláusula no es en razón de la materia (*ratione materiae*) sino en razón de la persona (*ratione personae*) ya que se trata de no aplicar la CNMF a la union económica.

---

87 Editado por Civitas Madrid, 1988.

88 Idem. Págs. 11 y 12

Para analizar la cuestión Forner realiza un estudio para valorar el carácter normativo de la CNMF en orden a alternar el carácter excepcional de las formas de integración económica respecto a tres argumentos que se han propuesto para justificar la excepción y que son:

1. La excepción existe en razón de una norma consuetudinaria que la ha establecido.
2. La excepción existe porque los fenómenos de integración son multilaterales en su origen y los tratados multilaterales son excepción a la cláusula.
3. La excepción existe por la inadaptación de la CNMF al fenómeno de integración. (89)

Después de analizar detalladamente los argumentos esgrimidos Forner llega a la conclusión de que el argumento basado en el carácter consuetudinario de la excepción no tiene fundamentos suficientes para que se forme una costumbre según el derecho internacional público.

Por lo que hace al segundo argumento es en realidad "una senda tortuosa" dice Forner pues el objetivo de la multilateralidad es la integración por lo que la argumentación queda reducida al último punto.

---

89 Idem. Págs. 17 y 18

Por lo anterior Forner concluye en su minucioso estudio que la verdadera razón de que las uniones económicas, zonas de libre comercio y uniones aduaneras, sean excepciones a la CNMF es que el universalismo al que aspira dicha cláusula es aceptable solo mediante la integración económica y puesto que las excepciones descritas son formas de integración económica, están de algún modo comprendidas dentro de los objetivos de la cláusula razón por la cual no debe considerarseles incompatibles con la misma, por consiguiente, son su excepción más natural y lógica.(90)

Aceptando entonces la conclusión de Forner y tomando en cuenta el ya tantas veces mencionado fenómeno de formación de grandes bloques económicos debe de concluirse que el sistema del Gatt está en crisis y es patente la amenaza de su disolución dentro de los próximos años.

Ahora bien enmarcando a México dentro del contexto aludido en las líneas anteriores se plantea la cuestión de cual es la política exterior que debe adoptar nuestro país.

Si México se integra a alguno de los bloques en formación a ¿cuál bloque debe hacerlo y en que términos? y si finalmente México se mantiene dentro del sistema del Gatt al cual ingreso en época relativamente reciente (1986) ¿no

quedará aislado de los bloques económicos en formación? y por consiguiente ¿no se vería perjudicado por lo mismo?

A continuación trataré de contestar las preguntas en el orden planteado y la dividiré en dos grupos de acuerdo a si México se integra o no a un bloque económico.

Primera hipótesis. México se integra a un bloque económico.

Respecto de esta hipótesis diré que es evidente de acuerdo a lo señalado líneas arriba que por razones geográficas solo hay una salida lógica a saber: nuestra integración al ALC con Canadá y Estados Unidos. (91)

El Dr. Sidney Weintraub al respecto opina que "la lógica de la reestructuración mexicana -a esta fecha- yace en el ingreso al mercado estadounidense como factor de primacia sobre el multilateralismo; si el ingreso es preferencial tanto mejor" (92)

En otras palabras Wintraub establece que la reestructuración económica mexicana solamente tiene sentido en el marco de

---

91 Para una exposición más detallada del argumento expuesto vease la obra ya citada de Forner. Pág. 85 y sigs.

23 Si bien es cierto que existen marcos de integración con los países de latinoamérica (ALALC-ALADI) estos han sido prácticamente un fracaso. (para mayores detalles vease Tamames Op. cit. Págs 277 y sigs.)

integración económica con Estados Unidos y no dentro del multilateralismo del Gatt.

En lo particular estoy en desacuerdo con este autor en el sentido de pensar que la lógica de la restructuración mexicana -leese modernización- produzca una inercia hacia la integración económica hacia Estados Unidos.

Todo parece indicar que la política del actual gobierno es tendiente a estrechar los lazos comerciales con el mayor número posible de países. Así en la parte relativa del Plan Nacional de Desarrollo se lee entre otras cosas: "una de las tareas más relevantes que debe llevarse a cabo para contribuir al desarrollo económico de México es encontrar la mejor manera de aprovechar las oportunidades de comercio, de inversión y coinversión que presenta la CEE" y más adelante añade: "con los países de la Cuenca del Pacífico se buscará aprovechar las oportunidades crecientes que sus sociedades ofrecen...una mayor penetración de México en la Cuenca es congruente con una política de diversificación y ampliación de mercados para las exportaciones y las importaciones de nuestro país."

Sobre Canadá establece el Plan: "la relación de México con Canadá ofrece grandes oportunidades hasta ahora desaprovechadas en partes... es propósito de este gobierno no ampliar el intercambio económico, la concertación



política y los lazos culturales y científicos con ese país." Con relación a España se lee: "con España se enriquecerá la relación la bilateral y se aprovechará el rico potencial que ofrece el compartir historia, cultura, así como el potencial de complementación económica." Es de hacer notar que no existe ninguna alusión expresa relativa a estrechar relaciones económicas con los Estados Unidos. (93)

Sobre este mismo punto Gonzalez Galvez se expresa: "la negativa expresada por el Sr. Presidente Salinas de Gortarti en el sentido de no comprometer el ingreso de México en bloques económicos, debe interpretarse como un rechazo al ordenamiento mundial en unidades disgregadas. México considera que tiene posibilidades de encauzar su participación en el desarrollo mundial de manera multilateral direccional, no unidireccional." (94)

Segunda Hipótesis. México no se integra a ningún bloque económico en particular.

La cuestión principal es aquí si el hecho de que México no quede integrado a ningún bloque económico, no lo conduciría a esto a un aislamiento económico.

---

93 Wintraub. Op. cit. Pág. 69.

94 Las citas y la fundamentación de esta última afirmación puede confrontarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 publicado por el Poder Ejecutivo Federal. SPP 1989, vease especialmente las Págs. 31-32

Pienso que debe distinguirse el "aislamiento" que implica el hecho de no estar adscrito a ningún bloque económico del verdadero aislamiento económico que implica ser un país proteccionista.

El tantas veces observado fenómeno de formación de bloques económicos a nivel internacional significa una liberalización comercial entre los miembros así integrados económicamente; pero ello no es garantía de liberalización comercial frente a países ajenos al bloque. En otras palabras es muy cuestionable pensar que las uniones económicas de cualquier grado conduzcan a una mayor libertad económica internacional. En realidad es factible que el resultado del proceso de integración contemporánea derive en un neoproteccionismo ya no practicado individualmente por los países, sino por los bloques.

Desde esta última perspectiva contribuye más a la libertad económica internacional aquel país que simple y sencillamente otorga a sus ciudadanos la más amplia libertad económica y que por lo mismo adopta una política exterior de relaciones multilaterales totalmente abierta sin discriminaciones.

Opino que un país con una política de esta naturaleza contribuye infinitamente más a la integración económica mundial que un país con una política de integración

regionalista. Por consiguiente y suponiendo que México adoptase la política del multilateralismo no se le puede considerar un país aislado económicamente sino por el contrario debe considerarse un país que lleva a cabo la más ambiciosa política de integración que pueda existir.

Debe plantearse ahora la cuestión de si la política exterior así propuesta para México constituiría independientemente del ideal de integración económico mundial, un perjuicio o un beneficio en términos reales.

A mi juicio es evidente que constituye un beneficio y militan en favor de esta afirmación las siguientes razones:

Existe en primer lugar una razón que por si misma bastaría para apoyar la política comercial exterior en pro de la multilateralidad, dicha razón ya fué expuesta en otra parte del trabajo, a saber: el proteccionismo no tiene justificación económica alguna, su única justificación es política pero su costo es económico. Un país que establece restricciones al comercio exterior es un país que económicamente esta perdiendo. (95)

La segunda razón es que la integración a un bloque limitaría nuestra libertad para actuar y negociar ya que la actuación y

negociación en bloque no siempre sería la más conveniente para un país en particular.

En tercer lugar, de integrarse México a un bloque obviamente este sería al del Norte, pero no parece ser prudente políticamente dado los antecedentes históricos entre México y los Estados Unidos que prueban que este último siempre ha tendido a absorvernos y desintegrarnos como nación.

En conclusión la política del multilateralismo y de la libertad económica es la más adecuada y benéfica para la inserción de México a la economía mundial. Creo que el sistema financiero puede ser un instrumento primordial para esta inserción a la economía mundial.

Líneas arriba citaba al Plan Nacional de Desarrollo y la clara posición de México respecto al fenómeno de bloques pero esto es todavía más claro en las declaraciones de nuestro primer mandatario Carlos Salinas de Gortari ante el pleno del Gatt.

Declaró "existe el riesgo de que la tendencia creciente hacia la formación de bloques deteriore el principio de la Nación más favorecida, por lo que los países que no forman parte de estos acuerdos regionales corren el peligro de enfrentar desviaciones comerciales que inhiben su desarrollo exportador...las tendencias hacia el regionalismo deberán

ser encauzadas para que fortalezcan los intercambios mundiales, los bloques comerciales en vez de convertirse en fortaleza deben constituirse polos de desarrollo comercial".(4)

Por consiguiente la banca como se ha demostrado a lo largo del estudio debe ser rescatada en su concepto y sus funciones y convertirse en una banca altamente especializada y sofisticada que se adapte a las necesidades de un comercio internacional intenso y complejo.

### 3.3 LOS OFF SHORE FINANCIAL CENTERS COMO POSIBILIDAD EN NUESTRO SISTEMA FINANCIERO.

En la década de los sesenta se inició un auge en el desarrollo de lo que se ha dado por llamar "off-shore financial centers".

Las características de estos centros financieros son que realizan transacciones bancarias que no siempre están ligadas con el sistema financiero nacional de donde están situados y generalmente estos centros off shores están libres de impuestos y de controles. En esta simetría entre banca doméstica y off shores financial centers es precisamente donde radica el éxito de su sistema. Otra característica es que estos centros financieros se hicieron con la idea de atender a clientes no residentes del país aunque no exclusivamente por lo que atiende tanto al mercado doméstico como al internacional.

Esta interrelación entre el sistema financiero doméstico y el externo es supervisado muy de cerca por el gobierno anfitrión y básicamente se busca promover más el centro offshore pero a la vez controlando el posible abuso que hubiera de parte de los residentes.

Sobre el concepto de los mismos dice J. de Larosiére director del FMI "in the second half of the twentieth century a new phenomenon has made its appearance. Among the newly developing countries, a certain number are emerging as financial centers...in a world characterized by instant communications an increasing mobility of funds, some of the emerging centers are in fact, geographically distant from the principal sources and destinations of their funds." (97)

---

Sobre el mismo tema Robert C. Effros dice: "The common feature of each, which sets it apart from neighboring countries in the area, is the sophistication and development of its financial institutions. In each, banks, insurance companies, specialized financial institutions, securities brokers, and the like, both local and foreign, offer a wide range of services to residents and often to nonresidents as well." (98)

El establecimiento de un centro financiero de esta magnitud tiene un costo alto; se requiere de una gran infraestructura que incluya un sistema de telecomunicaciones, transportación aérea, asesoría profesional y otros servicios industriales. (99)

97 "En la segunda mitad del siglo veinte un nuevo fenómeno ha hecho su aparición. En medio de nuevos países desarrollados un número ha surgido como centros financieros...en un mundo caracterizado por comunicaciones instantáneas y gran incremento a la movilidad de fondos, algunos de estos centros financieros están de hecho, geográficamente distantes de la fuente principal de recursos y destinos de los fondos." (la traducción es mía) Emerging Financial Centers, Legal and Institutional Framework. International Monetary Fund, Washington D.C.. 1982 Preface Pág. V.

97 "La característica común de estos centros financieros que los diferencia de sus vecinos es la sofisticación y el gran desarrollo de sus instituciones financieras. En cada banco, compañía de seguros, instituciones financieras especializadas, agentes de seguridad, hay una gran gama de servicios locales y extranjeros ofrecidos a residentes y no residentes." (la traducción es mía) Op. Cit. Pág. XV.

99 Park, S. Yoon y Zwick, Jack. International Banking in Theory and Practice. Addison-Wesley Publishing Company, 1985, pág. 150.

Se requiere además de un número suficiente de sucursales para prestar servicios efectivos a la clientela internacional.

Es un hecho que países como Bahamas, Hong Kong, Costa de Marfil, Kenya, Sydney, Panamá, Singapur han comprobado el éxito y dinamismo de estos centros financieros cuya principal característica es la sofisticación de los servicios financieros que ofrecen y un gobierno liberal respecto a regulaciones bancarias, transacciones de dinero, impuestos y en general un ambiente de estabilidad económica y política.

Podemos hacer una clasificación de estos off shores financial centers en cuatro tipos: (100)

El primero se fondea de recursos del mundo en general y ofrece servicios como marketing internacional, manejo y sindicación de eurocréditos. La infraestructura de este primer tipo es igual o aún mayor que cualquier sistema financiero doméstico, ejemplo de este tipo son Londres y Nueva York.

---

100 Los términos originales utilizados por el autor son: primary centers, booking centers, funding centers y collection centers. Idem. Pág. 152.



El segundo tipo es todo lo contrario al anterior pues su infraestructura es mínima, en cambio es un paraíso fiscal, ejemplo de este son Nassau e Islas Gran Cayman, en donde realmente no existen oficinas sino apartados postales y libros contables.

Entre este dos tipos de off-shore encontramos a los centros de colocación y los centros de captación dependiendo de que si consiguen recursos de afuera para invertir adentro o consiguen recursos internos para invertir afuera. Ejemplos de centros de colocación son Singapur y Panamá y ejemplo de centro de captacion es Baharain.

Los off-shore financial centers ofrecen ventajas como que contribuyen al desarrollo regional y local, además que ayudan a la integración del capital del mercado nacional, así como promover la movilización del mismo; esto ayuda a eliminar monopolios regionales o locales.

Para un país en desarrollo ser un centro off-shore le puede servir como un sustituto temporal hasta que su mercado interno haya alcanzado el grado de desarrollo necesario, además que promueve la infraestructura del país.

Estimulan el desarrollo de las industrias locales con lo cual aumentan el trabajo en áreas de servicios, hoteles, aeropuertos, etc.

Al gobierno anfitrión le repercute en una serie de ganancias fiscales, principalmente sobre comisiones y derechos de registro y transferencias; a parte de esto estimula la internacionalización del país en cuestión.

Sin embargo una desventaja de estos centros financieros es que es inevitable que interfieran con la banca doméstica, pero esto se puede utilizar también como una válvula de escape, así por ejemplo el gobierno de Singapur ha adoptado medidas más liberales hacia los residentes que invierten en el mercado asiático.

Tomemos como ejemplo a Hong Kong. Las principales características del sistema financiero de Hong Kong son las siguientes:

1. El sistema bancario es altamente flexible, el establecimiento de nuevos bancos fué por muchos años una libertad sin restricciones; y no existían controles de ninguna clase en los mercados de divisas y del oro. (101)

2. No hay banca central. El gobierno ha asumido algunas de las responsabilidades de un banco central. La secretaria de Finanzas y Asuntos Monetarios que incluye a la oficina del

101 Idem. Pág. 95. Aunque a últimas fechas se ha introducido un cierto control sobre el sistema financiero que de ninguna manera desvirtúa la libertad y flexibilidad esencial en el sistema.

Comisario de la Banca también tiene algunas funciones de banca central. Los poderes del Comisario y del gobierno están muy bien delimitados en las leyes bancarias.(102)

3.No existe banca de Desarrollo. Los bancos comerciales son el grupo dominante de sus instituciones financieras, pero estos bancos comerciales están estrechamente ligados y prácticamente integrados con grandes compañías comercializadoras y con los intereses industriales y comerciales, razón por la cual su influencia en la economía es substancial.

4. La gran mayoría de los bancos extranjeros establecidos en Hong Kong no estaban interesados en funciones de banca local o doméstica, y aunque llegaron a prestar estos servicios nunca buscaron un papel significativo en este mercado. Sus intereses estaban orientados a la posición estratégica de Hong Kong como centro de off-shores.

5. El sistema financiero ha llegado a tal grado de integración que no existe una distinción entre el mercado interno y el externo y esto se debe entre otras cosas por la ausencia de un control de cambios, así como de una clara actitud de laissez-faire del gobierno.

---

102 Idem. Pág. 97. De hecho la amplia libertad cambiaria y la ausencia de banca central han sido proPág.uestas por el premio nobel de economía, Friedrich Hayek para la CEE en su obra "La desnacionalización del dinero" Editorial Orbis, Barcelona segunda edición, 1986 Págs. 19 y sigs.

Nuestro sistema bancario como he expuesto a lo largo de este trabajo se encuentra en un punto muy importante. El ingreso de los servicios dentro del sistema Gatt es inminente, y aunque no se llegara a respuestas concretas al respecto al finalizar la Ronda Uruguay, los servicios en general están cambiando las reglas del juego internacional. Si México quiere ser un miembro participativo de la comunidad internacional no puede dejar de contemplar y considerar éste fenómeno.

Por otro lado nuestra banca hasta la fecha ha comprobado su ineficacia y pide una reestructuración. Si la banca es reprivatizada o no, esa ya no es la discusión fundamental. En manos de quien éste la banca es lo de menos lo que si es necesario es que quien la detente tiene que hacerla cien por ciento actual, competitiva, sofisticada.

México ante el nuevo panorama internacional (la formación de bloques) tiene que adoptar posturas que no le resten fuerza para negociar internacionalmente, un campo en el cual podemos resultar triunfadores es el financiero. Si logramos de la banca mexicana un centro financiero internacional, la inversión extranjera estaría garantizada, tendríamos más fuerza en la comunidad internacional, se abrirían más fuentes de trabajo en diversos sectores, sin duda mejoraríamos nuestro grado de desarrollo.



## C O N C L U S I O N E S

1. La nacionalización de la banca ha demostrado ser una medida enteramente política, una salida de un gobierno en crisis que nada tuvo que ver con lo económico.

2. La mayoría de los países que en décadas pasadas recurrieron a la nacionalización como parte de sus políticas de desarrollo económico están dando marcha atrás, por haber comprobado su incapacidad para hacer frente a las necesidades del mundo moderno.

3. Hoy por hoy el mundo actual se caracteriza por la competencia y el libre comercio. Por lo tanto la modernización para México debe significar su apertura comercial y mayor competitividad con el exterior.

4. Una auténtica modernización de la banca es incompatible con un monopolio del servicio y la eficiencia del mismo solo queda garantizada por un mercado competitivo.

5. La mejor manera de volver competitiva a la banca es permitiendo el acceso de la banca internacional.

6. El ingreso de la banca internacional es posible aprovechando el mecanismo del Gatt puesto que los servicios son de hecho una parte importante del mismo y entre ellos se encuentra la banca. Es necesario es adaptar el marco legal y económico a la nueva configuración de una economía abierta y al libre mercado.

7. La banca nacional puede ser puesta en condiciones de competencia internacional tomando en cuenta los aspectos de concentración, optimización de la eficiencia, radio de acción flexible, libertad de inversión y seguridad a la misma y a a la libertad de acción.

8. La economía internacional contemporánea vacila entre inclinarse por el multilateralismo del Gatt o un sistema en bloques.

9. México esta ante la encrucijada de decidir por una de las dos alternativas y esa desición debe tomarse lo ántes posible dada la celeridad de los cambios.

10. En este contexto la mejor politica para México es el multilateralismo, y al mismo tiempo por una libertad económica mayor que la de sus vecinos.

11. Un instrumento de primera magnitud de la politica de modernización es el desarrollo de un nuevo concepto de banca

altamente especializada cuyo enfoque esté orientado específicamente al mercado mundial.

12. Bajo este nuevo concepto de banca, México se convertiría en un "centro financiero" de gran magnitud y esta es en mi opinión la clave del desarrollo económico del país y a su vez se lograría la inserción a la economía mundial.



## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.  
DERECHO BANCARIO.  
Editorial Porrúa. México, 1983.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Editorial Porrúa. México, 1979.
- ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO.  
ANUARIO FINANCIERO MEXICANO.  
México, 1975 y 1982.
- BHAGWATTI, Jagdish.  
LOS SERVICIOS EN LA RONDA URUGUAY. MANUAL PARA LAS  
NEGOCIACIONES COMERCIALES.  
Banco Mundial, 1989.
- BARRE, Raymond.  
ECONOMIA POLITICA.  
Traducción José Ignacio García L.  
Editorial Ariel. Barcelona, 1986.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.  
PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LEY  
REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.  
México, 1983.
- CARPIZO, Jorge.  
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.  
Siglo XXI Editores. México, 1979.
- CARRILLO FLORES, Antonio.  
ACONTECIMIENTOS SOBRESALIENTES EN LA GESTION Y EVOLUCION DEL  
BANCO DE MEXICO.  
En: Cincuenta Años de Banca en México,  
Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO A.C.  
MEXICO ANTE LA CUENCA DEL PACIFICO. ALTERNATIVA PARA EL  
FUTURO.  
Editorial Diana. México, 1988.

DENSETZ, Harold.  
LA COMPETENCIA: ASPECTOS JURIDICOS, ECONOMICOS Y POLITICOS.  
Traducción Francisco Caballero.  
Alianza Editorial. Madrid, 1ª edición, 1986.

ELGUEA SOLIS, Javier - Compilador -  
LA ECONOMIA MEXICANA Y SUS EMPRESARIOS.  
Universidad Anahuac del Sur. México, 1989.

ENGELS, Benno.  
GATT AND THE DEVELOPING COUNTRIES. WHAT CAN BE EXPECTED FROM  
THE URUGUAY ROUND OF NEGOTIATION?  
Economics. London, 1989.

SAVAS, E.S.  
PRIVATIZACION.  
Traducción Ana Stellino.  
Editorial Gernika. México, 1989.

FRAGA, Gabino.  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
Editorial Porrúa. México, 1979.

FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose.  
LIBERTAD DE ELEGIR.  
Traducción Carlos Rocha.  
Barcelona, 1986.

GATT  
GATT: SU ESTRUCTURA, SU LABOR, SUS METODOS DE TRABAJO.  
Ginebra, 1964.

GONZALEZ MORFIN, Efraín.  
LA ESTATIZACION DE LA BANCA PRIVADA.  
En Solidarismo, Número 9. México, 1982.

GREEN, Rosario. - Coordinadora -  
ENSAYOS SOBRE LA MODERNIDAD NACIONAL.  
Editorial Diana. México, 1989.

HAZLITT, Henry.  
LA ECONOMIA EN UNA LECCION.  
Union Editorial. Madrid, 1973.

HAYEK, Friedrich.  
LA DESNACIONALIZACION DEL DINERO.  
Editorial Orbis. Barcelona, 1986.

HERNANDEZ, Octavio.  
DERECHO BANCARIO MEXICANO.  
Editorial de la Asociación Mexicana de Investigación  
Administrativa. México, 1956.

INSTITUTO TECNOLOGICO AUTONOMO DE MEXICO.  
MEXICO: AL FILO DEL AÑO 2000.  
México, 1989.

KINDLEBERGER, Charles.  
ECONOMIA INTERNACIONAL.  
Traducción Jesús Ruiz C.  
Editorial Aguilar, Madrid, 1982.

KIRZNER, Israel.  
COMPETENCIA Y FUNCION EMPRESARIAL.  
Union Aduanera. Madrid, 1975.

KROMMENACKER, Raymond.  
WORLD TRADE SERVICES: THE CHALLENGE FOR THE EIGHTIES.  
Artech House Inc. Washington, 1989.

LICHTENSZTEJON, Samuel.  
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL: ESTRATEGIAS Y  
POLITICAS DEL PODER FINANCIERO.  
Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

LIZARDI CALDERON, Manuel Fernando.  
LA BANCA COMO ACTIVIDAD SUJETA A CONCESION DEL ESTADO  
Tesis de la Escuela Libre de Derecho. México, 1982.

LOPEZ GARRIDO, Etal.  
DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.  
Editorial Tecnos. Madrid, 1986.

MANERO, Antonio.  
EL BANCO DE MEXICO.  
Mayans Impresor. New York, 1926.

MENGER, Carl.  
PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLITICA.  
Union Editorial. Madrid, 1983.

MILLER LE ROY, Roger.  
MACROECONOMIA MODERNA.  
Editorial Harla. México, 1986.

NAO, Henry.  
LA NEGOCIACION EN LA RONDA URUGUAY.  
En: Manual la Negociacion Comercial.  
Banco Mundial, 1989.

OTYZA, José Andrés.  
GATT Y SU AUTODETERMINACION ECONOMICA.  
Secretaria de Programación y Presupuesto, 1983.

OSMANEZYK, Jan Edmund.  
ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES ONU.  
Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

PARK S. Yoon y ZEWICK, Jack.  
INTERNATIONAL BANKING IN THEORY AND PRACTICE.  
Addison-Wesley Publishing Co. Washington, D.C.

PIRE, Madsen.  
EL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO EN PRIVATIZACION.  
Centro de Estudios Económicos y Educación. México, 1989.

QUEROL, Vicente.  
NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES.  
En: Revista de Investigaciones Jurídicas,  
Escuela Libre de Derecho, Año V No. 5. México, 1981.

RÖPKE, Wilhelm.  
INTRODUCCION A LA ECONOMIA POLITICA.  
Traducción Jose M. Jimeno.  
Editorial Alianza. Madrid, 1966.

SCHUMPETER, Joseph A.  
HISTORIA DEL ANALISIS ECONOMICO.  
Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
LEGISLACION BANCARIA.

4 Tomos, México, 1957.

SERRA ROJAS, Andrés.  
DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Editorial Porrúa. México, 1979.

SMITH, Adam.  
INVESTIGACION SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSA DE LA RIQUEZA DE  
LAS NACIONES.  
Traducción Gabriel Franco.  
Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio.  
LA NUEVA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y  
CREDITO.  
Editorial Porrúa. México, 1987.

TAMAMES, Ramón.  
ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL.  
Alianza Editorial. Madrid, 1988.

TENA RAMIREZ, Felipe.  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.  
Editorial Porrúa. México, 1983.

WEINTRAUB, Sidney.  
MEXICO FRENTE AL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CANADA Y ESTADOS  
UNIDOS.  
Editorial Diana, México, 1989.

WITKER, Jorge.  
CODIGOS DE CONDUCTA INTERNACIONAL DEL GATT SUSCRITOS POR  
MEXICO.  
UNAM. México, 1988.

WITKER, Jorge.  
DERECHO DEL COMERCIO INTERNACIONAL.  
Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1981.

WITKER, Jorge.  
EL GATT. ACUERDO GENERAL DE ARANCELES Y TARIFAS.  
Grandes Tendencias Políticas Contemporaneas, UNAM.  
México, 1986.

WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel.

ASPECTOS JURIDICOS DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.  
Editorial Nueva Imagen. México, 1980.

**ANEXO I.**

INICIATIVA PRESIDENCIAL QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123  
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
(2 de mayo de 1990)

A lo largo de nuestra historia los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad politica independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la causa de las luchas que hemos debido librar.

En cada momento hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, emanado de la Revolución, ha adoptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia. Con esos propósitos, desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades. Era necesario promover nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura e impulsar la



industrialización del país. El Estado generó, así, dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las demandas del campo y de las ciudades. Este proceso cambió a México y con ello, ha emergido una nueva demanda de transformación.

La sociedad mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años: no solo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se ha hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del siglo XXI. Ahora, y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia, y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que definen, también una reforma del Estado.

El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compite con el

cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y en ocasiones, lo impide.

Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos. Ello se da con mayor razón al momento en que empezamos a superar la situación del estancamiento económico que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada. En ese lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia.

La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama en las circunstancias actuales internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatibles con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para

garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a las realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superada; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y en el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se impone por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre y dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas.

Hoy para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta.

Se proponía entonces como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y de, su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan.

Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Estas propuestas se sustentan en:

Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social. También, estableció en algunos campos la propiedad exclusiva y no transferible de la Nación y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estancos, y con ello, promovió la libre competencia. Pero también exceptuó, expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares.

Su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado. De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general. El dictámen del Artículo 28 del proyecto de Constitución explicaba: "...el monopolio...odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el mayor campo de libertad al comercio y a la industria y, solamente como medida de orden y para garantizar debidamente los derechos tanto de las personas como de la Nación misma, se reserva a ésta los relativos a la acuñación de la moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía."

En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateos promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al Artículo 27 Constitucional, en su párrafo sexto, definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Su importancia estratégica, su impacto en la vida nacional y los valores históricos asociados con estas grandes nacionalizaciones han demostrado, a través del tiempo, su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos. Así seguirá siendo. Mi gobierno se compromete con toda firmeza a mantener bajo propiedad y el control exclusivo del Estado estas nacionalizaciones trascendentales en la historia del país.

Hoy el Artículo 25 Constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del Artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del Artículo 28 vigente afirma: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de

billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad,, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado Mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del Artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estrategias de la Nación. A ellas el Estado surgido de la Revolución no habrá de renunciar; mi gobierno se ha comprometido, decididamente, a fortalecerse.

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del Artículo 28 párrafo cuarto, porque no han sido consideradas, por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del Artículo 28, que excluye el servicio de la banca y crédito de la prohibición general

al estanco y al monopolio e impide su concesión a particulares. Así, la reforma del Artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como una área estratégica.

Por tanto la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constitucionalista de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos.

La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo, fué particularmente adversa a México. Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los sesenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido



de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las finanzas públicas: éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera. En base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

Esta profunda crisis financiera, que se prolongó a lo largo de la década de los ochenta, marcó, al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores. Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al ir adquiriendo compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fué reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y la expansión propietaria del Estado, al tiempo que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.

Sin embargo el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado. No se llegaron a ver, en toda su dimensión, los formidables obstáculos que habríamos de enfrentar para retomar una senda de crecimiento duradero con estabilidad, condición indispensable para el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado.

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El país ha hecho un enorme esfuerzo para superar la crisis y, a la vez, responder a los retos de la última década del siglo XX; atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar

con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas. Sin duda, la adversidad nos ha fortalecido como Nación. Hemos enfrentado el desafío con unidad.

Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que nos están permitiendo salir adelante. Otros países, ante circunstancias similares, no lo han logrado y aún se debaten en la incertidumbre y la crisis. Por eso, México está ahora mejor preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar, activamente, en la gran transformación mundial.

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades

prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país, cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento. Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la Nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrentan problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito porque éste no sea un buen administrador. Al contrario: la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan

considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de la banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado.

Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporarán cada año al mercado de trabajo. Tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas. Falta agua potable, drenaje y electricidad. Necesitamos mejorar la atención médica y la calidad de la educación. Es urgente elevar el nivel de vida de los más pobres, recuperar el de los grupos medios, e integrar los beneficios del desarrollo a las comunidades aisladas. La escala de las necesidades de la población es tan grande que mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos, y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán

respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. Adicionalmente, a través de los bancos de desarrollo como Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la propiedad estatal mayoritaria y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas prioritarias, que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

El carácter mixto propuesto en la propiedad de la banca también es congruente con el fortalecimiento institucional del sistema financiero. Para avanzar en el proceso de modernización del país, en la etapa de crecimiento que se avizora, se requiere de un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar recursos crediticios con suficiencia y oportunidad. Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone una mayor eficiencia en la prestación de los servicios financieros, ya que estos representan un insumo de los productos que se comercian internacionalmente. En la medida en que los servicios proporcionados por los intermediarios financieros no logren alcanzar en calidad y precio, a los ofrecidos en el exterior, nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales.

En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital. Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como operaciones de arrendamiento y factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el "servicio de banca y crédito" y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue. Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad, y no como servicios

públicos sujetos a concesión. No por ello disminuye su importancia, ni la obligación estatal de asegurar que su prestación cumpla con los objetivos del desarrollo nacional. Debemos ser claros: la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país. Al contrario, se abre la sociedad para que comparta plenamente su destino. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Asimismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía. Vamos a defender el capital nacional comprometido con México para apoyar, por la vía de una mayor justicia, un moderno sentido de la defensa de la soberanía.

El restablecimiento del régimen mixto de propiedad en la banca no significa ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen estos de forma



preferencial en favor de intereses de grupos particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias.

No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que se amplien las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por el ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más

amplias particulares y una mejor vigilancia y supervisión de las autoridades. Buscamos, garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos. Queremos ver sus opciones ampliadas y que la competencia genere el mejor trato a los mexicanos en sus actividades con los bancos. El Gobierno de la República asegurará que así sea.

El proyecto de reformas que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que estructure y regule al nuevo sistema bancario, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de participación mayoritaria de los particulares. Por tanto, se requiere modificar el texto del Artículo 123 Apartado B, fracción XIII bis Constitucional, para que las relaciones laborales entre las Instituciones de crédito correspondientes al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el Apartado A del propio Artículo 123.

Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos años. Las nuevas circunstancias, de ser aprobada esta iniciativa, no afectará en ningún caso, los derechos de los trabajadores bancarios.

Esto es y seguirá siendo un compromiso permanente del Gobierno de la República.

Los recursos que se obtengan de la enajenación de la participación estatal en el capital de la banca contribuirán a fortalecer la estabilidad económica del país, ampliar las perspectivas de desarrollo de largo plazo y atender las demandas más urgentes de quienes menos tienen.

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la economía, condición indispensable para retomar una senda de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, viviendas, centros de salud e instalaciones deportivas.

El Gobierno de la República está convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del

servicio de banca y crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover eficazmente la justicia entre los mexicanos y, por ello mismo defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de

DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS  
28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO PRIMERO.- Se deroga el párrafo quinto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO SEGUNDO.- Se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"ARTICULO 123.....

A.....

XXXI.....

a)Ramas industriales y servicios.

21.....

22.Servicios de banca y crédito".

ARTICULO TERCERO.- Se reforma la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado."

#### T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las

sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Ruego a Ustedes, CC.Secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO.NO REELECCION

Palacio Nacional, a 2 de mayo 1990

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Salinas de Gortari