

51  
152

300609



**UNIVERSIDAD LA SALLE A. C.**

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**LA NUEVA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO  
MEXICANO. ANALISIS Y CRITICA DE LOS  
ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE RODOLFO NAVARRO JIMENEZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## INDICE

	Página
INTRODUCCION .....	I
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES.	
1.1 Breve reseña histórica de los tres sistemas económicos que han influido en el mundo .....	1
1.1.1 Sistema de economía libre o de mercado, estructural funcionalismo .....	2
1.1.2 Sistema de economía centralmente planificada, materialismo histórico .....	10
1.1.3 Sistema de economía mixta .....	15
1.2 Reflejo de estos sistemas en México .....	19
CAPITULO SEGUNDO	
CONSTITUCION DE 1917.	
2.1 Postulados ideológicos que le dieron origen .....	33
2.1.1 Sociales .....	35
2.1.2 Políticos .....	39
2.1.3 Congreso Constituyente - Constitución .....	42
2.2 Capítulo Económico Original .....	46
2.2.1 Artículos que lo abarcaron .....	48
2.2.2 Reflejo de estos artículos en los regímenes previos a 1983 .....	49
2.3 Reformas al capítulo original antes de 1983 .....	58

	Página
2.3.1 Modificaciones realizadas .....	58
2.4 Reformas del tres de febrero de 1983 .....	62
2.4.1 Creación de la Rectoría del Estado .....	63
2.4.2 Creación del Plan Nacional de Desarrollo ..	83

### CAPITULO TERCERO

#### LA NUEVA ACTIVIDAD ECONOMICA.

3.1 Nuevo concepto económico del Estado Mexicano .....	109
3.1.1 Sistema Neoliberal, su origen y consolidación en México .....	109
3.1.2 Motivos que llevaron a efectuar la presente reforma .....	115
3.1.2.1 Influencias internas .....	115
3.1.2.2 Influencias externas .....	116
3.2 Reforma trascendental. La Reprivatización Bancaria .....	117
3.2.1 Reseña histórica de la Banca en México ....	117
3.2.2 Retiro de la concesión a los particulares .	134
3.2.3 La Banca como Sociedad Nacional de Crédito.	142
3.2.4 Iniciativa del Ejecutivo Federal para la Reprivatización de la Banca .....	153
3.2.4.1 Afectaciones jurídicas en la Constitución .....	162
3.2.4.2 La nueva Ley Bancaria .....	164

	Página
3.2.4.3 Sistema para llevar a cabo la Re-privatización Bancaria .....	173
3.2.4.4 Situación actual del Proceso de Degincorporación .....	186
3.3 La Banca Mexicana en el futuro .....	198
CONCLUSIONES .....	202
SUGERENCIAS .....	203
BIBLIOGRAFIA .....	204

## INTRODUCCION

El presente trabajo busca realizar un análisis de lo que es en la actualidad la actividad económica del Estado Mexicano el cual no ha cesado de atravesar por grandes cambios desde su formación inicial como república independiente hasta su época presente, pasando por un liberalismo amplio, por un intervencionismo total hasta por la economía mixta.

Todo esto nos llevó a analizar en principio los tres sistemas económicos que más han influido en todo el mundo y cómo éstos han tenido cabida en nuestra vida como nación.

Posteriormente se estudia el reflejo de estos sistemas en nuestras distintas Constituciones Políticas, hasta llegar al sistema de rectoría estatal como una necesidad de dirección, más no de intervención en toda actividad económica que lleva a cabo la población en su conjunto.

Este reflejo nos conduce a que el Estado se está convirtiendo en un verdadero conducto y por tal motivo ha dejado de ser propietario de bienes y empresas que le hacían descuidar el desarrollo social de la población; esto le hizo corregir un error que por más de diez años mantuvo, es decir, reprivatizó la banca.

Esto último se considera trascendente ya que es un claro ejemplo de los nuevos lineamientos a seguir para la conducción económica del país y es un reflejo del nuevo pensamiento de la

clase gobernante, siempre y cuando esto se justifique sin descuidar las necesidades básicas de la gente que habita este país.

Por tal motivo consideramos que esta acción de reprivatizar la banca, encierra perfectamente el sistema de economía mixta, es decir, se nota la rectoría estatal a través de una legislación exigente y por otro lado, la participación de los particulares en toda actividad económica; es decir, existe un perfecto equilibrio que debe redundar en beneficio de México.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### 1.1 BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS TRES SISTEMAS ECONOMICOS QUE HAN INFLUIDO EN EL MUNDO.

La historia, gran memoria para conocer nuestro pasado y reconocer nuestros errores; factor que nos invita a reflexionar, corregir y superar lo realizado; grandes acontecimientos que han convertido al siglo XX en el "siglo del cambio", un cambio acelerado que impide que se haga alguna predicción exacta sobre el mañana, velocidad que nos lleva de un lugar a otro sin detenerse y que envuelve a todos los países, que, de alguna forma estorba el rezago o estancamiento de cualquiera de éstos invitándolos a crecer y participar con los demás, nadie se puede quedar atrás.

Y, es a través de distintos sistemas económicos en que cada país busca la pronta solución a las necesidades primordiales de sus pueblos, sobresaliendo en la actualidad tres de ellos, el denominado de economía libre o de mercado, conocido como "estructural funcionalismo", el de economía centralmente planificada o "materialismo histórico" y el de economía mixta; estos se consolidaron a lo largo del presente siglo que al llegar a su fin, hemos sido testigos del último suspiro de alguno de ellos fortaleciendo al más aceptado, tal parece que se ha corregido el rumbo de la humanidad a tiempo, dándonos la impre

sión de haber reconocido errores que impedían la libertad individual y la libre determinación de los pueblos.

Es necesario entonces, realizar el estudio de estas organizaciones para situar a nuestro país en la actualidad en su política económica, en su buscar nuestro bien anhelado desarrollo en base a la justicia social, que debe abarcar a todos los sectores de la población.

### **1.1.1 Sistema de Economía Libre o de Mercado, Estructural Funcionalismo.**

Al hablar de este tipo de organización inmediatamente nos recordamos de países altamente industrializados como los promotores de la libertad en su máximo concepto y ejemplificamos desde un principio a naciones como: Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos de América, etc., lo que nos ocasiona un concepto erróneo de lo que en verdad significa este sistema que tiene su origen teórico desde el siglo XVIII y su consolidación a partir de la segunda mitad del siglo XIX hasta la grave crisis de 1929, año en que quedan al descubierto sus grandes errores y, modificado, inicia su ascenso a partir de la década de los ochenta a tal grado que va más allá del "muro", o lo que queda de él y, del sistema que se desmoronó detrás de la propia tapia.

Las características sobresalientes de este sistema son el pertenecer al modelo de una sociedad liberal, democrática, bur

gués, urbana y de clases medias; estos conceptos nacieron en el siglo XVIII a partir de las ideas de grandes estudiosos que buscaban el camino adecuado para alcanzar los satisfactores que toda sociedad humana requiere para su desarrollo, es decir, la economía empieza a formar parte sobresaliente en la actividad humana y sobre todo de la actividad estatal viéndose en ella, la economía como una ciencia capaz de hacer esquivar las dificultades que se presentan en el Estado.

Este sistema cuenta con antecedentes en el siglo XVI, en que nace el Mercantilismo, también llamado como Doctrina del Capitalismo Mercantil o Doctrina del Capitalismo Comercial del que se derivan las siguientes características más sobresalientes: a) se ve movimiento nacionalista en el que se da una gran importancia a la propiedad de los metales preciosos que representan la riqueza de las naciones; b) le da un mayor interés al comercio exterior que al interior; y c) considera a la industria como un factor preponderante dentro de la actividad económica. Como consecuencia de lo anterior, el Estado se desempeña en la dirección y realización de la política económica al establecer industrias esenciales, protegiéndolas junto con los productos que elaboran, evitándose la dependencia para las demás naciones; esta doctrina se fortaleció en España, Francia e Inglaterra; sobresaliendo en Holanda en donde se da gran importancia al comercio exterior, creándose la marina mercante más seria en su época. Esta organización abarcó los siglos XVI, XVII y XVIII.

En España su aplicación falló, en consecuencia su desarrollo también y por lo tanto su economía; en Francia, con ayuda de Colbert, se aplicaron los lineamientos adecuados, llevándola a la industrialización, sacrificando su agricultura; en Inglaterra se siguió el ejemplo holandés, que con la ayuda de su gran flota mercante logró grandes exportaciones y basó su política económica en otorgar a sus habitantes una libertad comercial que benefició a los industriales.

Los grandes pensadores de esta época sentaron las bases para la creación de la escuela Clásica del Capitalismo que se empieza a formar a partir de la segunda mitad del siglo XVIII como respuesta a la dirección estatal en la economía que se seguía en Europa, sobre todo en Inglaterra.

Anteriores a las ideas de Adam Smith, conocido como el creador del liberalismo económico, hubo grandes precursores de esta teoría, quienes a la postre influyeron en su pensamiento; éstos situaron sus ideas en el Mercantilismo y en las que exceptúan la actuación del Estado en toda actividad económica, - entre ellos sobresalen Jucker, Stewart, Law, Melon, North, Hobbes, Hutcheson, Mandeville, Cantillon y Houme.

Es conveniente señalar lo que Francisco Melon comentaba en cuanto que es importante para alcanzar el desarrollo del comercio la libertad, sin que cada quien haga lo que quiera, sino lo que sea de acuerdo al interés general, en cuanto a North, opina que la felicidad de una nación se obtiene mediante la paz,

la libertad y la industria ejercida libremente; por lo que respecta a Hobbes, dice que el coaccionar del Estado es en beneficio de los gobernados porque contiene las pasiones individuales, protege la propiedad y garantiza la libertad individual.

Una de las principales ideas de Adam Smith señala que "una política económica liberal tiene como meta favorecer a los intereses de todos los individuos de la comunidad", (1) a su vez, considera que "el individuo por su posición dentro de la sociedad puede juzgar las necesidades o actividades que son necesarias cumplir para el país ya que un estudiante, por su posición o un legislador se encuentra alejado de esta realidad por lo que el particular reconoce en qué sectores es necesaria la aplicación de los capitales". (2)

Asimismo considera que el estado debe limitarse sólo a la administración de justicia, la defensa del país, la construcción o sostenimiento de determinadas obras públicas o instituciones que no puedan quedar en manos de los particulares, considera también al correo, la educación primaria, el control del ejercicio de las profesiones y la emisión de billetes; el individuo debe estar motivado por la existencia de la competencia que le provocará un interés personal, lo que evitará la existencia de monopolios lo que atraerá un gran beneficio a los consumidores.

---

(1) SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México. Fondo de la Cultura Económica, 1986.

(2) Idem.

Estas ideas y otras más llevaron, para el inicio del siglo XIX, al triunfo total del liberalismo económico, no sin antes haber ocasionado un gran daño a la clase trabajadora que se encontraba a merced de los patrones, provocando grandes crisis entre ellas, la sobreproducción de bienes, que llevó a despedir a un gran número de obreros, así como el provocar la quiebra de grandes bancos.

Como consecuencia de lo anterior, surgen críticas al liberalismo sin que éstas provengan necesariamente de pensadores socialistas y que se limitan sólo a tratar el método de aplicación que utiliza, entre los principales críticos se encuentra Sismondi, quien señala que va en contra de la sobreproducción, porque ocasiona el desempleo, por lo tanto habla de que el Estado podría intervenir para regular una política social para lograr una "armonía" entre los patrones y los obreros, asimismo critica la distribución de la riqueza que deriva en el pauperismo.

El Liberalismo es un sistema que se asienta en dos países principalmente; Francia e Inglaterra, de los que surgen grandes teóricos que analizan la situación de su país con este método y sus consecuencias; sus últimos exponentes son Bastiat, Dunoyer, Carey, Seniol y Stuart Mill, correspondiéndole a este último darle la mayor expresión, pero además con él, se inicia su decadencia a mediados del siglo XIX.

Sus postulados se encierran en siete ideas: la primera del

interés personal; la segunda, libre competencia; la tercera, de la población; la cuarta, de la oferta y la demanda; la quinta, del salario; la sexta, de la renta y la séptima, del cambio internacional; éstas son conocidas como leyes fundamentales.

Mencionamos en un principio el modelo al que pertenece este sistema, siendo necesario explicar cada uno de ellos:

a) Liberal: como sabemos este concepto se dio en un principio al tratar de dejar fuera de participación al Estado en materia económica, reforzándose la sentencia a raíz de la Revolución Francesa que asume la idea en cuanto al individuo y su acción en la sociedad asentándose el "dejar hacer, dejar pasar" a partir de la Revolución Industrial.

b) Democrático: al existir poca participación del Estado en materia económica y al sobresalir en otros rubros que son de gran importancia como la administración de justicia, la defensa del país, obras públicas, etc., es necesario elegir a la gente más capaz para desempeñarse en estos puestos, por lo tanto se crea el sufragio que será directo o indirecto y que se debe ejercer a través del pueblo.

c) Burgués: recordando la época feudal, en la que se dieron las bases del mercantilismo, se dieron varias profesiones compuestas de "hombres libres" y que se afiliaban a diversos gremios de acuerdo a su actividad, dedicándose preponderantemente al comercio y los lugares en que se asentaban se les conoció como burgos. Este concepto se refiere a la actividad del

comercio, llevado a cabo deliberadamente.

d) Urbano: los grandes asentamientos industriales y comerciales se establecieron en principio en las grandes ciudades, capitales en su mayoría, ocasionando una emigración de los campos a las urbes para ocupar las vacantes existentes en las fábricas, lo que evitó un desarrollo rural-agrícola.

e) Clases Medias: este es el fin que persigue este sistema, ya que busca que las clases trabajadoras se superen a través de la educación y la cultura, convirtiéndose en el equilibrio de la sociedad en donde se concentraría el mayor número de la población lo que da pie para pensar que la pobreza se ha de abatir a través de esta organización.

Tanto el modelo liberal como el democrático dan origen a una Constitución Política la que se compone de una parte dogmática y otra orgánica. Esta señalará las garantías necesarias a los gobernados marcándose el sufragio que será directo o indirecto; todo lo anterior considera a éste como un Sistema Capitalista que se integra por un esquema que se identifica mediante una organización que se representa a través de Grupos - Sociales, Instituciones y la Interrelación de las dos anteriores quedando representado de la siguiente forma:

GS = Grupos Sociales

I = Instituciones

IR = Interrelación

Cada uno de los "grupos sociales" persiguen intereses de

clase que pueden ser económicos y culturales, lo que lleva a que cada grupo pueda ocasionar algún conflicto al chocar con otro en sus fines; para solucionar esto se crean las "instituciones" que son en la mayoría de las veces organizaciones educativas, culturales, políticas en las que se expresarán las posturas de cada grupo. Así, la relación que existe entre los "grupos sociales" y las "instituciones" nos llevan a una "interrelación", por lo tanto el nombre de Sistema Estructural Funcionalista deriva de que las "instituciones" se convierten en la "Estructura" sobre la que descansa el sistema y el "funcionalismo" es por la actuación que lleva al cabo cada una de las "instituciones", que serán afines al propio sistema.

Se considera al liberalismo como una filosofía de modelo válido para los aspectos del desarrollo humano.

Como consecuencia de los excesos del liberalismo económico e individual, se provoca la gran crisis de 1929 año que señala el fin de dicho sistema en su expresión radical, reconociéndose la importancia de la intervención estatal, no sólo en los rubros anteriormente señalados, sino que también en la economía, debiendo regularla para evitar acontecimientos que puedan ocasionar la debacle en un Estado, lo que atraería efectos fatales de las que todos se arrepentirían. Este fin señalaría los pasos a seguir para iniciar una nueva forma de conceptualizar a la economía dentro de un Estado.

### **1.1.2 Sistema de Economía Centralmente Planificada Materialismo Histórico.**

Los sueños se hacen realidad, el hombre vuelve a ser libre, los regímenes totalitarios empiezan a caer, hechos que se remontan más allá de los presentes acontecimientos; este sistema nació muerto, pues su aplicación no fue la correcta, no se siguieron los lineamientos señalados por el más sobresaliente de sus teóricos, Marx, que fue malinterpretado por quienes trataron de seguir sus ideas.

Mencionamos en párrafos anteriores que fue Ricardo uno de los precursores del liberalismo económico, pero siempre se le consideró como un liberal "pesimista", ya que señaló junto con Malthus, ideas radicales que hacían de este sistema algo erróneo; y, es precisamente Ricardo un iniciador del Socialismo al tratar el valor del trabajo, ya que es el primero quien considero el ponerle un precio a la labor desempeñada por el obrero mismo que le deberá dar la capacidad de compra de los bienes de primera necesidad, explica que la mano de obra tiende a su abaratamiento ante el aumento de los precios. Por lo anterior, tenemos manifestada la primera idea de lo que será el Socialismo.

La segunda idea la encontramos con los Sansimonianos siendo llevados más allá de lo postulado por San Simón y que consiste principalmente en el tema de la propiedad, pero es justo diferenciar el pensamiento del maestro al de sus discípulos.

San Simón exalta al industrialismo y considera que el gobierno debe ser encabezado por magnates de la industria, del comercio y la agricultura, en cambio, sus discípulos encarnan un verdadero pensamiento socialista dirigido a la burguesía de la época basando sus conceptos en la supresión de la herencia y en la abolición de la propiedad privada.

Entre los sansimonianos encontramos a Augusto Comnte fundador del positivismo; la idea de estos personajes se centra en la crítica a la propiedad privada en cuanto que ésta genera el alquiler y el arrendamiento, por la cual los trabajadores dejan parte del fruto de su trabajo en manos del capital, lo que perpetúa a través de la herencia, convirtiéndose esto en una explotación del trabajo del otro, por lo que aconsejan el "colectivismo" a través del estado quien podrá ser el único ente que puede heredar y ser heredado al encargarse de la distribución de los instrumentos de trabajo, velando así por los intereses sociales.

Contrarios a la desaparición de la propiedad privada surgieron los llamados "socialistas asociacionistas" quienes creían que la solución de todos los problemas derivados del sistema liberal era el crear asociaciones, que se basaban en la libertad individual, derivándose en cooperativas; entre sus principales exponentes se encuentra Owen, quien llevó a tal grado sus ideas que vino a México con el fin de solicitar al Presidente de la República la provincia de Coahuila y Texas para establecer ahí su modelo de sociedad. Otro de los seguidores de

de esta doctrina refiere el hacer partícipe al obrero de la propiedad de su centro de trabajo a partir de un porcentaje de acciones con el fin de hacerlo más responsable de la producción del mismo; el único de estos seguidores que considera importante la participación estatal, es Blanc asentando el antecedente de un Socialismo de Estado.

El Socialismo de Estado fue encabezado por Rodbertus y Lasalle e inspirado en los sansimonianos; el primero considera a la sociedad como un organismo creado por el trabajo que enlazándolo a los hombres, busca el bienestar, dejando de depender de uno mismo, lo que obliga a una vinculación estrecha entre los individuos, por lo que sus frutos laborales deben cubrir sus necesidades, distribuyéndose los productos elaborados, debiendo ser regulado por el Estado; sostiene que no debe buscarse ganancia alguna, debiéndose limitar a la satisfacción de las necesidades de la población, por lo tanto la riqueza producida debe ser entregada a cada trabajador que la haya elaborado, y concluye con la idea de abolir la propiedad como única propietaria de los medios de producción. Lasalle pugna por la abolición de la propiedad privada y es un firme partidario de la intervención estatal en la economía.

Influenciado por todas estas ideas, Marx empieza a escribir y publicar las suyas, hecho que le ocasionó diversas expulsiones de varios países europeos. Es en colaboración con Federico Engels que escribe el Manifiesto del Partido Comunista en 1848 y en donde se plasman puntos de opinión que van más allá

de las anteriormente señaladas, que sirven a su vez como una crítica a los propios socialistas y del cual se parte a una nueva concepción mundial de lo que es la economía, en este caso a partir de la planificación estatal en el más puro sentido de la palabra, en donde el particular hace a un lado toda iniciativa política y económica, entregándose por completo al Estado.

Considera la existencia de opresores y oprimidos como las únicas clases sociales, siendo la de los oprimidos la estructura social y los opresores son la superestructura que legitima su acción y, forma parte de ésta el Derecho, el Capital, la Religión, el Arte, la Educación, etc. Este sistema es representado de la siguiente forma:

Super estructura	Opresores
Estructura	Oprimidos

Para lograr sus fines, considera la existencia de tres tipos de instancias de transición:

a) El socialismo: en donde se derrumban las estructuras capitalistas, anulándose la propiedad privada.

b) El comunismo: que es la completa abolición de la propiedad privada.

c) El anarquismo: como es en la etapa del comunismo en que se alcanzan los mínimos satisfactores para toda la población, resulta innecesaria la existencia de representantes y por tanto la de un gobierno, correspondiéndole a la presencia de una sola clase social, el proletariado.

Para iniciar lo anterior, se requiere la constitución de la lucha de clases y además, lo más importante y trascendente que el país en que se vaya a aplicar este sistema, haya alcanzado un gran nivel de desarrollo económico, social y político, de ahí que su existencia no haya perdurado, primero en la Unión Soviética que era un país feudal que no había pasado por el renacimiento y, poco después impuesto a raíz de la segunda guerra mundial en los países de la Europa del Este que se encontraban en similar situación; de ahí que, Lenin al obligar la imposición de este sistema, se haya caído en el autoritarismo.

Lo anterior deriva en el Marxismo-Leninismo que es la interpretación y la adaptación de Lenin del Comunismo, llevándolo más allá de lo que Marx concebía, originando una verdadera dictadura y no del proletariado, sino de la clase dirigente que "velaba" por su cumplimiento.

Los efectos los tenemos a la vista, este sistema se desmorona ante nosotros, es a partir de 1985 que se introducen en la Unión Soviética la llamada "perestroika" y la "glasnost", que bien se podrían conjuntar en una palabra "libertad", que a partir de ésta, los países este-europeos han concebido la idea de quitarse el yugo comunista y se empieza a realizar en 1989, y lo que va de éste, que ha habido movimientos revolucionarios - que han quitado del poder al totalitarismo y han llevado a éste a gente que vivió en la clandestinidad y que actualmente es tán tratando de encauzar a sus países dentro de un régimen democrático.

Se inicia una nueva época de libertad en todo el mundo, la que nos lleva a cambiar renaciendo un sistema que debe evitar los errores del pasado y que tal vez bien aplicado, se pueda satisfacer todas las necesidades de un país y que deberá partir del siguiente modelo.

### 1.1.3 Sistema de Economía Mixta.

Este sistema no nace concebido como tal, sino que forma parte de las ideas liberales en conjunto con las que desean que el Estado participe activamente como mediador entre los dueños del capital y los consumidores, asumiendo éste su papel en ciertos sectores para salvaguardar los intereses nacionales, así como para regular la actividad de los particulares para alcanzar un beneficio que abarque toda la población; recordemos que fue hasta 1929 en que el sistema liberal alcanzó su máximo esplendor, a tal grado que el Estado sólo intervenía para solucionar conflictos obrero-patronales; como consecuencia de esta ausencia, los particulares hicieron y deshicieron llegando a ocasionarse la peor de las crisis de la historia del capitalismo que llevó a la ruina a mucha gente causándose una recesión mundial, hecho lo cual el Estado optó por intervenir para solucionar estos problemas que llegaron a término con la ayuda de leyes exigentes y de decretos en los que se reserva la vigilancia de todas las actividades de los particulares sin necesariamente intervenir en ellas.

Las ideas de la intervención estatal para suplir las defi

ciencias del sector privado nacen en la mente de John Maynard Keynes, economista y filósofo que influyó en gran medida para cambiar la concepción en todo el mundo del sistema liberal, haciendo reflexionar a los mismos particulares que empezaron a darle la razón.

En un principio Keynes considera que "el dejar hacer", hace del capitalismo "una situación fluctuante, en donde está satisfecha la demanda de empleo hasta un exceso de producción que puede derivar en el paro de actividades de toda la industria o de algún sector"; (3) sus consideraciones para la actuación del Estado en la economía son que:

a) El mercado por sí mismo no da lugar a la plena ocupación de los recursos productivos y en particular del trabajo.

b) Porque la forma de utilización de los recursos disponibles no es la mejor, por cuanto a que su distribución en las distintas ocupaciones no es la óptima, ya que se determina por el monopolio y por el oligopolio.

c) La difusión de las formas monopolísticas en el sistema originan que la distribución del ingreso tienda a ser desigual.

Encarga al Estado el asegurar un cierto nivel de ingreso nacional, contribuyéndolo como una fuerza económicamente decisiva en el sistema social, obligándolo a realizar el gasto público necesario para lograr la ocupación en todos los sectores

---

(3) KEYNES Maynard, John. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México. Fondo de Cultura Económica, 1980.

de la industria que los requiere, evitándose de esta forma el desempleo; también considera a la deuda pública como un instrumento de intervención para modificar el volumen de la actividad económica global; en cuanto al comercio exterior, considera responsable al Estado de lograr un equilibrio en la balanza comercial.

Por lo tanto, considera que "la política económica del Estado es un instrumento permanente e indispensable para la plena utilización de los recursos productivos de que se disponen, por lo que también debe participar en programas de seguridad social con el propósito primordial de hacer llegar parte del ingreso a favor de los consumidores". (4)

Se encuentra íntimamente ligada la intervención estatal a lo que se le conoce como la planeación de las cuestiones económicas en un Estado, sólo que hay que saber hasta qué grado le está permitido intervenir; en la planeación son los órganos del poder público los que toman este tipo de decisiones, siendo Von Mises el primero en señalar el método a seguir.

Considera que tanto la producción como la distribución deben ser planeadas para hacerlas llegar a fines sociales; se considera entonces que las ramas de la economía en que debe participar el Estado son en cuestiones de dinero, inversiones, comercio exterior, control social de negocios y la nacionalización de ramas de producción que sean esenciales para el desa-

---

(4) Idem.

rrollo íntegro de la nación. Es conveniente señalar que las ideas de Von Mises son consideradas como el origen del llamado neoliberalismo y es el que mayor aceptación tiene en la actualidad.

Un estudioso de la situación económica en países en vías de desarrollo, Charles Wright Mills, propone un sistema denominado funcionalista de izquierda y que deriva al cuestionarse lo que sería bueno aplicar en estos países y del cómo explicar se los cambios sociales que se estaban dando. El consideraba que el cambio social se debía dar a través de instituciones, - evitándose la revolución que tarde o temprano derivaría en el socialismo, por lo que considera que la transformación se debe dar a través de la democracia, en la que existirá una correcta división de poderes, correspondiéndole al Ejecutivo una labor administrativa; considera que el subdesarrollo se debe a una de presión de capital en sectores fundamentales de la economía, - proponiendo una solución a través de la inyección del capital en sectores estratégicos con el fin de producir el despegue de esa economía.

Lo anterior nació en la década de los sesentas, con el fin de alcanzar el desarrollo en una etapa corta, pero por ausencia del capital estatal a consecuencia del poco desarrollo en la captación de éstos vía exportaciones, impuestos y empréstitos, fue imposible su aplicación; se corre el riesgo con este sistema de convertir a esa economía en dependiente de unos cuantos factores, por lo que si se fracasa en éstos, perjudicaría

al país en su conjunto, provocando un estancamiento económico.

## 1.2 REFLEJO DE ESTOS SISTEMAS EN MEXICO.

Estas doctrinas difícilmente se difundieron a lo largo de nuestro país recién independizado, ya que los libros en que se plasmaban, arduamente eran escritos en español, predominando - el inglés y el francés, por lo que se restringían a un poco número de personas que dominaban estas lenguas y que tenían un - cierto desarrollo de conocimientos y educación, por lo que correspondió a esta gente el visualizar lo que convenía a la nueva nación que empezaba a llamar la atención mundial tanto por sus riquezas naturales como por su vasto territorio.

Partiendo de esta idea, recordemos que en la época colonial lo que sucedía en la Nueva España era un reflejo de la Metrópoli y por tanto, de lo que sucedía en ese continente, por lo que nos tocó vivir el mercantilismo en forma errónea como lo hizo España, llevando a una explotación desmedida de nuestras minas y recursos naturales; se puede decir que el supuesto desarrollo económico se basó en servir como una mera bodega a la utilidad y beneficio del conquistador, por lo que recién obtenida nuestra Independencia, la economía se encontraba en una situación por demás deplorable.

Mas, sin embargo, la población confió en que con la ayuda de un buen gobierno y con una sana explotación de nuestros recursos naturales pronto saldríamos adelante, pero la gente da-

ba su mayor aliento a la existencia de la libertad de comercio concepto considerado como característica del liberalismo y que eran ideas reflejadas de la forma de vida francesa y en general europea, pero sobre todo de la de nuestro vecino del norte que ya empezaba a influir en nuestra economía.

Después de la anarquía existente tras la guerra de Independencia se estableció en nuestro país el Primer Imperio en la cabeza de Agustín de Iturbide, Agustín I y, la política económica se caracterizó por tener como base el monopolio en la explotación del tabaco y de la minería, así como la liberación de la importación del azogue, la total libertad en el comercio exterior tanto en importaciones como en las pocas exportaciones que pudieran existir; con la idea de demostrar a los súbditos las ventajas de tener una patria libre, se decidió el disminuir los impuestos, llegando incluso a quitar varios de éstos; por supuesto que esta política llevó al fracaso a este primer intento de reordenar al país por su economía.

Como deducción de lo anterior, el Imperio fracasó y fue derrocado; sus características económicas más sobresalientes fueron liberales como son el libre comercio, tanto interno como externo, encargándole a los particulares este desarrollo y su gran error consistió en ir disminuyendo sus ingresos a través de los impuestos que son un verdadero pilar para el sostenimiento de una economía que requería de ingresos para iniciar el desarrollo industrial y en materia de comunicaciones que se buscaban. También se conjuntó su participación en la economía

para contribuir con el comercio de tabaco y minas, que como sa bemos fueron monopolizadas y tal vez sea éste el antecedente - de los privilegios del Estado para explotar nuestros recursos naturales; por lo que podemos decir que existió una economía mixta.

Posteriormente, se estableció la llamada Primera República que abarcó de 1823 a 1847 que dio origen a nuestra primera Constitución Federalista y Liberal el 4 de octubre de 1824 de la que el Maestro Toribio Esquivel Obregón nos dice:

"Al adoptar nosotros teóricamente la constitución angloamericana, sólo una cosa fue y ha seguido siendo cierta, a saber: que toda la tradicional distribución y coordinación de los poderes, creación de nuestra peculiarísima composición social, y de la mentalidad de nuestra raza, quedó desbaratada; y en su lugar se admitió en teoría una rígida y artificial, que nunca ha sido verdad en la práctica que se juzga necesario hacerla, porque la primera constitución francesa había dicho: "toda sociedad en que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene absolutamente constitución". (5)

Las primeras políticas económicas que se aplicaron durante este período, correspondieron al Ministro de Hacienda; Lorenzo de Zavala, quien estuvo en esta cartera en las dos primeras presidencias: nuestra situación financiera y económica se encontraba en estado grave ya que se paralizó el comercio, dejándose de importar en grandes cantidades, lo que bloqueó las entradas de mayores ingresos; para solventar esto, se limita-

---

(5) ESQUIVEL Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México II. México. Ed. Porrúa, 1984.

ron las pocas importaciones para proteger la floreciente industria, estableciéndose nuevos impuestos; se abolió en principio el monopolio del tabaco. La actividad principal fue el fomentar a la industria, haciéndole partícipe de los ingresos que recibía el Estado, por lo que fue proteccionista.

Al encontrarnos en plena etapa de formación como nación, al existir un gran número de generales sedientos de reconocimientos y anhelantes de poder, fuimos presa fácil del anarquismo y de pugnas internas que no hicieron otra cosa que llevar al caos a los buenos deseos de nuestros primeros gobernantes, por lo que perdimos mucho tiempo en tomar el camino del progreso; como consecuencia de lo anterior, podemos decir que no existió disposición alguna de señalar cómo se iba a desarrollar nuestra política económica. Los pocos destellos en esta materia fueron el reducir la emisión del papel moneda, así como la de los gastos del estado, tratándose de recuperar el valor real de nuestra moneda.

Tal vez fue la administración de Lucas Alamán la pionera en nuestro país de una intervención estatal, en este caso en cuanto a la industria ya que inyectaba todas las esperanzas para alcanzar el tan deseado desarrollo a través de impulsarla, creándose fondos públicos con el fin de financiar a los dueños de establecimientos encargados de fabricar cigarros, cristal, aceites, textiles, ferrerías, sin descuidar la minería y la agricultura; gran parte de la ayuda se dedicaba a la producción de textiles. Este tipo de auxilio financiero consistía en cana

lizarlo para renovar la maquinaria, otorgando estímulos fiscales para la constitución de nuevas fábricas, otorgando tarifas proteccionistas para solventar la producción nacional; esta política fue duramente criticada por los sectores liberales del país que consideraban que el Estado estaba concentrando un mayor poder de decisión en el desarrollo económico al crear instituciones que le sirven para tal fin, omitiéndose la libre participación de los particulares; existió gracias a una política de simplificación de impuestos, un libre comercio en los puertos.

Las ideas de carácter económico que lograron incursionar en nuestra población son de doble carácter, uno revolucionario y otro socialista, pero los que mejor aceptación tuvieron en nuestros políticos fueron las liberales de Smith, Ricardo y Malthus, mismas que se reflejaron durante todo el siglo XIX.

Poco después el país se hizo ingobernable ya que varias fracciones de la sociedad lucharon por obtener el poder en forma errónea, por las armas, por lo que las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 que se dieron como consecuencia de movimientos conservadores y centralistas y que trataron de hacer desaparecer la Constitución de 1824, lo que no fue así, no señalaron reforma alguna que pudiera cambiar el sistema económico existente en nuestro país, confirmándose ampliamente los principios rectores de un sistema capitalista pugnado por la colectividad, aunque no por su totalidad.

Así, llegamos a la Segunda República que abarca de 1848 a

1854 que se caracteriza por la existencia de la dictadura de Santa Anna que terminó por llevar al caos al país por su innegable megalomanía que lo llevó a realizar suntuosos gastos que le obligaron a gravar hasta las ventanas y puertas sin descuidar los perros, para hacerse de recursos, ocasionándose un gran descontento en todo el país.

Como secuela de lo anterior, gente instruida, culta y bien preparada que formaron parte de una nueva generación de ideólogos y políticos, dio a conocer el llamado Plan de Ayutla, que entre otras ideas establecía normas liberales, entre las que se reconocen al individuo el poder ejercitar sus derechos sin restricción alguna, así como la creación de un sistema democrático que amparara más al individuo que a la colectividad, consagrándose derechos absolutos como lo son la propiedad, el trabajo, la empresa, así como su ejercicio, en la industria y en el comercio. Con estas bases, ya en el poder, se da a la luz la Constitución de 1857 con un poderoso sentido liberal, llevados a su fin a través de una verdadera revolución que cambió de tajo todas las ideas y doctrinas existentes, naciendo la primera constitución verdaderamente liberal.

Después de este movimiento, el sector conservador se sintió disminuido políticamente, por lo que se vieron en la necesidad de encabezar un golpe de estado fraguado en Tacubaya por lo que entonces fueron expulsados de la capital los liberales, aunado lo anterior por la actitud entreguista de Comonfort, quien traicionó los postulados originales del Plan de Ayutla.

Este golpe de estado derivó en la Guerra de los Tres Años en la que se dan los postulados de la Reforma, transformando a la nueva Constitución con tintes jacobinos; triunfante la República, los conservadores vieron bien el traer un príncipe extranjero aprovechando la expedición francesa para cobrar la deuda que tenía México con ellos; por lo que se estableció con ayuda de traidores y de Napoleón III, llegando a México el Segundo Imperio.

Encabezó este imperio Maximiliano de Habsburgo, quien llegó con la idea de contar con el apoyo de todo México y con muy buenas ideas para aplicarlas en nuestro país, cabe mencionar - que él participaba de las ideas liberales que cundían por Europa, hecho que le valió una confrontación futura con sus patrocinadores; sus ministros encargados de llevar a cabo su política económica, fracasaron rotundamente ya que le prestaron poco interés a estos fines, llegando incluso a la desobediencia al emperador; todo esto lo llevó al derrocamiento popular más pronto de lo que esperaba.

Reestablecida la República, encabezó su gobierno Benito Juárez, quien como gran defensor de los ideales liberales plasmados en la Constitución de 1857, nombró a Matías Romero como el encargado de los asuntos económicos del país, siendo las principales características de esta administración la exportación libre y gratuita de oro y plata, cobrando un 5% de utilidades líquidas como impuesto y en general, una libertad de exportación sin realizarse pagos de derechos en cuanto que los

exportadores fuesen nacionales; muerto Juárez, se encarga de la presidencia Lerdo de Tejada quien designó a Francisco Mejía para la cartera de Hacienda, mismo que sigue la misma política - económica, lográndose el equilibrio en el presupuesto, sobresaliendo en esta etapa los principios de una libertad absoluta de propiedad, trabajo y de expresión.

Esta etapa es conocida como la del Liberalismo Reformista en la que tanto la burguesía como la nueva burguesía estaban de acuerdo con las políticas económicas seguidas por el gobierno liberal, por lo que se hablaba de alcanzar prontamente la modernización que el país requería para desarrollar todo su potencial de producción, generando la riqueza nacional; así, la burguesía se sintió capaz de modernizar a México para llevarlo a una evolución en la que todos sus habitantes disfrutaban de la abundancia que se estaba por generar; concibiéndose la idea de cómo el Estado debía proceder, es decir se debería limitar a mantener el orden y la libertad necesarios para que cada individuo se dedique libremente a la consecuencia de su comodidad y mejoramiento, asimismo se considera que la propiedad, la cultura y la virtud del hombre se debe acumular sin perjuicio de los demás, siendo éstos fruto de su trabajo y de la dominación individual de la naturaleza.

Por lo previamente señalado, sabemos que en esta época, - existía un control adecuado en cuanto al comercio interno y externo, protegiéndose a la iniciativa privada nacional o extranjera con el fin de que se emprendieran negocios prósperos de -

cuyas entidades emane el bienestar tanto de los capitalistas - como de los trabajadores.

Podemos decir que en esta primera época de paz republicana, el estado sólo intervenía para fomentar las inversiones, - protegiendo la economía nacional; pero es con Porfirio Díaz, - cuando por fin prevalece la paz, el orden y la libertad regulada lo que provoca un verdadero crecimiento económico y se tienen acceso a bienes de civilización, por lo que se inicia una verdadera era capitalista en la que sin tener otra salida se aceptan recursos extranjeros, en gran medida estadounidenses; con todo el remordimiento de Díaz, que sirvieron para activar en gran forma todos los esfuerzos de desarrollo en comunicaciones e industria.

Estos capitales se centraron en concesiones que otorgaba el gobierno en materia de comunicaciones, minería, empresas extractivas, textiles, petróleo, agricultura, exportación de productos agrícolas, circulación de moneda, comercio, obras públicas y en artesanías; pero debemos recordar que la administración Díaz, se caracterizó por ser honesta y nacionalista ya que siempre se trató de diversificar las concesiones en varios capitales extranjeros para no centralizarlas sobre todo en el estadounidense, ya que todo su gabinete, empezando por él, lo veían con recelo e incluso se decían "antiyanquis", recordando el pasado, aún fresco en sus mentes, con lo que su temor los hacían ver con ojos de conquistadores, pero no lograron su fin ya que en Europa estaban más preocupados por sus nuevas conquis

tas en Africa y Asia, y por lo tanto, los capitales ingleses, franceses, belgas, alemanes, holandeses, se perdían y llegaban en menor cantidad de lo que se hubiera deseado; por tanto se tuvo que aceptar que el capital vecinal abarcará muchos sectores.

Este régimen sólo se limitó a dejar a la libre actuación de los capitalistas que llegaban, olvidándose de vigilar o regular la relación obrero-patronal, lo que ocasionó descontento entre los obreros, ya que olvidados de su suerte, los patrones ejercían su voluntad en el trato hacia ellos; por lo que iba creciendo esta aversión, terminó por ser ésta uno de los factores que llevaría a la Revolución; preocupado el régimen porque no hubiera obstáculos al desarrollo económico ayudaba o lo hacía directamente a reprimir los movimientos de protesta y las huelgas de los obreros que empezaban a tener conocimiento de las ideas socialistas, divulgadas entre otros, por los hermanos Flores Magón, quienes leían a los sansimonianos, Fournier, Blanc, Proudhon, Owen y Sismondi; es aquí entonces, cuando se dá la primera enfrenta entre esos sistemas, lo que cambiaría nuestro panorama y que nos llevaría a una nueva Constitución - en 1917, en donde convergerían ideas liberales del 57 y los fines sociales en un mismo documento.

Al cundir el descontento en todos los sectores de la sociedad por la existencia de una dictadura, viene la Revolución de 1910, que tenía como fin el destituir al mandatario, pero se

contaba con las inconformidades de porciones de la misma colec  
tividad que pugnaban por un mejoramiento en sus condiciones de  
vida y de trabajo como lo fueron los campesinos, obreros, mine  
ros, etc.

Por esta gama de movimientos internos, volvimos a la anar  
quía total, en la que los caudillos buscaron espacios de poder  
más amplios; pero conjuntadas las ideas de los grandes ideólo  
gos de la Revolución y las liberales que aún subsistían, se -  
creó el primer documento en que se conjuntaron ideas tan opue  
tas como las liberales individualistas y las socialistas, dan-  
do a luz a la primera Constitución Social del Mundo, la de 1917.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONSTITUCION DE 1917

Para poder llegar a los motivos que concibieron la nueva Constitución, que hasta la fecha nos rige, es necesario esbozar un pequeño estudio de los movimientos que se dieron previamente partiendo de sus verdaderas razones que por sí pueden resultar controversiales por su contenido real, alejado de la historia oficial.

Madero, un verdadero idealista de la Democracia y de la Libertad, combatió la perpetuidad en el poder del General Díaz quien había ofrecido la "no reelección" como su lema para llegar al poder, considerando desde un principio la idea de un cambio pacífico, electoral y democrático, (6) sin concebir necesariamente la revolución, renovando esta idea a raíz de su conversación con el Presidente que le llevó a expresar que la única salida para hacer dimitir a Díaz era a través del movimiento armado.

Convocado el inicio de este movimiento para el 20 de noviembre de 1910, según lo estipulado en el Plan de San Luis, fue secundado en toda la República gracias a las ideas difundidas en su libro "La Sucesión Presidencial de 1910" que habían llevado a la fundación de clubes antirreeleccionistas, que des

---

(6) KRUIZE, Enrique. Francisco I. Madero, Místico de la Libertad 2. México, F.C.E., 1987.

pués del fraude electoral que reeligió a Díaz, hizo que la gente apoyara incondicionalmente a Madero, quien se había propuesto "liberar" a México de la tiranía y de la falta de libertad a la que estaba sometido. Lograda la renuncia del presidente - el 25 de mayo de 1911, Madero comete uno de los errores que le llevaría a perder el control de su movimiento y el apoyo de varios revolucionarios, conceder el interinato a Francisco León de la Barra, el presidente blanco, logrando sólo unos cambios en el gabinete y en las gubernaturas estatales; por lo que sólo cambiaron caras y no gobierno.

Triunfante en las elecciones presidenciales, su poco tacto político y rodeado de traidores, su gobierno resultó efímero y sin apoyo a grado tal que esta situación lo llevó a expresar: "...si un gobierno tal como el mío no es capaz de durar en México, señores, deberíamos deducir que el pueblo mexicano no está preparado para la democracia y que necesitamos un nuevo dictador que, sable en mano, silencie todas las ambiciones y sofoque los esfuerzos de aquellos que no entienden que la libertad florece solamente bajo la protección de la ley..." (7)

Madero transigió y cayó, traicionado muere asesinado. Visito desde un punto de vista exigente podemos decir que su movimiento fracasó por tener confianza ciega en la democracia y en la libertad y por no ejercer su poder a tiempo para aplastar toda rebelión; no cambió estructuras de poder, que con residuos

---

(7) KRAUZE, Enrique. Ibidem.

de la dictadura, su gobierno no pudo ser por tener en contra - grandes sectores dentro de su administración. Madero nunca radió la idea de crear una nueva constitución, sino al contrario deseó regresar al cauce señalado en la de 1857, manifestando - así sus ideas liberales.

Después de la decena Trágica y con ayuda del embajador es tadounidense, Lane Wilson, Victoriano Huerta usurpa el poder, ocasionándose con este hecho la última intervención directa por parte de Estados Unidos a nuestro país en 1914, suceso que lle vó al gobernador de Coahuila a rebelarse contra él, lanzando - el Plan de Guadalupe; dicho plan contemplaba la restauración - del orden constitucional y, por primera vez, se menciona la po sibilidad de incluir beneficios sociales para aplicarlos rees- tablecida la disposición gubernamental; consciente Carranza de las carencias en el país, manifiesta su deseo de crear una nue va Constitución al triunfo de la Revolución.

Triunfante la Revolución y de acuerdo al Plan de Guadalupe, correspondía a Carranza ocupar interinamente el Poder Eje- cutivo, mismo que ejerció hasta la instauración de la Conver- sión Revolucionaria que le desconoció y que en el interín nom- bró a Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y a Francisco La gos Cházaro sucesivamente como presidentes, mismos que a su vez fueron desconocidos por Carranza, hecho que significó que con- tinuara la guerra hasta la derrota militar de Villa y Zapata y se terminara la gestión de la propia Convención, compuesta en su mayoría por los generales de la Revolución, zapatistas y villis

tas, en principio y al final sólo por zapatistas. Triunfante el ejército constitucionalista, Carranza convocó a elecciones para dar a México una nueva Carta Magna y que empezó a trabajar el primero de diciembre de 1916; entre sus miembros, que apoyaban a Carranza, existía una característica que sería determinante al plasmar sus ideas revolucionarias, la mayoría era muy joven pertenecientes a la clase media educada y deseosa de dar a México una legislación innovadora y distinta.

## 2.1 POSTULADOS IDEOLOGICOS QUE LE DIERON ORIGEN.

Como es bien sabido, Carranza nunca postuló en el Plan de Guadalupe original, sus intenciones de otorgar beneficios sociales, pero por la gran presión que ejercieron grupos de trabajadores y campesinos que luchaban a su lado para consolidar su poder, se vio obligado a recompensarlos, modificando el artículo segundo de dicho plan de la siguiente forma:

"Art. 2°. El primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como in dispensables para restablecer el régimen que garantice la igual dad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injusta

mente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad entre la ley".

Aunque, bien es cierto que fue presionado para dejar asentado lo anterior, políticamente es necesario reconocer que tenía estas ideas guardadas para no utilizarlas como una bandera de lucha, por lo que manifestaba que era necesario iniciar la "formidable y majestuosa lucha social" a través de nuevas leyes que encauzaran las necesidades más apremiantes de estos sec

tores de lucha.

Ahora bien, previo al movimiento armado y haya en el iniciado se dieron planes y programas que repercutirían en el Congreso Constituyente, entre éstos se encuentran el Programa del Partido Liberal de Flores Magón en 1906, el Plan de Ayala de Zapata en 1911, la Ley Agraria de 1915, siendos éstos de carácter social, y los de carácter político el Plan de San Luis Potosí de Madero en 1911 y que fue reformado por el de Tacubaya y el Plan de Guadalupe de 1913. Estas ideas fueron ampliamente difundidas, a grado tal que grandes pensadores e ideólogos hicieron sentir su influencia en los diputados constituyentes, - entre los grandes y más sobresalientes se encuentran Andrés Molina Enriquez, Emilio Rabasa, Pastor Rovaix, Francisco J. Mújica y Félix F. Palavicini, mismos que contribuyeron a la formación y creación de los artículos más relevantes de la nueva constitución.

### 2.1.1 Sociales.

El Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación elabora un análisis de la realidad social y económica del país en donde además se señala el camino a seguir para resolverla; dado a conocer el primero de julio de 1906 y redactado por Ricardo Flores Magón y Juan Sarabia considera que los principales problemas se centran en la democracia, la reforma agraria, los derechos laborales, los fines y las formas de la educación

y el papel que el Estado debe representar dentro de la vida nacional. La primera parte de este postulado aspira a la práctica auténtica y efectiva de la democracia, vigilando estrechamente la actividad de los gobernantes que se deberán sentir a lo señalado por su pueblo, por lo tanto para que se cumpla es un deber de todo ciudadano al participar políticamente, ya que de no hacerlo pierde esta oportunidad de acción ciudadana, por lo tanto para que se ejerza debe existir una plena libertad de pensamiento, de palabra y de prensa, mismo que deberá ser velado por una verdadera justicia; esta gente es igualmente partidaria de una estricta separación de Iglesia y el Estado. La segunda parte estudia la cuestión educativa de la que dependen la necesidad de que ésta sea laica en su totalidad, debiendo ejercer este cuidado el propio gobierno, por lo que la libertad de enseñanza de acuerdo a lo anterior, dejaría de existir. En seguida, la tercera parte se ocupa de los problemas sociales y económicos, mismos que son explicados como el resultado de una mala distribución de la riqueza y por la carencia de organización de la propia economía; dicen que tanto el campo como la industria en gran atraso por carecer de maquinaria moderna impidiendo el desarrollo que afecta tanto a los capitales, como a los trabajadores ya que los primeros se convierten en dependientes del extranjero y los segundos no alcanzan beneficio alguno de carácter social, impidiéndoles ser buenos consumidores; por lo tanto al mejorar las condiciones sociales y de modernización de los bienes del capital tanto la industria, la

agricultura, el comercio serán empujados al desarrollo y para hacer esto efectivo, es necesario ejercer un control de la propiedad y legislar en materia laboral tanto industrial como del campo estableciéndose un salario mínimo, una jornada máxima de labores. Se convierten en verdaderos promotores de la participación estatal activa en los aspectos fundamentales de la vida nacional, pero también en gestores de la libertad económica.

Otilio Montaño plasmó las ideas de Emiliano Zapata en el Plan de Ayala que fue firmado el 25 de noviembre de 1911, además de desconocer a Madero, enarbola las banderas del agrarismo y el apoyo a los campesinos desposeídos de sus tierras; los artículos principales son el sexto, séptimo y octavo que entre otras cosas, señalaban que la usurpación de terrenos, montes y aguas; los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes entrarían en posesión de éstos y si los detentadores de estas propiedades consideraban tener un mejor derecho, deberían plantearlo ante tribunales especiales que se crearían para ese efecto; su segunda aportación es el querer expropiar la tercera parte de los monopolios existentes, previa indemnización con el fin de crearse ejidos, colonias legales para pueblos o campos de sembradura o de labor con la idea de que la prosperidad llegar a todos los ciudadanos mexicanos; el tercer punto importante se refiere a la nacionalización de la totalidad de los bienes de aquéllos quienes se opongan al Plan con el fin de utilizar su fruto para pagar las indemnizaciones a las víctimas de la guerra.

Para no perder las banderas sociales que invaden todo el territorio nacional, Carranza se vio obligado a secundar el Plan de Ayala sin acatarlo sumisamente, creando para tal efecto la Ley del 6 de enero de 1915, elaborada por Luis Cabrera y que concibe al ejido como reparación de una injusticia, restableciendo la propiedad a los despojados de ésta, aclarando que no habría confiscaciones y se respetaría la propiedad obtenida legalmente; esta ley se convirtió en un verdadero apoyo al Plan de Ayala que de repente encontró un cauce legal a sus aspiraciones.

Al decaer el movimiento de Villa, éste trató de salvarlo, dándole un valor social, para que expide su Ley General Agraria del 24 de mayo de 1915 en donde se considera que la tierra es la fuente de la riqueza y por lo mismo estuvo en contra de la existencia de monopolios, fue un promotor de la propiedad individual, concibió la idea de la expropiación con el fin de repartirlos a los habitantes de estos pueblos con el debido pago como indemnización, y, se amparaba el patrimonio familiar y la transmisión de éste a través de la herencia. Justo es mencionar que esta ley fue promulgada por la Convención Revolucionaria en Aguascalientes, asimismo durante la corta existencia de este órgano también se expidió la ley relativa a beneficiar a los campesinos y a los trabajadores que, entre lo más relevante, se destaca el destruir el latifundismo creando la pequeña propiedad, la devolución de ejidos y aguas, fomentar la agricultura, vendiendo bancos para tal fin, así como motivar la -

creación de escuelas de agricultura, la expedición de reformas sociales y económicas a través de una educación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y la seguridad de los talleres, fábricas y minas, - así como el reconocer la personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, reconociendo el derecho de huelga y de boicoteo, suprimió de tiendas de raya y el sistema vales para el pago del jornal.

### **2.1.2 Políticos.**

Con la ayuda de Ramón López Velarde, el día cinco de octubre de 1910 se lanza el Plan de San Luis por parte de Madero, que exigía la renuncia de Díaz y se desconocían todos los poderes federales y se menciona la restitución de terrenos a puebllos y comunidades y se demandaba la libertad de los presos políticos, así como exhortaba a los ciudadanos a rescatar el derecho de ser hombres libres.

El siguiente Plan político lo fue el de Guadalupe en 1913 convocado por Venustiano Carranza en contra del usurpador Huerta, quien había traicionado a Madero quien había caído por fracaso. En primer lugar se desconocía al propio Huerta como presidente así como los poderes legislativos y judicial y a aquellos gobiernos estatales que reconocieron a dichas autoridades se crea al Ejército Constitucionalista encabezado por el pro-

pio Carranza, a quien se le designaría en forma interina como el encargado del Ejecutivo Federal, o a su sustituto, éste convocaría a elecciones generales. Como se percibe en un principio no se ofrece oferta alguna a favor de clase determinada, - para lo que Carranza expresa al respecto "el Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sin ofertas ni demandas al mejor postor; pero sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas, y no es sólo repartir tierras, no es el "sufragio efectivo", no es abrir más escuelas, no es construir dorados edificios, no es igualar y repartir las riquezas nacionales es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.

Lo anterior lo llevó a concebir la idea de crear una nueva Constitución que encerraría estos principios con el fin de que se alcanzara el bienestar común de todos los habitantes del país, cubriendo las necesidades de los más desprotegidos; pero antes de que constituyera el Congreso Constituyente, Carranza reformó el artículo segundo del Plan de Guadalupe, como ya hemos visto, que lo llevó a crear leyes y reformas que a la larga formarían parte de la misma. Insiste en temas de la indepen

dencia que debería tener el Poder Judicial, la libertad municipal y como veremos los principales temas que rodearon sus ideas fueron los tocantes del problema agrario, obrero, la soberanía de los recursos naturales, la relación Iglesia-Estado, el papel del Estado en la economía, la educación y la estructura política.

Mientras se resolvía la Convención Revolucionaria, Carranza concebía hacer modificaciones a la Constitución de 1857 para poder legislar en materia de trabajo, asimismo consideraba de suma importancia proteger nuestros recursos naturales, sobre todo lo relativo a la explotación del petróleo y se empieza a deliberar la idea de devolver a la Nación lo que era suyo el subsuelo y, mientras tanto, propone la suspensión de su extracción mientras se promulgaba una ley al respecto. Aspiraba a sólo reformar la Constitución de 1857 en sus defectos y espacios que por el tiempo pasaban a ser obsoletos y reanima la idea de que se creara un Estado fuerte para poder gobernar a decoro a través de un Ejecutivo más libre e independiente del Legislativo.

En cuanto al programa de reformas político-sociales de la Convención Revolucionaria en 1916, éste nunca se pudo consolidar y llevar a cabo ya que dicho "órgano soberano" jamás unificó criterios, convirtiéndose en un verdadero foro de apoyo personalista, es decir a Carranza o a Villa, creándose facciones que se distinguían entre carrancistas, villistas y zapatistas, estando las dos últimas unidas en contra de Carranza, pero sin

estar identificadas plenamente entre sí; siendo el ideal de la Convención Revolucionaria alcanzar objetivos políticos y sociales, agrarios y administrativos, pero nunca se realizaron los políticos y administrativos; pero como ya vimos, se dictaron leyes agrarias y de protección a los trabajadores; por lo que podemos decir que sólo cumplieron con su cometido a la mitad, por lo que fue un gran fracaso. Los objetivos que debían perseguir se centraban en políticos y económicos; para cumplir el primero bastaba con restablecer en todo el territorio la vigencia de la Constitución de 1857 y en cuanto a la segunda como - hemo señalado, legislar en materia agraria. Sus intenciones fueron buenas y de buena fe, pero antepusieron sus intereses personales a los de la Nación.

### **2.1.3 Congreso Constituyente.**

Establecido el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, se dispuso iniciar la elaboración de los artículos que darían un concepto nuevo a la actividad misma del Estado. Carranza se limitó con presentar al Congreso solo un proyecto en el que se reformarían algunos artículos de la anterior de 1857 sin presentar de momento "ideas radicales" ya que la correspondería realizarlas a la diputación constituyente; fácil habrá creído su obra, al estar compuesto el Congreso de gente que lo apoyó a lo largo de su lucha y algunos que sostuvieron, en su ocasión a Madero, miembros del bloque removedor de la XXVI Legislatura, pero no contó con la existencia de gente que se sen

tía formar parte de la nueva generación de la revolución y por lo tanto aspiraba a más que unas simples reformas y con ayuda de grandes ideólogos, pronto se dividió el Congreso en dos facciones la llamada de los liberales o moderados y la de los radicales o jacobinos.

La primera era el bloque que apoyó las disposiciones presentadas por el mismo Carranza y que aspiraban a mantener las ideas liberales que habían inspirado a la Constitución de 1857 sin aspirar a presentar grandes cambios que pudieran afectar - grupos establecidos en la sociedad. Mientras tanto, el segundo bloque estaba compuesto por gente que aspiraba a los grandes - cambios que no sólo quedaron en la buena voluntad, sino en darles un peso específico como sería el establecerlos en el documento supremo, por lo que propugnaron la erección de un Estado fuerte que se encargara de impulsar las reformas sociales que se planeaban introducir a la nueva Constitución, para lo cual lograron tener el apoyo de Obregón que llegó a supervisar sus acciones y proyectos. Sobresalieron como miembros de estos grupos camarales Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y José Natividad Macías por el liberal-moderado y por los radicales-jacobinos; Francisco J. Mújica, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. Los debates que con más frecuencia se dieron, versaron sobre la actividad intervencionista que debía desempeñar el Estado en las materias que se estaban legislando.

La idea principal de Carranza era fortalecer orgánica y -

legalmente los poderes públicos para que éstos encaucen los cambios necesarios; sus grandes preocupaciones fueron del índole de alcanzar el bienestar social y la reivindicación de los recursos nacionales.

Una de las primeras desavenencias entre las dos facciones consistió en que los carrancistas creían que el texto de la Constitución de 1857 era más que suficiente y cumplía con los requisitos que se debían seguir en cuanto a la adquisición de las tierras y su repartición lo que derivaría en la creación de la propiedad privada, pero los radicales no lo consideraron así, y se opusieron a ello, por lo que surgió la idea de crear una comisión que se encargaría de redactar lo que sería el artículo 27 y que encabezó Pastor Rovaix en colaboración de Andrés Molina Enriquez que actuó como asesor externo del Congreso Constituyente, dándose como resultado una concepción del espíritu colonial en cuanto al dominio original de las tierras y aguas que al otorgarse a los particulares crearían la propiedad privada que tendrá las modalidades que dicte el propio interés público. Este artículo ya redactado, puso las bases para los cambios económicos y sociales que influirían en nuestra patria. Así podemos decir que la propiedad que se establece no se apega a las ideas puras del capitalismo ni del socialismo, ya que por un lado limita la extensión máxima y por otro promueve la propiedad colectiva.

Los radicales toman la iniciativa de nueva cuenta en relación al proyecto liberal respecto al trabajo, ya que este últi

mo incluirá cambios relativos a los derechos individuales de los trabajadores y preveía el derecho de huelga por lo que se establece una nueva comisión compuesta por Rovaix, Froylán Manjarrez y Francisco J. Mújica para redactar el futuro artículo 123, que entre otras cosas señala la jornada máxima de ocho horas, reglamentación laboral de jóvenes y mujeres, así como la prohibición del trabajo de menores, la creación de juntas de conciliación, etc. Por lo que ahora, encargan al Estado el regular como árbitro los conflictos entre el capital y el trabajo encargándose de reglamentar y legalizar estas actividades.

Un nuevo punto, sin dejar de ser importante consistió en las relaciones del Estado con la Iglesia, en donde los liberales trataron de regular en forma conciliatoria dicha relación, mientras que los nuevos radicales resultaron con creces ser más jacobinos que sus antecesores, lo que llevó a decirse que tanto el clero como el nuevo jacobinismo eran, en sí problemas que traerían gran derramamiento de sangre patria; esta nueva reforma abarcó los artículos 3 y 130. En lo tocante al artículo tercero, éste señaló que la educación debería ser laica por lo que era un derecho natural pasó a serlo del Estado, lo que contradujo su ubicación dentro de las garantías individuales. Por lo que de nueva cuenta perdieron su lugar los liberales frente a los radicales.

En resumidas cuentas, podemos decir que los radicales triunfaron en la elaboración de cuatro artículos que en verdad representaban los motivos de la Revolución como lo son el terce-

27, 123 y 130 y que manifestaban las carencias que en esos momentos pasaba el país. En cambio, los liberales triunfaron en un punto que a la larga es de gran trascendencia en cuanto a los poderes públicos que aún en nuestros días, es perceptible, tales son el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, el poner límites al Poder Legislativo, la supresión de la vicepresidencia y la autonomía municipal, así como la inamovilidad de los Magistrados del Poder Judicial para asegurar su independencia y surgió la idea de la creación de un banco único de emisión.

Por lo que podemos decir que las ideas liberales de 1857 se conjugaron con los proyectos sociales emanados de la Revolución, dándose a luz el día cinco de febrero de 1917 la constitución que sería la primera de carácter social en el mundo y de la que el maestro Jorge Carpizo se expresa "la gran importancia de una declaración de derechos sociales como la mexicana - es que nos hizo ver a todos que el hecho de existir con dignidad y la Constitución asegura que el orden jurídico le garantiza a todos un mínimo económico y un mínimo cultural". (8)

## 2.2 CAPITULO ECONOMICO ORIGINAL.

Al haberse dado a luz a un Estado fuerte, en el que todo se centraba y del que debía partir toda iniciativa para hacer cumplir las disposiciones de carácter social que se establecieron, dio lugar a que éste participara en todos los rubros del

---

(8) CARPIZO, et. al. La Formación del Estado Mexicano. México. Ed. Porrúa, 1984.

país, convirtiéndose en un verdadero protector de los sectores desprotegidos llegando al extremo de hacer todo por ellos, además se distinguió por ser benefactor y proteccionista. Lo anterior hizo que los constituyentes se olvidaran de promover un verdadero capítulo económico del que se partiera al desarrollo global del país y del que la economía era un factor importante que resultaba de la actividad de toda la población dispuesta a alcanzar los mínimos satisfactorios, en principio con la ayuda estatal, para terminar de arreglar el caos surgido por más de diez años.

Sin existir un capítulo de esta índole, podemos decir que la nueva Constitución fue incompleta, ya que se requería para hacer patente la intervención estatal un apartado que la regulara evitándose de esta forma que el Estado actuara sin sustento legal que le diera validez a sus actos, limitándose únicamente a hacer mención a unos cuantos rubros en cuanto a esta actividad, pero aún así, cita en su versión original los artículos 28, dentro de las garantías individuales, 73 fracciones IX, X y 131.

Si bien es cierto que el fin último de la presente Constitución fue el consolidar las reformas sociales por las que se pelearon en la cruenta guerra, se fortaleció la intervención del Estado y el factor económico se soslayó para dar entrada a lo más relevante de la lucha, perdiéndose una gran oportunidad para encauzar todos los sectores que de alguna forma se vieron irremediados en la alteración de la vida nacional decimonónica.

### 2.2.1 Artículos que lo Abarcaron.

Estos artículos, aunque pocos, establecieron en favor del Estado principios adecuados para su funcionamiento, poniéndolo a la cabeza de las decisiones en materia agraria y de la propiedad, el gravar exportaciones e importaciones y sobre todo - para legislar en materia económica en general lo que provocó - grandes críticas a la nueva Constitución tachándola incluso de bolchevique, clasificándola así Jorge Vera Estañol, que desde los Angeles California, abrió el juicio hacia este documento.

Partiendo de lo anterior, y tocante a la propiedad, nace el artículo 27 en el que se fortalece la postura de la Nación ante los embates de propietarios extranjeros, regresando a la época colonial, en la que la corona era el amo de todas las tierras en sentido original, asumiendo esta descripción a su favor, es decir de ser dueña originariamente de las tierras y aguas y que podía transmitir dicho dominio a los particulares, lográndose crear así la propiedad privada a la que se podían imponer las modalidades que se crean convenientes. Asimismo considera a la figura de la concesión como condición para explotar al subsuelo mineral y exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, es decir que el Estado se encargará de regular las actividades previamente señaladas y que serán controladas por sus aduanas, hecho por demás reiterativo, ya que todo Estado debe tener a su cargo el velar por la entrada y salida de mercancías a través de sus fronteras, justificándose -

por el hecho de actuar dentro de un marco jurídico.

Los artículos previamente señalados componen lo que en la actualidad se denominaría el capítulo económico de la Constitución y fue con estos señalamientos que se fortaleció la actividad estatal interviniendo para la protección de la propia economía nacional, ya que en aquella época y después de la guerra la infraestructura había caído y se tenía que velar por su renacimiento, hecho por demás necesario, y que mejor que lograrlo con la salvaguardia estatal que si bien es cierto intervino también promovió la libertad del individuo en cuanto a su actividad que a fin de cuentas iba a llevar a conjuntar para recuperar el camino que se llevaba, pero ahora, con una dirección que sí sabía las necesidades de todas las clases sociales que conformaban al país; podemos asimismo decir que el Estado empezó a tener a la economía bajo su supervisión, interviniendo sin interferir.

### **2.2.2 Reflejo de estos Artículos en los Regímenes Previos a 1983.**

Constituidos los regímenes revolucionarios, éstos dieron mayor importancia al aspecto político, delegando a los funcionarios del despacho se encargaran de la cuestión económica así que uno de los principales puntos de gobierno consistieron en hacer notar que la revolución cubriría con justicia los postulados de la Constitución de 1917 y se hicieran observar sobre

todo en la repartición de tierras; por lo mismo consideraremos importante lo que fue posible realizar con estos artículos en materia económica.

El primer presidente encargado de hacer cumplir la nueva constitución, fue su promotor Venustiano Carranza, de quien poco podemos decir en cuanto a su actuación en la política económica ya que su período contó con varias rebeliones que le impidieron su pleno desarrollo, pero lo que sí podemos hacer sobresalir fue el haber contado con una autonomía efectiva; así los problemas que le correspondían resolver eran la estabilidad de la moneda y el crédito, y el desarrollo industrial. En cuanto a la moneda y billete fue necesario empezar a retirar aquellos que fueron emitidos por las diversas facciones revolucionarias a través de la incautación del metálico, de ahí surgió la idea de la creación de un banco único de emisión señalada en la Constitución; se adoptó el patrón oro para legalizar toda la moneda circulante. Por lo que al desarrollo industrial corresponde, se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Industriales convocado por el Centro Industrial Mexicano de Puebla y auspiciado por la Secretaría de Industria y Comercio, hecho que sentó las bases de la futura integración de la industria y, entre sus principales planteamientos se encontraba el levantamiento de un censo industrial, la creación de un Banco de Industria y Comercio, la protección arancelaria y el problema de la inversión directa con la idea de implantar medidas para proteger la industria nacional, contradiciendo a grupos que

pugnaban por una política de puertas abiertas. Esta administración ejerció amplia resistencia a caer en la órbita de los Estados Unidos y, aún así, logró impulsar a través de medios indirectos a la industria nacional como lo son los ferrocarriles, camiones y la consolidación monetaria que logró aumentar el poder adquisitivo de la población.

Con Alvaro Obregón, sobresalen dos hechos trascendentes, la restauración del crédito interno y exterior, así como la reorganización fiscal; se reglamentó la actuación de los bancos y se crea la Comisión Nacional Bancaria y, se restableció el servicio de la deuda, se establece el "impuesto del centenario" que es el antecedente del impuesto sobre la renta; una de sus principales ideas fue el de dar garantías y confianza al inversionista extranjero, inversión que era por demás necesaria para allegarnos capital fresco que se necesitaba para impulsar otras áreas de la economía no menos importantes y con éstos, que no buscaran ventajas extralegales y monopolios. Buscó ante la modernización industrial.

Correspondió a Calles consolidar al nuevo Estado surgido de la nueva Constitución al llevar al cabo suficientes medidas para poner en práctica las instituciones surgidas de la misma, dejando además las bases necesarias que terminaron de institucionalizar la revolución; con ayuda de Alberto J. Pani y Manuel Gómez Morín, Secretario y Subsecretario de Hacienda, hicieron que la política económica empezara a tomar un nuevo cauce. A principio de cuentas se buscó incrementar la infraestructura -

económica a través de la promoción de obras públicas, además se da una gran reforma al sistema bancario, empezando con la creación del Banco de México, convirtiéndose en el único emisor, además de promulgarse nuevas disposiciones de carácter fiscal, estableciéndose el principio de la proporcionalidad; asimismo se crean varios bancos que ayudarían al desarrollo de los diversos sectores de la sociedad, industriales, del campo, agrícolas, ganaderos, etc. Mucho se ha dicho que en este período se presentó con el único intérprete público, teniendo responsabilidades económicas directas y muy amplias, así que tuvo la iniciativa a falta de algún interés privado de crear bancos, caminos, presas e instituciones.

Dentro del período conocido como el Maximato, quien actuó con más independencia fue Emilio Portes Gil, que se encargó de organizar en su itinerario las elecciones presidenciales y así como las pláticas que llevaron a buen término el conflicto Iglesia-Estado; en materia económica, lo más relevante fue la instalación de la comisión obrero-patronal que se encargaría de redactar la Ley Federal del Trabajo. Fue en el corto tiempo de gestión de Pascual Ortiz Rubio en que el Jefe Máximo intervino abiertamente, de tal forma que estuvieron plagados estos dos años de crisis políticas que le llevaron a renunciar, por lo que no existió prácticamente una política económica definida. La última etapa de sucesiones bianuales es encabezada por Abelardo Rodríguez, quien más cercano a Calles, es influenciado en su política bancaria, fundando varias instituciones y fun

da Petromex, que es antecesor de Pemex.

Superada la etapa anterior, entra a la escena política un verdadero visionario social que transformaría en gran medida - todos los conceptos políticos y económicos que los regímenes - anteriores habían trazado y que con ayuda del llamado Plan Sexenal llevaría al gran cambio al país; Lázaro Cárdenas toma muy en serio los postulados constitucionales y, en la materia que nos ocupa, declara que el Estado debe ser un Estado regulador de las actividades mercantiles e industriales para que ambas ac tividades tributen al trabajador verdaderos beneficios, evitan do así la explotación desmedida de nuestras riquezas y material humano por parte de las empresas nacionales y extranjeras; se consideró que la intervención estatal debía recaer en los sectores agrario, industrial, sindical y educativo; se habló de - impulsar la industria nacional junto a la extranjera. Así tenemos que se fortalece el Estado interventor y proteccionista, que a partir de esta época iba a marcar el camino a seguir por los subsecuentes gobiernos.

Esta administración se distinguió por proteger a la clase trabajadora, aunque se manifestará a través de huelgas que ame nazarán con paralizar la industria, aun siendo nacional y, por demás enfatiza el predominio del Estado como función de instru mento equilibrador de la desigualdad, actuando como árbitro y guía del rumbo de la sociedad y refuerza su calidad de instancia primordial en los destinos nacionales; este fenómeno inter vencionista no fue privativo nuestro, sino que tanto en la Unión

Soviética, que se forjó a un Estado fuerte en exceso, como en los Estados Unidos, se dejó atrás el liberalismo clásico con la política del New Deal, por lo que se le conocía como liberalismo, era en esa época, cosa del pasado.

Si bien es cierto que de siempre hemos traído regímenes - que se han encargado de guiar nuestra economía, esto no contaba con envolver a nuestro país en una verdadera isla continental; esta política se fortaleció y se incrementó a partir de - 1940, año en que se estableció una época de verdadera paz, dando lugar a que la economía empezara a dar frutos sembrados en la Revolución y de los que emanaría un crecimiento sostenido - que esquivaría una inflación considerada alta; es necesario discutir lo que en esa etapa sucedió, ya que podemos decir que, - por lástima, sólo duró treinta años y que hemos empezado a recuperar lo perdido a partir de 1982, año en que se ha iniciado la reestructuración de la política económica.

Al inicio de este período los objetivos generales de la - política económica se centraron más en la industrialización - del país, realizándose esto con la idea de producir en nuestra patria los bienes de consumo y de inversión que se importaban en esa época; esta política económica se le llamó de "sustitución de importaciones" y se orientó a la construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, producción de electricidad, hidrocarburos y agua para asegurar al sector privado tanto nacional como extranjera, el suministro barato de estos factores de la producción. Esta política económica se dirigió

a crear incentivos a los particulares para crear y fortalecer la industria, agricultura y comercio.

Se dio una protección indiscriminada a la industria nacional ante la competencia de la exterior en impuestos favorables en permitir aumentar en corta medida a los salarios, mantuvo los precios de los energéticos abaratados, facilitó la construcción de obras materiales para apoyarla y sobre todo otorgó créditos favorables a estas actividades desarrolladas. Esa política de apoyo al desarrollo industrial descuidó en gran medida las inversiones en el campo, agricultura y al sector agropecuario, ocasionando una disminución en la actividad rural de la que emanaría la autosuficiencia alimentaria que en nuestra opinión, de no alcanzarse ésta, no podemos aspirar a un desarrollo industrial con un pueblo dependiendo del exterior para poderse alimentar.

Como es de suponer todo este período ocasionó un gran déficit al gobierno, ya que éste se excedió en sus inversiones proteccionistas, gastando más de lo que percibía a través de impuestos de aprovechamientos, u otros; resolviéndolo en primer lugar, al emitir en exceso circulante monetario, lo que provocó lo que ahora se conoce como una escalada de precios derivando en una gran inflación que no obstante, podemos decir que se puede crecer. Poco después esta política cambió para dar paso a financiar el déficit a través del ahorro interno y de préstamos del exterior y, para alcanzar la primera meta se redujeron impuestos sobre los valores que ingresaban, invitándose in

cluso a instituciones y personas del extranjero a ahorrar en nuestro país; en esta nueva etapa se alcanzó un desarrollo económico con estabilidad de precios e inflación controlada.

Se promovió a todas luces la inversión privada a gran escala y para lograrlo se otorgaron exenciones de impuestos sobre los productos generados y se aplicaron fuertes taxaciones a la importación de mercancías de origen industrial y se otorgaron subsidios al gasto energético y transporte barato a la industria y se devaluó el peso para hacer competitivos nuestros productos en el extranjero; asimismo, se tenían que otorgar licencias de importación, que la limitaban a cierta cantidad de determinados insumos y existía una amplia facilidad para el otorgamiento de créditos; esta política de estímulo y protección se convirtió en un instrumento poderoso que ha garantizado el mercado nacional a empresas nacionales. Aun lo anterior, persistió la inversión extranjera que también fue estimulada, incrementándose notablemente de una sola nacionalidad, la estadounidense, centrándose en la manufacturera, además en el hule, maquinaria, productos químicos, etc.; la mayoría de estas industrias son las llamadas transnacionales, es decir son subsidiarias de las matrices que se encuentran en estos países; lo que se aprovechó de estas empresas, fue la aportación a la capacidad de la mano de obra, producción y administración. Como compensación a esta actividad estatal, la iniciativa privada cedió parte de su independencia al quedar sujetas a las directivas del gobierno, dejando controlar su propia actividad em-

presarial a través de aceptar política económica que le favorecía.

Es así, como nuestra política económica siempre ha estado controlada por el estado, de tal forma que se respeta la libre competencia, la fuerza de mercado, la propiedad privada, etc., interviniendo sólo en los aspectos de trascendencia, dejando crecer la industrialización, convirtiéndose en una economía cerrada y proteccionista que durante más de treinta años no tenía - competencia externa, claro que al acercarse reformas de gran magnitud, éstas causarían una conmoción a los nuevos dueños del capital que ven reducir su mercado único y seguro. Por supuesto que es conveniente señalar que las reformas son de nueva - creación del año de 1983, y marcaron el inicio de lo que actualmente estamos viviendo.

Conveniente es señalar que a la actividad desarrollada - por el Estado en materia económica sólo le faltaba estar claramente especificada en la Constitución, hecho lo cual existiera un sustento legal a su amplia participación en este sector por lo que lograda ésta y ya sin obstáculo formal estamos obteniendo doce años en malas administraciones y un renacimiento económico a partir del citado 1983.

### 2.3 REFORMAS AL CAPITULO ORIGINAL ANTES DE 1983.

Es bien sabido que a lo largo de la vigencia de nuestra - actual Constitución, ésta ha sido actualizada constantemente a partir de 1921 hasta nuestros días, pero estas reformas se han centrado en materia política y social y, de nuevo, el capítulo económico no ha sido muy tomado en cuenta, hecho lo cual no ha sido concebido como un bloque provocando que estos artículos - diversos se encuentren en forma tan separada, pero que mantienen la esencia de los postulados constituyentes. Lo anterior ha demostrado que ante la política económica desarrollada por el Estado, es necesario dejar debidamente encauzada y especificada ésta a lo largo de la era postrevolucionaria, por lo tanto las pocas reformas que se han dado al respecto antes de 1983 han ido llenando los nuevos espacios creados en esta materia, pero no se ha cubierto en su totalidad, así, tenemos ante esto un gran vacío.

#### 2.3.1 Modificaciones Realizadas.

Previamente hemos analizado el capítulo original y su redacción, y las reformas que se llevaron a cabo fueron en verdad mínimas, empezando por el artículo 28 que no sufrió modificación alguna, sino hasta 1982, pero tanto del artículo 73 como el 131 sí son de considerarlas ya que en verdad ampliaron los conceptos ahí establecidos y que tuvieron origen al modernizarse el país, creándose nuevos sectores, viendo el Estado -

la necesidad de intervenir en ellos, regulándolos de manera que se respetara el espíritu constituyente original.

Así pues, tenemos que el artículo concerniente a las facultades del Congreso, el 73, presenta reformas por demás interesantes; en primer lugar, en su fracción novena originalmente otorgaba la competencia para expedir aranceles sobre el comercio extranjero e impedir las restricciones en el comercio de Estado a Estado, actualmente solo se limita a señalar su segunda parte, es decir el impedir las restricciones en el comercio de Estado a Estado, ya que su primera parte, el expedir aranceles al comercio exterior, forma parte de la fracción vigésima novena que previamente enmarcaba la aceptación de la renuncia presidencial y que fue reformada exclusivamente para indicar la facultad de establecer contribuciones y que, en primer lugar, asigna las de sobre comercio exterior, incluyendo además sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo veintisiete, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Por lo que derivamos que el Estado amplió su participación en cuanto a poder establecer contribuciones en todos los ámbitos de la economía, sobre todo en sus servi-

cios, con lo cual podrá mejorarlos constantemente para fortalecer en sí toda actividad de los particulares que reeditarán en múltiples beneficios.

En cuanto a la décima fracción del mismo artículo, ésta se vio ampliamente incrementada ya que en su forma original señalaba la facultad para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único y, en la actualidad señala además sobre hidrocarburos, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo - reglamentarias del artículo 123; así como fue desarrollándose la industria nacional, el Estado consideró la necesidad de regular cada uno de los rubros que en su mayoría forman parte de los servicios públicos y que de acuerdo al artículo veintisiete, corresponde únicamente a la Nación su explotación, con excepción de la industria cinematográfica, los juegos con apuestas y sorteos, por lo que podemos decir que esta fracción, es una confirmación de lo redactado por el propio artículo señalado, facultando al Congreso para su legislación en la que se indicará todo lo relativo a su manejo, tanto administrativo como productivo.

Por lo que respecta al artículo ciento treinta y uno, en su origen se componía por un solo párrafo en el que se facultaba privativamente a la Federación para gravar mercancías que se importen o exporten, así como el reglamentar y, en su caso prohibir la circulación de toda clase de efectos en la República,

y además que la Federación no puede establecer impuestos y leyes en el Distrito Federal, expresados en las fracciones sexta y séptima del artículo ciento diecisiete; en su nuevo párrafo se mencionan nuevas facultades del Ejecutivo, pero éstas a través del Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como para crear otras nuevas; asimismo para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando se estime vigente con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Consideramos a este artículo como el precursor más directo de la llamada rectoría estatal ya que en ningún otro artículo se habían conjuntado tantas facultades expresas para regular la economía a través de una sola persona, en este caso del Ejecutivo Federal; la primera parte de dicho artículo refleja claramente el deseo de proteger a la industria nacional ante la extranjera, es decir, como hemos visto anteriormente, por lo general se grava más alto a las importaciones que a las exportaciones con el fin de promover a las anteriores y, aunque así se especifique, es de entenderse ya que como hemos visto el desarrollo que existió del cuarenta al setenta fue sostenido, y se logró a base de controlar la producción e importaciones promoviendo con la protección estatal la industria de nuestro país aunque si bien es cierto, esta postura contribuyó a una estabi

lidad económica, también perjudicó en gran medida no sólo a los consumidores, sino a los productores ya que al no contar con competencia, sus productos carecieron de calidad, por lo que ahora al tener una de las economías más abiertas del mundo, nuestros productos no sean competitivos ni para el mercado interno ni para el externo.

#### **2.4 REFORMAS DEL TRES DE FEBRERO DE 1983.**

Esta fecha señala por fin el nacimiento de un pequeño subcapítulo en materia económica en nuestra Carta Magna, mismo que tuvo su origen el tres de diciembre de 1982, fecha de la iniciativa presidencial, debiéndose brillante conclusión al entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, hecho por demás trascendente ya que sentó las bases necesarias para enfrentar la situación tan deprimente heredada por el régimen anterior, dejando además traslucir los lineamientos que propiciarían el cambio que nuestro país había venido reclamando insistentemente y del que mucha gente rezagada podría temer un desvío de sus propios intereses a la par, izquierda y derecha.

Esta reforma fue introducida dentro del Capítulo I e involucra los artículos 25 y 26 que en su nuevo concepto habían hecho pasar su antiguo texto a los dos párrafos finales del artículo 16; el artículo 27 contenía dos fracciones adicionadas, y se había rehecho el artículo 28 y se agregaban tres nuevas

fracciones al artículo 73, modificándose en total seis artículos.

Anteriormente, habíamos comentado que la actuación del Estado en materia económica necesitaba de regularse en un solo capítulo a nivel constitucional y la reforma de la que hablamos le dio ese lugar, lográndose además darle mayor estabilidad y amplitud a los principios fundamentales de la economía en general, además se procuró con esto la máxima garantía de inviolabilidad.

Los nuevos artículos y sus adiciones complementaron al artículo 28 y sirvieron para la actualización de nuestra constitución para salvaguardar los derechos de la sociedad civil sobre la rectoría económica del Estado, sobre el sistema de planeación de la economía, sobre el desarrollo de la economía mixta, sobre la disponibilidad de los satisfactores, sobre el evitar el acaparamiento, sobre la especulación y la elevación de precios de consumo popular.

#### **2.4.1 Creación de la Rectoría del Estado.**

La rectoría estatal en materia económica no nació con la simple creación del artículo 25 constitucional, sino que a lo largo de nuestra historia, como ya lo hemos analizado anteriormente, ésta ha existido de siempre en los lineamientos marcados por cada uno de los regímenes gubernamentales que hemos tenido y lo único que se hizo fue darle cauce constitucional para evi

tar desviación alguna sobre la política a seguir en esta área de gobierno, máxime con la experiencia recibida del período - 1976-1982, sexenio por demás desastroso y en el que se terminó la obra devastadora que abarcó doce años y en el que vimos crecer la deuda pública, la inflación y la confrontación con los Estados Unidos, factores que por sí solos hablan, no dejando - otra salida al nuevo régimen de poner en orden las estructuras gubernamentales y, por supuesto, al país.

En cuanto a los problemas económicos que habían surgido y que eran necesarios arreglar, se pensó primero en facultar directamente al Estado para intervenir en ciertas áreas en conjunto con el resto de los sectores del país y que mejor forma de hacerlo que darle carácter constitucional tomando en cuenta que los primeros asuntos a tratar se debieron al excesivo proteccionismo a nuestra economía, creando incluso un inmovilismo del gobierno, así llegó por ejemplo al intermediarismo la especulación, el gran desempleo, a la improductividad, a la falta de exportaciones a gran escala, la caída en el ahorro a consecuencia de la estatización bancaria que llevó al desprestigio de esta institución, llegando en su conjunto a incrementar nuestro subdesarrollo y la desorganización.

Tocó al entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, dar una solución que se alejara de toda demagogia y se acercara a señalar un marco jurídico capaz de obtener los requerimientos necesarios para encauzar los lineamientos y políticas empleadas por el Estado para regir y controlar el desarrollo del

país, partiendo esta idea de evitar un estatismo exagerado dán dole un concepto más participativo en la vida de la nación re- conociendo límites jurídicos a su accionar, promoviendo la res- puesta a las necesidades de todos los sectores de nuestra so- ciedad y, por supuesto, para lograrlo no es necesario caer en extremismos como lo sería el individualismo que lesiona un de- sarrollo armónico y libre, así como el ya comentado estatismo.

Así pues, el encabezar el estado la coordinación del desa- rrollo económico que se planea alcanzar, es necesario antes que nada, que la sociedad crea en estos postulados ya que con su - confianza, en conjunto es más fácil lograrlo, empezándose por modificar y reformar al propio Estado, sin dejar de brindar es- ta soberanía y libertad a su pueblo, a partir de dejar de in- tervenir en sectores en los que los ciudadanos se desempeñarían mejor, evitándose el excesivo control, por lo tanto hay que es- tabilizar la economía para hacer competitiva la producción in- terna y la de exportación; asimismo es conveniente que el res- to de los sectores integrantes de la economía nacional partici- pen activamente, olvidándose del paternalismo gubernamental en la búsqueda de alternativas.

Enfatizando un poco en la intervención estatal, el maestro Andrés Serra Rojas, nos comenta: "el Estado participa también en la vida económica, la ordena y regula a través de instrumen- tos típicos: la Empresa Pública, la Administración Monetaria, la Beligerancia Fiscal y Presupuestaria, los Planes Indicati-

vos, el estado fija las reglas del juego y toma cartas"; (9) pero como podemos leer, también regula, es decir, el Estado puede sólo lo que la ley dice, en este caso, lo que la Constitución le dicte para evitar así excesos de poder.

Surgió así la necesidad de incluir en nuestra Carta Magna preceptos que definieron la conducta y aplicación expresa en la política económica que el Estado seguirá para definir su desarrollo, así como para contar con la participación de los particulares, tanto en áreas de producción como en las de servicios con el fin también de establecer los principios, medios y técnicas que debe regir en esta actuación estatal.

Previo a las iniciativas del presidente de la Madrid existieron diversos postulados que ya dejaban entrever la necesidad de establecer a nivel constitucional la llamada rectoría - estatal y entre éstas se encuentran la de 1965, expresada por Vicente Lombardo Toledano y el Partido Popular Socialista y que apunta lo siguiente: "El desarrollo económico tiene por objeto aumentar las fuerzas productivas del país; utilizando los recursos naturales y humanos con el fin de elevar sistemáticamente el nivel de vida del pueblo, incrementar el capital nacional, garantizar la independencia económica de la nación y distribuir de manera equitativa la riqueza pública". También contamos con el anteproyecto de la diputación del Partido Revolucionario Institucional de 1978, que nos indica: "corresponde

---

(9) SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo I, II. México. Ed. Porrúa, 1985.

al Estado orientar la dirección, coordinación, regulación y promoción del desarrollo económico y social del país, de manera que quede asegurado el crecimiento equilibrado de la producción, atendiendo en forma prioritaria la satisfacción de las necesidades básicas de la población, el fortalecimiento de la economía nacional, la estabilidad económica, el derecho al trabajo, la corrección de desigualdades económicas, nacionales y regionales, garantizando el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Asimismo la del año 1981 por parte del entonces Partido Socialista Unificado de México, que a la letra menciona: "la dirección, orientación y ejecución de la política de desarrollo económico y social le corresponde al Estado, los objetivos de esta política serán los de lograr el desarrollo de los recursos productivos del país para mejorar las condiciones materiales y culturales de la población rural y urbana, garantizar una justa distribución del ingreso y la riqueza nacional y lograr la soberanía de la nación en materia económica". Por último, contamos con la Tesis de la Confederación de Trabajadores de México en 1982 que señala que: "es la estrategia global la que debe supeditar al crecimiento económico a las necesidades sociales, así como generar un nuevo proceso de acumulación de capital, conducido por el Estado, definiendo el ámbito de participación directa del sector público, abriendo espacios al sector social y definiendo el modo de participación del sector privado nacional y extranjero". (10)

(10) MONROY Alva, Francisco. Análisis, trascendencia y perspectivas de la Rectoría Económica en el Estado Mexicano. Tesis. México, D.F. ULSA, 1989.

Como podemos apreciar en una de las finalidades de los anteriores enunciados, era el alcanzar un desarrollo social integral dando una certidumbre sobre el papel que juega el Estado en el avance económico, así pues, lo anterior aunado a la situación recibida del sexenio anterior movió al encargado del Poder Ejecutivo a presentar el día tres de diciembre de 1982, la iniciativa de reforma correspondiente, acompañada de la exposición de motivos de la que recogemos las siguientes concepciones:

"Con la iniciativa de reformas al artículo 25, se establecen en un solo cuerpo del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución".

"Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional".

"Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado califica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado".

Es cierto entonces mencionar que el anterior artículo 25 se refería a la inviolabilidad de la correspondencia y dotaba del texto original al de 1917 por lo que esta disposición pasó a formar parte del artículo 16, creándose un nuevo artículo 25 correspondiéndole a su nuevo texto lo relativo a la rectoría estatal, conviniéndole a cada uno de los ocho párrafos un sector o actividad, quedando como sigue:

"Artículo 25. Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

"El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o ex-

clusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Para su estudio, es necesario desglosar este artículo en varios puntos:

A. Es necesario empezar a interpretar sus dos párrafos iniciales, en lo que se centra el objetivo primordial del enunciado constitucional; asimismo tenemos que en su primer párrafo, se inicia otorgándole al Estado la rectoría del desarrollo nacional, es decir, el dirigirlo en sus áreas y sectores más influyentes para alcanzarlo, pero no en forma individual o grupal sino en forma integral o sea, debe ser en forma por igual en cada uno de los mismos sectores y este mismo desarrollo debe alcanzar para fortalecer en principio la soberanía de la Nación y su régimen democrático debiendo lo anterior buscar la legitimidad de valernos por nosotros mismos, dejando en medida de nuestras posibilidades de depender en forma extrema, como lo hemos venido haciendo, para así vigorizar nuestra vida democrática, política en el que se puedan manifestar todos y cada uno de los miembros de la sociedad civil, ejercitándose libremente

los derechos individuales y grupales, lográndose un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; y para permitirse el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, deberá fomentarse el crecimiento económico, teniendo que exigir cambios tanto en las técnicas de producción, en las actividades sociales y en las instituciones; así también debe crecer el empleo a través de la creación de nuevas estructuras de producción que requieran tanto de mano de obra como de Administradores, permitiéndose una más justa distribución del ingreso y la riqueza por medio de salarios justos para que puedan adquirir los mínimos satisfactorios. Las características principales del desarrollo económico nacional deberán ser entonces el pleno desenvolvimiento de las fuerzas productivas, - el crecimiento del producto nacional con un reparto más equitativo de la riqueza entre los habitantes del país, el crecimiento del empleo con mayores ingresos reales para los trabajadores y más y mejores escuelas para un mayor número de gente, ya que un pueblo sin educación es un pueblo ignorante que en nada beneficiará a su país para alcanzar el tan deseado desarrollo económico, social y público.

Ya en un segundo párrafo confirma su postura al nombrarse al Estado como el planeador, conductor, coordinador y orientador de la actividad económica nacional con el objetivo de facilitar su diligencia para alcanzar el desarrollo nacional, es - decir, convalida la idea de que el estado es el regulador de -

los procesos económicos, convirtiendo a éstos en los escalones a subir ya que todo progreso se basa en la actualidad en la economía desempeñada por cada uno de los Estados y quien mejor más rápido avance obtiene y por tanto será aquel que haya logrado la mejor política económica; y que adelanto que haciéndolo compartir con el interés común como lo es el propio bienestar general, olvidándose cada sector que son los únicos que deben salir beneficiados, correspondiéndoles sí una ganancia, pero más grandioso es compartirlo en forma común, para entonces si alcanzarlo integralmente como una verdadera y sola patria. Por eso es necesaria la creación de un marco regulatorio que se encargue de señalar el camino a seguir por cada uno de los sectores, dotándolos incluso de beneficios fiscales y administrativos para fomentar su actuación ya que son aquellos los dueños del capital que se requiere para reactivar la economía y que será un paso importante al desenvolvimiento del país en el entorno internacional, lo que convalidará nuestro derecho como Nación, haciéndose valer cada día más nuestra soberanía.

Estos dos primeros párrafos nos dicen que "como todos los sectores que integran el estado constituyen sus partes integrantes, nada más necesario que el propio Estado conduzca su desarrollo económico", (11) por lo que el Estado va a reclamar sólo la conducción de la economía sin pretender sustituir las fuerzas creadoras activas de los individuos siendo su principio de

---

(11) SERPA Rojas, Andrés. Ob. cit.

que es la utilidad común la que va a prevalecer sobre la utilidad individual, evitando de esa manera caer en alguna de las tendencias ideológicas, dejándose perfectamente señalada la actividad estatal en materia de nuestra política económica.

B. Continuamos el análisis con el tercer párrafo, mismo que señala que para poderse alcanzar el tan deseado desarrollo económico nacional, es necesaria la participación tanto del sector público, el sector privado como del social, sin convertir por supuesto, a estos sectores en los exclusivos, dando oportunidad a otras formas de actividad de contribuir en éste; señala de forma importante que esta cooperación deberá estar plagada de un alto sentido de responsabilidad social, entendiéndose ésta con un fin que abarque a todos los sectores de la sociedad civil sin buscar un beneficio único, tomando en cuenta a las clases más desprotegidas del entorno nacional, poniendo al servicio de ellos a la economía y el derecho para no incurrir en el abandono o postergamiento, reduciendo las desigualdades existentes, asegurando un crecimiento standar de vida en general, y en su conjunto, a toda la población. Esto confirma la forma de evitar caer un poco la libertad de actuar en lo concerniente a nuestra política económica.

C. El cuarto párrafo por sí mismo es de suma importancia, ya que es en éste en el que el sector público guarda para sí áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 de nuestra Carta Magna en su párrafo cuarto reservando para el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos estableci-

dos, de los cuales se incluyen aquéllas indicadas por los grandes ideólogos del liberalismo económico que marcan como actividades permitidas para el Estado como la acuñación de moneda, - emisión de billetes por medio de un solo banco que es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, así como el correo que podríamos ampliar a telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; además se designa al petróleo, hidrocarburos en general, petroquímica básica, minerales radiactivos y - generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles; dejando por supuesto entrever que la aportación para el desarrollo económico nacional por parte del sector público se encuadrará en desempeñarse en forma correcta en las actividades que se ha reservado; artículo del que se comentará más adelante.

D. Un cuarto punto es aquél que abarca tanto al quinto como al sexto párrafo en los cuales se señala lo que se denomina como economía mixta, es decir, se conjugan para desempeñar el desarrollo económico nacional, los tres sectores mencionados - en el tercer párrafo viniendo a complementarlo los aquí indicados; claro que se marcan limitaciones a esta participación como son los asignados por la propia ley y, en su caso, por la propia Constitución, asimismo sujeta esta participación a las modalidades dictadas por el interés público y al uso de los recursos productivos de los cuales se cuidarán para su conservación y del propio medio ambiente; en concreto el quinto párrafo apunta que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las -

áreas prioritarias del desarrollo, es decir que si este sector lo considera necesario; invitará a la participación de los otros sectores con la finalidad de realizar una actuación en conjunto y este tipo de apoyo mutuo se puede considerar que se refiere a la economía mixta ya que cada uno de estos núcleos aportan en la medida de sus posibilidades su experiencia en determinada rama del desarrollo requerido. Así como hoy este tipo de cooperación está el impulso del que habla el párrafo sexto, pero que se dará en base a criterios de equidad social y productividad, pudiéndose dar esto al suplirse en ciertas ramas de la producción al sector público para lo cual apoyará de diversas formas esta participación.

La economía mixta es en donde existen medios de producción tanto privados como públicos que combinan su actividad para alcanzar el desarrollo económico nacional; y, en la que también se asignan recursos del estado a estos sectores, organizando y coordinando a la vez este tipo de organización de política económica aspira a constituir un sistema intermedio entre la llamada economía de mercado y la centralmente planificada; al respecto el maestro Antonio Carrillo Flores comenta: "según la noción que los mexicanos tenemos sobre lo que es la economía mixta, concepto que por otra parte no es exclusivo de nuestro país el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios, está constituida por tres sectores: a) el público, incluyendo el centralizado y el paraestatal, el estatal y el municipal y dentro de él las áreas estratégicas y las prioritarias; b) el

privado que actúa de acuerdo con las condiciones de mercado, - salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el poder público; c) el social, formado por los ejidos, los sindicatos, las cooperativas y, en general las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores". (12)

Asimismo, Carlos Tello Macías, considera que a raíz del - gran número de años que hemos tenido y vivido en crisis económica es por demás urgente la "necesidad de diseñar una alianza política económica que aliente el crecimiento y lo combine cada vez más con la justicia social, es que hay que construir un Nuevo Orden Económico Interno que propicie y estimule un proceso distinto de acumulación de capital en el que participen activamente los sectores público y privado y que al atender conforme al mandato constitucional- los intereses de las clases - populares, estimule y fortalezca el mercado interno. Sin ello, difícilmente habrá paz social y, desde luego, no habrá recuperación ni expansión económica que duren"; (13) este comentario no es más que una confirmación de lo que estos párrafos señalan, sobre todo por la finalidad que se debe perseguir que es el común para todos los miembros de la sociedad civil.

Uno de los orígenes para hacer más participativos a los sectores del país fue que la capacidad del Estado para otorgar subsidios se vio disminuido en gran medida por el desorden en

---

(12) Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Coordinadores Francisco Rufz Massieu y Diego Valdez. México. Ed. Porrúa, 1983.

(13) TELLO Macías, Carlos. El Estado y la Economía Mixta. Nexos 128. México, Agosto 1988.

las finanzas públicas, lo que llevó a dificultar la conducción del proceso de expansión económica, sobre todo por no disponer de recursos suficientes y de la capacidad de utilizarlos de manera adecuada, así que el único sector que cuenta con un gran capital es el privado, por lo que éste ha venido a suplir las carencias del sector público participando este último en su conducción y coordinación velando porque el interés social se cumpla.

E. En cuanto al séptimo párrafo se refiere única y exclusivamente al sector social y todo aquello que lo abarque, así como su producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, para lo cual, será la propia ley la que establece los mecanismos para facilitar su organización y expansión en cuanto a su actividad económica; este párrafo señala que igual que los otros sectores éste también recibirá toda la ayuda posible del Estado para alcanzar su desarrollo - que se deberá integrar al privado y al público.

F. El último párrafo hace mención a que la actividad del sector privado será igualmente alentada y protegida por la ley incluso facilitando las condiciones para lograrlo para participar en la obtención del desarrollo económico nacional, al respecto es necesario hacer algunas acotaciones. La participación de este sector siempre gozó de un amplio apoyo por parte de los gobiernos postrevolucionarios, a grado tal que no existía competencia exterior que le pudiera quitar su mercado interno, así que México vivió un régimen altamente proteccionista que nos -

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

llevó a un alto nivel de atraso en cuanto a la calidad; esto se fue superando gradualmente pero durante 1970 a 1982 a los empresarios se les hizo una campaña adversa gracias a las ideas socialístoides de ambos jefes de Estado, lo que provocó una incertidumbre tal que los capitales buscaron refugio en el exterior y el país se empezó a quedar sin divisas y por tanto la producción bajó en gran medida; a partir del nuevo régimen post crisis se empezó a revalorizar esta actividad, invitando a los miembros de la sociedad civil a participar más abiertamente en la economía, invirtiendo su capital en nuestro país, por lo que en la actualidad ya no se acepta la tradicional división del trabajo que marcó y definió durante décadas las relaciones entre el sector público y el privado; ahora, el capital quiere participar y acceder al poder político y compartir con el gobierno en las tomas de decisiones básicas en materia económica así pues, resucitado este sector se le conmina a participar abiertamente con la única limitante que se señala en la Constitución.

Podremos explicar entonces que la conducción supone la labor directa del gobierno mediante actos legislativos y administrativos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encargará directamente el Estado; que la coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los niveles del Estado, es decir la Federación, Estado y Muni-

cipios, respetándose en su momento la competencia de cada uno de ellos; que la orientación se refiere a las medidas inductivas producidas, sin carácter obligatorio, buscando dirigir la actividad económica de los particulares congruente a los fines de toda la sociedad civil.

Es necesario también resaltar que el Estado empieza a intervenir desde el postulado de alcanzar la igualdad entre los individuos competentes de la sociedad civil, obteniendo responsabilidades distintas a las propuestas por el Estado cien por ciento liberal; surgen entonces motivos por demás interesantes de esta intervención, así tenemos que el capital del sector privado tiene cierta incapacidad para sostener e impulsar por sí solo el crecimiento económico, sobre todo en ramas donde el lucro llega a desaparecer por contarse con un gran riesgo o porque éste tardaría en llegar; asimismo en el citado artículo de Carlos Tello Macías, se considera que "difícilmente se podría explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado creador de la clase empresarial, organizador del movimiento obrero e impulsor decisivo -casi único- de la cultura mexicana, el Estado tiene en México una naturaleza que lo distingue de otros y lo hace mucho más activo".

(14)

Pudimos darnos cuenta que en todo este artículo se menciona la regulación que debe de existir para poder coordinar, di-

---

(14) Ibidem.

rigir y conducir el desarrollo económico nacional, pero para esto se deben corregir errores que llegan a desorientar a todos los sectores por igual, debiendo crear un verdadero marco jurídico que especifique la actuación de cada uno de estos sectores dentro de la actividad de la política económica, debiéndose en principio, actualizar y simplificar en forma constante estas disposiciones, creándose un control administrativo para su cabal cumplimiento. Consideramos entre los principales errores de nuestro marco jurídico al respecto, son entre otros en que utiliza un lenguaje rebuscado y muy técnico, que no se con juntan, ya que están en forma dispersa lo que las hace complicadas y hasta confusas, son constantemente reformadas y adicio nadas, lo que hace que no se siga una misma línea continuamente y si hacemos un poquito de crítica sabemos que dan a entender una gran desconfianza a la sociedad civil, por lo que se dá rienda suelta a la discrecionalidad de las autoridades para su aplicación; por lo que para solucionarse en parte lo anterior se debería codificar y no dar tanto margen a la discrecionalidad de la autoridad.

Así podemos ver que al configurarse al Estado como un coo dinador, director y conductor de la economía nacional, se convierte en una gran responsabilidad, ya que deberá contar con una economía fuerte, con un sistema normativo que dá seguridad y que además en verdad participen tanto el Congreso como las entidades federativas y no pasen éstos como una sombra dispuesta a decir sí a todo lo que proponga por parte del gobierno, -

debemos recordar entonces que su labor es difícil ya que debe combinar intereses contrarios, debiéndolos agrupar en un solo fin.

Es el Estado quien pone los cimientos para realizar su actividad señalada en el artículo 25, por lo mismo sabe las limitaciones de cada sector, pero da un gran margen a que sea el sector privado que dé, junto con el sector público, los primeros pasos para detectar las ramas de la economía que necesite de un último esfuerzo para lograr un avance en el desarrollo económico nacional; así que esta parte importante de la reforma constitucional no pone en duda ningún conflicto ideológico, ya que la preocupación final es la formación del capital nacional, ya que con la experiencia sufrida en el período mencionado por haberse acumulado por el Estado, atribuciones que no le corresponderían, se han empezado a entregar al sector privado áreas no consideradas estratégicas, asún así se tenía que dar un equilibrio para evitar conflictos que envolverían a toda la sociedad civil.

Todo lo anterior, por supuesto, sin descuidar a las clases desprotegidas que es en donde actúa el Estado, señalando los pasos a seguir en el presente precepto constitucional, del cual no deberá salirse para lograr un verdadero desarrollo integral.

#### 2.4.2 Creación del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo que vela el llamado Plan Nacional de Desarrollo, el 26 forma parte del nuevo capítulo económico que tuvo origen en las reformas de 1983 y que es, en verdad, complemento del artículo ya estudiado, el 25; el presente postulado tiene su razón de ser al tratar de invitar en forma por demás democrática a la conjugación social de crear el plan que seguirá la administración acorde a las necesidades que han surgido y de las que también ha sido evadida su solución a tiempo, por tanto qué mejor que la población al saber de sus problemas más apremiantes sepa como poderlos encauzar.

Así como el artículo precedente habla de las características a seguir para la consumación del desarrollo económico nacional, es decir, basado en una correcta regulación, vigilando la equidad social y productividad como fines; el presente artículo señalará un sistema de planeación democrática del mismo, es decir que la actividad encuadrada en el artículo 25 deberá estar convalidada, además por el llamado Plan Nacional de Desarrollo.

Tal experiencia del anterior artículo 25, sufrió el también anterior artículo 26 que hablaba del alojamiento del ejército en tiempo de paz, mismo que pasó a formar parte del artículo 16; así al ser requerida la regulación en un solo bloque, de la política económica, al artículo 16 le tocó dar los lineamientos para la creación de la planeación económica.

"La planeación económica constituye una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socio-económico y político, y de sus leyes, y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política" - (15), por lo tanto al requerirse por parte del Estado la unificación de criterios en materia económica, en este caso correspondiendo a su nueva concepción constitucional, es decir a partir de un plan, tanto su generación, elaboración, implementación y ejecución, deberán estar legitimados por el estado de derecho, es decir, su creación debe de apegarse en forma por demás estricta al marco jurídico preestablecido.

Pero para que esto sucediera, se llevaron a cabo en nuestro país políticas económicas consideradas erróneas, llevándonos a una anarquía en esta área, ya que al no existir textualmente con rango constitucional esta norma, hubo deficiencias en su aplicación material y formal por parte del estado, derivando en una crisis de la que todavía no hemos salido librados completamente; así al no contar con una estructura propia a seguir, un lineamiento, se derivó en un deterioramiento económico, dejando qué desear por parte del Estado en esta actividad.

Por tal experiencia de crisis, se requirió equilibrar y reestructurar de manera formal la función económica estatal desde su planeación, debiendo contar con una regulación estricta

---

(15) WITKER V. Jorge. Derecho Económico. México. Ed. Haria, 1985.

evitando se violente, teniendo que contar con elementos como - medios y procesos sociales, por lo que se contribuya a modificar y desarrollar la sociedad de forma integral, buscando un - bien común; así que podemos decir que la planeación es por si más que necesaria ya que deberá ser precisa para guiar tanto - programas y proyectos del sector público a través, en este caso, del Estado que es el único medio que les podrá dar cauce.

La planeación del desarrollo económico nacional es de por si muy difícil ya que deben intervenir todos los sectores con la finalidad de fortalecer la capacidad del Estado para que es te desarrollo sea integral, dejando que se crezca tanto en lo político, económico, social y cultural a la sociedad civil, convirtiéndola en una sociedad dinámica, participativa y que deje de estar propensa a decisiones que la lleguen a perjudicar provocando de nuevo la anarquía mencionada.

Con estas ideas, en la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas, tocante al artículo 26, el expresidente de la Madrid comentó al respecto: "el artículo 26 esta blece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas".

Antes de continuar, conviene aclarar la diferencia entre las palabras "planificación" y "planeación"; la primera es propia de los países en donde existe una economía centralmente planificada, en la que es el propio Estado el único en organizar

los lineamientos a seguir, sin haber hecho consulta alguna para conocer más los problemas que aquejan a su sociedad; en cambio "la planeación" es propia de los sistemas en que se conjugan tanto la participación estatal a través de su sector público, así como el sector privado, es decir, existe un consenso y no un autoritarismo por parte del Estado al formularse las actividades conjuntas a desarrollar con un fin común que beneficie a largo y mediano plazo al país en su conjunto.

Después de esta aclaración, el enunciado completo del artículo 26 es el siguiente:

"ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional, contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema

nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Este artículo en diversas ocasiones es repetitivo, y siguiendo la misma secuencia que el anterior, es conveniente analizarlo en esta ocasión párrafo por párrafo, para facilitar de esta manera su estudio, por lo tanto, estará dividido en cuatro partes:

A. El objetivo de este primer párrafo es señalar las características que debe cubrir la planeación del desarrollo nacional; en primer lugar habla de una planeación democrática de la que debemos entender que se refiere no sólo a una aportación, sino que de varios sectores, es decir tanto del público, privado y social, y, en un plan que beneficiará en forma integral a toda la sociedad civil, reconociéndose con esto que los mejores conocedores de los problemas nacionales es la propia agrupación de habitantes, lográndose con esto que el Estado reconozca las carencias y su modo de corregirlas; en segundo término se dice que este sistema de planeación democrática deberá

imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, es decir que se debe buscar que la política económica no debe durar sólo un período gubernamental o unos cuantos años, sino que debe sentar precedentes para darle continuidad, porque una economía no debe variar si se busca desarrollo, sino continuar y que al continuar sobre una misma línea trazada le dará estabilidad que no sólo busca el gobierno, sino todos los miembros de la sociedad civil ya que con esto se empieza a recuperar la confianza en la actuación del Estado fortaleciendo su postura; ahora bien, también nos dice del dinamismo que debe tener el crecimiento económico, de lo que debemos entender que no basta sólo con la continuación de la misma política económica, sino que debe buscarse que no se estanque, mejorándola constantemente de acuerdo al desarrollo buscado y a las circunstancias que se vayan presentando; en cuanto a la permanencia, ésta debe significar que el progreso económico nacional debe mantenerse y no tan sólo durar un cierto número de años lo que reitera la idea de continuidad sin continuismo; en cuanto a la equidad ésta se refiere por seguro al término de integral, ya que el crecimiento no deberá inclinarse a favor de un solo sector, sino que debe abarcar a todos por igual, velando por supuesto el interés social.

Al referirse que el progreso de la economía señala los fines inmediatos como son el fortalecer la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; consideramos que al referirse a la independencia es cuanto a la de-

pendencia que se ha llegado a tener en relación al desarrollo de la economía nacional ya que ha sido necesario, incluso, importar políticas a seguir, así como bienes de consumo y servicios inclusive alimentos y derivados de nuestras materias primas, debiéndose primero incrementar la industria de la transformación y esto será a través de plantearlo en la planeación y elaboración de la economía global; en cuanto a la democratización política, social y cultural se referirá a que el abrirse la tribuna pública, a la sociedad civil, ésta tomará mayor conciencia del gran poder que tiene para hacerse partícipe en la vida nacional, abriéndose espacios a través de organismos políticos, sociales y culturales en los que encontrará gente afin a sus ideas, lo que provocará una verdadera apertura que beneficiará en general a la Nación.

B. Resulta, en su gran parte, este párrafo algo reiterativo al anterior e incluso del artículo pasado, siendo lo rescatable lo mencionado en su punto central cuando se refiere de incorporar las aspiraciones y demandas de la sociedad al plan y a los programas de desarrollo, señalando de forma por demás importante la existencia de un plan nacional de desarrollo dejándolo en un alto nivel de prioridad sobre los programas de la Administración Pública Federal, es decir que éstos estarán sometidos al plan, por lo que éste deberá estar conformado en gran forma para que sea la base de la actuación del sector público en general y del estado, debiendo cumplir los pasos señalados en forma por demás estricta, lo que redundará en el be-

neficio de llegar a los fines ahí señalados. Así el artículo anterior logrará sus objetivos de acuerdo a lo que señale el plan que aquí se menciona.

C. Este tercer párrafo faculta, de acuerdo a la ley, al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, por lo que convierte a este poder en un verdadero regulador de la actividad de los particulares ya que al saber que no está altamente desarrollada la capacidad de éstos para manifestarse ante el Estado y para hacerse llegar en forma expedita la información de éstos, es necesario que coordine y divida en temas esta participación para la facilidad de plasmarlos en forma concreta en dicho plan, asimismo qué mejor que el Ejecutivo sabría poner a la cabeza de dicha participación a gente conocedora del tema y con capacidad de registrar y armonizar los puntos comentados para darle ya una forma final para plasmarse, tomando en cuenta que todos los sectores participan y cada uno de ellos manifiesta un claro interés propio, por lo que el proyecto final debe encerrar un interés social e integral que deberá funcionar de acuerdo a lo señalado en el artículo anterior. También se le faculta para establecer criterios para la formulación, instrumentación, control y evolución del plan y los programas de desarrollo, es decir que ya elaborado éste de acuerdo a la consulta llevada a cabo, se deberá adecuar al programa original de gobierno, dándole ya un cuerpo final que se tendrá que dar seguimiento en forma constante para ir -

cumpliendo éste y evitar algún incumplimiento parcial que lleve a perjudicar todo.

Podrá también determinar los órganos responsables del proceso de planeación, es decir, pondrá al servicio de la sociedad civil al sector público para que se lleve a cabo todo este proceso y se lleve de acuerdo a los planteamientos establecidos de los cuales sabrán y serán competentes los órganos que sepan de cada uno de los problemas vertidos en este plan, siendo éstos los más capaces para llevarlos a término. Establece, asimismo que se determinarán las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución; - respetándose el pacto federal es que tiene origen esta parte del artículo y, ya que se habla de una planeación, ésta deberá abarcar también las necesidades estatales y que para llegar a conocerse éstas, evitándose la invasión de esferas, se firman convenios para coordinar tanto su planeación y su ejecución; y en cuanto a la concertación con los particulares ésta ha sido ampliamente analizada en el subtema anterior.

D. Por último, este párrafo remite al artículo 73 reforma do la nueva actuación del Congreso de la Unión para intervenir en el sistema de planeación democrático, así se crearon tres nuevas fracciones, la XXIX-D, la XXIX-E y la XXIX-F, facultando al mismo para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y otros que tengan como fin la producción suficiente

y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, así como para la expedición, también de aquellos que en materia de promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, y demás que requiera el desarrollo nacional, se hacían necesarias.

Como hemos dicho, este artículo complementa la actuación del anterior y comprueba que tanto la generación, elaboración, implementación y ejecución del plan deberán estar legitimados por el Estado de derecho vigente y no desviar sus estructuras que puedan caer en la ilegalidad o ilicitud por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea de dar cauce a lo establecido en tal programa; y, por lo que hemos visto en esta tarea, se conjuntan tres puntos, el político que coordina las acciones de la sociedad hacia el objetivo común, el económico como la forma de incluir a esta ciencia en la política económica y por supuesto el marco jurídico quien regulará la actualidad del plan dentro de nuestras estructuras legales; asimismo se dará origen a un punto de unión entre los intereses generales de la sociedad y la autonomía manifestadas en las garantías individuales formando parte de nuestra constitución.

Así pues, el plan encerrará la estrategia a seguir durante el sexenio que incluirá incluso la actualidad de todos los agentes productivos integrantes del Estado señalándose para cada uno de éstos, tanto tareas como objetivos que se deben alcanzar dentro de este corto período de tiempo, por lo que se justifica la creación de un seguimiento al mismo con el objeto

de vigilar su cumplimiento por los tres sectores principalmente y como anteriormente habíamos señalado, el mandato constitucional impone al Estado el ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y determinación de metas, rompiendo - con esto las improvisaciones y cambios sexenales que se reflejaban en normas jurídicas no lo suficientemente globalizadoras de la situación desorientando a todos los sectores participantes, por lo que fue correcta la decisión de elevar a nivel constitucional estos lineamientos, fortaleciendo la postura estatal al respecto.

El maestro Jorge Witker (16) señala ocho principios que - debe encerrar toda planeación económica, de los cuales hace alguna mención y considera a los siguientes:

I. Racionalidad: que refiere al comportamiento racional - que debe seguir el Estado para seleccionar alternativas, sus - costos y ventajas, escogiendo aquéllas que posibiliten el mejor aprovechamiento de los recursos que se deberán emplear.

II. Previsión: es decir, la política económica a seguir - debe anticipar los acontecimientos que en un futuro se puedan suscitar para poderse adelantar a éstos, lo que ocasionaría en caso contrario un verdadero desajuste en la planeación.

III. Universalidad: la planeación, como hemos visto, debe buscar un desarrollo integral, por lo que deben participar to-

---

(16) WITKER U. Jorge. Ibidem.

dos los sectores en la globalización de la misma, dándole coherencia al plan.

IV. Unidad: al darse una participación de todos los sectores se dá la universalidad, pero al señalarse el objetivo común que es el desarrollo económico nacional debe darse una integración y coherencia que dá lugar a que el plan sea un cuerpo unitario que para mantener su unidad, su aplicación debe ser coordinada por un órgano específico.

V. Continuidad: como hemos dicho anteriormente, toda planeación no debe limitarse a los lineamientos políticos de cada administración, sino que debe guardar un seguimiento, una línea entre uno y otro plan, prosiguiendo un orden lógico y cronológico, dando pie a una continuación estrecha, evitando que toda planeación tenga un término.

VI. Inherencia: ésta es de carácter técnico y debe de entenderse de que cualquier organización sociopolítica y económica recurre de una y otra forma a la planeación, pues el problema de la escasez de recursos como la aceleración de proceso de crecimiento económico, exige la observación de ciertas normas de racionalidad.

VII. Sujeto planificador (planeador): de acuerdo a las disposiciones del artículo 25 constitucional, la actividad rectora, directora, coordinadora y planeadora de la economía le corresponde en exclusiva al Estado en colaboración con los tres sectores de la propia actividad económica, el público, privado y social.

VIII. Objetivos, metas e instrumentos: los objetivos finales serán las metas del proyecto nacional al que se aspira alcanzar; en cuanto a las metas, éstas serán los propósitos sectoriales, es decir lo que le corresponde realizar a cada uno de los sectores participantes en la planeación global y en cuanto a los instrumentos son los medios y recursos utilizados para la consecución de los propósitos o fines.

De lo anterior, deriva que el Estado para poner en marcha la planeación debe hacer un uso adecuado racionalmente de todos los recursos con los que cuenta para un mejor aprovechamiento de éstos, como lo serían en el caso de los económicos, que derivan del presupuesto anual y que no debe exceder ya que nos acarrearía problemas subsecuentes y por tal motivo deberá existir una previsión en cuanto a las necesidades que vayan surgiendo, esperándolas ya con una solución en puerta adelantándose a los hechos, que no planeados, se podrían aparecer, para lo cual deberá abarcar todas las previsiones que para tal efecto han supuesto en forma universal cada uno de los tres sectores que participan en la aplicación del plan que deberá actuar como una sola unidad con un fin común y social y del que se deberá esperar una continuidad en él mismo ya que no tendrán que cambiar los objetivos comunes en cada administración como lo es el desarrollo económico nacional, por lo que el propio Estado se convirtió en el sujeto planificador a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, habiéndose de contar en tal documento, además de las metas sectoriales a través de estrategias

propias que deberá ser integral.

Anteriormente, habíamos diferenciado entre los términos: planificación y planeación, y, es conveniente recalcar el entonces por qué de esto; varios autores al tratar el tema de la planeación en México son muy reiterativos en llamar a esta plnificación, por lo que es importante enfatizar que la actuación del Estado al planear sin la libre participación o simplemente la participación de sus sectores es propio de los regímenes autoritarios y, en el caso de México al participar los tres sectores ya mencionados, en conjunto con el Estado se podrá hablar en el primer caso de "planificación" y en el segundo de "planeación", cumpliendo con uno de los principios anteriores, que es la universalidad y unidad, mientras que en el primero - al no existir universalidad, no podremos hablar de planeación.

Como se ha venido señalando, toda actuación del Estado en cuanto a su intervención en la vida económica del país debe estar encuadrada dentro de un marco jurídico estricto, en este - caso en la ley reglamentaria del presente artículo, que lleva por nombre Ley sobre Planeación, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de 1983, y que tiene su antecedente en la Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el mismo Diario el día doce de julio de 1930 durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio; así el tercer artículo de la ley de planeación de 1983 nos dice respecto a ésta, lo siguiente:

"Artículo 3°. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

En su primer párrafo hace clara alusión al artículo 25 en base a las atribuciones que tiene el Estado a través del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de las actividades ya mencionadas para señalar el propósito de la elaboración de dicho Plan, al cual define y en el último párrafo señala algo muy importante que debe cubrir dicho Plan como el señalar objetivos, metas, estrategias y prioridades como ya lo habíamos señalado y sobre todo que deberá ser evaluado conforme se vayan cumpliendo los términos para llevarlo a un buen término.

Dicha ley está dividida en siete capítulos, en el primero señala disposiciones generales y en donde sobresalen el propio artículo tercero que nos define lo que es la Planeación Nacio-

nal del Desarrollo, asimismo señala seis principios en los que se deben basar la planeación para alcanzar el desarrollo integral del país y que debe atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos que se contienen en la Constitución y que se menciona en el propio artículo 25, dichos principios son en gran medida señalamientos que la propia Carta Magna ha dispuesto en diversos artículos como el tercero, 25 y 115, y en general el capítulo de las garantías individuales; se señala de igual forma la responsabilidad que tiene el Ejecutivo para dar cumplimiento a lo que el Plan encuadra ya que constantemente debe velar por estar haciendo saber al Congreso de la Unión, a la Comisión Permanente en el mes de curso, por lo que son los artículos sexto, séptimo y octavo los que regulan la evaluación de los objetivos del Plan.

El segundo capítulo crea el llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática que consiste en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se encargarán, en los términos de la propia ley de los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades; por lo anterior señala como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática a la Secretaría de Programación y Presupuesto que coordinará las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar y coordinar la planeación regional, cuidar el Plan, etc.; a la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público a la que le corresponderá entre otras, participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, proyectar y calcular los ingresos, procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan, etc.; a las dependencias de la Administración Pública Federal que deberán intervenir respecto de las materias que les compiten en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar el desempeño de las actividades de las entidades, elaborar programas sectoriales, asegurar la congruencia de los programas sectoriales - en el Plan, etc.; y, a las entidades paraestatales que tendrán que participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar su programa institucional, elaborar los programas anuales, considerar el ámbito territorial de sus acciones, etc. - asimismo la Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento - de los objetivos y prioridades del Plan; el Presidente de la - República podrá establecer comisiones intersecretariales.

En el capítulo tres, refiere a lo señalado por el artículo 26 constitucional cuando cita a los procesamientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática con el firme propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y  ejecución del Plan y menciona a los participantes como órganos de consulta permanente, entre otras organizaciones representativas de obreros, campesinos, instituciones académicas,  profesionales y de investigación, organismos empresariales con el fin

de participar en aspectos relacionados con su actividad a través de foros de consulta, participando, además, Diputados y Senadores, lo que confirma la existencia de los tres sectores, - público, privado y social.

Del artículo cuarto deriva en el artículo 21 en el que se señala un plazo de seis meses a partir de la fecha de toma de posesión del Presidente de la República para elaborar, aprobarse y publicarse el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que tendrá como vigencia el período constitucional y menciona que precisará de los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sobresalen los artículos 23, 24, 25 y 26 que prevén cuatro tipos de programas que forman parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo, que son sectoriales, institucionales, regionales y especiales; el primero refiere al de cada sector administrativo, el segundo al que deben elaborar las entidades paraestatales, el tercero apunta a las regiones prioritarias o estratégicas y, el último a las prioridades del desarrollo integral o actividades relacionadas con dos o más dependencias - coordinadoras del sector. En cuanto a los regionales y especiales serán puestos a consideración y aprobación por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente, los sectoriales se someterán a consideración y aprobación del Presi-

dente por la dependencia coordinadora del sector previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los insti tucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno, y administración de la entidad paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector; asimismo se señala en el artículo 36 la obligatoriedad de dichos planes.

El antepenúltimo capítulo menciona en su artículo 33 a la coordinación que podrá ser convenida con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceden a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbi to de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta, debiéndose considerar además la participación de los Municipios; para lo mismo le corresponde al Ejecutivo Fede ral definir la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federati vas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades. Dentro de esta coordinación se podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas su participación en la planeación nacional, los procedimien tos de coordinación, los lineamientos metodológicos para las actividades de planeación, la elaboración de los programas regionales y la ejecución de las acciones que deben realizarse -

en cada entidad federativa.

El penúltimo capítulo cita a la concertación e inducción; de la primera refiere que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados; esta concertación se concretará a través de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio y se establecerán en éstos las consecuencias y sanciones con el fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma; asimismo las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Por último, el séptimo capítulo menciona a las responsabilidades en las que incurrirán los funcionarios de la Administración Pública Federal que en ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, para lo cual será el Ejecutivo Federal quien promoverá la inclusión de una cláusula de medidas sancionadoras por incumplimiento del convenio y de sus acuerdos en aquellos que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas; dichas medidas disciplinarias pueden ser apercibimiento o amonestación

pero si la gravedad lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Esta ley engloba la actividad a desempeñar para llevarse a cabo la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo los lineamientos a seguir para coordinar el desarrollo integral a través de convenios de carácter obligatorio del Ejecutivo Federal para con las entidades federativas.

En cuanto a la inducción que hace mención la ya estudiada ley, ésta no la deja lo suficientemente clara, por lo que es conveniente señalar que es un actividad específica de la propia política económica que se sigue y cuyo fin es promover en el sector privado un comportamiento que se quiere que realice por este sector, ocasionando un beneficio al lograrse las metas y objetivos señalados en el Plan, esta actitud es muy sana ya que se conduce a través de indicaciones, orientaciones, informaciones y sobre todo con estímulos e incentivos, estos últimos casi siempre de carácter fiscal que son las que sobresalen, también las hay de carácter financiero o de desarrollo industrial y urbano. Esta actividad de la inducción no hace otra cosa que fortalecer lo establecido en el artículo 25 constitucional referente a la economía mixta bajo la idea de recurrir al sector privado para dar cumplimiento a los objetivos y metas del Plan, asimismo es a través de la inducción que se unen los esfuerzos de los tres sectores para llevar a cabo el mismo

fin que es el desarrollo económico nacional.

Por lo tanto el objetivo primordial de desarrollar un sistema de planeación por parte del Estado es el desarrollo económico nacional de forma integral, por lo que serán varias organizaciones sociales que contribuirán a modificar y desarrollar la política económica sin perder de vista el factor social, - así pues, al existir universalidad es difícil la unidad, de ahí deriva la importancia del intervencionismo estatal al respecto y por lo mismo debe estar consciente de su papel como órgano rector y por lo tanto debe evitar toda clase de soluciones populistas que, como hemos visto anteriormente, perjudican por igual a todos los sectores por desviarse los objetivos comunes ocasionando un probable desmoronamiento en las concertaciones establecidas que aun siendo de carácter obligatorio podría no resultar lo mismo con grandes diferencias establecidas, por lo que el Estado, ya con experiencia en la actividad rectora económica al reconocer ineficiencias en ciertas ramas de la economía evitará caer en vicios como la corrupción.

Así pues, es a través de este artículo que se busca fortalecer la actividad democrática de la sociedad civil invitándola a participar en forma abierta para formar parte de la planeación económica nacional a través de la concertación e inducción, aunque si bien es cierto se invita a todos los sectores por medio de las consultas populares no todas las organizaciones participan por no contar con la suficiente información o conocimientos para hacer llegar sus razonamientos, aunque hay

otros sectores que actúan con indiferencia ante esta oportunidad de participar.

Como podemos apreciar, las reformas aquí tratadas han venido a crear una gran gama de conceptos como lo son el intervencionismo estatal, la rectoría del Estado en materia económica, social y cultural, asimismo la economía mixta en la que participan los tres sectores más importantes, el público, el privado y el social, también se habla de la planeación económica a través de un Plan Nacional de Desarrollo y lo que encierra su creación como lo es la concertación e inducción y todo esto con un gran fin que es el alcanzar el desarrollo económico nacional de forma integral y que han tenido sus antecedentes en las actividades desarrolladas, pero ahora con un carácter jurídico sólido al consolidarse su obligatoriedad a través de la Constitución que señala que se debe alcanzar dicho crecimiento sin descuidar el interés social y como se puede apreciar la intervención estatal con esta rama no tiene límites claramente especificados, pero es su experiencia la que le señalará el margen de actuación para dar oportunidad a otros sectores de crecer dentro de estas áreas no estratégicas y prioritarias en las que el estado carecerá de experiencia o recursos para impulsarlas directamente. Al hablar de su experiencia anterior, el Estado exageró su intervencionismo al intervenir en áreas que en su momento consideró importantes retener, pero que no eran sanas económicamente por su falta de experiencia en la ad

ministración, lo que hizo caer en el populismo que tanto daño ha causado a la Nación.

La industria privada entonces, debe ceñirse a la actuación señalada en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del que el Ejecutivo Federal es creador y en el que todos los sectores participaron para promover las necesidades más apremiantes en cada rama; asimismo deben acatar lo establecido los otros dos sectores, limitándose el Estado a inducir a través de promociones y guiar las metas a seguir observando su estricto cumplimiento para que estos sectores crezcan un poco más independientes de acuerdo a las necesidades establecidas en el Plan y del que el Estado debe tutelar.

No hay que olvidar entonces, que es urgente la necesidad de diseñar una alianza política económica, a través del mismo Plan Nacional de Desarrollo, que aliente el crecimiento y lo combine más con la justicia social como fin señalado en la propia Constitución para propiciar y estimular un proceso distinto de acumulación de capital, participando, por supuesto, activamente los tres sectores para estimular y fortalecer el mercado interno; y de acuerdo a nuestra historia hay que recordar lo difícil que es explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado que creó la clase empresarial, organizó el movimiento obrero, cayendo en el corporativismo, e impulsó la cultura nacional.

Como ayer, actualmente le corresponde al Estado convertirse en el detonador del proceso de expansión de la actividad económica en el país, siendo indispensable para lograrlo una economía pública sana y fuerte, un sistema que dé seguridad y que se logre una participación más activa e independiente de los Estados de la República, replanteándose la dañada economía mixta y aclarando el papel estatal en la rectoría del desarrollo económico de la Nación; debiendo asentar que han sido razones sociales o políticas las que han y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica como lo son la seguridad en el abasto de bienes públicos, la corrección de sesgos distributivos, la ampliación de los derechos sociales, el fomento al desarrollo y estos últimos se convirtieron en objetivos fundamentales para la existencia del intervencionismo estatal.

## CAPITULO TERCERO

### LA NUEVA ACTIVIDAD ECONOMICA

México, importante factor en la historia del mundo, toma la delantera en los cambios mundiales y se pone a la vanguardia de los países en vías de desarrollo en materia social, económica y política, por tal motivo, es señalado como un ejemplo a seguir; somos participantes de esta transformación que nos envuelve, misma que nos instalará en el lugar reservado para el progreso y desarrollo.

Los últimos gobiernos han asentado los cimientos para la inflación de un dígito a la par del crecimiento económico, corrigiendo errores que ocasionaron una debacle económica y política, sanándose con ideas y posturas radicales en base a la regtoría estatal entendida como una coordinación y conducción, y no como intervencionismo.

Lo anterior ha dado origen a lo que conocemos como sistema neoliberal o bautizado por el propio gobierno. "El liberalismo Social", doctrina adoptada por la presente administración para conducir la política y economía nacional.

### **3.1 NUEVO CONCEPTO ECONOMICO DE ESTADO MEXICANO.**

#### **3.1.1 Sistema Neoliberal, su origen y consolidación en México.**

A principios de la década de los ochentas surge en distintos países el renacimiento de una política económica más abierta, dando en poco tiempo resultados óptimos caracterizándose principalmente por la venta de empresas estatales en las que no es relevante dicha participación, así como en la reducción del gasto, afectando en ocasiones lo social y apoyando abiertamente a la iniciativa privada en todas las ramas de la producción.

Mientras esto sucedía en países como el Reino Unido, Francia y España en Europa, y en los Estados Unidos, en América; en México aún se ponían en práctica políticas contrarias como el paternalismo y el intervencionismo, adquiriendo empresas con números rojos con la idea de evitar el desempleo; ante esa situación se empeoró el manejo de la economía ocasionando una gran crisis.

El gobierno del Lic. de la Madrid apenas tuvo tiempo para nivelar la economía iniciando la venta de empresas y recortando el gasto, dejando las bases suficientes para el crecimiento económico; establecida la administración del Lic. Salinas de Gortari se fue limitando la participación estatal pero sin dejar de apoyar los demás sectores promoviendo su desarrollo.

El modelo de desarrollo tradicional estaba agotado, aban-

donando el esquema de sustitución de importaciones, de promoción de subsidios; se reconoce el fin de un programa de crecimiento y se acepta uno nuevo en donde es necesario que el aparato productivo y político se modernice para hacerle frente a la competitividad mundial.

Al inicio del presente régimen se decidió que era indispensable llegar a un arreglo de fondo con los Estados Unidos - de América para provocar un acuerdo que aliviara la carga de la deuda externa y permitiera el pleno acceso al mercado estadounidense de nuestras mercancías y abriera las áreas de las grandes corporaciones a nuestras demandas de inversión externa directa; de esta forma se crearon las bases para la adopción de otro patrón de crecimiento.

México entra en una gran transformación estructural, retomando los lineamientos de la doctrina neoliberal trazada por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, en conjunto con los Estados Unidos; en nuestro país se concretizan - los siguientes principios:

1). La economía impulsada por el estado debe limitarse a aquellos servicios básicos y dejar el resto en manos de los capitales de la industria, comercio y servicios, por lo tanto, - entre menos estado exista, la economía funcionará mejor.

2). La inflación es causada por el déficit público y la - excesiva emisión monetaria respecto a la producción de mercancías y servicios, así que, si el gobierno gasta únicamente lo

que recibe por impuestos, derechos, aprovechamientos y ahora, a través de venta de empresas paraestatales y restringe el dinero en circulación, el proceso de incremento de precios se deberá detener.

3). Reprivatizar las empresas paraestatales ya que por su ineficiencia en la dirección y manejo ocasionados por considerarse puestos políticos y no permanentes, generan gastos excesivos al erario nacional por mantener empresas para salvaguardar únicamente los empleos.

4). Deberán desaparecer gradualmente los subsidios, ya que su único fin de existencia es político y no necesarios, (sic) solapando sólo fallas dentro de la administración, lográndose su abolición la economía tenderá a ser más sana.

5). Así como los subsidios, la protección hacia la clase obrera, campesina, burócrata, debe desaparecer ya que esto genera a todas luces limitaciones al desarrollo de los capitales que se invierten en México.

6). Otro de los límites a la inversión es la excesiva reglamentación que existe al respecto, ya que en lugar de promover la participación de los capitales la auyenta ya que en muchas ocasiones se cae en la exageración, dando lugar a la propia falta de inversión, deterioro económico, fuga de capitales y carencia de la iniciativa privada.

7). Facilitar la inversión de capitales externos, ya que lo que se requiere en esencia es de los capitales, sin tomar en

cuenta su procedencia, sino los beneficios que éstos puedan - traer consigo.

8). En cuanto a la liberación de precios, esto deberá dejarse en poder de las fuerzas naturales de la economía, ya que su control, muchas ocasiones en lugar de beneficiar, perjudica ampliamente ya que habrá el momento que no se pueda lograr su manejo y destape los mismos a tal grado que la inflación se dispare desproporcionalmente.

9). Debe existir un libre flujo de capital y tecnología - entre todos los países, ya que en un estado de igualdad no se deberán contar permisos previos; el claro ejemplo son las condiciones que se están dando para la creación de bloques económicos, entre ellos el del Norte de América.

10). Toda negociación o renegociación de la deuda externa debe realizarse directa e individualmente entre los interesados y no en bloques." (17)

Para llevar a cabo lo anterior, el estado ha entrado a una fase de modernización global que lo ha llevado a transformar y a sustituir muchas estructuras de gobierno, administración y - dirección nacional por otros más adecuados para afianzar su nueva etapa de desarrollo monetarista, se ha subastado la industria nacional, se ha vendido gran parte de las empresas paraestatales, se ha abierto la puerta a la inversión extranjera en

---

(17) BERNAL Sahagún, Víctor Manuel. Las contradicciones. Los dogmas Neoliberales I y II. Ex celsior, 2 de agosto de 1989 y 4 de agosto de 1989.

condiciones mayoritarias, se han suprimido subsidios, se ha restringido el financiamiento, se ha liberalizado el comercio exterior, se aplica la libertad cambiaria, se empieza a reconvertir tecnológicamente parte de la base industrial, se han modificado los sectores estratégicos de la rectoría económica re-formando el artículo 28 de la Constitución, se han hecho arreglos para la liberación futura del sector de los servicios y de las telecomunicaciones, originando que nuestros industriales tomen el camino de la modernización y asuman su papel de competidores en base a la calidad que desarrollen en sus productos.

Lo anterior, así como es bueno, tiene grandes bemoles, ya que ese tipo de reestructuración ha producido fuertes consecuencias para el desarrollo interno nacional, así como el surgimiento del realismo económico, lográndose esto con el retiro de los subsidios.

Por histórica ocasión, la tenaz continuidad de la política económica en la profundización del cambio estructural y el seguimiento de la estrategia de desarrollo, vía la apertura económica y comercial, representan la ruptura económica de México se hacen a un lado las exportaciones petroleras como eje del crecimiento industrial, promoviéndose entonces las demás ramas que forman parte de la economía.

Todo esto fue explicado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el quinto punto "Acuerdo Nacional para la Recupe

ración Económica con Estabilidad de Precios", en relación a la política a seguir en el presente sexenio.

Para la consecución de estos objetivos se delinearan las siguientes acciones generales:

- estricto control de las finanzas públicas;
- ingresos públicos compatibles con las metas fiscales;
- la promoción de la eficiencia productiva;
- la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso;
- gasto público moderado y congruente con la modernización económica;
- ejecución prioritaria de los programas de gasto social;
- mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas;
- negociación para reducir la transferencia de recursos - al exterior;
- promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera;
- consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos;
- eliminación de obstáculos a la actividad económica; y
- perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica". (18)

---

(18) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Así pues, es en este párrafo en el que se consolida la política económica del actual régimen que no es otra más que la del neoliberalismo, justificándola como un medio para alcanzar los objetivos últimos del desarrollo.

### **3.1.2 Motivos que llevaron a efectuar la presente reforma.**

#### **3.1.2.1 Influencias Internas.**

El principal hecho o acontecimiento que llamó la atención fue la inflación, ya que ésta afectó toda la economía concentrando el ingreso en un solo sector, se desestimulará la inversión, propiciará la especulación, caerá el valor de la moneda y se desestabilizarán los precios de los bienes, creándose una incertidumbre en la sociedad para el futuro; asimismo, la política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales al desviar su uso hacia actividades en el que el país no era competitivo, favoreciendo las menos intensivas en el empleo de mano de obra, de esta manera los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creados mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargos al consumidor reduciendo su bienestar y por supuesto el poder adquisitivo contrayendo toda función económica en el país.

Por lo anterior, en 1987 se firma el Pacto de Solidaridad Económica (P.S.E.) cambiando posteriormente a Pacto de Estabi-

lidad y Crecimiento Económico (P.E.C.E.), con la finalidad de controlar la inflación, promoviendo el crecimiento económico basado en la estabilidad de precios, enfatizándose en la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento en la producción para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida, creándose empleos bien remunerados y buscar una más justa distribución del ingreso.

Para llevar a cabo lo anterior, es necesario contar con más y mejor infraestructura económica y social sin descuidar la atención a las demandas de los grupos de menores ingresos, encontrándose en lo indispensable del capital fresco que tenía que venir de fuera, sin importar su nacionalidad; habríamos de fomentar la confianza que representa el invertir en México.

### 3.1.2.2 Influencias Externas.

México estaba sobreendeudado con altas tasas de interés, habían huído capitales, aumentaban desmedidamente los precios, no tenía liquidez y se perdió el valor de la moneda.

Dentro de este marco se inició una presión para hacer llegar una solución pronta que hiciera recuperar la estabilidad financiera del país, por tal motivo se impulsó un crecimiento sostenido para no dar origen a conflictos internos. Fue necesario empezar la reestructuración de la deuda contraída con bancos y gobiernos extranjeros, alineándose a las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en donde el

Estado es guía y no propietario.

Independientemente de lo anterior, política e ideológicamente influyeron los cambios en los países de la otra Europa - comunista y al fortalecimiento de las democracias en aquéllos que eran totalitarios, dando origen a un nuevo orden social, - político y económico.

### **3.2 REFORMA TRASCENDENTAL, LA REPRIVATIZACION BANCARIA.**

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el capítulo correspondiente al Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, en lo tocante a la modernización financiera del país, se hace mención de los efectos, beneficios y alcances que deben obtenerse de la estructura de las finanzas del país y habla principalmente del tema de la Banca, tal es así que se lleva a cabo la venta de los 18 principales Bancos bajo un sistema único en el mundo.

Para relacionarnos con este proceso, es necesario conocer un poco de la historia de la Banca en México.

#### **3.2.1 Reseña Histórica de la Banca en México.**

Independizado en 1821, nuestro país conservó estructuras coloniales muy fuertes, entre ellas la Iglesia, el Monte de Piedad y los prestamistas.

En cuanto a la Iglesia, ésta acumuló durante muchos años

recursos en efectivo, terrenos, haciendas, casas y joyas, lo que le permitió convertirse en el principal prestamista del país, debilitándose posteriormente sus ingresos con la Guerra de Independencia, gracias al éxodo de los capitales españoles y a gran parte de que su fuerza corporativa estaba apoyada en el imperio español; posteriormente el intento de reforma liberal organizado por Gómez Farfías, Mora, etc., deseó el fortalecimiento del gobierno intentando el desamortizamiento de los bienes del clero tratando de hacer circular esa riqueza para que pudiera ser aprovechada por el comercio o la industria.

Intereses muy fuertes, junto con la indecisión de los reformadores y a que la situación del país no se encontraba aún madura, retrasaron por más de veinte años la incorporación de esa riqueza a la economía nacional; no fue sino hasta la guerra de la Reforma cuando se logró la desamortización y nacionalización de la riqueza eclesiástica que permitió mayor movimiento a los capitales y permitió que se empezara a organizar el crédito, dando lugar al surgimiento de los primeros bancos particulares. Así, la Iglesia perdió terreno como prestamista, teniendo incluso un banco hipotecario, aunado a lo anterior, los grandes préstamos y aportaciones voluntarias a los gobiernos y a la competencia que representaban los comerciantes prestamistas que aparecieron por esos años, consolidándose en la segunda mitad del siglo XIX.

En las décadas que corren de 1830 a 1860 se consolidó un grupo de comerciantes que controlaban y monopolizaban las mer-

cancias que venían de España y las que salían hacia ese destino, posterior a la Independencia se diversificaron los proveedores ampliándose y asociándose con capitales ingleses, franceses y alemanes; esta actividad les permitió contar constantemente con dinero líquido que invertían en todo tipo de negocio redituable, adelantando dinero a sus proveedores, reuniéndolo con hacendados o mineros. Uno de los negocios más lucrativos fue el prestar, y no precisamente a particulares, sino al gobierno ya que la Hacienda Pública comenzó a operar con déficit derivado de las luchas intestinas y a invasiones extranjeras.

Los comerciantes no perdieron la oportunidad de cobrar su dinero en el gobierno, ganando con altos intereses y aprovechándose de la situación para sacar ventajas de índole fiscal y comercial; esta especulación perjudicó al país a tal grado que tuvo que recurrir al expediente de los empréstitos extranjeros y a gravar la producción y circulación de mercancías con altos impuestos, aún así, existió una ventaja, los intereses y el capital que se iba cubriendo permanecía en el país, incursionando los prestamistas en minas, haciendas e industrias que activaron la economía nacional. Además de su capital personal o familiar se allegaban recursos mediante el procedimiento de recibir depósitos de clientes o amigos, que dispersos darían poca utilidad, negociaban letras de cambio, transferían recursos de una a otra plaza, incluso al extranjero, llevaban a cabo conversiones de moneda, especulaban con bonos de la deuda externa e interna y de recepción de depósitos y otorgamientos de crédito.

En esta época el comercio bancario no constituyó una especialidad, no obstante la existencia de varias casas fuertes dedicadas a giros mercantiles, pero que por necesidad o conveniencia practicaban funciones bancarias; algunas de estas casas comerciales dieron tal impulso a sus actividades de prestamistas que llegaron a poner en circulación los vales mercantiles, en los cuales se hacía constar la existencia de fondos determinados en poder del comerciante.

El gobierno de Lucas Alamán, se propuso mediante la creación de un Banco de Avío refaccionar a la industria, preferentemente a la textil; el 16 de octubre de 1830, por decreto del presidente Bustamante nació el Banco de Avío para fomento de la industria nacional con capital de un millón de pesos que nunca se completó, y aparte de toda la inversión en cosas poco prácticas que no funcionaron y a la crisis de la industria textil junto con la pobreza del Estado, el 23 de septiembre de 1842 - fue clausurado el Banco por decreto del presidente Santa Anna.

Otro Banco que funcionó por esos años fue el Banco Nacional de Amortización de la moneda de cobre, que en su nombre detalla su objetivo central, amortizar esa moneda débil que circulaba en exceso, gran parte falsificada; se estableció por ley del 17 de enero de 1837, y para hacerse de recursos se autorizó al Banco un préstamo hasta por cuatro millones de pesos negociado sobre esos fondos. Sin embargo, la actividad principal del Banco se circunscribió a procurar recursos al gobierno para financiar la guerra de Texas, la guerra contra Francia, etc.

aunque su objetivo estaba definido, su propósito indudable era atraer el capital privado ofreciendo réditos altos, alejándose sustancialmente de su cometido, siendo eliminado por el presidente Santa Anna el 6 de diciembre de 1841.

Existieron varios proyectos para la creación de bancos con capital privado que nunca pudieron llevarse a su realización - por diversos motivos y razones, entre ellos la inseguridad económica del país y por los constantes cambios y guerras por el poder; pero únicamente, entre 1864 y 1880 funcionaron tres instituciones: la del Banco de Londres, México y Sudamérica establecido en la capital, y los Bancos de Santa Eulalia y Mexicano con sede en el Estado de Chihuahua precediendo a la legislación respectiva.

El Banco de Londres y México, inició operaciones el primero de julio de 1864 con autorización del Tribunal Mercantil, - ante quien se había matriculado el 22 de junio de ese año, acatando el artículo 53 del Código de Comercio de 1854; la apertura al público se llevó a cabo el primero de agosto de 1864. Un auto judicial del dos de marzo de 1865 protocolizó la escritura de la sociedad y sus estatutos; sus fundadores fueron los - ingleses William Newbodl y Robert Geddes por "comisión expresa del Consejo de Directores" de la oficina matriz, ya que esta - primera institución de crédito no era autónoma, sino que se estableció como sucursal de un banco inglés denominado The London Bank of Mexico and South America Ltd., con un capital de - dos millones quinientos mil pesos o quinientos mil libras es-

terlinas, entre sus accionistas principales figuraban Thomas - Braniff, Juan Llamado e Ignacio de la Torre y Mier.

Introdujo a México los billetes de banco, siendo su prime ra emisión el 13 de febrero de 1865 y consistió únicamente de mil cuatrocientos billetes de a cinco pesos cada uno y que sumaban siete mil pesos; ante la aceptación, el 6 de mayo y el 6 de julio, emitió billetes de diez, veinte y cincuenta pesos, y en 1866, el cinco de marzo y el cuatro de junio, puso en circu lación billetes de cien y quinientos pesos, el 18 de enero de 1867 sacó los de mil pesos. El banco practicaba, además, opera ciones de compra y cambio de monedas, giros, cobranzas, descuen tos mercantiles, depósitos a plazo fijo y a la vista, créditos a la industria y al comercio y préstamos sobre prenda y sobre consignación.

La legislatura del Estado de Chihuahua autorizó el 25 de noviembre de 1875 al estadounidense Francis Mac Manus la creación del Banco de Santa Eulalia, pudiendo emitir billetes redi mibles a la vista por pesos fuertes; los intereses de este ban co estaban ligados a la actividad minera del Estado.

También en Chihuahua, se autorizó el 8 de marzo de 1878 - el funcionamiento del Banco Mexicano otorgándose la concesión a los señores Francisco Félix Maceyra, Antonio Asúnsolo y Luis Terrazas con capital producto de la minería y con la facultad de emitir billetes de 25, 50 y 100 centavos pagaderos al porta dor y a la vista, pudiendo después emitir trescientos mil pe-

sos en denominaciones de uno, dos, cinco, diez y veinte pesos.

Chihuahua fue el único Estado en autorizar el funcionamiento de bancos, ya que después todos fueron autorizados por el gobierno federal.

Con respecto a la legislación crediticia, muy poco se puede decir, en agosto de 1839 el gobierno, tratando de frenar la especulación creciente, promulgó una ley que declaraba nulas - las operaciones de préstamos por los cuales se exigiera un interés superior al doce por ciento; en enero de 1842, mediante un nuevo decreto, se pretendió detener los abusos de las casas de empeño. En 1875, Manuel Dublán, elaboró el primer proyecto de ley para el funcionamiento de las instituciones de crédito en la República, el cual fue sometido a la aprobación de la octava legislatura de la Unión y representa el antecedente más - antiguo de nuestra legislación bancaria.

El hecho precede al derecho y empezaron a surgir instituciones bancarias antes de que se legislara sobre ellos, esto - sucedió con los bancos ya estudiados, el Banco de Londres, México y Sudamérica Ltd. se regía por sus propios estatutos y los del Estado de Chihuahua, sujetos al Código de Comercio, que no mencionaba nada de Banca.

En la ciudad de México, surgieron otras cuatro instituciones crediticias: el Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil Mexicano, el Banco Internacional e Hipotecario y el Banco de Empleados; cada uno sujeto a sus propios estatutos, y sólo

el Nacional bajo una concesión oficial otorgada por el gobierno de Manuel González.

Este incipiente sistema bancario mexicano no se encontraba orgánicamente integrado en 1883, cuando se hicieron modificaciones a la Constitución que permitieron, al Congreso de la Unión, sancionar el Código de Comercio, quedando comprendidos en él las Instituciones de Crédito. Con base en lo anterior, - el 20 de abril de 1884 se expidió el nuevo Código de Comercio; entre los preceptos más importantes, se encuentran la exclusividad otorgada al gobierno federal para autorizar el establecimiento de bancos, la prohibición de extranjeros de establecer sucursales o agencias bancarias con facultad de emitir billetes, la limitación en la emisión fiduciaria al monto de capital efectivo o en títulos de la deuda pública.

Esta legislación fue bastante criticada porque en unión - con el contrato-concesión firmado al mes siguiente por el gobierno y el Banco Nacional de México, fusionado del Nacional - con el Mercantil Mexicano, se afectaron derechos previamente - adquiridos por el Banco de Londres y los del Estado de Chihuahua, además de que la amplia garantía en metálico, que se señalaba en el código como necesaria para la emisión de billetes, restringiría el desarrollo del circulante. La concesión del Banco Nacional de México por un lado, obligaba a otorgarle al gobierno una serie de servicios como el manejo de la deuda pública, la apertura de una cuenta corriente a bajo interés, etc., esto lo asemejaba a un Banco de estado, mientras que por el -

otro le concedía prerrogativas y exenciones que lo favorecían como empresa privada.

Lo anterior, que hasta cierto punto favorecía el monopolio en la emisión de billetes, fue fuertemente combatido por los partidarios de la libertad en ese campo, ya que la creación de dinero permitía el incremento del crédito y aseguraba el éxito del negocio. La vigencia del Código de Comercio y las polémicas al respecto se extendieron durante cinco años, hasta que fue derogado en 1889, siendo reemplazado por un nuevo código, donde se suprimieron todas las disposiciones relativas a los bancos; el artículo 640 hablaba de que en el futuro se expediría una Ley de Instituciones de Crédito y que no se podrían crear bancos sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y sin que el Congreso de la Unión aprobara los respectivos contratos.

El 19 de marzo de 1897 es expedida la Ley General de Instituciones de Crédito a través de José Yves Limantour y que trató de ordenar la situación de incertidumbre; en ella, después de conseguir la modificación de la concesión al Banco Nacional se optó por continuar con el sistema de pluralidad de bancos - de emisión; se persistió en el otorgamiento de concesiones a través de la Secretaría de Hacienda y se reafirmó la regulación sobre el establecimiento y operación de todos los bancos en la República; fijó bases generales y uniformes para el capital mínimo, las garantías de emisión, las denominaciones de los billetes y el establecimiento de sucursales; consideró únicamen-

te tres tipos de instituciones de crédito; bancos de emisión, bancos refaccionarios e hipotecarios indicando su semejanza como intermediarias en el uso de crédito y su distinción por el tipo de títulos que cada una ponía en circulación, y que en ausencia correspondían a los plazos corto, medio y largo.

Se sujetó a los diversos bancos a la vigilancia permanente de las autoridades de la Secretaría de Hacienda, comenzaron nuevamente a multiplicarse los bancos, preferentemente los de emisión, que llegaron a establecerse en todos los Estados de la República.

Las deficiencias del sistema bancario, sobre todo la falta de liquidez de la mayoría de los bancos se hicieron presentes al sobrevenir la crisis nacional y mundial de 1907; vicios ancestrales en el otorgamiento de crédito a grandes terratenientes, a comerciantes, especuladores, y aún a sus propios accionistas y administradores sin la suficiente garantía; violaciones a los mínimos que se debían mantener en el capital y en la reserva metálica y otros defectos se intentaron corregir con la promulgación en 1908 de diversos ordenamientos que concedieron un año de plazo a las instituciones para que procuraran una mayor recuperación de sus carteras vencidas y se desprendieran de activos inmovilizados; otro objetivo fue el de suprimir paulatinamente la multiplicidad de instituciones emisoras.

La relación directa que mantuvo el gobierno con la banca fue a través del contrato que suscribió con el Banco Nacional

de México, obligándosele al banco a abrirle una cuenta corriente al gobierno por cuatro millones de pesos, ampliándose a partir de 1884 de 6 a 8 anuales; el gobierno se valió del banco - para todo el movimiento de sus fondos, cambios, manejo y colocación de la deuda, cobro de algunos impuestos, etc., y en com pensación el banco tenía derecho de preferencia para todas las operaciones financieras del gobierno.

Después de las grandes crisis de la plata a nivel mundial que repercutieron en nuestro país, aunada a la creciente deuda externa llevó a expresar al Secretario de Hacienda, José Yves Limantour que "el punto capital de todo son los bancos, porque ninguna rama de actividad económica permite tanto como ésta, - dominar la situación general de un país nuevo como México, que no conoce del ahorro y, por consiguiente, carece de capitales acumulados". Así, se puede condensar lo que los bancos ocasionaron con tanto poder y prerrogativas, es decir, hubo una fuer te concentración y centralización del capital monetario de una sociedad, más el poder emitir moneda y de controlar y canalizar el crédito, confirieron un enorme poder económico y político a los propietarios o administradores de esas instituciones. La - dirección e iniciativa en todos los bancos, se concentraron en tre un reducido número de financieros que, por encima de la apa riencia de control meticoloso por parte del Estado de las operaciones bancarias, eran ellos quienes tomaban las decisiones finales.

Dentro de la era del presidente Porfirio Díaz se dio un gran auge en la banca mexicana con una amplia participación extranjera y una regulación muy flexible, tanto que las consecuencias no tardaron en reflejarse en las crisis del fin de siglo- todos esos problemas derivados del abuso de los capitales extranjeros al solicitar cada día más concesiones al gobierno, orillaron al país a una gran crisis que poco tardó en derivar en la Revolución; por mucho que se haya tratado de evitar lo anterior mediante medidas radicales, esto era demasiado tarde, todos se quisieron proteger mediante cualquier artimaña y no hicieron caso de momento a los lineamientos señalados por el Secretario de Hacienda de la época.

Después de la Revolución y partiendo del orden establecido y con la experiencia de la actividad bancaria del siglo pasado y durante el mismo movimiento armado, se pensó en la creación de un Banco Central que se encargaría de la emisión de billetes para todo el país; asimismo, para empezar a estructurar una política económica nacional, era necesario de principio unificar una sola emisión de dinero y entonces sí tomar de frente el control político-económico del país, invitando de nueva cuenta al capital externo para invertir en todos los rubros del desarrollo.

Este concepto lo concretizó la nueva Constitución de 1917 con el presidente Venustiano Carranza, mencionando la creación de un Banco de Emisión Unico, fortaleciéndose al Estado como nunca, siendo este el momento adecuado para tomar todo el con-

trol estructural de la Nación.

Siendo presidente Plutarco Elías Calles, instala en la Secretaría de Hacienda a Alberto J. Pani y a Manuel Gómez Morín, quienes dan a conocer el 7 de enero de 1925 la nueva Ley General de Instituciones de Crédito que reformó a la de 1897, fundando el día 12 la Comisión Nacional Bancaria; poco después el propio Gómez Morín explicaría la filosofía económica del régimen:

"Después de tantos años de depresión económica, después de haber sufrido las consecuencias de una economía manejada sin concierto, la República empieza a ver claro su porvenir económico. La estabilización de un régimen político, la posibilidad de que este régimen organice una economía en 7 meses es ya más importante que lo que el otro régimen organizara en 30 años, la eficacia con que esa economía se empleará en unos cuantos días más para fundar el crédito público en México, las indiscutibles ventajas que se seguirán en el desarrollo del mercado de los productos nacionales con derecho de que haya una institución que organice y controle el crédito, todo esto nos autoriza para pensar que México está en una nueva era de prosperidad económica". (19)

El primero de septiembre de 1925 se funda el Banco de México como banco único de emisión, comenzando a operar en medio

---

(19) KRAUZE, Enrique. Plutarco Elías Calles. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

de la suspicacia general, con muy pocos bancos asociados, acusado por el recelo de la mayoría de las instituciones bancarias de la República; su presidente del Consejo de Administración, el Lic. Gómez Morín, optó por una política conservadora, emitiendo cantidades muy reducidas de billetes, admitió que el Banco operase por un tiempo como un banco comercial más, fortaleciendo su crédito y persuadiendo poco a poco a los otros bancos de la ventaja de la asociación.

Siendo Director del Banco de México, Calles promulga tres reformas bancarias, que incluye en 1931 la nueva Ley General de Instituciones de Crédito, mediante la cual el Banco de México se convierte en un verdadero banco central; en 1932 se expone la Ley Monetaria que establecía la sustitución de metálico por billetes; en el mismo año la Ley del Banco de México establecía la circulación monetaria para el público y forzosa para los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, también mencionaba la convertibilidad total en monedas de plata y oro o divisas, operaciones de redescuento, cámara de compensación, la promoción de futuros bancos privados, la tasa de interés y cambios sobre el exterior, servicios de la tesorería, depósitos que deben constituir Bancos asociados (encaje legal) y la reorganización y supervisión de la Comisión Nacional Bancaria.

Ante la imperiosa necesidad de desarrollar los diversos sectores de la economía y por el poco interés de los particulares de invertir y crear bancos de desarrollo, el gobierno tuvo que tomar la iniciativa creando una banca oficial que se encarga-

ría de promover todas las ramas de producción para alcanzar un desarrollo integral; el primero fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola fundado por Calles en 1926, en 1933 se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y la Nacional Financiera; en 1935 se funda el Banco Nacional de Crédito Ejidal; en 1936 los Almacenes Nacionales de Depósito (ya desaparecidos); en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior, y en 1938 la Unión Nacional de Productores de Azúcar; en 1943 el Banco de Pequeño Comercio del Distrito Federal; en 1944 el Banco Nacional de Fomento Cooperativo; en 1947 el Banco Nacional del Ejército y el Banco Nacional Cinematográfico; en 1953 la Financiera Nacional Azucarera y el Banco Nacional de Transportes.

Con todas estas instituciones se fomenta el desarrollo de un sistema de economía mixta, en la cual, la banca oficial capturaría principalmente recursos del exterior y la privada los internos; en la década de los cincuentas y sesentas se desarrolló un sistema de banca privada especializada, es decir, de depósito, de ahorro, financieras, hipotecarias, capitalizadoras, fiduciarias y de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, constituyéndose seis grandes grupos:

- 1). Bancomer, con un banco en el centro y 28 locales, financiera, hipotecaria y compañía de seguros.

- 2). Banamex, con seis bancos de depósito y ahorro, dos financieras y una hipotecaria.

- 3). Banco de Londres y México, y la Compañía General de

Aceptaciones con tres bancos de depósito en el D.F., tres en Jalisco y Chihuahua y tres financieras.

4). Banco Internacional, con 28 bancos de depósito, cuatro financieras y una hipotecaria.

5). Banco Mexicano, con 11 bancos de depósitos y dos financieras, entre ellas: la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial.

6). Banco Comercial Mexicano en Chihuahua, con cuatro bancos de depósito, dos financieras y una hipotecaria.

Para esta época se consolidan los tres organismos reguladores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiéndole el establecer las bases jurídico-administrativas que permiten al Estado adecuar la estructura, organización y funcionamiento del sistema bancario mexicano, orientado por los principios de la rectoría económica del Estado, economía mixta y planeación democrática; se encarga de la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito, objetivos, organización, funcionamiento, actividades y operación.

El Banco de México, además de las funciones de Banco Central, en cuanto al manejo del flujo de caja de la Tesorería de la Federación, del servicio de la deuda interna y externa, y guardián de las reservas internacionales del país, en el ámbito bancario es prestamista de última instancia de los bancos y le corresponde fijar las tasas de interés, comisiones, premios descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás

características de las operaciones con oro, plata y divisas; - las medidas que dicta el Banco de México, en este ámbito, se sujetarán a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y a los lineamientos de política monetaria y crediticia que determina la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros tiene facultades de inspección y vigilancia respecto al cumplimiento de la ley, ordenamientos, reglamentación de artículos de la ley y sus funciones son de carácter preventivo y correctivo; fija reglas de contabilidad y se encarga de vigilar y actualizar el catálogo de cuentas de las operaciones bancarias; este organismo des concentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobra cuotas de inspección a los bancos, a fin de hacer frente a parte de sus necesidades de su operación.

La actuación de los seis grandes grupos bancarios logra su destacada aportación al desarrollo del sistema bancario, es de cir, la banca de depósito y ahorro para las transacciones a cor to plazo y es la primera en establecer la confiabilidad del nu vo sistema y cubren rápidamente las más importantes plazas del territorio; los buenos financieros con garantía de recompra, - apoyan aún más la confianza en el manejo del ahorro de la comu nidad y constituyeron un válido y estimulante instrumento de - captación, después se cambiarían los hábitos de ahorro sobre - todo de los grandes inversionistas, creándose un auténtico mer cado de valores, pero sólo de renta fija. Comienzan los grupos

financieros, aprovechando su amplia red de ventanillas, ajuste de tasas de interés y plazos, basados en un sistema libre de cambios.

En esta etapa queda en duda la operación de la banca sobre bases sanas prácticas bancarias, ya que adquirieron el poder y el control accionario, o a través de los Consejos de Administración de empresas que, a fin de cuentas fueron los que recibieron un apoyo preferencial de la banca privada, desprotegiendo a otras empresas eficientes, pero que no podían controlar.

El diseño de la banca múltiple, permitió la despiramidación de capitales de la banca, y por lo tanto, la inyección de recursos frescos a la economía que permitieron un elevado crecimiento en la producción industrial, el comercio y los servicios.

### **3.2.2 Retiro de la Concesión a los particulares.**

Este hecho se llevó a cabo para justificar la debacle económica que atravesaba el país y que había pasado por mucho al gobierno que trató de justificar su acción al considerar a los banqueros como los provocadores de la fuga de divisas de que sufrió el país durante el gobierno del Lic. López Portillo; pero hubo varios motivos.

Una mala conducción de la política económica como el incremento en el gasto público, el sobreendeudamiento, acciones

populistas, inflación en crecimiento constante y la baja en los precios de petróleo y la constante intervención del Estado en todas las ramas de la producción, un notorio desajuste en la balanza de pagos, tasas de interés altas dando lugar a restricciones del crédito provocaron un ambiente de incertidumbre que provocó la huída de los capitales del país al extranjero y por consiguiente desencadenó la peor crisis económica en este siglo ya que todos estos hechos no pudieron ser absorbidos en un corto plazo de tiempo.

Lo anterior, en combinación con la crisis mundial ocasionada por la caída de los precios de petróleo, provocó que en el último informe de gobierno del primero de septiembre de 1982, el presidente López Portillo tomara la decisión de "nacionalizar la banca", justificándose en responsabilizar de la fuga de capitales a los banqueros privados.

Desde el punto de vista jurídico, la expropiación de los bancos constituyó una violación flagrante al orden constitucional, en el juego semántico, se habló equivocadamente de nacionalización de la banca; la banca ya era nacional, pues pertenecía a nacionales, a mexicanos, la banca nacional se estatizó y a la extranjera no se le tocó. El mismo presidente, consciente de su anticonstitucionalidad, posteriormente modificó el artículo 28 para convertir en constitucional lo que era inconstitucional; para hablar de un estado de derecho, los gobernantes - deben limitar sus acciones a lo marcado en la ley, en la Constitución, y no actuar y luego reformar para justificar lo violado.

El artículo 28 constitucional anterior a la estatización bancaria decía:

"Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".

En cuanto a los bancos es todo lo que refería; toda la redacción fue cambiada en su orden, agregando varios párrafos en los que daba la completa intervención estatal en varios rubros así este artículo después de la estatización contempló el siguiente párrafo:

"Art. 28.- ...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 del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio

público de banca y crédito no será objeto de concesión a los particulares".

Si comparamos ambos artículos, éstos son completamente distintos ya que el último incluye la denominación de áreas estratégicas, asimismo habla de regular los precios máximos en objetos necesarios para la "economía nacional o el consumo popular"; habla del otorgamiento de conceciones en la prestación de servicios públicos, así como del otorgamiento de subsidios. En general, se amplian las facultades de participación e intervención estatal en casi todos los rubros de la economía.

En 1975, había en México 243 instituciones bancarias privadas y mixtas, y para 1982 quedaban sesenta de las que treinta y cinco eran bancos múltiples, doce de depósito, seis financieras y uno hipotecario; el ideal de las autoridades que regulaban esta actividad era que hubiese una competencia activa entre bancos de similares dimensiones, es decir, buscaban la especialización funcional y geográfica de los bancos múltiples, así como reducir el número de instituciones a través de fusiones.

Las autoridades, a pesar de sus deseos de que hubiese fusiones para reducir el número de bancos exigían requisitos muy estrictos, tales como "en que éstas constituyeran una buena aportación al funcionamiento del sistema, que se fortaleciese el sistema administrativo de la nueva institución; que se crease una entidad cuya estructura de pasivos fuese cercana a la

media del sistema; que los campos de acción de las instituciones que se fusionasen fuesen complementarios en materia de cobertura geográfica; que contribuyeran a los estados para que contasen con penetración del sistema bancario y que la institución resultante de la fusión fuese un factor positivo para la sana diversificación de riesgos, tanto por la especialización que hubiese adquirido como por la cobertura geográfica". (20)

En cuanto a la banca de desarrollo hubo cambios y evolución, destacándose el hecho de que se facultó a todos sus integrantes para que, previas reformas a sus leyes geográficas, operaran como bancas múltiples, dotándolos así de un elemento competitivo frente a los privados, especialmente en materia de ahorro interno; en sectores oficiales existió el deseo de que el número de bancos estatales oficiales se redujeran, pero lo que más hubo realmente, fue cierta evolución secundaria, con cambios de nombre y la transformación formal de algunas en banca múltiple.

Las instituciones que arribaron al 31 de agosto de 1982 y que estaban en operación fueron:

**En Banca Múltiple:**

Actibanco Guadalajara, S.A.

Banca Confía, S.A.

Banca Cremi, S.A.

Banca de Provincias, S.A.

---

(20) MARQUEZ, Javier. La Banca Mexicana. Septiembre de 1982-junio de 1985. CEMLA. México, D.F., 1987.

Banca Promex, S.A.  
Banca Serffin, S.A.  
Bancam, S.A.  
Banco Aboumrad, S.A.  
Banco BCH, S.A.  
Banco Continental, S.A.  
Banco de Crédito y Servicio, S.A.  
Banco de Oriente, S.A.  
Banco del Atlántico, S.A.  
Banco del centro, S.A.  
Banco del Noroeste, S.A.  
Banco Ganadero, S.A.  
Banco Internacional, S.A.  
Banco Latino, S.A.  
Banco Longoria, S.A.  
Banco Mercantil de Monterrey, S.A.  
Banco Monterrey, S.A.  
Banco Nacional de México, S.A.  
Banco Occidental de México, S.A.  
Banco Popular, S.A.  
Banco Regional del Norte, S.A.  
Banco Sofimex, S.A.  
Bancomer, S.A.

Banpaís, S.A.

Crédito Mexicano, S.A.

Multibanco Comermex, S.A.

Multibanco Mercantil de México, S.A.

Banco Mexicano Somex, S.A.

Probanca Norte, S.A.

Unibanco, S.A.

**En Banca Especializada:**

Banco Azteca, S.A.

Banco Comercial del Norte, S.A.

Banco de Comercio, S.A.

Banco de Tuxpan, S.A.

Banco del Interior, S.A.

Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.

Banco Panamericano, S.A.

Banco Provincial de Sinaloa, S.A.

Banco Provincial del Norte, S.A.

Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.

Banco Regional del Pacífico, S.A.

Corporación Financiera, S.A.

Financiera Crédito de Monterrey, S.A.

Financiera de Crédito Mercantil, S.A.

Financiera de Industria y Construcciones, S.A.

Financiera de León, S.A.

Financiera del Noroeste, S.A.

Financiera Industrial y Agrícola, S.A.

Promoción y Fomento, S.A.

Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.

Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.

Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.

Banco Comercial Capitalizadora, S.A.

Banco General de Capitalización, S.A.

Banco Popular de Edificación y Ahorro, S.A.

Hipotecaria del Interior, S.A.

A principios de septiembre de 1982 se presentó una iniciativa de la nueva ley orgánica del Banco de México en el que se señala que no puede aceptarse su utilización como un abuso de derecho, utilizando las divisas en forma especulativa en detrimento de terceros o de la sociedad en general. Los detalles principales que emanaron fueron la transformación del Banco de México, S.A. en Banco de México, que es un organismo público - descentralizado de la administración pública federal; sustituyó al Consejo de Administración por una Junta de Gobierno compuesta por nueve miembros propietarios con sus suplentes y de la que el secretario de Hacienda y Crédito Público sería miembro propietario y presidente; la Comisión de Cambios y Valores recibe el encargo adicional de decidir el tipo o tipos de cambio a que hayan de realizarse las operaciones en divisas den

tro de la República; y que, el Banco de México recibe el encargo de aplicar las disposiciones sobre control de cambios dictados por decretos del Ejecutivo Federal.

Queda aprobada la nueva ley el 21 de diciembre de 1984 teniendo como punto trascendente el esfuerzo por subsanar la deficiencia de no contener disposiciones que limitasen de manera adecuada la cuantía del financiamiento que pudiese contener el Banco de México; asimismo, reúne las múltiples normas respecto a la regulación del crédito y sus cambios, concentrándose con esto las facultades de la emisión y circulación monetaria con las de la regulación del crédito.

Con esta primera gran reforma que se dio en el gobierno del presidente de la Madrid, se empezó a transformar todo nuestro sistema financiero, que aunque en forma precipitada tuvo y buscó un mejor sustento con los cambios a las diversas leyes que la regulaban, principalmente la concerniente a la banca central adecuándola a la situación que atravesaba el país.

### **3.2.3 La Banca como Sociedad Nacional de Crédito.**

El seis de septiembre de 1982 se publica el decreto que dispone que las instituciones de crédito operen con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito (S.N.C.), instruyéndose a la propia Secretaría de Hacienda para que con el auxilio del Comité Técnico Consultivo pusiera oportunamente a consideración del Ejecutivo Federal la transformación de esas institu

ciones en organismos públicos descentralizados.

A este decreto, sigue la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 30 de diciembre de 1982, persistiendo en su exposición de motivos el entusiasmo gubernamental por sus esperados efectos sobre la rectoría del Estado sobre la economía, su capacidad para impulsarla con vigor y su decidida orientación social; los objetivos eran:

a) contribuir, mediante el financiamiento al desarrollo nacional, independiente, equilibrado y autosostenido del país y a la creciente generación de empleo;

b) integrar el sistema bancario nacional en el sistema nacional de planeación;

c) apoyar la descentralización y el desarrollo regional equilibrado;

d) fomentar el ahorro y su permanencia mediante instrumentos al alcance de los pequeños ahorradores con rendimientos atractivos y justos;

e) canalizar el financiamiento a los sectores y áreas prioritarias, evitando su concentración y abatiendo costos de intermediarios;

f) apoyar el mercado de capitales y la creación de instrumentos financieros de largo plazo;

g) salvaguardar escrupulosamente el ahorro del público dán dole mayor transparencia a su operación; y

h) contribuir al programa inmediato de reordenamiento económico, apoyando la recuperación del aparato productivo y los cambios estructurales que la economía requiere.

Estos objetivos aparecen con los siguientes en el artículo cuarto de la ley:

a) facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito;

b) establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de recursos presupuestales del erario público y los correspondientes a los recursos crediticios de la institución; y .

c) promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

Cada institución mantendría su autonomía de gestión dentro del marco establecido por la ley; según el artículo cinco, formularían anualmente sus programas financieros y presupuestos generales, de gastos o inversiones y las estimaciones de ingresos y todo ello deberá someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la forma y tiempo que ésta indique, sin perjuicio de que el Consejo Directivo dirigirá la Sociedad en base a políticas, lineamientos y prioridades establecidas por el Ejecutivo Federal.

El artículo nueve de esta ley, establece que la Sociedad Nacional de Crédito contará con un capital representado por Cer

tificados nominativos que se denominarán Certificados de Aportación Patrimonial (C.A.P.) que serán títulos de crédito y se registrarán por las disposiciones aplicables a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; estos certificados se dividen en dos series: La "A" que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal y que representa el 66% del total, y la serie "B", que podrá ser suscrita por el propio Gobierno Federal, en entidades paraestatales, gobiernos de entidades federativas, municipales, los usuarios de la banca y sus propios trabajadores y que representa el 34% restante; quedan excluidas de la última serie los extranjeros y las sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros.

Los certificados darán a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la sociedad emisora y, en su caso en la cuota de liquidación; las de la serie "B" dan, además, - derecho a:

- a) participar en la designación de los miembros del Consejo Directivo;
- b) integrar la Comisión Consultiva; y
- c) adquirir en igualdad de condiciones y proporción al número de sus certificados los que se emitan en caso de aumento de capital.

Según el artículo 16 ninguna persona física o moral podrá adquirir certificados de la serie "B" por más del uno por ciento del capital de la sociedad.

La administración de las Sociedades Nacionales de Crédito estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General. El Consejo Directivo estará integrado por un número impar de miembros, no inferior a nueve ni superior a veintiuno, de los que las dos terceras partes serán en representación de los Certificados de Aportación Patrimonial serie "A" y serán designados por el Ejecutivo Federal y, los de la serie "B" serán elegidos de acuerdo a las bases de carácter general fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procurando una adecuada participación regional y de los distintos sectores; los consejeros serie "A" durarán en sus cargos hasta ser removidos por el Ejecutivo Federal, y los demás durante cinco años.

Esta ley de 1982 fue sustituida por la nueva Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito del 27 de diciembre de 1984; lo básico en esta reforma fue desligar de las instituciones de crédito a los intermediarios financieros no bancarios para propiciar el desenvolvimiento de éstos; las distintas entidades del sistema financiero, bancarias y no bancarias, públicas y privadas, operarían en forma complementaria y deberían desarrollarse de manera armónica; asimismo, se señala que la banca múltiple sigue constituyendo el centro de la actividad financiera y debe convertirse en activo promotor del cambio estructural; entre los diferentes componentes del sistema de Sociedades Nacionales de Crédito debía haber una sana competencia y racionalizar su número a través de las fusiones.

El artículo dos define que serán Sociedades Nacionales de Crédito tanto los bancos múltiples como las instituciones de banca de desarrollo y el tres señala sus objetivos que son los siguientes:

- a) fomento al ahorro;
- b) acceso al público a los servicios de banca y crédito;
- c) canalización eficiente de los recursos financieros;
- d) participación en los mercados financieros internacionales;
- e) desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional;
- f) competencia sana entre las instituciones de banca múltiple; y
- g) promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo, en las respectivas Leyes Orgánicas.

El resto de la nueva ley menciona otros casos en los que las inversiones de los bancos múltiples en empresas no hacen que éstas se consideren de participación estatal; se crea el Fondo de Apoyo Preventivo a las instituciones de banca múltiple, tratando de proporcionar un contingente que los bancos podrían utilizar en caso de emergencia por escasez imprevista de liquidez; se concentran en la Subsecretaría de la Banca Nacional las funciones que con anterioridad se encontraban dividi-

das entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos direcciones generales; se cambia la denominación "instituciones de crédito privadas y mixtas" por la de "banca mixta y nacionalizada".

De las sesenta instituciones de crédito que habían sido - privadas y mixtas en operación en septiembre de 1982, quedaban 49, que era un número excesivo y que se debería reducir. Dentro de la clasificación de la banca múltiple, existían opiniones diversas respecto al número de bancos que debería haber, y se proponían de cuatro a cinco o de doce a catorce; en noviembre de 1982, un grupo de trabajo reunido por las autoridades - con objeto de hacer sugerencias respecto a la reorganización - del sistema financiero presentó dos alternativas de agrupamiento de los bancos:

- En la primera sólo quedaban seis bancos: Bancomer y Banamex con casi el veinticinco por ciento del mercado cada uno, y no fusionarían a ningún otro; Serfin, Comermex, Internacional y Somex fusionarían a todos los demás hasta tener, cada uno, de diez a doce por ciento del mercado y se ubicarían en - cuatro polos de desarrollo.

- Y la segunda alternativa, Bancomer y Banamex sólo tendrían el 20% del mercado cada uno, los demás serían diez o doce bancos y cada uno tendría cuando menos el 5%, es decir, los cuatro bancos de la primera alternativa fusionarían a varios - bancos y los seis a ocho restantes, serían bancos que tuvieran

presencia regional fuerte, y se integrarían como filiales a grupos bancarios, manteniendo su identidad.

El mismo grupo de trabajo presentó otra alternativa en dos etapas o fases, se comenzaba reduciendo por fusiones el número de instituciones a veinticuatro, para después, tras un lapso - que no se establece, reducirlos a nuevo grupos financieros.

En la primera fase, se fusionarían diferentes bancos o - instituciones especializadas, ya sea entre sí mismos, con el banco eje o con bancos regionales eficientes. En la segunda fase, el esquema propuesto de los nueve grupos financieros incorporarían a instituciones respetándose las relaciones patrimoniales y las fortalezas regionales de algunos bancos eje, lo - que permitiría la posibilidad de cambiar la residencia principal de los grupos a la de otra entidad de desarrollo regional en congruencia con los planes de descentralización.

Las fusiones decretadas en agosto de 1983 y dadas a conocer hasta marzo de 1985, limitaron el número de instituciones a 29, por fusión de 20 instituciones y en segunda etapa a 20, quedando en 19; la clasificación de estas fusiones fue en seis de cobertura nacional, ocho de ámbito multirregional y seis de circunscripción regional.

Los de cobertura nacional son: Banamex, Bancomer, Serfín, Comermex, Internacional y Mexicano Somex; los ocho de cobertura multirregional son: Banco del Atlántico, BCH, Banpaís, Cre-mi, Multibanco Mercantil de México, Bancreser, Confía y Crédi-

to Mexicano; los seis bancos de cobertura regional son: Noroeste, Mercantil de Monterrey, Promex, del Centro, de Oriente y Continental Ganadero.

El gran cambio que trajo la nacionalización de los bancos múltiples a su estructura interna se encuentra en una modificación radical de la constitución de sus órganos directivos y de los sistemas para elegirlos; se consideraba que su integración anterior, fruto de la estructura de la propiedad de su capital y otras influencias era responsable de la conducta de los bancos en la orientación de sus operaciones que indujo a la nacionalización; al evitarse tales influencias en la elección o designación de los órganos directivos de los bancos, también se podría modificar su conducta, en beneficio del progreso ordenado del país.

La queja contra la conducta de los bancos mexicanos no fue improvisada en el momento de la estatización; en esencia, se les acusaba de estar excesivamente ligados a grupos empresariales y a empresas concretas, respecto de las cuales tenían incluso situaciones de dependencia, alegándose que la consecuencia de ello había sido una concentración excesiva, indebida, del crédito en pocos prestatarios, en perjuicio de los menores reforzando la tendencia a la distribución del ingreso y la riqueza. Evitar la concentración del crédito en favor de unos cuantos influyentes en los bancos era la razón básica tras la

prohibición de que existieran ligas entre ellos y las compañías de seguros, afianzadoras, casas de bolsa o sociedades de inversión.

En México se habían superado muchas limitaciones que hicieron algo aceptable los bancos de grupos industriales; pero como siempre, lo malo predominaba y en este caso sobresalía que con la presencia de grupos industriales con sus bancos, se dificultaba el buen funcionamiento del mercado de capitales, que eran indispensables para el desarrollo deseado, sin un mercado de capitales eficaz, se carece de un mecanismo que garantice que el capital vaya a donde su productividad marginal mayor; - asimismo, se criticó que la sola presencia de tales grupos con privilegios financieros propiciaran la concentración de la riqueza y el ingreso en pocas manos.

Por lo anterior, existió antes del retiro de la concesión la sugerencia de forzar la separación de los bancos y los grupos industriales propiciando la aparición de más intermediarios financieros para que tanto los ahorradores como los inversionistas tuvieran mayor opción; en cualquier caso, la estatización liquidó el problema de los bancos de grupo, pero no afectó el de las ligas estrechas entre bancos y empresas; en su momento los bancos se presionaron por sostener empresas en dificultades por razones bancarias y sociales. La ruptura de esas ligas dejaría desabastecidas a las empresas que tendrían dificultad en encontrar otras fuentes de financiamiento con conse-

cuencias para la producción y el empleo y privaría a los bancos de sus mejores clientes por razón de recursos.

Otro de los resultados de la estatización, es que algunos bancos cuentan con Consejos Ejecutivos Regionales y otros con Consejos Consultivos; los primeros responden al deseo de no desligar de los bancos resultantes de una fusión a los miembros de los Consejos de Administración de instituciones fusionadas a la conveniencia de que los empresarios locales involucrados se sigan considerando parte del nuevo banco múltiple; los segundos pretenden ampliar aún más la presencia de los empresarios en la vida de las instituciones.

Los Consejos Ejecutivos Regionales apoyan las labores de los bancos por medio de su participación en comités de crédito y de cartera vencida, a nivel regional, y también cooperan en ellos promoviendo en los medios económicos en los que se desenvuelven los proyectos y los servicios bancarios y auxiliares de crédito de que dispongan.

Los bancos nacionalizados no huyeron de la posible influencia que las empresas pudieran ejercer respecto a la orientación de su financiamiento, y que las autoridades no tuvieran; no hubo pues, una actuación fistinta de las Direcciones de estos bancos, cuando eran privados o mixtos; las circunstancias del país no eran las propicias para que hubieran cambios bruscamente en fin, los prestatarios siguieron siendo los mismos de antes.

### **3.2.4 Iniciativa del Ejecutivo Federal para la Reprivatización de la Banca.**

Este anuncio fue dado a conocer en el mes de mayo de 1990 causando comentarios encontrados ocasionados por lo controvertido del tema, pero lo que en verdad se estaba haciendo era el corregir un error, recuperando la confianza en los medios financieros del país.

Esta decisión se desprende de la interpretación del capítulo quinto del Plan Nacional de Desarrollo, titulado "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios".

En la introducción a este apartado, dentro del subrayado: "Las metas" se señalaba que para la consecución de los objetivos de mejoría económica se necesita una "promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera", lo anterior en virtud de que toda actividad económica requiere de inversión y la única forma de otorgarse el crédito es fomentando la captación de recursos a través de los agentes plenamente capacitados para realizar la promoción.

En las Líneas Generales y de Estrategia para la Política Económica General son señalados la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. La estabilización continua de la economía se refiere a la estabili-

dad como el constante esfuerzo para fortalecer y mantener el equilibrio; en cuanto a la disponibilidad de recursos se pretende su ampliación constante para asegurar el crecimiento económico sostenido; la modernización es un proceso continuo para adaptar las estructuras a las condiciones específicas que atraviesa el país para que contribuya mejor a la consecución de los objetivos. Para el mantenimiento de la estabilidad se aplica una política monetaria, financiera y crediticia que propicien un crecimiento de los agregados monetarios compatibles con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortaleza del ahorro interno y también con una intermediación financiera eficiente.

Asimismo, se señala que: "... el sano desempeño de las finanzas públicas contribuirá a una evolución de los agregados monetarios y financieros compatibles con la estabilidad; el financiamiento del sector público se apoyará más en la colocación de valores gubernamentales en el mercado que en el uso de crédito directo del Banco de México, con el propósito de que la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad".

Señala el mismo capítulo un párrafo que bien puede ser el antecedente al anuncio de mayo.

"... Para apoyar el crecimiento sin inflación, los mercados financieros propiciarán una generación y retención interna del ahorro a tono con las demandas de inversión derivadas del

propio crecimiento de la actividad económica. Para estimular el fortalecimiento del ahorro y su permanencia en la economía nacional, se continuará LA MODERNIZACION A FONDO DEL SISTEMA FINANCIERO".

Entre los postulados de la modernización del sistema financiero nacional, está el fortalecimiento del ahorro interno, y la recuperación de la actividad económica, requiriéndose de nuevos instrumentos financieros, las tasas de interés de éstos deberán otorgar rendimientos adecuados y competitivos con las del exterior, fortaleciéndose el ahorro público y alentando el ahorro privado interno con la creación de condiciones adecuadas para su generación e inversión productiva.

Por su importancia dentro de este trabajo, es necesario transcribir el subcapítulo del Plan Nacional de Desarrollo referente a la "Modernización Financiera", en el cual da sus puntos de vista respecto al comportamiento de la actividad bancaria en el sector productivo del país.

"En décadas pasadas, el sistema bancario era prácticamente la única opción para la intermediación financiera. Los demás intermediarios no habían cobrado la importancia que tienen en la actualidad y que seguirá incrementándose en el futuro. - Asimismo, los mercados financieros del mundo no habían alcanzado la integración que de manera acelerada se produjo en los últimos años. Esa situación de virtual oligopolio del sistema bancario permitía extraer, mediante regulaciones administrativas,

crédito relativamente barato para financiar al sector público, y canalizar crédito subsidiario a determinados sectores. Este crédito bancario tenía como contrapartida el encarecimiento del crédito a los sectores no subsidiados".

"Al aparecer e incrementarse la competencia financiera interna y externa el mantenimiento de regulaciones poco flexibles en materia de tasas de interés pasivas propició la caída de la captación bancaria".

"En las circunstancias señaladas en los párrafos anteriores, los ahorradores y los demandantes de crédito recorrieron cada vez en mayor medida a otros intermediarios para evadir el impuesto de facto que las regulaciones a la banca les imponían. Sujetar a los demás intermediarios a regulaciones similares a los de esta última no era la respuesta adecuada, tanto por la creciente vinculación de los mercados financieros mundiales, como por la posibilidad por parte del público de recurrir a los mercados informales de ahorro y crédito. De hecho, muchos ahorradores prefirieron transferir sus recursos al exterior; pero aun en ausencia de vinculación formal o informal con los mercados financieros externos, la regulación excesiva hubiera tenido costos crecientes por la ineficiencia de la intermediación no institucional y mal organizada que se hubiera desarrollado, como de hecho sucedió en alguna medida".

"Para contrarrestar estos efectos, se incrementó la remuneración a la banca comercial por los encajes y depósitos que

así como por el crédito que obligatoriamente debía otorgar al Gobierno Federal y a otras entidades. El crédito barato ya no fue subsidiado de manera importante con el encarecimiento del crédito libre. Pero, por otra parte, la reducción de la captación bancaria tradicional, resultante de la regulación de las tasas pasivas a niveles artificialmente bajos, implicó la contracción y virtual desaparición del financiamiento proveniente de dicha captación, incluso del obligatorio".

"La modernización del país requiere no sólo un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo moderno, que apoye y promueva la productividad y la competitividad de la economía. La rápida evolución de las condiciones en los mercados financieros internos y externos, productos de la mayor integración económica mundial y de los cambios técnicos y tecnológicos en la intermediación financiera, condujo el operativo de la modernización acelerada del sistema bancario".

"En estas condiciones, a partir de finales de 1988 se efectuaron modificaciones de trascendencia en la regulación financiera. Estas medidas están logrando que los bancos ajusten con flexibilidad los términos de sus separaciones a las cambiantes situaciones del mercado. Ello conducirá a un fortalecimiento de las instituciones formales de crédito y a una mayor permanencia del ahorro en el país, en la medida que el resto de la política económica contribuya también a estos objetivos. La menor dependencia del financiamiento al sector público con res-

pecto del crédito primario propiciará un mercado de obligaciones gubernamentales más concurrido y, por lo tanto, con mayor estabilidad en las tasas de interés".

"Las autoridades financieras del país dictaron medidas tendientes al obrar una mayor flexibilidad de las tasas de interés. También se hicieron adecuaciones a los regímenes de inversión obligatoria de la banca al uniformar los coeficientes de inversión de los distintos instrumentos. Todo ello tiene una profunda significación. El gobierno federal ha dejado de financiarse a través del sistema bancario y lo hace ahora directamente con el público a través de operaciones de mercado abierto. Estas, en consecuencia, serán el principal instrumento de la política monetaria. Esta política inducirá menores márgenes de la intermediación como resultado de la mayor competitividad tanto en operaciones activas como pasivas. Menores márgenes de intermediación son una manifestación de mayor eficiencia de la banca, en beneficio tanto de ahorradores como de usuarios de crédito".

"La estrategia de desarrollo requiere de una modernización financiera que responda a las nuevas condiciones económicas del país. El sistema financiero en sus distintas modalidades, instituciones e instrumentos, tiene la responsabilidad de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional, así como canalizar con eficiencia y oportunidad hacia el sistema producti

vo. De esta manera durante los próximos años se atenderá en especial a los siguientes propósitos:

- Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, ya que la viabilidad y eficiencia de cada institución serán fundamentales para que la banca múltiple enfrente con éxito el reto de un entorno financiero crecientemente competitivo, cambiante y tecnológicamente avanzado.

- Examinar cuidadosamente la reglamentación relativa a la banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercado de valores y otros intermediarios financieros, para garantizar el sano y eficiente funcionamiento de los mercados y el control del sistema con la autonomía de gestión y la flexibilidad necesarias para su crecimiento y adecuación a las nuevas condiciones económicas y financieras.

- Articular mejor las funciones del sistema bancario con los de los intermediarios financieros no bancarios; entre otras cosas se dotará a cada uno de ellos de los elementos legales y reglamentarios necesarios para su mejor desempeño en el ámbito de su competencia, y se promoverá una mayor complementariedad, evitando duplicidades.

- Ante la reducción de los "cajones" obligatorios de crédito, financiar el crédito selectivo con los recursos de los bancos y fideicomisos de fomento.

- Incrementar el beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa, con la reducción de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes, y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados; para disminuir costos de operación en la mayoría de las instituciones de fomento, desarrollo, operarán básicamente como banca de segundo piso.

- Modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente del mercado de valores, para permitir la flexibilidad de adaptación a las condiciones imperantes y evitar prácticas que lesionan los intereses del público.

- Lograr la consolidación de un mercado de capitales que apoya cada vez en mayor medida los requerimientos financieros de la inversión.

- Promover decididamente la actividad aseguradora y de otros intermediarios financieros no bancarios, como las afianzadoras, las arrendadoras, los almacenes generales de depósito y otros". (21)

Explica el mismo Plan Nacional de Desarrollo que la modernización económica implica un sector público más eficiente pa-

---

(21) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

ra atender los requerimientos e infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar alientan la actividad económica eficiente de los particulares, elimina inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas; una mayor y mejor educación; una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo; un uso adecuado y eficiente de tecnologías propias y externas de acuerdo con su rentabilidad y conveniencia, en suma, más productividad y más competitividad.

Es invariable que la idea de la reprivatización bancaria se hace al señalar la necesidad de modernizar todo el entorno financiero del país, comenzando por fomentar el ahorro interno, mismo que se da con la confianza de los particulares en las instituciones de crédito y en quienes las manejan; asimismo el gobierno reconoció la facultad del Estado para conducir a los bancos hacia un desarrollo global y fuerte que fuera capaz de resistir la competencia externa.

Si hay algo que caracteriza a este régimen, es su apego al estado de derecho, cambio que ha querido llevar a cabo, reforma previa que se realiza a la Constitución, Ley, Reglamento, etc., respetando la opinión del Congreso para llevarla a fin, primero hace el anuncio oficial de sus intenciones, presenta el proyecto, solicita su autorización e inmediatamente lleva el proceso; así en lo que respecta a la reprivatización se siguió el cauce legal.

### 3.2.4.1 Afectaciones Jurídicas en la Constitución.

El primer paso que tenía que darse para llevar a cabo este cambio era la reforma a los artículos correspondientes de nuestra Carta Magna, que como sabemos, en cuanto al servicio de banca y crédito se contemplaba en el artículo 28, relativo a los monopolios y a la actividad económica exclusiva del Estado, lo que preveía el párrafo quinto que a la letra decía:

"Art. 28.- ... 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 reglamentación, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

A partir del día 28 de junio de 1990, quedó derogado este párrafo; el siguiente artículo en ser reformado fue el 123 en su apartado "A", fracción XXXI, inciso "a" y que anteriormente señalaba:

"Art. 123.- ...

A...

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

a)...

22.- Servicios de banca y crédito..."

Asimismo, el apartado "B" en su fracción XIII bis también sufrió modificaciones ya que anteriormente comentaba:

"Art. 123.- ...

B...

XIII bis.- Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborables con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.."

Quedando como sigue:

"Art. 123.- ...

B...

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

Por lo que a partir de esta fecha queda plenamente reconocida la posibilidad de abrir a los particulares su participa-

ción en ese servicio regulando ese principio en todo lo concerniente a esta actividad, desapareciendo el monopolio, creando un sistema mixto incluso para el sistema de los trabajadores - de instituciones y de entidades de la Administración Pública - Federal, diferenciándose en lo mínimo en una misma actividad.

#### 3.2.4.2 La Nueva Ley Bancaria.

El día 28 de junio de 1990, fue enviada al Congreso de la Unión la iniciativa de esta ley que regula los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario del país, señalando en la exposición de motivos, que la integración del capital de las instituciones de Banca Múltiple persigue dos objetivos básicos:

- 1) Que los mexicanos detenten el control de los bancos.
- 2) Que exista una participación diversificada y lo suficientemente plural en el capital de la banca que impida fenómenos de concentración indeseable en la toma de decisiones en perjuicio tanto de las instituciones como de los usuarios del servicio.

Asimismo, plantea que la inversión de bancos en otras empresas es para evitar que las instituciones financieras mantengan una participación excesiva en este tipo de empresas que de darse, significaría riesgos en exceso y restaría objetividad y

transparencia en las decisiones de crédito.

La iniciativa propuso un régimen estricto para evitar las llamadas "operaciones de complacencia" que benefician a personas relacionadas directa o indirectamente con la propiedad, manejo o control del banco; limita la inversión en el capital de empresas industriales, comerciales o de servicios, y prohíbe - fenómenos de intermediación financiera irregular que afecten - los intereses del público; mantiene el secreto bancario, establece que no se modificarán las obligaciones laborales y fiscales, fija la obligación de que en los tres primeros años de operación, los bancos bajo su nueva modalidad no repartirán dividendos para consolidar su posición.

Las reformas propuestas establecen las regulaciones para la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento; el sano y equilibrado desarrollo de éstas y las medidas tendientes a proteger los intereses del público; se propone que los bancos múltiples adopten la figura de sociedad anónima y que los certificados de aportación patrimonial se sustituyan por acciones mediante la emisión de tres series:

La serie "A" que representará en todo tiempo 51% del capital y que podrán adquirir personas físicas mexicanas, el Gobierno Federal, los bancos de desarrollo, el Fondo de Protección al Ahorro y las sociedades controladoras de grupos financieros.

La serie "B" que podrían representar hasta 49% del capital y que podrán adquirir otras personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y los inversionistas institucionales como las sociedades de inversión.

La serie "C" que en su caso podría alcanzar hasta 30% del capital del banco, es susceptible de adquisición por parte de todas las personas ya señaladas, las demás personas morales mexicanas y los extranjeros, siempre que no sean gobiernos o dependencias oficiales.

Todas las acciones serán de igual y, dentro de cada serie conferirán los mismos derechos a sus tenedores, el Consejo de Administración a elección de los accionistas, lo integrarán oce o veintidos miembros; los de la serie "A" nombrarán a seis o doce y los de las series "B" y "C" a los cinco o seis restantes.

La conversión de los Certificados de Aportación Patrimonial en acciones se llevará a cabo en la fecha en que surta efecto la transformación de las Sociedades Nacionales de Crédito a Sociedades Anónimas conforme a lo siguiente:

- El 51% del capital de la institución, representado por los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "A" se canjearán por acciones de la serie "A".

- El 15% restante del capital de la institución, represen

tado por los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "A", así como la totalidad de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B" se convertirán en acciones de la serie "B".

- Las acciones que resultan de la conversión, deberán representar la misma participación del capital pagado que los Certificados de Aportación Patrimonial respectivos.

- Los derechos de los actores titulares de los Certificados de Aportación Patrimonial de serie "B", no se verán menguados por esta conversión, sino incrementados, por lo que toca a los derechos corporativos.

Al transformarse las instituciones de banca múltiple, éstas conservarán su misma personalidad jurídica y patrimonial, por lo que los bienes y derechos de que es titular la institución, así como sus obligaciones, incluyendo las de carácter la boral y fiscal, no tendrán modificación alguna.

Las operaciones que podrán desempeñar las nuevas instituciones de crédito se señalan en el artículo 46 y entre otras son:

- Recibir depósitos bancarios de dinero.
- Aceptar préstamos y créditos.
- Emitir bonos bancarios.
- Emitir obligaciones subordinadas.

- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.
- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- Operar con valores en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores.
- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o parte de intereses en las mismas.
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.
- Prestar servicios de cajas de seguridad, etc.

En el capítulo tercero sobre operaciones activas, se establece que para el otorgamiento de crédito, los bancos deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de esto, las relaciones que guarden entre sí dos distintos conceptos de estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que fueran necesarias.

El artículo 89 preve que se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los bancos - inviertan en títulos representativos del capital social de en-

tidades financieras del exterior; las instituciones de banca múltiple que no formen parte de grupos financieros podrán invertir en el capital social de organizaciones auxiliares de crédito e intermediarios financieros no bancarios, que no sean casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas.

El artículo 111 establece que serán sancionados con prisión de dos a diez años y con multas de quinientos a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente a quienes practiquen operaciones en contravención a quienes se faculta a operar el servicio de banca y crédito y a quienes capten recursos del público sin autorización oficial.

El artículo 114 señala que los empleados y funcionarios bancarios que con independencia de los cargos e intereses fijados por la institución, por sí o por interpósito persona, reciban indebidamente de los clientes algún beneficio como condición determinantes para celebrar cualquier operación, serán sancionados con prisión de tres meses a tres años y con multa de treinta a cincuenta veces el salario mínimo general vigente - cuando el monto del beneficio no exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el momento de cometerse el delito. Cuando exceda dicho monto serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de 500 a 50,000 veces el salario mínimo general vigente.

En el título sexto se habla de la protección de los intereses del público, estableciéndose en el artículo 117 que las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales, o a quienes tengan otorgado el poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidiere la autoridad judicial por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y las autoridades hacendarias federales para fines fiscales. Los empleados y funcionarios serán responsables por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en el caso de la revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se ocasionen.

En los artículos transitorios se consigna que el Ejecutivo Federal, en un plazo de 360 días, contados a partir de la vigencia de esta ley, expedirá los decretos mediante los cuales se transferirán las Sociedades Nacionales de Crédito en Sociedades Anónimas; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la forma o términos en que deberá llevarse a cabo la transformación, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, los Consejos Directivos someterán a la autorización de la dependencia los acuerdos de transformación que deberán contener los estados financieros de los bancos, las bases para realizar el canje de los Certificados -

de Aportación Patrimonial por acciones, y los acuerdos de transformación se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de alta circulación. Preve que los acreedores de las Sociedades Nacionales de Crédito, no podrán oponerse a la transformación de los bancos y los titulares de la serie "B" tendrán derecho a separarse de la sociedad y obtener el reembolso de sus títulos a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el Consejo directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.

En cuanto hace a la presencia de la banca extranjera en el país, el Congreso estimó conveniente que se retome la disposición prevista en la Ley Bancaria de 1941 a fin de establecer sucursales de instituciones de crédito del exterior, las cuales podrán celebrar única y exclusivamente operaciones con residentes fuera del país; el texto legislativo aclara que las sucursales de los bancos extranjeros no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación que requiera de autorización del Gobierno Federal.

Se otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad discrecional para conceder autorizaciones para crear y operar instituciones de Banca Múltiple, en virtud de la gran importancia que representa la prestación del servicio bancario, en función de la tutela de los intereses de los usuarios; se obliga a la Comisión Nacional Bancaria a poner en co-

nocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los casos en los que por alguna circunstancia pudiera ser necesario que el Ejecutivo procediera a remover o suspender al director general de una institución de banca de desarrollo.

El día 14 de julio de 1990 la Ley General de Instituciones de Crédito fue aprobada por la Cámara de Senadores.

Al dejar señaladas las limitaciones a particulares en las diversas áreas de participación en el nuevo sistema, queda en claro el no querer repetir la experiencia anterior, cambiándose el término de concesión por el de autorización discrecional creándose incertidumbre jurídica, dejando al funcionario en turno toda la responsabilidad por lo que se deben dejar los requisitos en claro.

En cuanto a la propiedad individual de acciones, lo correcto es que no existan límites, ya que serán las necesidades de mercado y la capacidad de inversionistas los que deben decidir la participación de cada ciudadano en el capital del banco; la misma ley ejerce un control estricto en todo momento, a tal grado de llegar a requerir la aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria para que puedan ser nombrados por los nuevos dueños, a los consejeros, comisarios, director general y a los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior al director.

### 3.2.4.3 Sistema para llevar a cabo la Reprivatización Bancaria.

El día 13 de agosto de 1990 se inició la VI Reunión Bancaria, manifestándose en el discurso inaugural, pronunciado por el presidente Salinas, los lineamientos que se llevarían a cabo para la desincorporación de las instituciones bancarias así como las políticas para concluirla; entre otras cosas se señaló que la venta de los activos bancarios del estado se recurrirá a los mecanismos de calificación para subasta pública y también de paquetes accionarios por medio del mercado de valores.

Asimismo, señaló que este procedimiento de venta, debe responder a estimular la más amplia participación posible en su compra y aumentar su capitalización, eficiencia y competitividad de las nuevas sociedades anónimas; continuó que esto debería atender a los criterios públicos que aseguren que la venta tiene un valor justo, participación diversificada, controlada por mexicanos, manejada por profesionales de actitud y solvencia moral y que valore los proyectos de cobertura y arraigo regional.

Bajo los lineamientos anteriores, el 5 de septiembre de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito instituciones de banca múltiple y crea el Comité de Desincorpo

ración Bancaria.

Quedó establecido que el proceso de desincorporación deberá conjugar equidad y eficiencia en sus resultados y ser conducida con claridad, transparencia y celeridad, siendo esta la base para conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo con participación plural y diversificado en el capital de los bancos; un sistema en el que se vinculen la calidad moral y la aptitud de la administración de cada una de sus entidades.

Con estos antecedentes, se publican y se dan a conocer el día 25 de septiembre de 1990 las "Bases Generales de Desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito", así como el "Procedimiento de Registro y Autorización de Interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal".

Las Bases Generales se dividen en ocho partes:

- I. Principios Fundamentales.
- II. Comité de Desincorporación Bancaria.
- III. Etapas del proceso.
- IV. Valuación de las Instituciones.
- V. Registro y Autorización de Posibles Adquirentes.
- VI. Enajenación.
- VII. Modificaciones.

### VIII. Consultas.

I.- Principios Fundamentales: éstos fueron señalados por el Presidente de la República con la finalidad de normar el procedimiento de desincorporación marcando ocho puntos:

1) conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;

2) garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir el fenómeno de la concentración;

3) vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización;

4) asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;

5) buscar la descentralización y el arraigo regional de - las instituciones;

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

7) lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y

8) propiciar las sanas prácticas, financieras y bancarias.

II.- Comité de Desincorporación Bancaria: de éste se mencionan sus facultades que va a tener, destacando:

- 1) determinar las bases generales que regirán el proceso de desincorporación;
- 2) dictar los criterios generales de valuación de las instituciones;
- 3) llevar el registro de interesados y, previa verificación de que reúnen los requisitos establecidos, autorizará su participación en las subastas respectivas;
- 4) emitir las convocatorias para las subastas; y
- 5) evaluar las posturas y propondrá a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, las resoluciones correspondientes.

Asimismo, señala que el Comité quedó a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público, integrándose por el subsecretario -quien lo presidirá-, el Director General del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, el Coordinador General de la Unidad de Desincorporación, el Director General de Crédito Público y el Director General de Banca Múltiple, -quien fungirá como Secretario Técnico- y Sergio Chigliazza García, Rogerio Casas-Alatraste y Javier Lozano Alarcón.

III.- Etapas del Proceso: éstas se dividen en tres:

- 1) la de valuación de las instituciones;
- 2) la de registro y autorización de posibles adquirentes;

3) la de enajenación de la participación accionaria del -  
Gobierno Federal en dichas instituciones.

IV.- Valuación de las Instituciones: ésta tiene dos aspec  
tos:

1) la contable: se referirá al patrimonio total de cada -  
una de ellas, incluyendo la calificación de su cartera y será  
constatada por la Comisión Nacional Bancaria, quien podrá ser  
apoyada por asesores externos;

2) la económica: se determinará tomando en cuenta la va-  
luación contable, los activos intangibles no incluidos en la -  
anterior, el valor presente de flujos netos esperados de la -  
institución, su potencial de generación de utilidades y los de  
más elementos de juicio que el Comité considere pertinentes. -  
El Comité podrá contar con asesores externos.

V.- Registro y Autorización de posibles Adquirentes: és-  
tos deberán inscribirse en un registro que al efecto llevará -  
el Comité y previa verificación de que quienes se encuentren -  
inscritos en el registro, cumplen con las disposiciones lega-  
les y con los principios fundamentales, el Comité otorgará, en  
su caso, las autorizaciones correspondientes para participar -  
en las subastas respectivas.

El objeto de llevar el registro es que el Comité identifi  
que a las personas o grupos que deseen adquirir títulos repre-  
sentativos de la participación del Gobierno Federal, en el ca-

pital de cada una de las instituciones de banca múltiple, así como el orientar a los interesados y propiciar la conformación de dichos grupos.

En cuanto a los límites de la tenencia accionaria para la participación de los particulares en las instituciones de banca múltiple, se remite a señalar lo marcado por la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, enmarca lo siguiente:

A).- Las acciones de la serie "A", que en todo momento representarán el 51% del capital, son susceptibles de ser adquiridas por personas físicas mexicanas y por las sociedades controladoras a que se refiere la ley para regular las Agrupaciones Financieras.

B).- Las acciones de la serie "B", que podrán representar hasta el 49% del capital y, como mínimo, el 19%; susceptibles de ser adquiridas por las personas antes mencionadas, por otras personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y por inversionistas institucionales, tales como sociedades de inversión y fondos de pensiones o jubilaciones de personal.

C).- Las acciones de la serie "C" que, en su caso, podrán representar hasta el 30% del capital de la institución, y que, en adición de todas las personas antes referidas, son susceptibles de ser adquiridas por las demás personas morales mexicanas y por extranjeros, sean éstos personas físicas o morales,

siempre que no tengan carácter de gobiernos o dependencias oficiales.

D).- Ninguna persona podrá adquirir el control de acciones por más del 5% del capital de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar un porcentaje mayor, sin exceder, en caso alguno del 10%. Se exceptúa a los inversionistas institucionales que podrán alcanzar hasta el 15% del capital de la institución y de las controladoras, las cuales podrán detentar, prácticamente hasta el 100%.

En el caso de que alguna solicitud implique la pretensión de adquirir más del 5% del capital social de alguna institución y hasta el 10% del mismo, sin que el interesado esté facultado por ley para ello, el Comité procederá a realizar dicha inscripción y turnará la petición a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que resuelva sobre el límite de tenencia accionaria respectiva.

El Registro contará con dos secciones:

- 1) en la primera se inscribirán las controladoras y los grupos de personas interesadas en adquirir los paquetes de control accionario de las respectivas instituciones;
- 2) en la segunda se inscribirán las demás personas que no se encuentren agrupadas o grupos que no aspiren a adquirir dichos paquetes, en cuyo caso el Comité podrá orientarnos para su

incorporación a alguno de los grupos de control ya constituidos.

Las solicitudes de inscripción indicarán la institución - que se desee adquirir y deberán contener los siguientes requisitos:

1.- Nombre, nacionalidad, domicilio, actividad preponderante y principal asiento de negocios, así como los demás datos que los interesados consideren relevantes de cada uno de los principales integrantes del grupo, socios de la controladora o solicitante individual. Tratándose de personas morales, - deberá acompañarse copia certificada por notario público de - sus estatutos sociales, inscritos en el registro público que - corresponda. En caso de que las personas antes citadas sean - propietarias de títulos representativos del capital social de la institución de que se trate, deberá indicarse el monto de - dichos títulos que sean propiedad de cada una de ellas.

2.- La propuesta de integración del paquete deseado, señalando la proporción de cada serie de acciones, así como tratándose de un grupo, los títulos que cada integrante del mismo adquiriría. En el caso de solicitantes individuales, deberán señalar las acciones que pretendan adquirir.

3.- Tratándose de grupos y controladoras, deberá indicarse el orden de preferencia para adquirir el paquete accionario a que se refiere la solicitud, en relación con los de las de-

más instituciones, respecto de las cuales, en su caso, también hayan presentado solicitud. Los solicitantes individuales deberán indicar las acciones de otras instituciones que pretendan adquirir y, en su caso, el orden de preferencia respecto de las demás solicitudes que hayan presentado.

4.- Los grupos y controladoras deberán presentar además:

a) Plan de negocios indicativo que señale, por lo menos, si la institución se incorporaría o no a un grupo financiero y de ser así, las características principales de dicho grupo; el sector del mercado en el que se pretendería que la institución orientase preponderantemente sus servicios; los incrementos del capital que se realizarían; la posible participación de entidades financieras del exterior; las políticas de dividendos a seguir en los tres años inmediatos siguientes a su adquisición; así como la región o regiones del país donde la institución concentraría preferentemente sus actividades.

b) Relación de probables consejeros y directivos hasta el segundo nivel de la institución, haciendo referencia a su experiencia y conocimientos en materia financiera y administrativa.

c) En el caso de controladoras, los datos generales de consejeros y principales directivos de las mismas, así como de las entidades financieras integrantes del grupo respectivo.

d) tratándose de grupos, la comisión de hasta tres personas que los representará ante el Comité durante todo el proceso.

Las personas que sean inscritas en el Registro, recibirán una constancia del Comité, por cada solicitud presentada, en la que se hará mención de los datos relevantes, así como un prospecto preliminar que contendrá información y estados financieros de la institución de que se trate.

Pasado lo anterior, el Comité calificará cada solicitud, e informará por escrito a los interesados respecto de la resolución adoptada para cada una de ellas.

Los grupos y controladoras, que a juicio del Comité, cumplan con las disposiciones legales y con los principios fundamentales del proceso, recibirán la autorización correspondiente para participar en las subastas de las instituciones de que se trate. Será requisito indispensable para participar en dichas subastas, que los postores cuenten con la autorización respectiva.

VI.- Enajenación: deberán convertirse los Certificados de Aportación Patrimonial en acciones, para lo cual el Ejecutivo Federal expedirá los decretos de transformación de la Sociedad Nacional de Crédito en Sociedad Anónima.

En los términos del artículo séptimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, el 51% del capital de cada institución representada por Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "A", se convertirán acciones de la serie "A". El 15% restante de los Certificados de Aportación Patrimonial de

la serie "A", así como la totalidad de los Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B", se convertirán en acciones de la serie "B".

En cuanto a la participación extranjera, sólo lo podrán hacer en las acciones serie "C" siempre y cuando no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales y podrán representar éstas hasta el 30%.

El Comité determinará los paquetes accionarios de cada institución que el Gobierno Federal haya resuelto desincorporar, los cuales serán enajenados mediante el procedimiento de subasta; las demás acciones, propiedad del Gobierno Federal, podrán enajenarse mediante dicho mecanismo; el Comité determinará la proporción de las series "A" y/o "B", y en su caso, de la "C", que integren cada uno de los referidos paquetes al subastarse.

Para la participación en las subastas se expedirá la convocatoria conforme al orden cronológico que determine el Comité, en atención al interés mostrado por los posibles adquirentes; los interesados en integrarse a las subastas deberán contar con la autorización del Comité; constituir el depósito en garantía correspondiente, así como obligarse a guardar confidencialidad respecto de la información que reciba, relativa a la institución de que se trate.

Las autorizaciones únicamente se otorgarán a grupos o so-

ciudades controladoras que pretenden adquirir paquetes accionarios, y no procederán tratándose de registros individuales que no hayan constituido grupos o que no se haya integrado a alguno de los ya existentes.

El depósito antes mencionado deberá constituirse por el monto y los demás términos que el Comité determine en las respectivas convocatorias, devengará intereses a la tasa del mercado y tendrá por objeto garantizar la seriedad de las posturas presentadas; el principal e intereses del depósito serán devueltos al concluir la subasta, salvo a los principiantes que hayan recibido asignación, a estos últimos se les devolverá al efectuar el pago de los títulos asignados, salvo que incumplan con dicho pago, en cuyo caso tanto el principal como los intereses se aplicarán en favor del Gobierno Federal.

Las posturas serán en firme, obligarán a quienes las formulen y no procederán para adquirir sólo parte de los paquetes subastados; en todo caso, únicamente podrán ser presentados por sociedades controladoras de grupos financieros o bien, por grupos de personas que, de recibir asignación, cumplan con las disposiciones de tenencia accionaria individual previstas en los artículos 13, 14, 15 y 17 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En las respectivas convocatorias se señalarán los criterios conforme a los cuales el Comité resolverá sobre la propues

ta que haya de formular ante la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, respecto a la asignación de los paquetes subastados. El Comité se reserva el derecho de declarar desiertas las subastas en el evento de que a su criterio, las posturas presentadas no le sean satisfactorias, sin que por ello incurra en responsabilidad alguna; en tal virtud, en las ofertas de venta que se hagan mediante las respectivas convocatorias, no se considerarán como una licitación pública para los efectos del artículo 1860 del Código Civil vigente.

Las condiciones de pago de las acciones asignadas se determinarán en las convocatorias correspondientes; mismas en las que podrá preverse la aceptación de acciones de la serie "B", de la institución de que se trate, el pago del precio ofrecido el valor, proporción y demás términos en que, en su caso, tales acciones se acepten, se indicarán en las propias convocatorias.

#### 3.2.4.4 Situación Actual del Proceso de Desincorporación.

Para llevarse a cabo el proceso de desincorporación bancaria, el Comité publicó en cada convocatoria las llamadas bases particulares, siendo las más importantes las numerales que señalan los requisitos de participación, es decir, contar con la autorización del Comité de Desincorporación Bancaria, constituir un depósito de Certificados de la Tesorería de la Federa-

ción, en Nacional Financiera, S.N.C., teniendo éstos un plazo de vencimiento de tres meses y su valor nominal total de cuando menos treinta mil millones de pesos; estos últimos serán devueltos a todos los participantes en sus diversas modalidades, con excepción al que resulte ganador ya que a éste se le hará entrega al segundo día hábil del pago parcial del 30% del capital ofrecido.

Asimismo, tendrá que celebrar un contrato en el que se establezca la obligación de manejar con absoluta confidencialidad toda la información y documentación a que tengan acceso y al proceso de desincorporación en general; las sociedades controladoras deberán designar a sus representantes legales exhibiéndose un poder especial ante la Secretaría Técnica del Comité en la que se autorice a presentar la postura, en su nombre y se le otorguen facultades para celebrar todos los actos jurídicos inherentes a la subasta.

Los derechos de los participantes serán:

- Presentar las posturas al emitirse con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la institución acciones de serie "C".

- Recibir los estudios, análisis y demás información técnica y financiera de la institución.

- Efectuar visitas a la institución.

- Formular consultas por escrito ante la Secretaría del Comité relativas al proceso de subasta y situación financiera de la institución.

Las posturas que hagan los participantes deberán contener e indicar de que ésta es en firme y con carácter obligatorio; que se refiere a la totalidad de las acciones; la manera de distribución de las acciones en el Grupo de Control; el precio ofrecido por el paquete; la obligación de celebrar el contrato de compraventa.

En cuanto a la asignación, ésta se hará en favor del participante que ofrezca el precio más alto por el paquete o bien, en caso de que se presenten posturas que ofrezcan precios iguales o en que alguna de estos precios exista una diferencia no superior a 5%. La asignación no se hará en función exclusiva del precio, sino que, la misma se realizará considerando la combinación de los criterios siguientes:

- a) la experiencia financiera de los participantes;
- b) la composición del capital social;
- c) la descentralización y arraigo regional que se haya planteado;
- d) el plan de negocios propuesto; y
- e) la política de capitalización proyectada.

El participante al que le sea asignado el paquete, deberá

suscribir el contrato de compraventa correspondiente, entregán dosele cinco ejemplares firmando al día hábil siguiente y al día del pago del 30%, devolverá al Comité, un ejemplar firmado por el Gobierno Federal.

El contrato establecerá entre sus cláusulas en términos - del artículo 2312 del Código Civil vigente que el Gobierno Federal se reservará la propiedad del paquete y conservará los - derechos corporativos y patrimoniales que confieren las acciones integrantes; asimismo, durante un plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que se entregue el paquete, el - Grupo de Control no podrá realizar operación alguna con las - acciones representativas de la serie "A" del Capital Social.

El participante al que se asigne el paquete deberá efectuar, a más tardar el tercer día hábil siguiente a la fecha en el que el Comité le haya notificado la asignación, un pago parcial por el paquete, equivalente al 30% del precio. Para estos efectos, el participante podrá instruir a Nacional Financiera, S.N.C., a que aplique los recursos provenientes de la liquidación de los Certificados de la Tesorería de la Federación, al pago parcial de este anticipo.

El 70% restante deberá cubrirse dentro de los treinta días siguientes naturales a la fecha límite para efectuar el pago - del referido 30% del precio; durante el período que transcurra entre la fecha límite para realizar el pago parcial, y el día

en que se efectúe el pago total, el participante cubrirá al Gobierno Federal intereses sobre el mencionado 70% del precio a una tasa equivalente a la de CETES a 28 días; ambas exhibiciones deberán ser efectuadas mediante cheque de caja a favor de la Tesorería de la Federación en las oficinas de la Nacional - Financiera, S.N.C.

En el evento en que no se efectúen los pagos del 30 ó 70% antes referidos, dentro de los plazos mencionados, el contrato de compraventa quedará rescindido; el participante perderá por concepto de pena convencional a favor del Gobierno Federal, en el primer caso, el depósito en garantía y, en el segundo, el pago parcial equivalente al 30% del precio del paquete.

Durante 1991, salieron tres paquetes de bancos a la venta el primero, el 18 de febrero que incluía a Banpaís, Banca Cremi y Multibanco Mercantil de México; el segundo, el 3 de mayo conformado por el Banco Nacional de México, Banca Confía, Banco de Oriente y Bancreser; y, el último, el 25 de junio con Bancomer y B.C.H.

Dentro del primer paquete de bancos, la primera institución en ser adquirida por un particular fue el Multibanco Mercantil de México, del que su convocatoria fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de abril de 1991, siendo objeto de la subasta 66'800,000 acciones (66% del Capital Social), adicionando 14'675,000 acciones en Tesorería, repre-

sentando el 77.19% del Capital Social; la presentación de las posturas tuvo como fecha límite el siete de junio de 1991, recibándose cuatro:

- 1) Grupo Probursa con 611,200 millones de pesos.
- 2) Roberto Alcántara.
- 3) Jacobo Zaidenweber.
- 4) Grupo Mexival.

De los tres últimos se desconoce a quiénes corresponden - las siguientes ofertas:

- 1) 571,240 millones de pesos.
- 2) 550,432 millones de pesos.
- 3) 521,040 millones de pesos.

La asignación se haría en favor de la postura más alta, - considerando también la experiencia de los participantes, composición del capital social, la descentralización, arraigo regional propuesto y la política de capitalización proyectada. - La fecha límite para notificar la asignación del paquete al postor ganador sería el 23 de junio de 1991; la institución fue - asignada al Grupo Probursa el 10 de junio de 1991; el 25 de marzo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgó la autorización de la constitución de este grupo. El Grupo Financiero Probursa está integrado por Casa de Bolsa, de Cambio, Fian-

zas, Factoraje, Arrendadora, Almacenadora.

El precio ofrecido fue el de \$611,200'000,000 por el 77.19% del Capital Social, la cantidad equivale a 2.66 veces el Capital Contable, es decir, \$9,150 por acción; el día 12 de junio de 1991 se firmó el contrato de compraventa, el 13 de junio se pagó el 30% del precio y el 10 de julio se pagó el restante. El cuatro de junio se había transformado el Multibanco Mercantil de México o Sociedad Anónima y canjeados los Certificados de Aportación Patrimonial por acciones.

La convocatoria para la subasta de Banpaís fue publicada el 19 de abril y el objeto de la subasta fue el 100% del Capital Social y las posturas fueron recibidas el 14 de junio, siendo:

- 1) Villareal y Elizondo, accionista de C.B.I., asociados con el Grupo Mexival, con 544,989 millones de pesos; y
- 2) Jorge Lankenau de ABACO, con 514,009 millones de pesos.

El banco fue asignado al Grupo Mexival el 17 de junio y está conformado por más de doscientos inversionistas de veinti cinco ciudades del país y se constituyó el 29 de abril y se integra por Arrendadora Plus, Casa de Bolsa y Seguros Constitución. La cantidad ofrecida equivale a 3.02 veces el capital - contable, es decir, a \$16,850 por acción; el 18 de junio se firmó el contrato, el día 20 se pagó el 30% y el 19 de julio el

restante. El 10 de junio se autorizó la transformación de Sociedad Nacional de Crédito a Sociedad Anónima y el canje de Certificados de Aportación Patrimonial por acciones.

Para Banca Cremi se publicó la convocatoria el 26 de abril siendo objeto de la subasta 41'496,871 acciones que representan el 66.7% del Capital Social pagado de la institución al convertirse las obligaciones subordinadas de conversión obligatoria que amparaban 31,984 acciones de la serie "B"; 31'729,153 acciones corresponderán a la serie "A" representando el 51% del Capital Social y 9'767,718 a la serie "B" representando el 15.7% del capital; las posturas fueron presentadas el 21 de junio, - siendo éstas:

1) Hugo Villa, de Casa de Bolsa Multivalores, con 748,291 millones de pesos;

2) El Grupo de Roberto Alcántara, de cuya postura no se dio a conocer;

3) Aurelio López Rocha y Socios, con 550,319 millones de pesos; y

4) Grupo Financiero Inverlat, con 521,201 millones de pesos.

La asignación recayó en Hugo Villa y Multivalores el 23 de junio y el precio ofrecido equivale al 66.7% del Capital Social y es igual al 3.4 del Capital Contable, es decir \$18,032.47 -

por acción; el contrato se firmó el 24 de junio, el 26 se pagó el 30% del precio y el 25 de julio el restante; el Banco se transformó en Sociedad Anónima el 17 de junio.

Correspondiente al segundo paquete del primer banco en ser publicada la convocatoria fue Banca Confía el 7 de junio, siendo objeto de la subasta 15'735,956 acciones, equivalentes al 78.86% del Capital Social, de esas 10'200,000 corresponden a la serie "A" que representa el 51% y 5'535,956 a la serie "B", representando el 27.68%; las posturas se conocieron el 2 de agosto y fueron las siguientes:

- 1) Jorge Lankenau de Casa de Bolsa ABACO, con 892,280 millones de pesos;
- 2) Grupo Financiero Inverlat, con 885,000 millones de pesos; y
- 3) Jacobo Zaidenweber, con 773,418 millones de pesos.

Según las bases de la convocatoria, existió un empate entre la postura más alta y la siguiente, ya que la diferencia era menor del 5%; el 4 de agosto se asignó al grupo encabezado por Jorge Lankenau y el precio ofrecido equivale a 3.73 veces el Capital Contable, es decir, \$56,702 por acción; el 5 de agosto se firmó el contrato, el día 7 se pagó el 30% del precio y el 6 de septiembre el restante; el 18 de julio se había transformado de Sociedad Nacional de Crédito a Sociedad Anónima.

Del Banco de Oriente se publicó la convocatoria el 14 de junio, siendo objeto de la subasta 128,509,616 acciones que equivalen al 66% del Capital Social al convertirse las obligaciones subordinadas de conversión obligatoria en circulación - que amparan 9'307,600 acciones de la serie "B" y 9'302,805 son de la serie "A" que representa el 51% del Capital Social pagado y 29'206,731 a la "B" representando el 15%; las posturas se conocieron el 9 de agosto y fueron:

- 1) Grupo Margen, con 223,221 millones de pesos;
- 2) Rouanett-Camposec, con 201,630 millones de pesos;
- 3) Couttolenc-Ehlinger, con 182,484 millones de pesos;
- 4) Chedraui-Matuk, con 143,288 millones de pesos; y
- 5) Inlat, con una oferta simbólica.

La asignación recayó en Grupo Margen el 11 de agosto, el precio ofrecido equivale al 66% del Capital Social y es igual a 4.00 veces el Capital Contable, es decir, \$1,737 por acción, el 12 de agosto se firmó el contrato, el día 14 se pagó el 30% y el 13 de septiembre el restante; el Banco se transformó a Sociedad Anónima el 9 de julio.

Para Bancreser se publicó la convocatoria el 21 de junio, siendo objeto de la subasta 28'380,854 acciones que representan el 100% del Capital Social; las posturas se presentaron el 16 de agosto, siendo éstas:

- 1) Alcántara y Mendoza, con 424,131 millones de pesos;
- 2) Eduardo Carrillo-FINAMEX, con 392,412 millones de pesos; y
- 3) Ramírez, Langmarck y Zamudio, con una oferta simbólica.

Se asignó al grupo de Roberto Alcántara y Carlos Mendoza el 18 de agosto y está conformado por empresarios de Guanajuato, Estado de México y Distrito Federal, las actividades de estos industriales se concentran en calzado, autotransporte y financiero; el precio ofrecido fue por el 100% del Capital Social y equivale a 2.53 veces el Capital Contable, es decir, \$14,979.51 por acción; el 19 de agosto se firmó el contrato, el 21 se pagó el 30% y el 21 de septiembre el restante.

De Banamex se publicó su convocatoria el 3 de julio, siendo objeto de la subasta 505 millones de acciones que representan el 70.72% del Capital Social; se encontraban en ese momento en circulación obligaciones subordinadas de conversión voluntaria que amparaban 17'568,550 títulos serie "B" del Capital Social; las acciones que representan el 31% del Capital Social serán enajenadas por el mecanismo de subasta. Las acciones serie "A" restantes que representan el 20% del capital, así como los de la "B" propiedad del Gobierno Federal se enajenaron por el mecanismo de compra. Las posturas se presentaron el 23 de agosto y fueron:

- 1) Roberto Hernández-Alfredo Harp Held, de Accival, con \$9'706,100'000,000; y
- 2) Carlos Gómez y Gómez-Luis Tamez, con \$8'657,720'000,000.

En el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer que se ría el Gobierno Federal quien otorgara al ganador el derecho - de adquirir acciones de la serie "B" de su propiedad por la cantidad que el Gobierno Federal determinara para que el ganador directamente o en sociedad con el Grupo Regional alcance el 51% del Capital Social.

El Banco fue asignado al Grupo Accival el día 16 de agosto; adicionalmente, el denominado Grupo Regional se conformó - por alrededor de mil inversionistas y podrían suscribir el 20% de la serie "A". El precio ofrecido equivale al 70.72% del Capital Social y es igual a 2.62 veces el Capital Contable, es - decir, \$19,220 por acción; el 26 de agosto se firmó el contrato, el 28 de agosto se pagó el 30% y el 27 de septiembre el restante; en resumen, se pagaría de la siguiente forma:

- 1) 4''256,000'000,000 por el 31%, el Grupo Ganador.
- 2) 2''746,000'000,000 por el 20%, el Grupo Regional.
- 3) 2''704,000'000,000 por el 19.72%, acciones serie "B" - del Gobierno Federal.

La transformación de Sociedad Nacional de Crédito a Socie

dad Anónima se llevó a cabo el 25 de julio.

El último paquete que se verá en el presente trabajo es el que incluye a B.C.H., y a Bancomer; para B.C.H. se publicó la convocatoria el 16 de agosto, siendo objeto de la subasta 55'202,507 acciones y las posturas siguientes fueron presentadas el 8 de noviembre:

- 1) Carlos Cabal Peniche, con 878,360 millones de pesos;
- 2) Eduardo Creel Cobián, con 870,360 millones de pesos;
- 3) Hugo Salvador Villa Manzo, con 508,967 millones de pesos; y
- 4) Eduardo Carrillo de Finamex, con una oferta simbólica.

El banco se asignó al Grupo encabezado por Carlos Cabal - Peniche el 10 de noviembre; el precio ofrecido equivale a 2.67 veces el Capital Contable, es decir, \$15,911.69 por acción; fue transformado en Sociedad el día 30 de octubre.

Para Bancomer se publicó la convocatoria el 22 de agosto con las bases particulares similares a las de Banamex, es decir, la venta del paquete accionario se efectuaría con subasta y enajenación; el total de acciones en poder del gobierno eran 3,643'750,072 que representaron el 78.53% del Capital Social, de ese total 1,438'346,890 representaban la serie "A", igual al 31% del paquete y ese porcentaje se subastaría y las 927'675,735 de la serie "A" y 231,991,434 de la serie "B" re-

presentaban el 25%, se negociaría por opción de compra a los Consejos Regionales.

El gobierno daría al ganador el derecho de adquirir acciones serie "B"; se transformó en Sociedad Anónima el día 17 de octubre y las posturas fueron las siguientes:

1) Eugenio Garza Lagüera de Vamsa, con 9,800 millones de pesos; el equivalente a 2.99 veces el Capital Contable, es decir, \$3,296.08 por acción;

2) Gastón Luken, de OBSA;

3) Antonio del Valle, de PRIME; y

4) Manuel Espinosa Yglesias.

### **3.3 LA BANCA MEXICANA EN EL FUTURO.**

El día 16 de julio de 1992, se rindió el informe general del proceso de reprivatización bancaria en el que se expusieron ideas que concretizan lo que se buscará ahora en cuanto a la actividad de los bancos y sus nuevos dueños.

Entre lo más importante, se señaló que el monto total alcanzado por la venta de los bancos alcanza la cantidad de 43.7 billones de pesos; asimismo, se apuntó que una de las tareas fundamentales del gobierno por delante, es la de fortalecer los mecanismos de supervisión del sistema financiero como una tarea prioritaria para proteger los intereses del público y pro-

piciar el sano funcionamiento del sistema. Se hizo ver que el principal reto de las instituciones bancarias privatizadas será bajar el costo del dinero y ofrecer mejores servicios a la clientela en un marco legal de mayor eficiencia.

El nuevo marco legal del sector financiero y la reforma constitucional, tuvo como premisas fundamentales el reconocimiento de las responsabilidades que auténticamente corresponden a los particulares y las que atañen al gobierno, y la necesidad de hacer un mejor uso de los recursos de la sociedad que se encontraban inmovilizados en el capital de los bancos; al incorporarse grupos financieros les permite aprovechar sinergías y economías de escala, aumentar la productividad y con mayor disponibilidad de recursos podrán financiar en mejores condiciones al aparato productivo.

La privatización de la banca permitió incrementar el número de inversionistas en el sistema, de ocho mil en 1982 a 130 mil en la actualidad; aunque la banca mexicana ha quedado en manos de mexicanos, ello no impide que la inversión extranjera mediante las acciones de las series "C" y "L", pueda participar minoritariamente aportando capital, tecnología y vínculos con los principales centros financieros internacionales. Se fortalecieron por tanto, la descentralización y el equilibrio regional mediante la participación de los consejeros de los bancos en todo el país; el precio promedio ponderado de venta de

los 18 bancos en relación con el Capital Contable, fue de 3.09 veces, mientras que el precio promedio ponderado en relación a la utilidad conocida fue de 14.7 veces esta utilidad.

Se logró un balance equilibrado y competitivo entre bancos y grupos financieros; en la identificación de los grupos de control y de integración de las administraciones de los 18 bancos habrán de seguirse sanas prácticas, apoyadas en sistemas de supervisión y control; se tiene conciencia clara de los inconvenientes que puede implicar el designar recursos hacia sectores o industrias que transgredan las disposiciones de Ley y concentren innecesariamente los recursos. Se cuenta con el Fondo de Protección al Ahorro Bancario, el fortalecimiento de las entidades supervisoras, en particular la Comisión Nacional Bancaria, permite con acciones preventivas y no sólo correctivas garantizar la solvencia del sistema y proteger los recursos del ahorrador. El Estado conserva y vigoriza así su responsabilidad como autoridad del sistema financiero mexicano.

Con esta orientación podremos decir que si se mantiene una regulación estrecha en las actividades bancarias, se deberán solventar los errores del pasado y con la experiencia adquirida deberemos tener un sistema financiero nítido en sus actividades.

Gracias al tratado de Libre Comercio, que incluye la pres-

tación de servicios financieros, los socios de los bancos, ante la competencia piensan en fusionar varias instituciones, pudiéndose convertir lo anterior en una necesidad; asimismo, los grupos que pujaron por alguna institución y que no lo lograron, en base a la nueva Ley de Instituciones de Crédito pretenden la creación de bancos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los cambios que se dieron a finales de los ochentas en el mundo, provocaron una modificación de fondo en las estructuras políticas y económicas de México, dando origen a un sistema distinto que llevó a reformar la Constitución en sus artículos referentes al "capítulo económico".

SEGUNDA.- Las reformas constitucionales llevaron a abrir todo el sistema económico de México sin descuidar la rectoría estatal, ya que aun disminuido el Estado, éste no perdió el control en la conducción de la misma al regularla estrictamente. Por lo que la venta de los bancos trajo consigo una legislación más exigente para medir las actividades de las nuevas instituciones de crédito, sin más fin que el de evitar los resultados que provocaron en su momento la "nacionalización" bancaria de 1982.

TERCERA.- La gran diferencia entre los procedimientos que llevaron a cabo la "nacionalización" y la reprivatización bancaria se basa en que, en la primera se actuó y después adoptaron las reformas constitucionales a lo ya hecho; en la segunda primero se reformó la Constitución y posteriormente se procedió conforme a lo ahí dispuesto. El derecho debe preceder a los hechos de todo gobierno de acuerdo a un verdadero régimen de estado de derecho.

**SUGERENCIAS**

Existe un vacío en la legislación que regula las actividades de las nuevas instituciones de crédito ya que lo concerniente a la "autorización discrecional" que otorga el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la organización y operación de instituciones de banca múltiple, ésta no señala concretamente los requisitos que deben tomarse en cuenta para su otorgamiento, sino todo lo contrario, se crea una incertidumbre jurídica que no termina cuando se es aceptada o negada la propuesta ya que nunca se supo qué se cumplió y qué no.

Por lo que es pertinente marcar claramente los requisitos para su otorgamiento y no dejarla a la "discrecionalidad" de los funcionarios en ejercicio, por lo que deben tomarse en cuenta los requerimientos de las "Bases Generales de Desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito" y de acuerdo al "Procedimiento de Registro y Autorización de interesados en adquirir títulos representativos del capital de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal", partiendo de la base de que aquí se crearán nuevas instituciones y no se adquirirán por lo que éstas variarían.

Pueden tomarse estos requisitos como punto de partida para concretizar la postura del Gobierno Federal para el otorgamiento de la autorización.

**BIBLIOGRAFIA**

- ASTUDILLO Ursúa, Pedro. Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. México, Porrúa, 1982.
- BERNAL Sahagún, Víctor Manuel. Las Contradicciones. Los Dogmas Neoliberales. Periódico Excélsior. México, 2-VIII-89 y 4-VIII-89.
- CARDOSO, Ciro. Coordinador. México en el siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social. México, Nueva Imagen, 1989.
- CARPISO, Jorge. La Constitución de 1917. México, Porrúa, 1975.
- CARPISO, González Navarro. LEMOINE, etc. Ponentes. La formación del Estado Mexicano. México, Porrúa, 1984.
- CORDOBA, José. Diez lecciones de la reforma económica mexicana. Revista Nexos 158. México, febrero 1991.
- DE LA MADRID, Miguel. La Constitución de 1857. Aspectos Económicos. México, Porrúa, 1986.

- DE LA TORRE Villar, Ernesto y MATUTE, Alvaro  
Coordinadores.  
Historia de México.  
Tomos VIII y IX.  
México, Salvat, 1974.
- ESQUIVEL Obregón, Toribio.  
Apuntes para la historia del Derecho en México.  
Tomo II.  
México, Porrúa, 1984.
- FRAGA, Gabino.  
Derecho Administrativo.  
México, Porrúa, 1985.
- IBARRA, David.  
El Estado y el mercado.  
Revista Nexos 158.  
México, febrero 1991.
- KEYNES Maynard, John.  
Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero.  
México, F.C.E., 1980.
- KRAUZE, Enrique.  
Francisco I. Madero. Místico de la libertad.  
México, C.F.E., 1987.
- KRAUZE, Enrique.  
Plutarco Elías Calles.  
México, F.C.E., 1987.
- MARQUEZ, Javier.  
La banca mexicana; septiembre de 1982 - junio de 1985.  
México, CEMLA, 1987.

- MONROY Alva, Francisco. Análisis, trascendencia y perspectivas de la Rectoría Económica en el Estado Mexicano. Tesis Profesional. México, ULSA, 1989.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, S.P.P., 1983.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, S.P.P., 1989.
- PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Porrúa, 1985.
- RUIS Massieu, Francisco y VALADEZ, Diego. Coordinadores. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983.
- SAYEG Held, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). México, Porrúa, 1985.
- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. México, Porrúa, 1988.

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.  
México, F.C.E., 1978.

TELLO Macías, Carlos. El Estado y la Economía Mixta.  
Revista Nexos 128.  
México, agosto 1988.

WITKER V, Jorge. Derecho Económico.  
México, Harla, 1985.

ZERMEÑO, Sergio. El fin del populismo mexicano.  
Revista Nexos 113.  
México, mayo 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Servicio de Banca y Crédito.

Ley Orgánica del Servicio de la Banca.

Ley de Instituciones de Crédito.

Diccionario Porrúa de sinónimos y antónimos de la lengua española.