



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**PLANEACION Y BANCA DE DESARROLLO**  
**EN MEXICO:**  
**EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

**PEDRO FRANCISCO GUERRA MORALES**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**



**MARZO, 1996**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.



Universidad Nacional  
Autónoma de  
México

Facultad de Derecho  
Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
Director del Seminario de  
Derecho Constitucional y  
Amparo.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "PLANEACION Y BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO" elaborada por el alumno GUERRA MORALES PEDRO FRANCISCO. la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva, y en consecuencia el trabajo de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

Atentamente.  
"Por mi raza hablará el espíritu"  
Cd. Universitario, D.F., enero 30 de

  
LIC. ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS,  
Profesora Adscrita al Seminario de  
Derecho Constitucional y Amparo.





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/027/96.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero GUERRA MORALES PEDRO FRANCISCO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "PLANEACION DE DESARROLLO EN MEXICO: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO" bajo la dirección de la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

La Licenciada Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 30 de enero del presente año me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 31 de 1996.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elav.

**Planeación y banca de desarrollo en  
México:  
el financiamiento del desarrollo.**

## Índice

### Planeación y banca de desarrollo en México: el financiamiento del desarrollo.

Índice de tablas _____	IV
Índice de ilustraciones _____	IV
Índice de abreviaturas _____	V
Introducción _____	VIII
<b>Capítulo 1. El financiamiento del desarrollo _____</b>	<b>1</b>
1.1 La naturaleza de la intermediación financiera _____	1
1.2 El concepto de la banca de desarrollo _____	6
1.3 Naturaleza y funciones de un banco de fomento _____	14
1.4 Las instituciones de banca de desarrollo como empresas públicas _____	17
<b>Capítulo 2. La planeación del desarrollo _____</b>	<b>21</b>
2.1 El concepto Planeación _____	21
2.2 Estado y desarrollo económico _____	27
<b>Capítulo 3. El desarrollo económico _____</b>	<b>32</b>
3.1 El concepto económico de desarrollo _____	32
3.2 Servicios financieros y desarrollo económico. _____	39
3.3 Principales etapas del desarrollo económico de México. _____	41
3.4 El concepto jurídico de desarrollo _____	47
<b>Capítulo 4. La evolución de las instituciones bancarias de fomento 1821-1995 _____</b>	<b>51</b>
4.1 El Sistema financiero mexicano durante el porfiriato _____	57
4.2 El sistema bancario mexicano de 1880-1910 _____	63
4.3 La evolución económica de México, 1870-1940 _____	70
4.4 Las reformas estructurales durante el período 1934-1940 _____	75
4.5 Nacional Financiera _____	81

4.6 El desarrollo estabilizador .....	83
4.7 La expropiación de la banca en México .....	85
4.8 El salinismo .....	90
4.9 La crisis de 1994-1995. ....	94
<b>Capítulo 5. La planeación en México .....</b>	<b>97</b>
5.1 Antecedentes de la planeación en México .....	97
5.2 Primer Plan Sexenal (1934-1940). ....	100
5.3 Segundo Plan Sexenal (1940-1946) .....	102
5.4 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 .....	107
5.5 La planeación en 1976-1982 .....	110
5.6 El Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1988 .....	114
5.7 El Sistema Nacional de Planeación .....	117
5.8 Ley de Planeación .....	132
5.9 El plan nacional de desarrollo 1989-1994. El financiamiento del desarrollo .....	135
5.10 La idea de desarrollo económico en el PND 1989-1994 .....	146
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>147</b>
<b>Propuestas .....</b>	<b>164</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>167</b>

### **Índice de tablas**

<i>Ilustración 1. Relación pasivo/capital en 11 países</i> .....	3
<i>Ilustración 2. Financiamiento público y privado otorgado durante el cardenismo</i> .....	45
<i>Ilustración 3. Participaciones federales por entidad para 1994</i> .....	142
<i>Ilustración 4. PIB/crédito otorgado por entidad, excepto Distrito Federal, 1990.</i> .....	154
<i>Ilustración 5. Situación de la banca de desarrollo a junio de 1995.</i> .....	161

### **Índice de Ilustraciones**

<i>Ilustración 1. Relación pasivo/capital en 11 países</i> .....	3
<i>Ilustración 2. Financiamiento público y privado otorgado durante el cardenismo</i> .....	45
<i>Ilustración 3. Participaciones federales por entidad para 1994</i> .....	142
<i>Ilustración 4. PIB/crédito otorgado por entidad, excepto Distrito Federal, 1990.</i> .....	154
<i>Ilustración 5. Situación de la banca de desarrollo a junio de 1995.</i> .....	161

**Índice de abreviaturas**

<b>BANCOMEXT</b>	Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>BANJÉRCITO</b>	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>BANPESCA</b>	Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.
<b>BANRURAL</b>	Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>BANXICO</b>	Banco de México
<b>BNCI</b>	Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>CNB</b>	Comisión Nacional Bancaria
<b>CNBIV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>COPLADES</b>	Comités para planeación del desarrollo económico de los estados
<b>COPLAMAR</b>	Comisión para la formulación del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados
<b>COPRODES</b>	Comités promotores del desarrollo económico y social
<b>CUC</b>	Convenios únicos de coordinación
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>FCE</b>	Fondo de Cultura Económica
<b>FIDEC</b>	Fideicomiso fondo para el desarrollo comercial de Banco de México
<b>FINASA</b>	Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>FIRA</b>	Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura, avicultura y ganadería de Banco de México
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FONATUR</b>	Fideicomiso fondo de fomento al turismo de Nacional Financiera
<b>FOVI</b>	Fideicomiso para la vivienda de Banco de México
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>INPC</b>	Índice nacional de precios al consumidor
<b>LIC</b>	Ley de Instituciones de Crédito
<b>LOAPP</b>	Ley orgánica de la administración pública federal
<b>LP</b>	Ley de planeación
<b>LRSPyC</b>	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
<b>NAFIN ó NAFINSA</b>	Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PASP</b>	Programa de acción sector público
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PECE</b>	Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico
<b>PEI</b>	Programa estatal de inversión
<b>PGD</b>	Plan global de desarrollo
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIDER</b>	Programa integral para el desarrollo rural
<b>PNB</b>	Producto nacional bruto

<b>PND</b>	Plan nacional de desarrollo
<b>PNUD ó UNDP</b>	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>PRODES</b>	Programas de desarrollo estatal
<b>PRONAFIDE</b>	Programa nacional de financiamiento del desarrollo
<b>PRONASOL</b>	Programa nacional de solidaridad
<b>PROSEC</b>	Programas sectoriales concentrados
<b>PSE</b>	Pacto de solidaridad económica
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SNC</b>	Sociedad Nacional de Crédito
<b>SNPD</b>	Sistema nacional de planeación democrática
<b>SPP</b>	Secretaría de programación y presupuesto
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

pity this busy monster, manunkind,

not. Progress is a comfortable disease:  
your victim (death and life safely beyond)

plays with the igness of his littleness  
-electrons deify one razorblade  
into a mountainrange; lenses extend

unwish through curving wherewhen till unwish  
returns on its unself

A world of made  
is not a world of born-pity poor flesh

and trees, poor stars and stones, but never this  
fine specimen of hypermagical

ultraomnipotence. We doctors know

a hopeless case if-listen: there's a hell  
of a good universe next door; let's go

s.e. c's

## Introducción

Planeación, desarrollo económico y banca son conceptos que tienen que ver con categorías de lo más dinámicas del pensamiento humano: historia, derecho y economía. En las escuelas de derecho de nuestro país se continúa preparando abogados para el foro. El litigante se había convertido hasta las últimas generaciones de licenciados en derecho en el patrón a seguir. En el peor de los casos, los licenciados en derecho se podían concentrar en la administración pública, y si fuera en la administración pública federal, mejor.

No existe en los currícula de las escuelas de derecho mexicanas prácticas profesionales que vinculen la realidad fáctica aprehensible a la academia. Existen nichos a los cuáles se orilla a los estudiantes de derecho, el notariado, la judicatura, el litigio y aún estas actividades no se aprenden en la academia, sino en la práctica, (de ahí la importancia de trabajar desde que se es estudiante). El resultado para la Universidad, por ejemplo, es catastrófico, se desperdicia una gran veta de conocimientos tomados de la vida cotidiana mientras nuestras clases de sociología terminan en Comte, la cátedra más avanzada de economía menciona a Keynes, y los derechos humanos de la cuarta y aún de la tercera generación son por completo desconocidos, específicamente el *derecho al desarrollo*.

Como consecuencia de la desvinculación *teoría-praxis*, nuestros abogados, los defensores de nuestra Nación (en el sentido sociológico estricto del término), aprehenden una *realidad aparte*. Los abogados egresados de nuestras escuelas y facultades de derecho, han demostrado la ineficacia de las categorías neoliberales de conocimiento para transformar la realidad latinoamericana. Nos enfrentamos a lo que Marx ha dicho en alguna parte: se pretende adaptar la realidad a las ideas, tratamos -y nos limitamos- a explicar el universo; realizamos construcciones teóricas de alta sofisticación (ahora les denominamos modelos económicos), para explicar la realidad cuando lo que hace falta no es explicarla, hace falta transformarla.

La Universidad Nacional Autónoma de México, como uno de los grandes proyectos de la Nación mexicana ha fallado en la consecución de sus objetivos fundamentales; recuerdo la sentencia que alguna vez enunciaba un director de la Facultad de Derecho: *La Universidad no resolverá todos los problemas nacionales*. Qué triste expresión, qué triste subestimar una Institución de la que el pueblo de México espera tanto. ¿Si el capital humano más altamente capacitado no es capaz de resolver todos los problemas de México, para qué invertir tantos recursos en su formación?

El interés al realizar el presente estudio es rasgar un poco el conocimiento en torno a la teoría del desarrollo, sin embargo es necesario admitir que hemos fracasado en el intento debido, sobre todo a la falta de una *teoría jurídica del desarrollo* o, mejor dicho, debido a la inexistencia de un concepto del *derecho al desarrollo económico*.

Originalmente este trabajo debía explorar el endeudamiento externo público mexicano como obstáculo para el desarrollo económico. Con las crisis de la deuda de 1982 y de 1985-86 se ha hecho evidente la falta de abogados formados para la defensa de los intereses mexicanos en el extranjero, la consecuencia fatal y necesaria: el gobierno mexicano se ve en la necesidad de contratar despachos extranjeros (neoyorquinos o londinenses) para defenderse contra la banca internacional y los gobiernos (norteamericano, europeo y japonés). No obstante un obstáculo insalvable, para los propósitos de una investigación de la naturaleza de ésta, lo constituye la historia del endeudamiento público mexicano, la gran cantidad de documentos existentes, sobre todo diplomáticos, impiden una investigación que ya se ha prolongado demasiado. De ahí, el interés del suscrito se derivó (en el peor sentido de la palabra) a la historia de las relaciones México-Estados Unidos. En el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM existe un increíblemente rico acervo microfilmado del Archivo Nacional de Washington que contiene, la casi totalidad de los documentos diplomáticos girados por los embajadores norteamericanos en México desde Poinsett hasta el siglo XX.

El acceso a este increíble archivo se franqueó gracias a dos instituciones imprescindibles en México:

La primera institución es el Servicio Social Multidisciplinario por medio del cuál y gracias a la Dra. Gisela Von Wobeser se me permitió trabajar en el ambicioso proyecto de investigación sobre las *Relaciones Diplomáticas México- Estados Unidos siglo XIX*.

La segunda institución imprescindible, además para comprender la historia mexicana es el Dr. Carlos Bosch García, creador, encargado y alma del proyecto de investigación aludido el cuál, debido a su prematura desaparición no pudo concluir. En todo caso sirva el presente como un humilde homenaje al Maestro Bosch con la esperanza de que su obra sea continuada.

Como quiera que sea, estos dos proyectos, la realización de un estudio sobre el derecho al desarrollo y la investigación detallada de nuestras relaciones diplomáticas con los Estados Unidos son asignaturas pendientes que algún día deben ser retomadas.

Con el inicio de la vida laboral y nuestro consecuente ingreso a la banca de desarrollo, el viejo interés por la desigualdad económica (desviaciones de mercado dirían los tecnócratas) renació. Primero, nos pudimos pecatar del importante papel que desempeña la banca de desarrollo en general y el Bnci en particular en el desarrollo económico.

Una de las preguntas primigenias que se formularon al conocer el monstruo desde las entrañas fue *¿es realmente útil destinar tantos recursos a la banca de desarrollo?*.

Otra cuestión que surge directamente de la naturaleza jurídica de la banca de fomento es *¿tienen las instituciones financieras de fomento verdadera autonomía para la consecución de sus fines?*. Otra incógnita derivada de esta: *¿responden las instituciones de fomento a acciones preconcebidas, predeterminadas o se manejan de manera anárquica, autárquica?*

De esta última pregunta, la ramificación necesaria es determinar la relación que guarda la banca de desarrollo y la planeación.

Es costumbre en trabajos de esta naturaleza mencionar a las personas o instituciones que han influido en la formación del autor, no quisiéramos pecar de heterodoxos pero para mí es inevitable mencionar:

al maestro **Carlos Bosch García**, quién me enseñó el amor a la verdad.  
al maestro **Jorge Barrera Graf**, quién me enseñó el amor a la justicia:  
*luchar es la única manera de sobrevivir y la única posibilidad de triunfar.*  
a mi madre, **Química Ascención Morales Osorio**, quién me enseñó el  
amor a la libertad.

Los tres dedicaron su vida a mejorar la de nuestro pueblo.

De manera especial a mi esposa licenciada **Ara Hernández Colla**, quién me ha enseñado a amar la vida.

Desde luego también debo agradecer a la maestra, licenciada **Rosa María Gutiérrez Rosas** un espíritu inquebrantable que renueva la fe en la academia mexicana y con infinita paciencia ha formado ya varias generaciones de abogados preparados para la defensa de la dignidad humana.

## Capítulo 1. El financiamiento del desarrollo

### 1.1 La naturaleza de la intermediación financiera

La banca entendida como función de intermediación financiera existe porque los mercados financieros, por naturaleza, no funcionan de manera perfecta. Las operaciones financieras están sujetas, por esencia, a un fenómeno de información asimétrica en el cual los prestamistas no disponen de información completa acerca de los prestatarios.<sup>1</sup>

Los intermediarios financieros se especializan en reducir los riesgos y costos relacionados con la información asimétrica, esta reducción de costos conlleva a su vez un otorgamiento selectivo del crédito, la banca comercial privada privilegia a las empresas cuyo riesgo de insolvencia o de mora es mínimo dejando de lado a un sinnúmero de empresas y personas, en particular las micro y pequeñas<sup>2</sup> contribuyendo con ello a una distribución negativa del ahorro interno.

En el mundo en desarrollo no se ha logrado una recreación institucional que permita el acceso de todos los agentes económicos a mecanismos de financiamiento<sup>3</sup>, el efecto más importante es el ahondamiento de brechas sociales, pues sólo las empresas grandes aprovechan los productos de los mercados financieros.

Sigue siendo un paradigma en la doctrina económica occidental que para iniciar un desarrollo o crecimiento sostenido<sup>4</sup> un país tiene que partir de una fuente importante de acumulación de capital. En los países en desarrollo el autofinanciamiento permanece como la principal fuente de acumulación de capital. Algunos gobiernos han tratado de enfrentar el problema de la escasez del crédito, instrumentando mecanismos que cubran las necesidades financieras de diversos estratos de ingresos:

---

<sup>1</sup> Información que puede consistir en los verdaderos activos del prestatario, en qué van a utilizar el préstamo y cuál es su capacidad de pago, etc.

<sup>2</sup> Las que constituyen en términos absolutos el 90% de la economía nacional.

<sup>3</sup> En la actualidad, gracias a la refinada ingeniería financiera es posible financiar una inversión sin tener capital. RUIZ DURÁN, Clemente. *Financiamiento para el desarrollo*, en Comercio Exterior, México, volumen 45, número 1, enero de 1995, pp. 21-27.

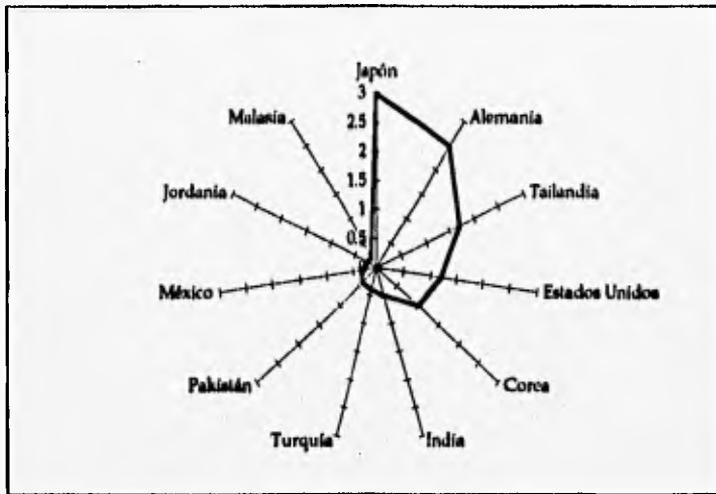
<sup>4</sup> En este capítulo utilizaremos indistintamente los términos desarrollo y crecimiento económicos la distinción será establecida con posterioridad; no obstante que para la teoría económica tradicional siguen siendo sinónimos.

Tabla 1. Modelo de financiamiento de la acumulación



El financiamiento es la base del sistema capitalista. Una de las características básicas del capitalismo financiero del siglo XX es que la masificación del crédito aceleró la inversión respecto a otras etapas del capitalismo. Durante la década de los ochenta, la relación pasivo-capital (P/K), fue de 1.2 veces en Estados Unidos, 2.5 en Alemania y 3 en Japón. En países como Pakistán, Jordania, México, la India, Turquía y Malasia este índice fue inferior a 0.5, esto implica que el endeudamiento *sano* es un componente esencial de las economías desarrolladas, mientras que, un lastre de los países en desarrollo es precisamente la insuficiencia de un mercado financiero que fomente su crecimiento.

Ilustración 1. Relación pasivo/capital en 11 países



De esta situación se desprende que un mercado financiero sano y suficiente es una necesidad de interés público generalizado, en este orden de ideas, el sistema financiero es en la actualidad y en todos los países un nicho que los gobiernos aún controlan de manera centralizada y prioritaria. Independientemente de la ideología neoliberal y antiintervencionista predominante en nuestra época, el hecho es que los gobiernos de todo el mundo aún consideran estratégica la actividad financiera; sin menoscabo de que se considere un servicio público (como en Francia). El hecho es que la actividad crediticia ha devenido en un servicio de interés público. A diferencia de las anteriores leyes reguladoras del sistema financiero mexicano, la Ley de Instituciones de Crédito vigente, no considera al servicio de banca y crédito como un servicio público. Algunos autores<sup>3</sup> sostienen que el servicio de banca es un servicio de interés público y no un servicio público. La razón para el cambio de postura legal (de servicio público en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito a servicio de interés

<sup>3</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*. Primera reimpresión, México, 1992; Fondo de Cultura Económica, Colección Popular número 449, pp. 112 y 113.

público en la Ley de Instituciones de Crédito), se encuentra en la exposición de motivos de la iniciativa con base en la cuál se aprobó la Ley de Instituciones de Crédito que entró en vigor el 28 de junio de 1990.

Dicha exposición de motivos sostiene que la atención de las responsabilidades básicas del estado, requiere de una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad, *"por lo que resulta conveniente un ejercicio moderno de la autoridad del estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional"*.<sup>6</sup>

La discusión en torno a la naturaleza jurídica del servicio de banca es fundamental para el derecho administrativo; en efecto, si concebimos el servicio de banca como un servicio público, entonces es el estado el titular del derecho (y correlativamente de la obligación) para prestar dicho servicio, es decir, considerando el servicio bancario como un servicio público es al estado a quién corresponde originariamente el derecho y la obligación de la prestación del servicio, pudiendo concesionar este servicio a los particulares. Mediante la concesión del servicio público de banca el particular adquiere un derecho que antes no tenía, el cuál le permite prestar el servicio público de banca.

Por otra parte, si nuestra postura es concebir la función bancaria como un servicio de interés público los particulares tienen un derecho preexistente para dedicarse a la prestación del servicio. Este derecho se encuentra restringido, lógicamente, por la legislación aplicable a la actividad de que se trate, en el caso del servicio bancario, la Ley de Instituciones de Crédito dispone que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que deberán ser instituciones de banca múltiple o instituciones de banca de desarrollo.<sup>7</sup> El artículo 8º de la Ley de Instituciones de Crédito dispone el requisito de la autorización, por parte del Gobierno

---

<sup>6</sup> BORJA MARTÍNEZ, *Francisco*. Op. Cit. p. 114.

<sup>7</sup> Ley de Instituciones de Crédito, artículo 7º. Este artículo es incongruente con el artículo 3º de la propia Ley, pues este dispositivo establece que el Sistema Bancario Mexicano, además de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo, estará integrado por 1. El Banco de México (organismo de derecho público del gobierno federal); 2. El Patronato del Ahorro Nacional. 3. Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico y; 4. Los fideicomisos públicos que se constituyan para el cumplimiento de las funciones que la ley encomienda al Banco de México. Ninguna de estas entidades es banca múltiple o banca de desarrollo, no obstante que prestan el servicio de banca y crédito.

Federal, para organizarse y operar como institución de banca múltiple. Esta autorización la otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, debiéndose cumplir el requisito de publicar la autorización en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución autorizada para operar.

El artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito define el servicio de banca y crédito como:

Artículo 2º.- La captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No obstante que la ley no considera como servicio de banca la captación de recursos del público para su colocación masiva, realizada por intermediarios financieros distintos a las instituciones de banca, esta limitación es puramente formal; pues la captación de otros intermediarios (v.g. los bursátiles) si constituyen realmente, un servicio equiparable al bancario. De hecho, la única operación que la ley de Instituciones de Crédito prohíbe a los intermediarios financieros no bancarios es la recepción de depósitos en cuenta de cheques.<sup>8</sup>

Desde este punto de vista, la definición legal del servicio de banca contiene un elemento subjetivo desde la perspectiva del sujeto que presta el servicio. Para que exista servicio de banca no es suficiente el elemento objetivo (la captación de recursos y su posterior colocación) sino que este servicio además sea prestado por instituciones de crédito.<sup>9</sup>

Como consecuencia la única función exclusivamente reservada a las instituciones de crédito es la recepción de depósitos en cuentas de cheques lo cual se explica también con base en la apertura que los sistemas financieros están sufriendo en todo el mundo.

---

<sup>8</sup> El tercer párrafo del artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito, dispone que "no se considerarán operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a las instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques".

<sup>9</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Op. Cit. p. 117.

## 1.2 El concepto de la banca de desarrollo

Tratar de definir a una institución de banca de desarrollo implica, necesariamente referirse a los factores y circunstancias que propiciaron la creación de dichas instituciones. La creación de bancos de fomento ha sido una constante desde la segunda década del siglo y su aparición ha crecido desde la segunda posguerra. Aún cuando todas las instituciones de fomento son auspiciadas por los gobiernos, los cuáles desde luego ejercen un grado variable de influencia en sus políticas y operaciones, algunas instituciones de fomento son de propiedad privada, otras de propiedad exclusiva del gobierno y aún las hay que pertenecen tanto al gobierno como a personas de derecho privado. De hecho, en México los primeros bancos de fomento de este siglo se originaron por iniciativa exclusiva del gobierno y en una segunda etapa, los *bancos de fomento sectoriales* se originaron con participación privada.

La orientación y funciones de los bancos de fomento son muy diversos; existen bancos dedicados a la promoción y financiamiento de empresas gubernamentales, otros exclusivamente a la empresa privada, inclusive existen las que actúan en ambos campos; hay instituciones que tienen amplias facultades de planificación, otras sólo conceden préstamos, otras conceden préstamos y toman acciones e incluso establecen y manejan empresas por su propia cuenta. Generalmente las instituciones de banca de fomento atienden un sector específico de la actividad económica, otras atienden el universo de la economía.

El régimen de su propiedad, fuente de financiamiento, grado de dependencia del gobierno, objetivos y métodos de operación difieren dentro de un amplio margen de posibilidades.<sup>10</sup>

Las Naciones Unidas realizan la distinción entre *banco de fomento* y *corporación de fomento*:

*Banco de fomento*: institución preocupada primordialmente del préstamo de capitales a largo plazo.

---

<sup>10</sup> DIAMOND, William. *Bancos de Fomento*. México, primera edición en español 1960, Fondo de Cultura Económica, Jr. José C. Cárdenas, p. 12.

*Corporación de fomento:* institución cuya preocupación primordial es la provisión de capital y el desarrollo y manejo de compañías específicas así como la provisión de ayuda financiera<sup>11</sup>.

Esta distinción es equívoca y, la consideramos del todo innecesaria, pues las funciones y ámbitos de acción de las *corporaciones* y los *bancos* se han identificado con el transcurso del tiempo, dada la necesidad de cubrir todos los servicios de financiamiento al fomento o, cuando menos, del mayor número posible de ellos.

No obstante que la distinción es confusa, permite dilucidar los principales objetivos de las instituciones de fomento:

1. Provisión de capital.
2. Provisión de empresa.

Generalmente estos son los objetivos a los cuáles las instituciones de fomento destinan su actividad, sin embargo una distinción trascendental consiste en el sector en que se ubica dicha actividad; es decir, si la institución de fomento dirigirá su apoyo a las inversiones gubernamentales o a las del sector privado. Los bancos de fomento de los países subdesarrollados, establecidos durante las décadas de 1920-1930, fueron a menudo agentes para realizar proyectos de inversiones de gobierno:

"A algunos de ellos se les dio también la responsabilidad de planear el desarrollo económico, presumiblemente con el propósito de remover la planificación de la influencia política directa, protegerla de la inestabilidad administrativa y liberarla de la tramitación burocrática. Es interesante anotar que algunos de las instituciones a las cuáles se les dieron tan amplias funciones, no las llevaron a la práctica y las han perdido gradualmente o las han traspasado a otras dependencias del gobierno."<sup>12</sup>

No obstante, los bancos de fomento han sido establecidos como catalizadores de la inversión en el sector privado, para proporcionar inyecciones de capital y no sólo como instrumentos administrativos para manejar las inversiones del gobierno. Las instituciones de banca de fomento fueron proyectadas para funcionar como medios de

---

<sup>11</sup> DIAMOND, William, *Op. Cit.*, p.14.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 15.

movilización de recursos y capacidades canalizándolos al sector privado más que hacia el sector público.

Las instituciones de banca de fomento son en realidad un reflejo de la urgente necesidad que algunos países tienen de un desarrollo económico rápido y sostenido.

El desarrollo requiere no sólo una expansión de la actividad tradicional de la agricultura y el comercio, particularmente del comercio interno, sino también el crecimiento de las facilidades de transporte y servicios públicos, de la manufactura y minería. En este sentido la banca de desarrollo funciona como un transmisor de recursos, en términos generales canaliza el ahorro interno a sectores de la producción que carecen de recursos financieros.

Un banco de desarrollo es, en realidad un redistribuidor de recursos financieros, en una economía en donde el capital financiero es muy escaso.

La transferencia de ahorros que realizan las instituciones de fomento son particularmente importantes por que amplía el horizonte de las inversiones que pueden ser financiadas y mejora la utilización de los recursos. Una característica de los países subdesarrollados, de hecho, es la ausencia de instituciones que puedan movilizar y transferir ahorros.<sup>13</sup>

Las instituciones requeridas para movilizar, transferir e invertir ahorros no son simplemente organizaciones para recoger y distribuir fondos. También hay que considerar los códigos y prácticas legales. Ahorradores e inversionistas pueden requerir ciertas ganancias antes de transferir los ahorros a otros o invertirlos en empresas administradas por otros. Estas seguridades incluyen sanas prácticas bancarias y regulaciones protectoras, leyes que permitan y faciliten las organizaciones de responsabilidad limitada y corporativa, una administración de la ley y de la justicia que inspire confianza, y la existencia de personas o instituciones para facilitar la transferencia de derechos e intereses.

Las leyes, instituciones y prácticas a que se hace referencia son aquellas que se consideran como necesarias para contar con un mercado de capitales. Las instituciones incluyen bancos de ahorro, bancos comerciales, bolsas de valores, casas de emisión, etc.

---

<sup>13</sup> DIAMOND, William, *Op. Cit.*, p. 28.

Las leyes se refieren a la seguridad, responsabilidad y organización de los negocios. Las prácticas incluyen las técnicas y tradiciones de empresa y financiación. Estos elementos no son menos importantes para el desarrollo económico que el capital y las técnicas. La falta de desarrollo de estos elementos es un importante obstáculo para el crecimiento económico.<sup>14</sup>

En la mayoría de los países subdesarrollados es el gobierno la institución individual más importante para la generación y movilización de ahorros. Tradicionalmente los gobiernos han estado preocupados en sectores muy identificados de la economía, particularmente el sector agrícola, la pequeña empresa y las grandes industrias. El proveer de dirección y financiación a grupos tan diferentes, exige una variedad de enfoques y de instituciones. Como consecuencia, uno de los primeros requisitos para el establecimiento de un banco de fomento es un examen del ambiente específico, económico e institucional en el cuál funcionará el banco, y una comprensión de los principales obstáculos que se oponen a la inversión productiva.

Un banco de fomento es un instrumento entre muchos, todos los cuales necesitan usarse coherentemente y en conjunto. Las políticas fiscal y monetaria del país, por ejemplo, afectan el trabajo del banco. Los controles selectivos de crédito, destinados a ejercer influencia en el movimiento de fondos en una dirección u otra, pueden atentar contra los objetivos de un banco de fomento. El sistema tributario puede desalentar precisamente la clase de inversiones que un banco de fomento está destinado a estimular. La persistencia de condiciones monetarias inflacionarias puede imposibilitar a un banco de fomento para obtener en préstamo del público recursos adicionales y resultar quizá en una depreciación de su capital.

Por otro lado, la banca de desarrollo sólo puede cumplir satisfactoriamente sus objetivos con un marco legal adecuado; los esfuerzos de un banco de fomento para estimular el crecimiento de un mercado de capitales, encontrarán dificultades si los códigos del país establecen condiciones difíciles para las empresas corporativas, si no se cuenta con instrumentos financieros apropiados o si los empresarios le tienen desconfianza a la organización corporativa.

---

<sup>14</sup> DIAMOND, William, *Op. cit.* p. 29.

Con el inicio de la etapa primaria de industrialización en América Latina, en la década de los treinta, la planta industrial latinoamericana enfrenta una aguda escasez de crédito a largo y mediano plazo.<sup>15</sup>

Los proyectos industriales de empresarios privados tuvieron entonces que recurrir a créditos de bancos comerciales; pero con una orientación comercial, dichos financiamientos eran inapropiados para empresas industriales.<sup>16</sup>

Como consecuencia de lo anterior, surgen instituciones bancarias de fomento que se conciben como

...aquellas entidades que tienen por objeto común proveer fondos a plazos mediano y largo para inversiones productivas y que, usualmente proporcionan también la asesoría técnica necesaria para formular y realizar tales inversiones.<sup>17</sup>

Para definir a un banco de fomento, lo mejor es abordar el problema desde un punto de vista funcional:<sup>18</sup> es decir, determinar si una institución es un banco de fomento observándose las funciones que está llevando a cabo para las que fue creada en una economía nacional en desarrollo. Podemos decir, que si una institución fue creada para realizar funciones bancarias y de fomento queda clasificada como banco de desarrollo (o de fomento).<sup>19</sup>

La principal función financiera que tiene que desempeñar un banco de fomento consiste en proporcionar capital a mediano y largo plazo para proyectos de desarrollo económico.

Otras funciones que desempeña la banca de fomento industrial en lo particular son:

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ VILLAMAYOR, Ángel. *Los bancos de fomento, herramienta antinflacionista*, en *Revista de Derecho* diciembre, año IV, números 14 y 15, enero-marzo-abril 1966, Santiago de Chile, p. 106.

<sup>16</sup> Debido a la marcada inflación que comenzó precisamente en la década de los treinta, resultaba ruinosa para el prestador del crédito cualquier operación, pues en corto tiempo las cantidades destinadas a amortización más intereses, no cubrían el deterioro del capital originalmente concedido.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ VILLAMAYOR, Ángel, *Op. cit.*, p.107

<sup>18</sup> DOCK HOUK, J.T. *Financiamiento y problemas de la banca de fomento*, FMI, BID, CEMLA. Nueva York, Frederick A. Praeger Editores. 1977. p.2

<sup>19</sup> Es necesario poner en duda esta concepción pues para definir la naturaleza de una institución financiera hay que atender a otros criterios, como su origen, constitución, estructura, empero el punto de vista funcional es de suma utilidad. Es necesario integrar diversos puntos de vista para definir si una institución es o no de fomento.

1. Inversiones del banco en el capital social del prestatario.
2. Ofrecer su garantía en el empréstito que un tercero haga al prestatario.
3. Suscribir las tentativas de un prestatario de reunir capital o emitir obligaciones.
4. Proporcionar contactos financieros tanto internos como externos.

Sin embargo, además de su función bancaria, un banco de fomento debe vincularse con problemas específicos del desarrollo.<sup>20</sup> Esto se explica en virtud de la escasez de los recursos, que en términos generales, padecen las instituciones financieras de fomento.

Para el país que esté tratando de progresar económicamente en una amplia gama de objetivos de desarrollo es evidente la utilidad de coordinar al máximo sus instituciones financieras.

La totalidad de los países en desarrollo han creado instituciones financieras especializadas, ya sea bajo la modalidad de bancos de desarrollo o de instituciones financieras de desarrollo. Invariablemente, esas instituciones financieras especializadas se han establecido para los siguientes fines:

1. atraer recursos externos,
2. movilizar el ahorro interno (desarrollando mercados de capital),
3. distribuir de manera eficiente los fondos invertibles.

Un balance a los últimos treinta años indica que las instituciones financieras de fomento han tenido éxito en la atracción de recursos externos, han fracasado por completo en la movilización de recursos en el interior (léase insuficiencia para crear mercados de capitales) y han tenido más fracasos que éxitos en la asignación de fondos para proyectos de inversión productivos.

La problemática que enfrentan actualmente las instituciones de banca de desarrollo nacionales se insertan en la crisis que este tipo de agentes financieros sufren mundialmente; un diagnóstico del Banco Mundial, ha establecido que las instituciones financieras de desarrollo han tenido que ofrecer préstamos a tasas de interés bajas y

---

<sup>20</sup> DOCK HOUK, J.T. *Op. cit.*, p.2-3.

hasta negativas en términos reales, enfrentan una abultada cartera de préstamos no productivos, no obstante, la conclusión del Banco Mundial es que:

los actuales problemas de las instituciones financieras de desarrollo están relacionados, en parte, con su enfoque esencial del financiamiento, sus deficiencias administrativas y a menudo su incapacidad de aplicar sanos métodos comerciales.<sup>21</sup>

El Banco Mundial ha sido el principal apoyo de las instituciones de fomento durante los últimos treinta años, al principio el modelo que el Banco pretendía imponer consistía en una institución de propiedad privada, con una sólida base de personal experto en evaluación de proyectos. Sin embargo, a partir de los años cincuenta se ha manifestado una tendencia hacia la propiedad pública sobre las instituciones financieras de fomento. Al principio el Banco Mundial se resistía a las instituciones públicas de fomento, pero a partir de 1968 comenzó a otorgarles préstamos, la razón de la oposición se debe a las presiones políticas (detectadas por el Banco Mundial) a que están sujetas las instituciones públicas de fomento. En 1985 el Banco Mundial concluyó:

En los años setenta, las instituciones financieras de desarrollo se consideraban cada vez más como instrumentos de la política de desarrollo, y así procedían, al canalizar recursos hacia empresas patrocinadas por el gobierno o de propiedad pública y hacia sectores prioritarios, que los prestamistas comerciales estaban poco dispuestos a financiar. Los administradores de las instituciones financieras de fomento, que dependían en grado sumo de los recursos gubernamentales y operaban en mercados financieros muy reglamentados, no eran capaces de basar sus decisiones de préstamo en estimaciones independientes de los riesgos y utilidades comerciales. Además, las diferenciales de tasas de interés de los intermediarios financieros con frecuencia no reflejaban los verdaderos costos y riesgos implícitos en los préstamos de largo plazo para proyectos de mayor riesgo.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> FRY, Maxwell J. *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*. México, 1990. Centro de Estudios Monetarios, Primera edición, 1990, p.336.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.337

Mario Martínez Casas, realiza un llamativo estudio de la función bancaria; la divide en dos grandes vertientes: primera, la función típicamente comercial que comprende las funciones crediticias, y de intermediación cotidianas. La otra vertiente es la función que los bancos desempeñan como *delegados* del gobierno. Los bancos en función de gobierno, merced a la concesión que les otorga el estado, ya no son simples administradores de bienes privados; pues, en razón de su carácter, son verdaderos *Instrumentos de Gobierno*, de cuya naturaleza y función se exige que faciliten el desarrollo económico.

Martínez Casas, entiende el desarrollo económico no sólo como la abundancia de bienes sino que comprende su equitativa y racional distribución.

Además, señala algunos aspectos que deben cubrir los bancos en su función de promotores del desarrollo social:

1. La petición de la función bancaria sólo es real cuando no se limita al otorgamiento del crédito, sino que interviene en la ayuda y asesoría que se brinda antes y después del proceso productivo.

2. Derivada de la anterior, es sustancial la función bancaria de asesoría e información, pues el banco como asesor financiero altamente especializado, tiene interés en que los acreditados aumenten su producción, pues se eleva la posibilidad de cobrar sus créditos.<sup>23</sup>

Es hasta la década de los setenta cuando la banca de fomento amplía sus actividades incursionando en áreas como banca de inversión, corretaje y suscripción de acciones, operaciones de mercado monetario y arrendamiento financiero; estas instituciones en la práctica, se han orientado hacia la banca universal.

No existe un modelo único de banca de fomento, así como no existe una fórmula para el desarrollo económico, no se le puede exigir a un banco de fomento, así como a ninguna otra institución, que resuelva los problemas del desarrollo.

En teoría, un banco de fomento debe efectuar funciones puramente económicas y financieras, aunque en realidad sus funciones están vinculadas a fines políticos.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ CASAS, Mario. *La acción bancaria en el desarrollo social*. Banco de la Provincia de Córdoba, Córdoba, Argentina, 1948, 34 p.

En los países subdesarrollados, la administración directa del estado sobre empresas para el desarrollo industrial es aceptada y se justifica debido a la escasez de recursos y a la insignificancia del sector privado.

### 1.3 Naturaleza y funciones de un banco de fomento

Un banco de fomento es una institución creada y diseñada para realizar funciones financieras y funciones de desarrollo o de fomento.

Las funciones de fomento son aquellas relacionadas con el proceso de transformación de un área del proceso tradicional pre-industrial hacia uno moderno industrial,<sup>24</sup> éstas pueden incluir el financiamiento de proyectos estatales o privados, parques industriales, infraestructura económica, industria básica e inversión en capital humano.

Un banco de fomento puede ser considerado como un intermediario financiero en el sentido de que dirige el flujo de fondos, pero rara vez efectúa lo que técnicamente se consideran funciones convencionales de mediación financiera, es decir, endeudarse a corto plazo y otorgar créditos a largo plazo. En razón a que se propicia un tipo especial de intermediación (endeudándose a largo plazo), y realiza otras funciones no convencionales (invirtiendo en capital y suministrando asistencia técnica), un banco de fomento es, en realidad, una institución híbrida del desarrollo financiero y del empresarial.

Una definición restrictiva de la banca de fomento, es la que proporciona el Banco Mundial:

...institución financiera cuyo propósito primordial es estimular el sector privado de la economía, y cuya principal función es la de proporcionar capital a mediano y largo plazo para inversiones productivas y, generalmente, también la asesoría técnica necesaria para formular y llevar a cabo dicha inversión.<sup>25</sup>

Como contrapropuesta, Mya Mareg ofrece esta definición:

---

<sup>24</sup> MAREG, Mya. *Temas básicos de banca de fomento*. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Lima, Perú 1977, p.4

<sup>25</sup> MAREG, Mya. *Op. cit.*, p.3

Un banco de fomento es una institución financiera en el sentido de que ambos lados de su balance están conformados principalmente por relaciones financieras, pero un banco de fomento efectúa tanto mediación financiera como no-financiera.

La esencia de la mediación no-financiera estriba en la transferencia de capital humano desde los lugares en donde se encuentra desarrollado y abundante, hacia aquellos donde está menos desarrollado y escaso.

Un banco de fomento realiza su intermediación obteniendo recursos a costos de capital diferenciales, generalmente menores al de las tasas comerciales, para su colocación en los sectores de la economía, que no se benefician con el crédito derivado de la inversión, que a su vez deviene del ahorro interno.

En la mayoría de los bancos de fomento, la propiedad estatal en el capital accionario conforma la regla en lugar de la excepción. La mediación de un banco de fomento se lleva a cabo principalmente entre el gobierno y el sector privado de la economía.

Desde un punto de vista restringido, la función de un banco de fomento es proporcionar capital a mediano y largo plazo a industrias o áreas que se consideran necesitadas de dicho capital para romper el círculo vicioso baja inversión/bajo ingreso/baja inversión.

Como el reducido nivel de ingreso se considera a la vez causa y resultado de un nivel bajo de ingresos, una estrategia para el desarrollo consiste en incrementar el nivel de ingreso tomando la inversión como una variable autónoma y estimulándola para el desarrollo económico.

Bajo el postulado de que la formación y la utilización del capital son procesos claves en el desarrollo económico, las metas de un banco de fomento son:

1. La creación y/o el desarrollo de un mercado de capitales.
2. Otorgar incentivos a varios tipos de inversiones, participando o iniciando directamente proyectos de inversión.

Otras funciones de la banca de fomento se verifican en el aspecto estrictamente bancario, como el otorgamiento de préstamos a una tasa de interés especial, la

promoción y concesión de préstamos a empresas privadas, el financiamiento industrial, los bajos intereses de préstamos para financiamiento a largo plazo, el otorgamiento de garantías, etcétera.

Gerardo Gil Valdivia, define la Banca de Desarrollo a partir de las características generales de NAFIN.<sup>26</sup> Considera que un aspecto fundamental para la evolución de la banca de desarrollo es el apoyo que ha brindado al aparato productivo industrial, como consecuencia, es particularmente importante el concepto *banca de inversión*. La función fundamental de NAFIN es el financiamiento del desarrollo industrial, el cual se realiza básicamente a través de dos vías: el crédito y la inversión como capital de riesgo.

Un aspecto importante de la Banca de Desarrollo, (observado sobre todo en la Banca de Desarrollo Industrial) es el concepto de Banca de Inversión, entendiéndose por tal al intermediario financiero que canaliza sus recursos hacia el capital social de empresas productivas, en forma temporal, y con un alto grado de revolvencia de dichos recursos.

La Banca de inversión colabora con el usuario de los recursos para la emisión de títulos representativos de deuda colectiva o de capital social y para su colocación entre el público inversionista, derivando esta situación, la banca de desarrollo:

es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país.<sup>27</sup>

Como puede observarse, en todos los conceptos de banca de desarrollo que se pueden ofrecer se hace referencia al desarrollo económico. La banca de desarrollo ha sido concebida, en todo momento como promotor directo del desarrollo económico, (la banca comercial viene a ser un promotor indirecto de ese desarrollo). Como consecuencia, siempre que se haga alusión a la banca de fomento es necesario establecer como marco de referencia el desarrollo económico.

---

<sup>26</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo. *El concepto de Banca de Desarrollo en Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México*. México, UNAM, 1986, pp 166-186.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 170.

Por consiguiente, es esencial para concebir a la banca de fomento, establecer con precisión el contenido de un término difuso y elusivo como lo es el *desarrollo económico*. Un concepto de desarrollo, por ejemplo, se encuentra contenido en la definición plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que lo describe como *"un proceso de cambio de fondo en el sistema productivo y distributivo, y en la participación social en el mismo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes, hacia la sociedad igualitaria"*.<sup>28</sup>

Ni el desarrollo del país se hace exclusivamente con la banca, ni puede hacerse tampoco, de manera eficiente, prescindiendo de las posibilidades que ésta ofrece. Por ello, al inscribir su acción en el Plan Nacional de Desarrollo y más específicamente en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, a las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de fomento se les señalan metas y responsabilidades.

#### **1.4 Las instituciones de banca de desarrollo como empresas públicas**

La empresa pública surge como resultado directo de las grandes crisis económicas del capitalismo, desde este punto de vista, las empresas públicas tienen un origen directo en la intervención del estado en la economía de una nación.

Las presiones políticas que sobre los gobiernos ejercen los diversos sectores poblacionales, dan lugar a la creación de la empresa gubernamental, algunos autores perciben el origen de esta debido a tres causas:

1. La presión ejercida por un diverso reparto de la renta.
2. Los movimientos surgidos de la revolución industrial.
3. La decadencia de los mecanismos espontáneos de reequilibrio de la economía capitalista.

La reglamentación bancaria por parte de los gobiernos obedece a tres factores principales:

1. La protección de los intereses de los depositantes.
2. Un control monetario más estricto, y;

---

<sup>28</sup> C'REEL DE LA BARRA, Enrique. *La Banca de Obras y Servicios Públicos en GIL VALDIVIA*, Gerardo, Régimen Jurídico de Banca de Desarrollo en México. México, UNAM, 1986, p.108-109.

3. Un tercer objetivo más concreto: la asignación del crédito con base en prioridades planificadas.

En un estudio realizado en los países del lejano oriente, se hace notar que los gobiernos de los países en desarrollo de más acelerado crecimiento, han tenido éxito económico gracias a su control del sistema financiero; el ahorro se asigna a las industrias programadas para el crecimiento, conforme a planes de inversión coordinados.<sup>29</sup>

Difícil cuestión suscita el determinar si las SNC tienen el carácter de sociedades. No se dan los supuestos de los artículos 2670 y 2688 del Código Civil del Distrito Federal que Mantilla Molina, y la doctrina en general, toman como base para definir los negocios sociales. No hay, en la constitución de las SNC, un negocio social, sino un *acto administrativo*. Por otro lado, no se exige, tampoco, la existencia de una pluralidad de socios.

Barrera Graf expone además, otras objeciones:

- a) No nacen de un contrato, ni de un negocio jurídico.
- b) Pueden funcionar con un sólo socio.
- c) No hay mutualidad ni fin común entre los socios.
- d) No hay una relación de igualdad porque los socios que no sean el gobierno federal se encuentran sometidos a éste y,
- e) No hay órganos sociales designados por los socios y que puedan actuar con autonomía.<sup>30</sup>

Conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982 <sup>31</sup>, se crearon las llamadas *Sociedades Nacionales de Crédito*, entes híbridos que, a partir de la vigencia de esa ley, fueron encomendados, además de las instituciones nacionales de crédito y de las organizaciones auxiliares, a la prestación del servicio público de la banca y del crédito.

<sup>29</sup> FRY, Maxwell J., *Op. Cit.* p. 324.

<sup>30</sup> ANASCAL ZAMORA, José María. "Sociedades Nacionales de Crédito", *apéndice a MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil*, 26ª edición, México, 1989, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., S.A., pp. 475-496.

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Derecho Mercantil*, t. II, decimonovena edición, rev. por José Rodríguez del Castillo, México, 1988, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., S.A., pp. 133-134.

Esta Ley dispone la *transformación* de los bancos privados nacionalizados en sociedades nacionales de crédito.

El 14 de enero de 1985 se publicó DOF una nueva LRSPBC. Esta Ley derogó a la del 31 de diciembre de 1982. Según su artículo 2º Transitorio, deroga también a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de mayo de 1941. En su artículo 9º transitorio esta Ley preveía la transformación de las Instituciones de Banca de Desarrollo:

...podemos decir que las instituciones de banca múltiple son las encargadas de llevar a cabo las operaciones de banca tradicionales, mientras que las instituciones de banca de desarrollo, además de cumplir con esa misión y de realizar esas mismas operaciones (de la banca múltiple), tienen encomendadas otras operaciones tendientes a la atención de determinados y específicos sectores de la economía nacional. Esto es, las instituciones de banca de desarrollo son sociedades nacionales de crédito especializadas, no por el tipo de operaciones de crédito que realizan, sino por el sector especial de la economía nacional al que deben apoyar y desarrollar.<sup>32</sup>

Mediante decretos publicados en el DOF del 12 de julio de 1985, con efectos a partir del 31 de ese mes y año, las instituciones nacionales de crédito fueron transformadas de sociedades anónimas, en sociedades nacionales de crédito con carácter de instituciones de banca de desarrollo.

La banca de desarrollo está autorizada para prestar los servicios de la banca múltiple, pero fue creada por el gobierno federal con objetivos más definidos: *el apoyo financiero a los sectores estratégicos de la economía nacional.*

Este tipo de instituciones es uno de los mecanismos por medio de los cuales el estado pretende incidir en el proceso productivo del país, canalizando recursos a las áreas estratégicas del desarrollo nacional.

Por tanto, los objetivos y fines de la banca de desarrollo se encuadran dentro de los planes globales y sectoriales de desarrollo.

---

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Op. cit.* p 154.

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito define a las instituciones de banca de desarrollo.

**ARTÍCULO 30.-** Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidos con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

Las instituciones de banca de desarrollo son personas morales, sujetos de la administración pública federal; por consiguiente, las instituciones de banca de desarrollo tienen una naturaleza pública administrativa, derivada del derecho administrativo.

En su carácter de entidades paraestatales, a las instituciones de banca de desarrollo se le aplican las siguientes leyes y reglamentos:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
3. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
4. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
5. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
7. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las instituciones nacionales de crédito se sitúan dentro de la administración pública federal paraestatal, como se desprende del segundo párrafo del artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

**ARTÍCULO 1º.-...**

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Con las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, se reconoce de derecho, una situación que de facto se venía dando desde la tercera década del siglo. Con la reforma constitucional y con la LOAPF se determina que serán las leyes las que regirán las relaciones entre la administración centralizada (a quién corresponden las funciones propias de gobierno) y las entidades paraestatales.

## Capítulo 2. La planeación del desarrollo

### 2.1 El concepto Planeación

Ya desde el *Primer Plan Sexenal* se entendía por *planeación* a la planeación de tipo *indicativa o flexible*, de origen francés que, a diferencia de la planeación de tipo *imperativa*, responde a la idea de buscar un punto medio que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual como una orientación común del desarrollo.

Este tipo de planeación se asocia a la idea de lograr el crecimiento económico total y global de las naciones atrasadas pero con una fuerte presencia del sector público.

La planeación indicativa se apoya principalmente en la política del Estado concerniente únicamente a las inversiones del sector público y los efectos que puedan generar en el sector privado, el cual conserva su autonomía.

En la planeación indicativa el plan sólo cumple la función de orientador general de la economía; es un programa de producción a nivel nacional del que pueden servirse todas las empresas; no es obligatorio, su ejecución se logra por la aceptación voluntaria y cumplimiento de los sectores interesados.<sup>33</sup>

Así surge la *planeación democrática* como remedio para lograr mayor flexibilidad y antiformalidad en la elaboración de los planes y programas de desarrollo, calculando el grado de operatividad que razonablemente se puede alcanzar mediante la participación coordinada de todos los sectores de la sociedad, considerando los factores internos y externos que interactúan en la economía.

---

<sup>33</sup> A partir de aquí se desarrollan instituciones ahora muy populares como la *concertación social*.

Al respecto Gunnar Myrdal dice:

La planeación Democrática es el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo.<sup>34</sup>

Según Osornio Corres, la planeación es:

la ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, que a partir del inventario de recursos humanos, físicos técnicos y financieros, realizan los distintos agentes, bajo la coordinación del estado, en búsqueda de la realización de los objetivos de desarrollo previamente definidos<sup>35</sup>.

La planeación del desarrollo requiere de una *conciencia de desarrollo*, es decir, por la conducción internacional de la economía hacia la satisfacción de las necesidades sociales del desarrollo.

El surgimiento de la planeación democrática no es casual, el enfoque macroeconómico de Keynes fue uno de los factores. La contabilidad nacional progresó se hicieron los llamados presupuestos nacionales, se afinaron los datos estadísticos acerca del ingreso y producto nacional, se calculó el capital nacional, etc.

Este tipo de planeación se basa fundamentalmente en la redistribución del gasto público y de los niveles de servicios públicos entre las distintas autoridades territoriales y el mantenimiento de la función de estabilidad económica a cargo de las autoridades planificadoras. De esta forma, a través de la programación del gasto público pueden atenderse las necesidades colectivas y lograr un desarrollo regional equilibrado.

---

<sup>34</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la administración financiera en México*. Primera edición. México 1992. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: estudios doctrinales, número 133, p. 40.

<sup>35</sup> *Ibid.*

En última instancia, la planeación es el manejo del presupuesto gubernamental, la administración de las empresas públicas y la cronología racional de ciertos servicios públicos, como los gastos de la defensa nacional, los servicios y la educación pública. En el otro extremo, es la preparación de planes detallados de la futura estructura económica y su ejecución mediante manipulaciones directas o indirectas de instrumentos gubernamentales.

En otros países la planeación también es reconocida como una actividad central del estado:

**FRANCIA:** La constitución confiere al primer ministro la facultad de formar el Comisariado General del Plan de Equipamiento y de Productividad; esto implica una función de coordinación interministerial para la aplicación de medidas concernientes a la planificación económica.

**ITALIA:** El artículo 41 de la constitución italiana contiene un precepto de programación, que tiende a encuadrar a las iniciativas pública y privada.

**PORTUGAL:** El artículo 81 constitucional señala que incumbe prioritariamente al estado establecer la coyuntura y asignar la plena utilización de las fuerzas productivas, así como generar las estructuras jurídicas y técnicas necesarias para la instauración de un sistema de planeación democrática de la economía.

**ESPAÑA:** La planeación económica en la Constitución establece mecanismos de consulta con organizaciones profesionales y sindicales; en España se entiende que la planificación es una función normal del poder público.<sup>36</sup>

En México, la planeación se incluyó en el texto constitucional, en virtud de una reforma impulsada por Miguel de la Madrid en 1982, con esta reforma se introdujo en la Constitución lo que se ha venido denominando como *capítulo económico*.

El artículo 25 de la Constitución, establece que el estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

---

<sup>36</sup> VALADÉS, Diego, *El capítulo económico de la constitución*, en UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La constitución mexicana rectoría del estado y economía mixta*, primera edición, México, 1985, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., pp. 19-33.

A la economía mexicana, hasta 1988, se le ha atribuido el carácter de *economía mixta*, en general se califica así a las economías donde el estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el admitido por la teoría liberal,

ésta, en su expresión mas extrema, exige que el estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales, justicia, defensa, orden interno, etc., que en último término tienden a una organización social donde el mercado, que se supone de competencia perfecta, es el principal orientador de las decisiones económicas<sup>37</sup>

No obstante, por sus particulares circunstancias históricas, el estado mexicano ha experimentado diversos grados de intervencionismo gubernamental en la economía; tratando de caracterizar este fenómeno, podemos clasificar la acción estatal en dos grandes áreas, *las regulaciones y las actividades públicas de producción de bienes y servicios*, esta clasificación conviene desagregarla de la manera siguiente:

- A. Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- B. Acciones de producción de bienes y servicios.
  - 1. Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del estado.
  - 2. Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
- C. Acciones de acumulación.
  - 1. Acciones de instalación de capital, para realizar acciones de producción.
  - 2. Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas.
- D. Acciones en el campo del financiamiento.
  - 1. Acciones que proporcionan al estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación.
  - 2. Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

---

<sup>37</sup> CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique. *El sector público en la planificación del desarrollo. México, Siglo XXI, décimo quinta edición, 1989 p.7.*

Para los efectos que perseguimos, nos incumbe el análisis de la acción del estado en el campo del financiamiento, en sus dos aspectos, la forma en la que el estado se allega de recursos y la colocación de esos recursos en el sector privado.

Las actividades de acumulación y producción del estado, atendiendo a las particularidades que tienen los flujos de factores o productos, tienen un aspecto financiero. En efecto, para que el estado pueda obtener los insumos y factores necesarios para la producción y acumulación, debe movilizar medios de pago que le permitan trasladar dichos recursos físicos al ámbito de la economía estatal.<sup>38</sup>

La obtención de los medios de pago se efectúa, en general, mediante tres mecanismos:

- a) El sistema impositivo.
- b) El sistema de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos a la venta y,
- c) El crédito o deuda pública.

Pero además del propósito relacionado con la producción y acumulación, el estado realiza acciones orientadas a modificar el destino de las corrientes financieras, sin que el motivo central sea la utilización de recursos para sí mismo. En este sentido sus fines son alterar la distribución de los ingresos para favorecer el desarrollo de ciertas actividades privadas o proporcionar a determinados grupos un ingreso mayor del que obtendrían del juego del mercado,

ejemplos típicos de estas acciones son las que realizan los bancos estatales de fomento industrial, minero o agropecuario; los beneficios otorgados por las cajas de seguridad social y los subsidios y transferencias financiadas con cargo al presupuesto del gobierno central.<sup>39</sup>

Planteadas la acción del estado como un factor determinante en la economía nacional, se tiene que hacer referencia necesaria al mecanismo director de esa actividad: *la planeación*.

---

<sup>38</sup> CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique *Op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>39</sup> CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique *Op. cit.*, pp. 21-22.

La planificación ensayada en los países de América Latina ha respondido a ciertas líneas de interpretación del desarrollo económico y a planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia después de la segunda guerra mundial; no obstante en algunos países como en México, antecedentes directos de la planeación como la entendemos hoy día, se adoptan en el primer cuarto del siglo.

Los sectores público y privado ofrecen comportamientos distintos en el proceso económico; las decisiones sobre la mayor parte de las actividades públicas responden a consideraciones que se sitúan en el campo de la política social del gobierno, a previsiones a largo plazo sobre cambios en la producción y en la creación de infraestructura que rebasan el ámbito de las indicaciones que podrían inferirse del mercado. La creación misma de ciertas empresas estatales y las modalidades de su funcionamiento son concebidas como instrumento de política económica, ya sea para colaborar con la sustitución de importaciones o para fomentar actividades nacionales consideradas prioritarias para disminuir la vulnerabilidad externa.

En el sector privado la planeación es de tipo *inductivo*, en el sentido que los planes consultan un conjunto de medidas de política económica orientadas a lograr que el comportamiento de los agentes económicos tienda a seguir las prioridades generales y las líneas de estrategia elegidas.<sup>40</sup>

En el sector público, por el contrario, los objetivos y metas de los planes y la selección de los medios para alcanzarlos, constituyen en principio las reglas que rigen las decisiones y comportamiento de las entidades de este sector, confiándole a la planeación en el sector un carácter *normativo*.

Un aspecto destacable en el fenómeno de la planificación en el sector público, es la necesidad de superar la falta de coordinación que aparece entre sus diferentes niveles y centros de decisión, a la vez que se respeten los grados de autonomía existentes, lo que aseguraría que el sector público en su conjunto se apegara a la política y estrategia general de desarrollo; en este sentido, un enfoque fundamental reside en analizar el tipo de vinculación que una actividad pública tiene con los

---

<sup>40</sup> Esto implica que la iniciativa del empresario para lograr sus propios fines, así como la libertad del consumidor para maximizar su satisfacción, son respetadas en su ejercicio, aunque condicionadas por el sistema de regulaciones que el estado puede aplicar. (CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique, *Op. cit.*, p. 46).

diferentes aspectos de la planificación, tanto en lo relativo a la estrategia del desarrollo como en lo tocante en los planes a mediano y a corto plazo, para estudiar las alternativas de metas y la correspondiente asignación de recursos a dichas actividades.<sup>41</sup>

En resumen, podemos decir que la planeación es un instrumento del estado que busca conjuntar esfuerzos sociales para lograr los objetivos comunes del desarrollo.

## 2.2 Estado y desarrollo económico

El desarrollo económico es un concepto social -y político- básicamente occidental. Para conocer el desarrollo económico existen autores que enfocan el problema desde tres puntos de vista principales:

El primero es un punto de vista subjetivo; toma en cuenta a la gente: su número, tasas de crecimiento, distribución, hábitos de consumo. El aspecto central en este sentido es el que radica en la explosión demográfica; pues en lugares dónde existe un alto índice de crecimiento poblacional los progresos del desarrollo económico se dispersan en un número creciente de gente.

El segundo ángulo desde el que se aborda -al menos tradicionalmente- el problema del desarrollo económico, es el ambiente natural en el que se desarrolla un grupo social determinado. Últimamente este factor determinante en otras circunstancias, ha decrecido en influencia debido al geométrico incremento del intercambio comercial en el mundo.

Un factor esencial en el desarrollo económico es el elemento cultural.

"La forma en que una sociedad se organiza en términos de sistemas de creencias, costumbres y estilos de vida influye considerablemente en la dirección y grado del desarrollo económico..."<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Se han elaborado complejos modelos económicos, que tratan de explicar el grado de interrelación entre los diferentes sectores de la economía, uno de los más comunes es el modelo de la matriz insumo-producto, desarrollado en un inicio por Leontief y utilizado sobre todo, hasta la década de los ochenta.

<sup>42</sup> HOY, R. Don. (Compilador). *Geografía y desarrollo. Un enfoque regional a escala mundial*. México, F.C.E., 1988, primera edición en español, p. 8.

La tercera perspectiva desde la que podemos abordar el problema del desarrollo económico es la historia; el desarrollo económico no es un proceso de corto plazo, el grado de desarrollo alcanzado por los países más avanzados del mundo se logró por bases económicas que se originan en procesos iniciados hace décadas e incluso, siglos.

Con base en este último planteamiento la perspectiva histórica es de obligada recurrencia para comprender el problema del desarrollo económico de México. De hecho los grandes teóricos mexicanos del desarrollo económico en su totalidad, tienen importantes estudios históricos.

Como antecedente, podemos comentar que en el problema del desarrollo existen dos grandes divisiones regionales en el mundo:

1. Primero existen las regiones del mundo con poblaciones relativamente ricas, que comprenden la América de habla inglesa, Europa Occidental, Japón y los tigres asiáticos y Australia-Nueva Zelanda.

2. Las regiones pobres que son Latinoamérica, África, el Medio Oriente, Asia meridional, China y sus vecinos y el sudeste asiático.

Los conceptos *naciones ricas* y *naciones pobres* ingresaron al vocabulario coloquial a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta; con estos conceptos, otros términos fueron adoptados definitivamente en la economía y el derecho. Un concepto particularmente importante es el de la *brecha* entre los países ricos y los pobres, la manera para determinar esta distancia es estadística, aunque no existe un indicador total que señale la diferencia entre un país rico y uno pobre el dato más recurrido es el del producto nacional bruto *per capita*. El Producto Nacional Bruto *per capita* es, para muchos economistas, el mejor indicador del bienestar económico.<sup>63</sup>

No obstante, la mayoría de los expertos en desarrollo económico utiliza varias medidas para establecer la distinción de naciones ricas y pobres, las más comunes son:

El PNB *per capita*.

El consumo *per capita* de energía inorgánica.

El porcentaje de la fuerza de trabajo empleado en actividades primarias.

---

<sup>63</sup> El producto nacional bruto es el valor total de todos los bienes y servicios producidos y proporcionados en un periodo de tiempo (que siempre es de un año).

Expectativas de vida.

Abastecimiento de alimentos.

Algunos autores consideran la expectativa de vida como el indicador más objetivo del desarrollo, en virtud de que la expectativa de vida es una medida del resultado final de la actividad económica. Por otra parte, la eficiencia del sistema de abastecimiento de alimentos es un indicador de la calidad de vida, este indicador tiene dos perspectivas: el número de calorías disponibles señala la cantidad de la dieta y la ración de proteínas indica la calidad de la alimentación.

Una característica económica de los países pobres que se comparte entre ellos es la economía *dual*, es decir, una parte de la economía se organiza para el consumo interno y otra para el comercio de exportación; en los países ricos la producción de los mismos artículos se hace tanto para el mercado local como para el externo.<sup>44</sup>

En México, se manifiesta una tendencia histórica a la concentración de población en reducidos espacios dispersos en extensas superficies del territorio. Al arribo del siglo XX, México era predominantemente rural. En 1900 cuatro quintas partes de la población vivían en localidades de menos de 5000 habitantes. La revolución provocó intensos movimientos de población, creciendo el número de personas que se desplazaron a las ciudades. Como resultado, durante el período 1910-1921 la población urbana aumentó de 11.7% a 14.7% del total nacional. Después la tendencia al crecimiento de la población urbana se mantuvo.

A partir del decenio de los treinta, el estado mexicano inicia una agresiva participación en la construcción de obras de infraestructura. En los cincuenta, debido a la actividad del estado en este sentido, en el sector salud, seguridad social e incremento del ingreso per capita, la tasa de mortalidad desciende y la perspectiva de vida se amplía.

La desigual distribución de la población en nuestro país da lugar a niveles de desarrollo económico desigual, existen polos industrializados -los menos- y un gran número de regiones con niveles de subdesarrollo críticos.

---

<sup>44</sup> MOY, R. Don. *Op. cit.*, pp. 14 y ss.

El siguiente cuadro, contempla tres indicadores importantes, durante veinte años, de la actividad del estado y de la banca privada, en los polos de desarrollo. Para clasificar los niveles regionales de desarrollo con respecto a la concentración poblacional, el INEGI divide el territorio mexicano en siete áreas: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Centro-Norte y Occidente, Centro, Golfo, Pacífico Sur y Península de Yucatán.

Tabla 2. México: PIB, inversión pública federal y crédito otorgado por la banca comercial por macrorregión y entidad federativa 1970-1990. <sup>45</sup>

Región	PIB		INVERSIÓN		CRÉDITO OTORGADO	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990
<b>Nororiente</b>						
Nororiente	8.70	7.00	9.30	8.30	5.09	8.26
Baja California	2.60	2.20	2.70	1.70	2.10	2.00
Baja California Sur	0.60	0.60	1.30	1.60	0.10	1.1
Sinaloa	2.80	2.10	2.80	3.60	1.19	2.43
Sonora	3.20	2.30	2.60	1.60	1.70	3.53
<b>Norte-Centro</b>						
Norte-Centro	1.40	1.30	1.40	1.00	0.25	0.60
Chihuahua	3.60	2.80	2.20	1.70	2.74	3.86
Durango	1.60	1.30	1.60	1.00	0.25	0.60
<b>Noreste</b>						
Noreste	9.10	8.70	10.40	3.30	11.91	9.57
Cochahuila	2.80	2.60	4.80	2.70	1.41	1.84
Nuevo León	5.90	5.90	3.90	1.80	10.23	7.83
Tamaulipas	3.20	2.80	4.80	1.30	1.60	1.74
<b>Centro-Norte y Occidente</b>						
Centro-Norte y Occidente	16.90	15.90	13.10	11.30	6.56	11.32
Aguascalientes	0.60	0.70	0.60	0.60	0.22	0.67
Colima	0.60	0.80	0.80	0.60	0.11	0.21
Guanajuato	3.60	3.10	3.20	1.20	0.90	1.83
Jalisco	7.10	6.90	3.60	2.50	3.53	6.23
Michoacán	2.80	2.60	2.80	3.00	1.06	1.68
Nayarit	0.90	0.70	0.60	1.00	0.16	0.29
San Luis Potosí	1.60	1.80	1.30	2.30	0.57	1.80
Zacatecas	1.80	0.80	0.80	0.70	0.18	0.28
<b>Centro</b>						
Centro	17.10	19.30	11.20	11.50	2.97	7.66
Distrito Federal	27.60	27.10	26.80	30.40	68.70	51.80
Guanajuato	1.70	1.30	1.80	2.60	0.34	0.61
Hidalgo	1.30	1.30	1.60	1.90	0.21	0.34
México	6.60	10.80	3.30	3.80	0.89	3.19
Moravia	1.10	1.60	0.90	0.80	0.32	0.31
Puebla	3.20	3.10	2.20	1.60	0.96	2.79
Queretaro	0.80	1.00	1.20	0.70	0.23	0.66
Tlaxcala	0.60	0.60	0.60	0.90	0.06	0.16
<b>Golfo</b>						
Golfo	7.70	8.60	15.00	10.80	1.53	3.03
Tabasco	1.30	3.90	3.90	1.70	0.23	0.78
Veracruz	6.20	5.10	11.10	9.10	1.30	2.28
<b>Pacífico Sur</b>						
Pacífico Sur	3.10	3.70	3.30	4.30	0.54	1.02
Chiapas	1.60	2.20	1.80	1.30	0.33	0.63
Oaxaca	1.50	1.50	2.30	3.00	0.21	0.39
<b>Península de Yucatán</b>						
Península de Yucatán	1.50	1.60	2.10	2.60	0.82	1.56
Campeche	0.60	0.80	0.60	4.00	0.08	0.32
Quintana Roo	0.30	0.30	0.70	1.80	0.02	0.68
Yucatán	1.10	1.10	1.60	1.60	0.80	1.80

<sup>45</sup> JARQUE, Carlos M. La población mexicana en el último decenio del siglo XX, en Comercio Exterior, volumen 43, número 7, julio de 1993, p. 626.

## Capítulo 3. El desarrollo económico

### 3.1 El concepto económico de desarrollo

El único común denominador de los países subdesarrollados es el bajo nivel de vida de sus habitantes. El término *desarrollo* es sumamente impreciso como categoría económica, de hecho el propio término es una palabra ambigua y evasiva.

Algunos economistas <sup>46</sup> han definido el desarrollo como un proceso mediante el cual la gente mejora. Definiciones como esta se vinculan directamente a problemas subjetivos: determinar la calidad, cantidad y temporalidad de la mejora y determinar quien o cuantos se benefician de dicho proceso, o quienes son los usufructuarios.

Derivado de esto, tenemos que las desigualdades estamentarias y regionales son una constante en la casi totalidad de los países subdesarrollados. De aquí derivamos a un gran mito en la teoría del desarrollo, según el cual el desarrollo económico debe iniciarse en alguna parte para de ahí difundirse a la totalidad de la economía.<sup>47</sup>

Una definición subjetiva, de *desarrollo* propuesta por Walter Elkan, es la que interpreta el desarrollo económico como:

un proceso que hace que la gente en general mejore, mediante el incremento de su capacidad de compra de bienes y servicios, y de sus posibilidades de elección.<sup>48</sup>

El siguiente problema es el de la evaluación del desarrollo económico, la manera más corriente de hacerla es por referencia al Producto Nacional Bruto de un país. Sin embargo estimar el PNB como medida de desarrollo lleva a imágenes erróneas: el crecimiento medio anual de los países en desarrollo entre 1950 y 1967 fue del 4.8%, pero al haber aumentado sus poblaciones, como promedio, un 2.5% el crecimiento medio anual *por habitante* se redujo a un 2.3%.

---

<sup>46</sup> ELKAN, Walter, *Introducción a la teoría económica del desarrollo*. Primera Edición, México, Alianza Editorial Mexicana, (Editorial Patria), colección Los Noventa, traducción de Antonio Ruiz Díaz, 1969, p.16

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 18

Por consiguiente el dato del PNB entre los países, sólo ofrece un indicio del grado de bienestar de los habitantes de un país.

Este indicador, como cualquier otro, debe ser suplementado por otros: la esperanza media de vida (subdesarrollados: 48 años, desarrollados 70); el consumo de energía por habitante (subdesarrollados 275 kg. de carbón, desarrollados 5,050, Estados Unidos 9,200); grado de alfabetismo (subdesarrollados 38%, desarrollados 96%). Provisión de bienes de consumo duradero (subdesarrollados 0.5 automóviles por cada 100 habitantes, desarrollados 21, Estados Unidos 38 en 1965).

Estos indicadores se basan en el nivel de consumo de los habitantes de un país, existen sin embargo, indicadores no monetarios como el consumo de acero, la producción de cemento, el consumo de carne, el número de cartas expedidas, el número de aparatos telefónicos, etc.

Un rasgo sobresaliente de los países subdesarrollados es el bajo nivel de capital acumulado, países como la Gran Bretaña, tuvieron en algún momento capital que duplicaba el PNB mientras que los países subdesarrollados poseen capital en apenas una fracción de su PNB.

El stock de capital físico, sin embargo, debe complementarse con el capital humano en cuanto a calidad y cantidad; la rápida recuperación alemana después de la segunda guerra mundial se debe a su capital humano no obstante que su capital físico quedó prácticamente destruido.

Entre los países subdesarrollados, los monetaristas sostienen que los gobiernos no se han atrevido a exigir más impuestos o a moderar el gasto ya que la inflación es el resultado directo de la creación excesiva de dinero para financiar el gasto público en desarrollo.

La desigualdad regional es una de las características más acentuadas de los países subdesarrollados, el desarrollo desigual en los países del tercer mundo es una constante cuyos ejemplos sobran.

La mayoría de los autores tratan la estabilidad unida al desarrollo, sobre todo en referencia a los problemas del federalismo; sin embargo, si bien el empleo pleno y el desenvolvimiento no son incompatibles, tampoco puede considerárseles sinónimos o

idénticos. Una economía puede crecer en forma aceptable y a una tasa elevada y tendrá empleo pleno, aunque éste puede ser usado en forma inadecuada, es decir, con ineficiencia, y no resultará necesariamente una economía más desarrollada. El crecimiento presupone eficiencia, progreso tecnológico, adecuada administración, trabajo altamente productivo y suficientes ahorros e inversión.

E. Domar, delimita al desarrollo a la tasa de incremento de la producción total de bienes y servicios, medidos por el ingreso nacional real o por el producto, y para obtener un creciente ingreso nacional dos condiciones básicas deben llenarse: 1) Una demanda en aumento de los bienes y servicios que la economía produce, y 2) crecimiento de la capacidad de producción, que se encuentran estrechamente interrelacionadas, pues la primera sin la segunda puede resultar en empleo pleno pero con inflación, y a la inversa con desempleo, que a la larga influirá en la capacidad de producción; también la primera está estrechamente ligada a la estabilidad y la segunda al desarrollo, y aunque en países capitalistas avanzados no se pueden desligar, esto no es tan concluyente para naciones subdesarrolladas<sup>49</sup>.

Domar delimita el crecimiento de la capacidad productiva tomando en cuenta los siguientes factores:

- 1) Incremento en la mano de obra (hombres-hora disponibles).
- 2) Mejoría en la salud y educación y entrenamiento de la fuerza de trabajo.
- 3) Desarrollo del conocimiento, incluyendo conocimiento técnico, y su aplicación.
- 4) Mejoramiento de la dirección y administración.
- 5) Acumulación de capital y mejoría en su calidad.
- 6) Más eficiente utilización y descubrimiento de nuevos recursos.
- 7) Cambios en otros factores económicos, tales como la composición de la producción, estructura industrial, competencia, etcétera.
- 8) Cambios en factores más generales, tales como actitudes hacia el trabajo, el esfuerzo, la invención, el riesgo y la frugalidad.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> RETCHKIMAN K. *Berjania, Teoría de las finanzas públicas*. Primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967. t. II, p. 71-72.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 71

Ahora bien, desde el punto de vista del sistema federal de gobierno y tomando en consideración las metas que se persiguen con el desarrollo económico, las posibilidades de los estados y municipios serían aquí auténticamente de cooperación, o tal vez mejor, de adecuar sus políticas a la proyección general del desarrollo, pues desde un punto de vista estricto, es bien poco lo que pueden hacer por sí mismos. Tampoco se quiere presuponer que ello significa total pasividad, pero sí que el plan de desarrollo -si se formula- tendrá que llevar la dirección del nivel superior de gobierno, el federal.

Así mismo, se hace necesario efectuar una revisión exhaustiva de los tres niveles impositivos -federal, estatal y municipal- a efecto de determinar qué participación corresponde a cada nivel; revisando, como consecuencia la regulación fiscal, v. gr., Ley de Coordinación Fiscal.

En términos generales es reconocida la importancia que tiene la acción gubernamental en la resolución de los problemas del desarrollo; a tal grado que a la gran gama de actividades normales del sector público, se debe agregar el hecho contundente de que los países subdesarrollados sólo pueden dejar de serlo mediante la acción coordinada e inteligente de toda una nación, dirigida por un gobierno con la capacidad de serlo. Por ejemplo, en los países de poco crecimiento, la investigación -siempre escasa- depende más de los fondos estatales que de los privados; el mecanismo de los precios tiene un funcionamiento menos adecuado; la movilización a nivel nacional requiere de mayor esfuerzo y sutileza; faltan recursos que canalizar hacia el sector público; las imperfecciones del mercado se muestran con mayor crudeza; el consumo suntuario de los grupos de ingresos importantes hace de la propensión a ahorrar un problema de graves consecuencias; la no existencia de una clase empresarial provoca ineficiencias en las ramas productivas; las inversiones del exterior están proyectadas, en lo general, a las industrias extractivas y a la agricultura de exportación; en fin, una gama de problemas y círculos viciosos que sólo puede romper el estado.

Ésta es una de las paradojas del desarrollo, inquietante y difícil de resolver; los países pobres necesitan de un sector público de mayor actividad, mejor organizado y

más sutil que el de las naciones ricas, y generalmente tienen uno más deficiente y menos honrado.

En los últimos años se ha desarrollado una tendencia a medir el *crecimiento* económico y denominarlo *desarrollo* económico. En realidad, el desarrollo, es un proceso mucho más amplio e importante; es un concepto que abarca aún más que el simple aumento en el desarrollo de cantidades cada vez mayores de bienes materiales.

Sin embargo, en el análisis de las mediciones del desarrollo, la mayoría de los autores centran su atención en el crecimiento medido en el sentido económico y no en el subdesarrollo.

La medida más común del desarrollo (y la más simplificada) es la de los *ingresos per capita*. Decimos que un país es subdesarrollado si sus ingresos per capita son inferiores a 600 dólares de los Estados Unidos. Algunos autores dividen los datos en tres niveles:

1. Subdesarrollados, menos de 400 dólares.
2. Intermedios, 400 a 900 dólares.
3. Muy desarrollados, más de 900 dólares.

Otra medida común es la del *porcentaje de la población que se dedica a la agricultura*. En cierto sentido, esta medida es mucho mejor que la de los ingresos per capita, puesto que da ciertas indicaciones sobre la productividad agrícola. En tanto haya una parte importante de la población que se ocupe del proceso de alimentarse, habrá pocas esperanzas de poder desarrollar una economía industrializada.

Esas dos medidas aproximadas proporcionan una manera general, pero sencilla, de determinar el nivel de desarrollo que puede esperarse encontrar en cualquier país dado. Si los ingresos per capita sobrepasan la cifra de 600 dólares y menos del 50% de la población se dedica a la agricultura, puede suponerse con bastante seguridad que el país en cuestión estará bastante bien desarrollado, en el sentido económico.

Las primeras teorías neoclásicas de desarrollo económico, elaboradas durante los decenios de 1930 y 1940, sostenían a menudo, que el consumo debía reducirse, incrementándose el ahorro. Se decía que eso era posible de lograr por medio de normas fiscales enérgicas que (teóricamente) retirarían los fondos del sector privado

encauzándolos hacia el público y, eventualmente, a los proyectos de desarrollo más necesarios.<sup>51</sup>

Evser Romad y Roy Harrod demostraron la estrecha relación entre la tasa de crecimiento de la economía por una parte, y su nivel de ahorro e inversión, por la otra. El modelo de crecimiento Harrod-Domar constituyó más tarde la base de la teoría moderna del crecimiento, en la cual el ahorro y la inversión son considerados como la fuerza central que se encuentra detrás del crecimiento económico.

El modelo de Harrod-Domar tuvo una gran influencia sobre las teorías del desarrollo durante los años cincuenta. Durante este periodo, desarrollo, y crecimiento fueron considerados como sinónimos en las discusiones teóricas, es decir, el desarrollo se veía más o menos como sinónimo de formación de capital. W.A. Lewis ha proporcionado un pasaje clásico en este contexto: "El problema central en la teoría del desarrollo económico es el de entender el proceso por medio del cual una comunidad que previamente está ahorrando e invirtiendo de 4 a 5 % de su ingreso nacional o menos, se convierte en una economía en que el ahorro voluntario alcanza alrededor de 12 a 15% del ingreso nacional o más. Este es el problema principal, ya que el hecho central del desarrollo económico es la acumulación rápida incluyendo al conocimiento y las capacidades, junto con el capital."<sup>52</sup>

La primera teoría moderna del desarrollo fue exclusivamente económica y se basó en sencillos modelos de crecimiento, en los cuales la formación de capital era el factor clave. Estos modelos habían sido elaborados tomando en cuenta sólo las condiciones de Occidente. Su aplicación a los problemas de los países subdesarrollados reveló una inmensa brecha entre la realidad y la teoría. El trabajo teórico posterior puede considerarse como un intento por llenar esta brecha. Los primeros problemas que se notaron fueron los del crecimiento de la población; el concepto de capital se extendió hasta incluir los cuidados de la salud y la educación; las actitudes y las

---

<sup>51</sup> CLEMENT C., Norris, John C. POOL, Mario M. CARILLO, *Economía, enfoque: América Latina*. Segunda Edición, México, McGraw - Hill, 1988. Pp. 317-323.

<sup>52</sup> BLÖMSTROM, Magnus y Björn Hettne, *La teoría del desarrollo en transición*. Primera edición en español, 1990, México, Fondo de Cultura Económica. P. 23.

instituciones fueron consideradas en la discusión teórica; eventualmente se dio a los factores políticos la posición importante que merecen. Todo este proceso de desarrollo teórico implicó el fin dramático de la estrecha visión económica, basada en los modelos que habían influido sobre las primeras discusiones de la teoría del desarrollo.

Al ser incluido un creciente número de disciplinas, la teoría del desarrollo ha incrementado su importancia de manera gradual hasta llegar a ser un campo de investigación más independiente e interdisciplinario. Al mismo tiempo se ha hecho necesario abandonar todos los intentos de crear la teoría del desarrollo.<sup>53</sup>

Salvatore Schiavo Campo y Hans W. Singer han concluido en el mismo sentido que: *"no ha surgido una teoría del desarrollo económico, por lo menos en el mismo sentido en que podemos identificar una teoría de los precios, o una teoría pura del comercio, o aún una teoría del crecimiento. Por que el desarrollo no es sólo un crecimiento económico, sino el crecimiento acompañado por el cambio estructural, social y económico."*<sup>54</sup>

Las contribuciones interdisciplinarias a la teoría del desarrollo tienen sus raíces en un paradigma básico, "el paradigma de la modernización", bajo este paradigma el desarrollo se estudia bajo la perspectiva evolucionista y el estado del subdesarrollo era definible en términos de diferencias entre países ricos y países pobres. El desarrollo implicaba un proceso imitativo, mediante el cuál los países menos desarrollados alcanzan las cualidades de los países industrializados.

El concepto *modernización*, en la teoría tradicional (occidental) del desarrollo ha tenido tres acepciones:

1. Como un atributo de la historia.
2. Como un proceso histórico transicional específico.
3. Como una cierta política de desarrollo en los países del tercer mundo.

Dentro del paradigma de la modernización, el proceso modernizador de un país subdesarrollado equivale a occidentalización, es decir el país subdesarrollado debía imitar aquellas instituciones que fueran características de las naciones de Occidente. Es

---

<sup>53</sup> BLÅNSTIKOM, Magnus y Björn Hellme Op. cit., p. 33.

<sup>54</sup> SCHIAVIX-CAMPO, S. y Hans W. Singer, *Perspectives of Economic Development*. Boston, 1970, Houghton Mifflin Co, p. IX.

aquí donde la profecía de Marx de que los países atrasados veían la imagen de su propio futuro en los más desarrollados se hacía realidad.

La contribución de Walt Rostow a la teoría económica del desarrollo consiste en concebir el desarrollo como un número de etapas, vinculando un estado de tradición con lo que llamó *madurez* etapas que se suponen universalmente válidas, aunque no estén dadas las condiciones para el desarrollo; el proceso de desarrollo puede comenzar no obstante la ausencia de condiciones previas, mediante *procesos de sustitución*, en donde el factor más importante es el estado, cuyas actividades pueden compensar la falta de empresarios, de mercados de capital, etc.<sup>55</sup>

### 3.2 Servicios financieros y desarrollo económico.

Uno de los avances más recientes e importantes en la teoría del desarrollo es el *enfoque de los servicios financieros*<sup>56</sup>. Esta perspectiva sostiene que la extensión y calidad de los servicios financieros son claves para el *crecimiento económico*. La teoría del desarrollo clásica analiza los servicios de ahorro, crédito y pago.<sup>57</sup> Parece lógico este argumento, pues hoy los intermediarios financieros desempeñan una función vital en el desarrollo económico al movilizar el ahorro, manejar riesgos, evaluar proyectos, facilitar transacciones y colaborar con las empresas en el aprovechamiento de las ventajas derivadas de las economías de escala.

Desde Karl Marx se sostenía que un manejo adecuado del sector financiero por parte del estado constituía una influencia positiva en el desarrollo económico.

En el período de la posguerra floreció la investigación sobre el desarrollo económico. No obstante, los estudios empíricos, las teorías y los modelos más importantes no prestaron atención al sector financiero. La teoría oficial del desarrollo, Keynes, Leontief, el modelo de crecimiento Harrod-Domar y el modelo Solow-Swan, privilegiaron, en el mejor de los casos, el *avance tecnológico*. Estos tipos de análisis pusieron de moda la acumulación de capital, mientras más hubiera mejor, si no se

<sup>55</sup> SCHIAVO-CAMPO, S. y Hans W. Singer Op. cit. p. 37.

<sup>56</sup> CARSTENS MANSSELL, Catherine. *Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México*, en Comercio Exterior, México, volumen 43, número 1, enero 1993, pp. 3-12.

<sup>57</sup> El paradigma de la importancia de contar con servicios financieros eficientes es muy reciente, desde 1911 Joseph Schumpeter había señalado la dimensión y complejidad del sistema bancario como factor relevante de la espectacular industrialización alemana.

consegua en la economía interna, o con ahorro nacional haba que recurrir al extranjero. A partir de esto miles de millones de dólares se canalizaron a los países en desarrollo durante los cincuenta y los sesenta; sin embargo, la experiencia demostró que los flujos de capital no tenían el mismo efecto en una economía en desarrollo que en una industrializada. Todas las predicciones de los modelos fracasaron: la relación empírica entre acumulación de capital y crecimiento nunca fue congruente.

Ante el fracaso de los programas económicos basados en la teoría del desarrollo clásica (e incluso de la neoliberal), se hizo evidente la permanencia del paradigma: el capital es necesario y es necesario suministrarlo. Como consecuencia, en los setenta y hasta finales de los ochenta, los gobiernos de los países en desarrollo canalizaron recursos a *grupos objetivo*<sup>58</sup> por conducto de la banca de desarrollo y de los fideicomisos especiales de préstamo, pero

\* a los expertos en desarrollo en realidad no les preocupaba si existía demanda de créditos entre los supuestos beneficiarios. Más bien, de acuerdo con la filosofía financiera de otorgar crédito, subrayaban la necesidad: se requería crédito (capital) porque generaría, según sus supuestos, un proyecto de desarrollo positivo.\*<sup>59</sup>

Como consecuencia, los múltiples bancos de desarrollo e instituciones financieras establecidos para canalizar fondos subsidiados pronto incurrieron en déficit graves. Al parecer el error radicó en que la política financiera pública se elaboró con base en supuestos equivocados sobre las necesidades financieras de los grupos objetivo, sobre el papel y la importancia del sector financiero y sobre la ignorancia de los efectos reales de los incentivos mal orientados.

En resumen, la política financiera no comprendió la índole de la demanda de servicios financieros; sirvió con negligencia y corrupción a la población objetivo; promovió la descapitalización de la banca de desarrollo y los fideicomisos; e ignoró la importancia de la calidad del sistema financiero en el crecimiento económico.

---

<sup>58</sup> Pequeñas empresas, la industria de la construcción, campesinos pobres.

<sup>59</sup> CARSTENS MANSELL, Catherine. *Op. cit.*, p. 4.

En el último decenio han surgido dos corrientes de investigación que pretenden reorientar la política financiera (pública y privada) en los países en desarrollo.

1. Por un lado tenemos un enfoque microeconómico que centra su objetivo en la naturaleza de la intermediación financiera.
2. Por otro, un punto de vista que gira en torno a los aspectos macroeconómicos del papel de las finanzas en el desarrollo.

Con base en estos enfoques se inicia en la década de los ochenta, la reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos de fomento. En los setenta, la banca de desarrollo canalizaba la mayor parte de sus préstamos a las empresas paraestatales, subsidiando sus tasas de interés.

A finales de los ochenta pues, se reorientan las actividades de la banca de desarrollo y de los fideicomisos dando mayor prioridad al otorgamiento de préstamos al sector privado, participaron en esta reforma, sobre todo, Nafin, Bancomext, Banrural y los Fira. Esta política esta concebida para complementar, más que sustituir el crédito de la banca comercial, pues todas las instituciones mencionadas actúan preferentemente como banca de segundo piso.

### 3.3 Principales etapas del desarrollo económico de México.

Durante el porfiriato se verifican dos sucesos trascendentes:

- a) Se consolida el proceso de formación del estado.
- b) Se conforma un espacio económico nacional <sup>60</sup>.

Durante la conformación del espacio económico nacional, se comienzan a crear mercados de bienes, de trabajo y de capitales como signo de una incipiente modernización económica. En este periodo, y cuando estos mercados fueron lo suficientemente fuertes para ser apoyados por el estado, comenzó la vinculación del país al mercado internacional y a la inversión extranjera.

Sin embargo, durante los últimos años del porfiriato no existía un mercado amplio de capital. La economía mexicana a 1910, giraba en torno a las ramas

---

<sup>60</sup> AYALA ESPINO, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, F.C.E., 1988, primera ed. p. 27

exportadoras (minería, petróleo y agricultura) y apenas despuntaba la producción manufacturera.<sup>61</sup>

El estado porfirista no renunció al liberalismo impuesto por la Constitución de 1857; por ello no pudo introducir cambios y reformas *desde arriba*. Esto es, que a pesar de la importancia que se le reconocía al estado como interventor en la estructura económica; el porfirismo se mantuvo en su papel de administrador y garante del orden establecido.<sup>62</sup> Sin embargo, con la Revolución y más acentuadamente con la Constitución de 1917 surge la rectoría del estado sobre el desarrollo económico.

Durante el trienio 1917-1920 el estado mexicano sufre la lucha de facciones que culmina con la muerte de Carranza. En este periodo, la economía mexicana queda, casi por completo, desarticulada, aunque algunas regiones y actividades continúan funcionando (no sin sobresaltos), podemos afirmar que esta etapa pertenece a la última fase del periodo destructivo de la revolución.

Una vez pacificada la casi totalidad del territorio nacional, la oligarquía triunfadora en la revolución ingresa al país en su primera fase constructiva. Es en este periodo cuando el ideal del estado intervencionista se materializa en acciones políticas concretas.

A partir de 1920 el estado mexicano entra de lleno a la promoción de la economía. Se comienza con la creación de empresas y organismos descentralizados, fundamentalmente instituciones financieras de fomento al proceso de modernización de la economía.

Entre las creaciones del periodo destacan el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación como instituciones para la construcción de obras de infraestructura.

En el ámbito legislativo se promulgaron un conjunto de leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del estado; entre estos destacan la primera ley sobre el petróleo, el primer Código Nacional Eléctrico y las reformas fiscales que concluyeron en la introducción del impuesto sobre la renta.

---

<sup>61</sup> AYALA ESPINO, José, *Op. Cit.*, p. 28

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 29

Hacia 1932 comienza el desgaste del estado posrevolucionario derivado de la incapacidad de la oligarquía gobernante para hacer frente a la crisis económica interna que al menos en este periodo, debía su origen en una gran parte a la crisis económica mundial. Es a partir de este periodo cuando comienza en el país la reflexión acerca del tipo de desarrollo seguido hasta entonces, comenzando con la crítica acerca de sus posibilidades y limitaciones. Con esta crítica surge el reclamo por la adopción de un esquema de desarrollo más nacionalista y menos dependiente de los vaivenes de la economía internacional.

Durante el periodo 1934-1940 se intentó la transición económica de un esquema de crecimiento sustentado en las fuerzas externas hacia un crecimiento con eje en la economía nacional. Con la adopción definitiva de la planeación económica por parte del gobierno de Lázaro Cárdenas, mediante el Plan Sexenal, se admite la necesidad de una mayor intervención del gobierno en la actividad económica del país para sustentar el crecimiento económico. En el sexenio cardenista, el gasto social se triplicó <sup>43</sup> y se orientó a inversiones de infraestructura básica para la alimentación, la salud y sobre todo la educación.

A partir de 1935 el Banco de México financió los crecientes déficit fiscales y funcionó como un auténtico instrumento de fomento al desarrollo. No obstante, en el periodo destacan los financiamientos a largo plazo que la banca de fomento estatal proporcionó con abundancia. Estos apoyos se destinaron a la agricultura, la construcción, el comercio exterior y la naciente empresa pública.

Con Cárdenas, la banca estatal participó con un 19.3% del financiamiento total en 1934, pero en 1940 esa proporción se incrementó a 24.8%. Según Cardero el financiamiento total de la banca estatal iba a créditos de empresas y particulares y el resto se dedicaba a formar activos en otros bancos y a financiar a las nuevas empresas estatales, en un 60% en 1935 y en un 75% en 1940.<sup>44</sup>

La tabla siguiente, con su gráfico respectivo nos genera una idea aproximada de la situación crediticia del cardenismo, tanto en banca pública como en la privada:

---

<sup>43</sup> AYALA ESPINO, José *Op. cit.*, p.189.

<sup>44</sup> CARDERO, M.E. *Estructura monetaria y financiera de México: 1932-1940*, en *Revista mexicana de sociología*, número 3, volumen XII, julio-septiembre de 1979. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 295.

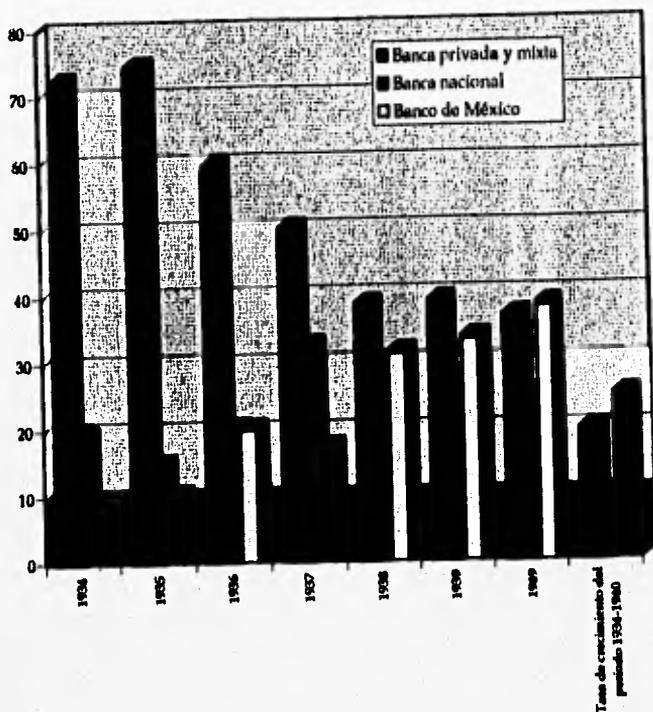
*Tabla 2. Financiamiento otorgado por el conjunto de instituciones de crédito a empresas, particulares y gobierno (1934-1940).<sup>65</sup>*

*Estructura porcentual y tasa de crecimiento*

	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	Tasa de crecimiento del periodo 1934-1940
Banca privada y mixta	72.4	74.6	89.6	80.1	38.6	39.0	36.8	19.8
Banca nacional	19.3	15.0	20.3	32.3	30.0	27.5	24.8	7.0
Banco de México	8.3	10.4	20.1	17.4	31.4	33.5	36.4	24.9

<sup>65</sup> AYALA ESPINO, José. *Op. cit.*, p. 236.

*Ilustración 2. Financiamiento público y privado otorgado durante el cardenismo*



Durante el período de Ávila Camacho, la actividad económica estuvo orientada, en un primer momento, a restablecer la confianza del gran capital privado, nacional e internacional en el gobierno federal, la cuál se había deteriorado por la política de masas del cardenismo. Para este fin Ávila Camacho giró la política económica hacia la derecha, en un sentido conservador; congruente con esta política, las exenciones de impuestos llegaron a formar parte importante de la política de fomento industrial del

gobierno a partir de 1941.<sup>66</sup> Con posterioridad, y obligado por las circunstancias históricas el gobierno federal orientó la actividad productiva al sostenimiento de la economía de guerra.

Un fenómeno esencial para comprender el México actual se sucede en el lustro comprendido entre 1947-1952, se incrementa el endeudamiento público directo en el país. Al final del sexenio de Miguel Alemán, la evolución de las fuentes de financiamiento indica una paulatina pérdida en la capacidad de la política financiera para obtener recursos directos o propios, por lo que se hizo necesario recurrir al ahorro externo.

Tabla 3. Financiamiento concedido por el sistema bancario nacional, 1942-1954.

Millones de pesos.

Año	Total	Agropecuaria	Industria y Minería	Comercio	Gobierno Federal	PIB
1942	2034.00	428.00	691.00	337.00	748.00	10400.00
1943	2530.00	529.00	731.00	501.00	769.00	13035.30
1944	3250.00	726.00	1083.00	528.00	943.00	18001.20
1945	4076.00	804.00	1375.00	960.00	1157.00	20665.70
1946	4908.00	808.00	1819.00	1089.00	1412.00	27925.40
1947	5769.00	703.00	2361.00	1288.00	1400.00	31022.60
1948	7041.00	771.00	3030.00	1304.00	1884.00	33101.30
1949	8172.00	903.00	3471.00	1547.00	2251.00	36411.30
1950	8973.00	1040.00	4036.00	1811.00	2066.00	42162.80
1951	10767.00	1230.00	5413.00	2300.00	1816.00	54374.70
1952	11808.00	1807.00	5487.00	2547.00	1977.00	60992.40
1953	13498.00	3016.00	6466.00	2437.00	2379.00	60633.70
1954	14611.00	2103.00	8609.00	3152.00	2947.00	73038.60

Durante los años cincuenta, la estrategia del desarrollo económico mexicano estuvo comprendida en dos fases. En la primera se pretendía obtener un crecimiento más rápido de la economía, promoviendo la industrialización; en la segunda fase se pretendía renovar el pacto social con el fin de incorporar a las clases sociales y a los grupos organizados en la estrategia de industrialización.<sup>67</sup> En este periodo se impone en la actividad económica mexicana el denominado régimen de sustitución de importaciones. Esta política económica, no obstante se había concebido para su

<sup>66</sup> ORTIZ MENA, Raúl, et. al. *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capitales del exterior*. NAFINSA, México 1953. Comisión Mixta, p. 264

<sup>67</sup> AYALA ESPINO, José. *Op. cit.*, p. 328.

aplicación en Latinoamérica desde finales de los cuarenta. Con la creación de los novedosos organismos financieros internacionales, el gobierno federal recurrió aún más al endeudamiento externo para financiar el gasto público. En buena medida el agotamiento del esquema de sustitución de importaciones que haría crisis al iniciar los sesenta se debe a la transferencia de recursos al exterior como servicio de deuda pública y privada.

Con la terminación del pacto de Bretton-Woods en la década de los setenta, el modelo de sustitución de importaciones impuesto en América Latina ya había demostrado su agotamiento. Sin embargo, la corrupción en la administración pública federal durante los sexenios de 1970-1982 provocaron la desconfianza de los inversionistas extranjeros, especialmente europeos y asiáticos en el país, quienes al final de cada uno de los mandatos presidenciales de Luis Echeverría y de José López Portillo retiraron su capital del riesgo México. De hecho la fuga de capitales se manifestó incluso en 1988. El factor esencial para el fracaso de las políticas económicas de los últimos cuatro sexenios sigue siendo el mismo que el de hace noventa años: la totalidad de las variables económicas mexicanas dependen de los Estados Unidos; como consecuencia es sumamente difícil, si no imposible establecer una política económica y una estrategia de desarrollo congruente o, al menos, permanente.

### 3.4 El concepto jurídico de desarrollo

El primer párrafo del artículo 25 constitucional no establece un concepto de desarrollo económico sino de desarrollo nacional. En términos generales, podemos decir que el desarrollo nacional es un término incluyente del desarrollo económico; en efecto, mientras que el desarrollo nacional contempla aspectos como la soberanía de la nación y el régimen democrático, el término desarrollo económico se limita a aspectos como el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> 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, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Este artículo, que corresponde al *capítulo económico*<sup>69</sup> de la constitución federal, fue reformado en el período de sesiones del Congreso de la Unión en 1982, para incorporar su texto actual.<sup>70</sup> El texto vigente del artículo 25 constitucional es consecuencia de la corriente que en la década de los ochenta identificaba el *desarrollo económico* con el *crecimiento económico* expresado en términos cuantitativos. La constitución establece los medios de los que se debe valer el estado para el desarrollo nacional:

- a) Fomento del crecimiento económico.
- b) Fomento del empleo.
- c) Una más justa distribución del ingreso.

A pesar de la ausencia de definición de *desarrollo económico* en el texto constitucional, esta norma define como responsabilidad del estado mexicano la dirección en la planeación para el desarrollo. Así quedan indisolublemente ligados los conceptos de *planeación y desarrollo económico*:

La *planeación económica* como un medio de obtención del *desarrollo económico*. El desarrollo entendido como un proceso permanente por medio del cuál se integra a la nación mexicana, se fortalece la soberanía, el régimen democrático del país y permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos mediante el fomento del *crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso*.<sup>71</sup>

El texto constitucional, merced a la reforma impulsada por Miguel de la Madrid en 1982-1983, parecería anacrónico respecto a la ideología neoliberal predominante en el mundo actual; sin embargo, al reconocer nuestra Constitución un régimen de economía mixta, con la concurrencia de los sectores social y privado en la planeación para el desarrollo, se recoge un anhelo del Constituyente de 1917: la igualdad económica de la nación mexicana. No obstante, es al estado mexicano a quien corresponde (todavía) la rectoría en el desarrollo económico nacional como único ente

---

<sup>69</sup> MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada)*. Tercera edición. Serie: A Fuentes.- b) Textos y estudios legislativos, número 59. 1992, p. 107.

<sup>70</sup> Con anterioridad a la reforma, este artículo se refería a la inviolabilidad de la correspondencia; precepto que fue trasladado al artículo 16.

<sup>71</sup> Párrafo primero, artículo 25, Constitución Política.

arbitral e imparcial para conciliar los diferentes intereses que se encuentra en un país tan diversificado como el nuestro.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca a 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, 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 regularización 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 exclusivamente 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.

Artículo 27...fracción XX. El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

## Capítulo 4. La evolución de las instituciones bancarias de fomento 1821-1995

Desde los primeros años de vida independiente, la idea del fomento de la economía nacional fue adoptada sucesivamente por los gobiernos existentes sin importar su inclinación política, el hecho era que la situación económica de la nación era tambaleante como resultado del largo conflicto independentista. El problema económico inmediato del conflicto bélico fue la huida del capital comercial, la cuantiosa pérdida de capital de aquella época, dejó a la "iglesia y a los extranjeros como las principales fuentes no gubernamentales de capital para inversiones".<sup>72</sup> Sin embargo, el financiamiento que los particulares -iglesia o extranjeros- proporcionaban estaba orientado, en el caso de la Iglesia a las hipotecas sobre bienes inmuebles y en el de los extranjeros a la minería y al comercio. No existía, en los años inmediatamente posteriores a la independencia, inversión privada en la industria de transformación, que en esta primera etapa del desarrollo nacional era necesaria para mecanizar los procedimientos de la producción.

No obstante, México heredó del sistema colonial dos instituciones financieras: el Banco de Avío de Minas, fundado en la época de Carlos III, que concedía préstamos refaccionarios y de avío al sector minero; y el Nacional Monte de Piedad, fundado en 1775, que otorgaba préstamos sin intereses a los sectores de bajos recursos económicos. Por consiguiente, al nacer México como país independiente la intermediación financiera era casi inexistente.<sup>73</sup>

Durante los primeros años de vida independiente, la idea del fomento de la economía en México estuvo influenciada por los economistas liberales europeos, destacando las ideas de Adam Smith y Jean Baptiste Say. De septiembre de 1821 a febrero de 1822 gobernó en México una Soberana Junta Provisional a la que le fueron sometidas solicitudes para la prohibición total de textiles de algodón. Un ejemplo típico

---

<sup>72</sup> POTASH, Robert A, *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846*. Segunda edición en español de la primera en inglés, México 1986. Fondo de Cultura Económica, p. 39

<sup>73</sup> ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc. *La nueva banca mexicana*. Primera edición, México, 1992. p. 162

del intervencionismo estatal en la economía, lo constituye la política comercial en general y la textil en lo particular, de los gobiernos de la época, en febrero de 1822 un Congreso Constituyente sustituyó a la Soberana Junta Provisional a la que le fueron sometidas peticiones para que decretara la prohibición total para importar diversos productos. Las decisiones de la Junta como del Congreso se limitaron al aumento de las alcábalas sobre esos productos.

Iturbide al disolver el Congreso en los primeros meses de 1823, crea una Junta Nacional Instituyente, que vota la *"absoluta exclusión de todos los textiles extranjeros similares a las telas de algodón y lana del país y la prohibición de importar otras varias manufacturas extranjeras"*.<sup>74</sup> A la caída de Iturbide, en marzo de 1823 el poder ejecutivo fue ejercido, provisionalmente por un triunvirato, mientras que una Asamblea Constituyente preparaba el establecimiento de una República Federal; durante este periodo, el gobierno adoptó la posición de que la prosperidad de las minas implicaba el aumento en la riqueza general. Lucas Alamán el influyente ministro de relaciones fue el portavoz de esta política monetarista (y metalista). Un hecho significativo en este sentido es que la importación de mercurio en España, necesario para refinar plata se mantuviera, no obstante que México había interrumpido todo nexo comercial con España a raíz de los bombardeos a Veracruz que terminaron en 1825.

Cuando Guadalupe Victoria tomó posesión como presidente constitucional, se alteró en forma mínima la política económica seguida hasta entonces por el gobierno, el desarrollo de la minería argentífera y una resistencia a la intervención del poder público en la economía para promover las industrias de transformación fueron las normas del gobierno de la época en materia económica.

Este liberalismo tan extremo habría de tener un contraste con el gobierno que sucedió a Victoria, Vicente Guerrero llega al poder mediante el motín de la Acordada en 1828, impulsado por una clase que habría de imponer el proteccionismo en nuestro país, en un manifiesto a la Nación en 1829, Guerrero dibuja claramente la idea del impulso al desarrollo que privaba en su gobierno:

---

<sup>74</sup> Potosh, *Op. cit.* p. 36

"La industria, agrícola y manufacturera, no solamente puede ser mejorada, sino extendida a campos enteramente nuevos. La aplicación bastarda de principios económicos liberales y la inconsiderable amplitud dada al comercio extranjero agravaron nuestras necesidades...Para que la nación prospere es esencial que sus trabajadoras se distribuyan en todas las ramas de la industria, y particularmente que los efectos manufacturados sean protegidos por prohibiciones de importación sabiamente calculadas."<sup>75</sup>

Como un prejuicio heredado de la Colonia, los centros manufactureros no dejaban de exigir mayores restricciones al comercio exterior y un aumento en los privilegios fiscales en algunos sectores. Dichas restricciones iban desde la importación total de numerosos productos agrícolas y manufacturados, hasta artículos de cuero, alimentos, géneros de lana baratos; las importaciones realizadas por México en este periodo son, fundamentalmente, bienes de consumo elaborados y, en mucho menor medida, bienes de producción. Las mercancías que constituyen más del 90% del total de las importaciones son telas, ropa hecha, mercería textil, alimentos, vinos, loza, papel, mercería metálica, ferretería, maquinarias y herramientas. Entre los productos sin elaborar están algunas fibras textiles, comestibles, metales y minerales.<sup>76</sup>

Al año de 1821, la importación de artículos textiles, ocupaba más de la mitad de la importación total de México. De aquí deriva la importancia que los gobiernos de la época otorgaron al sector textil. El sector textil de la región que hoy ocupa el estado de Puebla tuvo una significativa influencia durante diversos gobiernos, en particular, durante el gobierno de Vicente Guerrero logrando la anhelada prohibición total de importar textiles de algodón, no obstante ser de mejor calidad y más barato el algodón producido en los Estados Unidos de América y en Inglaterra.<sup>77</sup>

De esta situación tan particular que privaba en la economía de entonces, podemos derivar que en la época existía una conciencia en el gobierno de intervenir en la economía nacional para fomentar el desarrollo de algunos sectores, de hecho, una vez que regímenes como el de Vicente Guerrero se decidieron a usar el poder del

---

<sup>75</sup> Potash, *Op. Cit.* p. 55

<sup>76</sup> HERERA CANALES, Inés. *El comercio exterior de México 1821-1875*, Primera edición, México 1977. El Colegio de México, p. 26

<sup>77</sup> POTASH, *Op. cit.* pp. 54 y 56

gobierno para fomentar el desarrollo industrial, la intervención en la economía por parte del poder público se convirtió en una política sumamente estable en todos los gobiernos, independientemente de su inclinación ideológica; la única variable es la idea del desarrollo que los gobiernos pretenden alcanzar y, desde luego, los medios para lograrlo.<sup>73</sup>

El movimiento político que llevó al poder a Anastasio Bustamante en enero de 1830, introdujo un cambio importante en la política de intervención en la economía del gobierno, Lucas Alamán, ministro de Relaciones fue el formulador de las directrices de administración, sus opiniones respecto al papel que el gobierno debería representar en el fomento del desarrollo económico, fueron fundamentales.

En abril de 1830 se toma la primera medida legislativa de apoyo a la industria nacional, con la Ley de 6 de abril de 1830 se crea el primer fondo de fomento industrial en la historia de la República; esta Ley fue la famosa *Ley de Colonización de Texas*, el comité especial del congreso, encargado del asunto Texas, recomendó que los gastos de colonizar y proteger militarmente a la provincia "fueran cubiertos con las recaudaciones aduanales que resultarían de suspender la prohibición de importar géneros baratos de algodón".<sup>74</sup>

Sin embargo, el comité también recomendaba que el 5% de las recaudaciones aduanales se reservara para ayudar al desarrollo de la industria textil algodonera del país.

Finalmente, la redacción del artículo 16 de la Ley del 6 de abril de 1830, contiene el antecedente más remoto de fomento al desarrollo económico y distribución del ingreso del gobierno federal:

Artículo 16. La vigésima parte de los mencionados derechos se empleará en el fomento de los tejidos de algodón, comprando máquinas y telares, asignando pequeños fondos de habilitación y todo lo demás que crea oportuno el gobierno, quien repartirá estos auxilios a los Estados que tengan esta clase de industria, quedando dicha cantidad a disposición

---

<sup>73</sup> POTASH, *Op. cit.* p. 34

<sup>74</sup> POTASH, *Op. cit.* p. 74

del Ministerio de Relaciones, para dar cumplimiento a tan interesantes objetos. <sup>80</sup>

Con este fondo se pretendía ayudar a la industria artesanal texana, propiedad de mexicanos, otorgando facilidades para que accedieran a préstamos e implementos agrícolas; los recursos del fondo serían proveídos por la recaudación aduanal que se generase por la importación de géneros de algodón.

Hacia 1830, la necesidad de que el gobierno federal propiciara una política económica que promoviera el desarrollo nacional era evidente para el régimen de Anastasio Bustamante: como consecuencia se incluyó dentro de los fines del estado el deber de impulsar, con fondos del erario público a determinados sectores de la economía, orientando esta actividad al cambio tecnológico.

Al percatarse de la enorme dependencia del sector externo, los gobiernos decimonónicos sostuvieron una política de promoción a las exportaciones, la manufactura predominante como producto de exportación en la época eran los textiles. Idelfonso Maniau, jefe del Departamento de Cuenta y Razón de Hacienda realizó una propuesta para mejorar en calidad y competitividad el sector textil, basándose en la necesidad de que el estado proveyera de capitales, maquinaria y asistencia técnica a los talleres artesanales mexicanos.<sup>81</sup>

El ministro Lucas Alamán, propuso en el mismo año de 1830 una iniciativa de ley para la creación de un instrumento "más capaz y eficiente que estuviera acorde con el proyecto de desarrollo económico del país": el banco de fomento de la industria nacional, así que en el verano de 1830 en periodo especial, el Congreso recibió la iniciativa del Ejecutivo que pedía la creación de un banco de fomento. El nombre de la institución sería *Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional*, tendría un capital de un millón de pesos, que sería reunido por la acumulación de una parte de los impuestos sobre artículos de algodón. La administración del banco estaría a cargo de una junta de tres miembros permanentes, presidida por el Secretario de Relaciones. Sus operaciones incluirían la concesión de préstamos a compañías o particulares, y la compra y

---

<sup>80</sup> POTASH, *Op. cit.* p. 74

<sup>81</sup> POTASH, *Op. cit.* p. 69

distribución de maquinaria para uso industrial, especialmente para el sector textil. La iniciativa de creación del Banco de Avío se convirtió en ley el 16 de octubre de 1830.

Con el Banco de Avío se intentaba solucionar el problema fundamental que constituía la falta de capital suficiente para apoyar a la industria textil. Con la aprobación de la iniciativa, el 16 de octubre de 1830, se adoptó la primera ley que creaba y regulaba a un banco de desarrollo.

El objeto social del banco sería apoyar a los empresarios y al capital privado de las ramas industriales. Sus fondos se destinarían a la compra de maquinaria para el fomento de la industria textil; asimismo, otorgaría préstamos a las compañías que se formaran para tal efecto en el sector, o a los particulares del ramo.

Un aspecto singular de este banco es que efectivamente, funcionó otorgando créditos, recibiendo y realizando inversiones (como la importación de pies de cría) y promoviendo las exportaciones; esto se debe en gran parte, al apoyo proporcionado por el decreto de prohibición total de importaciones de textiles, sobre todo, género de algodón por un año, que logró el sector textil del Estado de Puebla.

Hacia finales de 1840, ante la negativa de la Secretaría de Hacienda de presupuestar fondos al banco, éste dejó de funcionar, hasta que en 1842, Santa Anna expidió el decreto de disolución, el 23 de septiembre de 1842.

Ignacio Comonfort, por decreto del 29 de junio de 1857 autoriza el establecimiento de un banco, cuyo nombre sería Banco de México su objetivo principal era el de beneficiar de un modo indirecto al tesoro público, la agricultura, la industria y de comercio, además de atraer capitales extranjeros. Las condiciones de la época impidieron la creación material de esta institución, que hubiera tenido funciones de banca central, banca de fomento y banca comercial.

En 1864, durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo se establece en el país la primera banca comercial: el Banco de Londres, México y Sudamérica, que después se transformaría en Banco de Londres y México, Banca Serfin y actualmente es el Grupo Financiero Serfin.

En 1871, apenas se habían creado dos bancos, el Banco de Avío y el Banco de Londres y México con una población de más de diez millones de habitantes, daba comienzo la intermediación financiera en México.

#### 4.1 El Sistema financiero mexicano durante el porfiriato

Como se ha mencionado, durante el siglo XIX, la usura y el crédito prendario practicado por los grandes comerciantes y el clero constituyeron los principales canales de financiamiento de la actividad económica mexicana. El Nacional Monte de Piedad, (institución gubernamental de crédito prendario) y el Banco de Londres, México y Sudamérica (sucursal de un banco inglés), eran las únicas instituciones con las que contaba el país.

La insuficiencia de instituciones crediticias, combinada con la libre acuñación monetaria, propiciaron grandes irregularidades en el ámbito monetario. Con el porfiriato se inicia la historia de la actividad bancaria en México, y con ella la de la moneda fiduciaria como base esencial de la generalización de nuevos flujos financieros en la economía.<sup>82</sup>

La economía mexicana se encontraba inserta en las dos últimas décadas del siglo XIX y primera del siglo XX, en la pelea de las grandes potencias europeas por dominar los mercados mundiales. A la potencia hegemónica de la época, Inglaterra, se enfrentaría el capital francés, en menor medida el alemán y tardíamente el capital norteamericano. De hecho, el surgimiento del fenómeno político denominado *porfiriato* coincide con una coyuntura económica favorable, pues la depresión mundial iniciada en 1870 obligó a las potencias europeas a una reorientación en sus estrategias de expansión buscando nuevas formas de valorización a su capital. Esta reorientación en nuevos mercados y sectores permitió una mejoría en la economía europea (y mundial) hacia 1880: saliendo finalmente de la depresión en 1890.

---

<sup>82</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda. El sistema monetario y financiero mexicano bajo una perspectiva histórica: el porfiriato, en QUIJANO, José Manuel (Coordinador). *La banca: pasado y presente. (Problemas financieros mexicanos)*. México, 1982, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), Colección Economía número 3, pp. 15-92.

Durante casi 20 años (ca. 1870-1890) la economía mexicana registró un considerable desarrollo capitalista: en realidad fueron varios los factores que contribuyeron a este desarrollo, los cuales se verificaron antes y durante el porfiriato:

1. La desamortización de los bienes del clero que se inició en 1870 y finalizó en 1875.
2. La ruptura de la vieja organización comunal de auto consumo y la generalización del trabajo asalariado.
3. El desarrollo acelerado de los transportes
4. La supresión de las alcábalas.
5. El avance de la agricultura.
6. El progreso de la minería de exportación apoyada por capital inglés y norteamericano.
7. Un elemento fundamental, fue la presencia de capitales nacionales o extranjeros residentes en México que se dirigió al sector agrominero exportador y hacia algunos más manufactureros.<sup>63</sup>

A partir de 1886 se logró un arreglo definitivo de la deuda externa mexicana con banqueros ingleses (la llamada "Deuda Londres") y a partir de ese año ingresan al país importantes montos de capitales europeos. Como consecuencia del ingreso de capital europeo al país, los Estados Unidos inician una política de expansión económica en Latinoamérica considerada desde principios del siglo XIX como zona de seguridad para los Estados Unidos. El hecho de acrecentar los intereses norteamericanos en Latinoamérica llevaba entre otros importantes fines el de refrenar el expansionismo capitalista europeo y captar políticamente a los países involucrados.

Finalmente, el régimen de Porfirio Díaz implicó para el país la consolidación de un Estado Nacional de inclinación liberal con base en el cual se promovió la expansión capitalista de la economía mexicana.

Durante este período la modernización y expansión de los sectores agrícola y minero permitió el crecimiento de ciertas industrias básicas como la siderurgia, la acerera, la industria mecánica local y la instalación de infraestructura para el país.

---

<sup>63</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda, Op. Cit., p.19

El período 1889 a 1905 fue decisivo para la implantación de un parque industrial moderno. En 1889 se hizo una reforma al Código de Comercio para fomentar una nueva forma de organización empresarial más eficiente que la de los talleres artesanales: la sociedad anónima por acciones. A partir de 1895 se inició el financiamiento bancario a las industrias, las cuales anteriormente se habían visto obligadas a recurrir a los préstamos hechos por comerciantes o usureros.<sup>84</sup>

Durante los treinta años del porfiriato se verificó una intensa participación del estado en la promoción de la acumulación de capital en la economía mexicana. Entre las medidas de política económica sustentadas por el gobierno porfirista tenemos el proceso de concentración de tierras en manos de latifundistas a partir de la apropiación de tierras comunales, promovido por las leyes de 1883 y 1894, relativas al deslinde de baldíos y a la colonización: con éstas medidas se crea un sistema de apropiación territorial y se propicia la existencia de oferta de mano de obra de los campesinos desposeídos.

En 1887 se otorgaron ventajas fiscales a la minería y a la explotación del petróleo: se exentó permanentemente del pago de impuestos a la explotación petrolífera a los minerales de hierro y al carbón. Se establecieron tarifas preferenciales a las importaciones y exportaciones del sector minero. Finalmente, el estado fomentó el surgimiento y la expansión de uno de los principales instrumentos de consolidación del capitalismo mexicano: la banca:

"La ley de instituciones de Crédito de 1897 significó un importante esfuerzo de las autoridades hacendarias por articular un sistema de banca especializada..."<sup>85</sup>

Para la consolidación política del régimen de Porfirio Díaz, Matías Romero, su primer secretario de Hacienda estableció una política de equilibrio presupuestal y recuperación del crédito público para llevar a cabo la tarea de la promoción de la economía.

---

<sup>84</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda, Op. cit., p. 21

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 23

Es importante mencionar la supremacía del capital inglés en los años anteriores al porfiriato, de hecho, las facilidades que el estado mexicano otorgó al capital europeo, y en particular al capital inglés, para su establecimiento en el país se manifestaron desde la época de la independencia sucediéndose en los diversos gobiernos la preferencia por determinado país destacando el capital inglés, el francés y el alemán.<sup>66</sup>

En el último cuarto del siglo XIX comienza la creación de diversos bancos regionales, en el estado de Chihuahua se forma en 1875 el Banco de Santa Eulalia; en 1878 el Banco Mexicano; en 1882 el Banco Minero de Chihuahua; en 1883 el Banco de Empleados, que en 1896 cambia su denominación a Banco Comercial. En 1882, se funda el Banco Mercantil Agrícola. En 1881, Manuel González autoriza la creación del Banco Franco-Egipto, el cuál posteriormente se transforma en Banco Nacional de México; en 1884 este Banco y el Mercantil Agrícola se fusionan.

Con la llamada *crisis bancaria* de 1884 se fusionan varios bancos; se expide en abril de ese año, el Código de Comercio, que otorgaba al Banco Nacional de México el monopolio de la emisión. Este Código de Comercio, en su título décimo tercero establecía las bases para constitución y funcionamiento de los bancos. Con la concesión del monopolio sobre la emisión de billetes de banco, se sigue una lucha de intereses entre Banco de Londres (que apoyaba la pluralidad en la emisión de billetes) y el Banco Nacional (que apoyaba el monopolio). El Banco de Londres alegaba que la concesión del monopolio implicaba la violación del artículo 28 de la Constitución de 1857. Se impuso la posición del Banco de Londres y el sistema plural en la emisión de billetes de banco se siguió hasta 1915, año en que el gobierno de Venustiano Carranza abolió dicho sistema.

Sin embargo, el resultado jurídico más importante de este debate, fue la expedición de la primera Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. Esta Ley Federal de Instituciones de Crédito, organiza el sistema bancario en tres tipos de instituciones: hipotecarias, refaccionarias y de emisión.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Un interesante análisis de la sectorización de la inversión extranjera en la primera mitad del siglo XIX puede verse en CUÉ CÁNNOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México 1521-1854*. México, vigesimotercera reimpresión, julio 1982, Editorial Trillas, 424 pp.

<sup>67</sup> Los bancos de Londres y México y Nacional de México estaban autorizados para emitir moneda que circulaba en todo el país. Los bancos locales también emitían moneda pero sus billetes no podían circular en la Ciudad de México. Por

Esta ley conserva el requisito de la concesión federal para la actividad bancaria, a las instituciones de crédito se les sometió a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda por medio de interventores permanentes o especiales, para autorizar los balances mensuales, verificar el monto de las emisiones y las existencias en caja. Se prohibió a los bancos de emisión hacer préstamos o descuentos a plazos mayores de seis meses y descontar pagarés sin dos firmas o garantía colateral, así como contraer obligaciones sobre sus billetes, hipotecar sus propiedades y dar en prenda su cartera. Los bancos de emisión tampoco podrían otorgar créditos hipotecarios, pero sí podrían recibir bienes en hipotecas para garantizar adeudos vencidos.<sup>68</sup>

Entre las principales medidas implantadas por el porfiriato para la recuperación económica del país tenemos:

**La Ley de Reforma Administrativa de Hacienda de 1881.** Legislación que pretendía reorganizar a la Secretaría de Hacienda con el fin de controlar los ingresos y egresos particularmente los de la Tesorería General de la Nación.

**Reforma Fiscal de 1884.** Esta serie de reformas aumenta los ingresos federales y disminuye la facultad de los estados para crear impuestos locales.

**Ley del Timbre de 1893.** Esta ley descansó en la aplicación de impuestos indirectos. Con esto la carga fiscal se traslada al mercado interno, lo que diversifica los ingresos del Gobierno que antes descansaba en impuestos al comercio exterior. En efecto, al descansar las fuentes fiscales en dos terceras partes en impuestos a las exportaciones y a las importaciones "*las finanzas gubernamentales dependían de las fluctuaciones de la economía mundial*".<sup>69</sup>

Con el fin de fomentar a los sectores bancario, industrial, minero y de transportes la Secretaría de Hacienda otorgó importantes exenciones fiscales; trasladando, como ya se mencionó la carga fiscal al sector interno vía impuestos indirectos. El gasto de inversión durante el porfiriato fue muy reducido en comparación con el gasto corriente, dirigiéndose la inversión al fomento económico en construcción de puertos

---

consecuente, los dos grandes bancos se dedicaron a especular, canjaban, por ejemplo, los billetes de provincia con descuento.

<sup>68</sup> ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Op. cit., p. 167

<sup>69</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda, Op. cit. p. 28

marítimos, carreteras, líneas ferrocarrileras, comunicaciones, fomento agrícola y promoción industrial y minera.

Durante la época, destacó el Banco Nacional de México, institución de capital franco-español que intervino en la reestructuración de la deuda externa pública como intermediario en las negociaciones entre el Gobierno Federal y los sindicatos bancarios. De hecho, esta institución bancaria intervino en el sistema tributario, en la deuda interna, en la deuda externa, en el otorgamiento de créditos al mercado nacional y obtención y otorgamiento de créditos en el mercado internacional. Con la adopción del régimen monetario bimetalista (oro y plata), ingresaron al país grandes cantidades de capital extranjero, parte del cual se destinó a la creación de instituciones bancarias. En términos generales, durante el período de 1875-1900 se verifica el surgimiento y la expansión del sistema bancario y el tránsito de la moneda metálica a la moneda fiduciaria.

Con más precisión, algunos autores señalan el período 1882 a 1897 como el de expansión del sistema bancario mexicano. En estos años se instalaron en el país cerca de veinte bancos de emisión, dentro de los cuales destacan el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México.<sup>90</sup>

Durante el porfiriato la emisión de billetes perdió importancia como función bancaria en favor de los depósitos a la vista. Con la expansión de los depósitos a la vista, así como con el surgimiento de los bancos hipotecarios y refaccionarios en el país surge un medio de pago bancario por excelencia: el cheque, cuyo uso tendería a generalizarse hacia 1910. Con este instrumento aumentó considerablemente la intermediación bancaria en la economía.

Estos factores, favorables a la expansión de la banca privada fueron promocionados por la Ley de Instituciones de Crédito de 1897. Esta Ley otorgó a los bancos de emisión el control en el manejo de la emisión de moneda fiduciaria, con esto la actividad de emisión monetaria concesionada se puso al servicio del capital privado provocando inestabilidad en el patrón bimetalista. Dicha Ley permitía a cualquier

---

<sup>90</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda, Op. cit., p. 41

banco establecido en México la posibilidad de obtener la concesión para funcionar como banco de emisión.

La Ley de Reforma Monetaria de 1905, dispuso la fijación de la paridad del peso plata en oro, es decir, esta ley puso fin al bimetalismo que hasta entonces imperaba en el sistema monetario mexicano. Uno de los aspectos más importantes de la Reforma Monetaria fue que la acuñación de moneda quedara reservada al Gobierno Federal; procediéndose a clausurar las casas de moneda, con excepción de la Casa de Moneda de la Ciudad de México.

#### 4.2 El sistema bancario mexicano de 1880-1910

Para el análisis del sistema bancario durante el porfiriato, consideramos tres etapas de evolución:

1880-1897. Etapa de formación y expansión de la banca privada

1897-1907. Etapa de consolidación bancaria

1907-1910. Decadencia y crisis del sistema bancario del porfiriato.

De 1880 a 1897 se instalaron en el país catorce bancos de emisión, un banco hipotecario y se ampliaron las facultades del Banco Nacional Monte de Piedad<sup>91</sup> para que funcionara como banco de emisión. Durante este período no existió una legislación específicamente bancaria: es hasta 1884 cuando se expide el nuevo Código de Comercio, introduciendo algunas disposiciones en materia bancaria, (publicado el 20 de abril de 1884).

Este Código disponía la exclusividad del Gobierno Federal para autorizar el establecimiento de instituciones bancarias: la prohibición de emitir moneda; y la obligación de los bancos existentes para sujetarse a los requisitos del Código bajo pena de ponerse en liquidación en un plazo de seis meses.

Los bancos existentes al promulgarse el Código eran:

1. El Banco de Londres, México y Sudamérica. Ltd., sucursal de un banco inglés establecida en México en 1864 bajo el imperio de Maximiliano.

---

<sup>91</sup> Institución fundada en 1775 por el Conde de Regla, don Pedro de Torreses. Su especialidad consistió en el otorgamiento de créditos prendarios. En 1849 estableció una caja de ahorros con depósitos de particulares bajo intereses del 5% a cambio de vales pagaderos a la vista. Dichos recursos se canalizaron a los préstamos prendarios normales.

2. El Banco de Santa Eulalia, considerado banco *pionero* de Chihuahua, fundado en 1875 bajo una concesión del gobierno local.
3. El Banco de Chihuahua, fundado en 1878, igual al anterior con concesión del gobierno local.
4. Banco Minero de Chihuahua, creado en 1882 con concesión local.
5. Banco Nacional Mexicano, que gozaba de concesión federal.
6. Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario con concesión federal.
7. Banco Internacional Hipotecario igualmente, con concesión federal
8. Banco de Empleados que nunca llegó a capitalizarse y cuya concesión federal fue comprada años después por el Banco de Londres y México.

Durante la crisis económica mundial de 1884, el público acudió a los bancos a exigir la conversión de sus billetes lo que descapitalizó al sistema financiero. Derivada de esta crisis el gobierno porfirista cayó en la cuenta de la necesidad de contar con una fuente *permanente y segura* <sup>92</sup> de financiamiento. Coincidentemente, bancos como el Nacional Mexicano y el Mercantil Agrícola e Hipotecario ante la ruinoso competencia entre ellos, decidieron fusionarse, esta decisión fue apoyada por el Gobierno Federal, como una salida a sus problemas financieros.

El 6 de abril de 1884 se aprobó por un decreto del Congreso, el convenio de fusión entre el Banco Mercantil de capital español y el Nacional Mexicano de capital francés. Así surgió el Banco Nacional de México con una concesión de 50 años para funcionar como banco de emisión, exento del pago de cualquier impuesto federal o local, *existente o por crear* (excepto predial y timbre).

La concesión otorgada al Banco Nacional de México (que por cierto fue autorizada en quince días), establecía interesantes obligaciones y derechos que el Gobierno Federal y el Banco Nacional de México tenían entre sí:

1. El Banco Nacional de México abría a la Tesorería General de la Federación un crédito en cuenta corriente hasta por ocho millones de pesos, a una tasa de interés del 6%.

---

<sup>92</sup> SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Hilda, *op.cit.*, p.63.

2. El Gobierno podría cubrir sus saldos mediante dos remesas al año (el 1 de enero y el 1 de julio), con valores equivalentes.
3. El Gobierno podía consignar en garantía una parte de los derechos que se causaran en las aduanas marítimas y fronterizas, mediante la expedición de certificados.
4. El Gobierno se obligó a aceptar como pago de los impuestos federales en sus oficinas recaudadoras únicamente billetes emitidos por el Banco Nacional de México, lo que implicaba el otorgamiento del monopolio en la emisión monetaria.

Lógicamente, al otorgarse todas estas concesiones al Banco Nacional de México, el resto de las instituciones bancarias iniciaron una polémica judicial que llegó incluso al juicio de amparo, alegando violaciones al artículo 28 de la constitución de 1857 que prohíbe los monopolios. El núcleo de la polémica se fundamentaba en el Código de Comercio de 1884 que regulaba de manera extremadamente rígida la actividad bancaria. Esta rigidez contrastaba con la liberalidad de las concesiones otorgadas al Banco Nacional de México. La polémica se suscitó asimismo, entre los que pugnaban por la exclusividad en la emisión monetaria y los partidarios de la libertad en la emisión. En 1880 se puso fin a la polémica con un nuevo Código de Comercio que distendía la rigidez de 1884 mediante un mecanismo surrealista: no legislaba en materia bancaria.

El artículo 640 del Código de Comercio de 1889 dispuso que las instituciones de crédito se regularían por una ley especial. Mientras esa ley se expidiera para establecer instituciones de crédito en la República se requería la autorización de la Secretaría de Hacienda y el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión. A partir de 1893, la Secretaría de Hacienda (*Limantour y los científicos*) se encargó del estudio y la elaboración de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

Como se observa, al menos durante este período, el Gobierno Federal encontró una fuerte oposición por parte del sector banquero a su intento regulador de 1884 contenido en el Código de Comercio. De hecho, el gobierno porfirista tuvo que relajar su estricta regulación bancaria para el fortalecimiento del Banco Nacional de México. Esta controversia determinó el futuro de la legislación bancaria.

Durante la etapa de consolidación bancaria (1897-1907), se inicia la reorganización del sistema bancario en su conjunto con la Ley General de Instituciones de Crédito de la República Mexicana, promulgada en 1897. Esta ley, pretendía el establecimiento de un sistema de banca especializada que cubriera el financiamiento del desarrollo del país.

La Ley de Instituciones de Crédito de 1897 regulaba el funcionamiento de tres tipos específicos de bancos:

1. Bancos de emisión
2. Bancos refaccionarios
3. Bancos hipotecarios

Esta ley, refrendaba la exclusividad del gobierno federal de otorgar concesiones bancarias. La intención era promover el surgimiento de bancos refaccionarios e hipotecarios y controlar la creación de bancos de emisión. Solamente dos bancos quedaron autorizados para operar en toda la República: el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México.

A los bancos estatales se les prohibió el establecimiento de agencias o sucursales fuera de los estados y únicamente se autorizó la circulación local de los billetes que emitieran. La Ley de 1897 dispuso que la función de los bancos hipotecarios sería el otorgamiento de créditos hasta por diez años con interés simple y hasta por cuarenta años con interés compuesto.

Finalmente destacaremos la regulación hecha a los bancos refaccionarios, a los que se encomendó la tarea específica de otorgar créditos a mediano plazo (hasta de dos años) para fomentar el desarrollo de empresas agrícolas, industriales y mineras. Además las instituciones hipotecarias y refaccionarias podían recibir depósitos, descontar documentos mercantiles y en general operar como bancos comerciales.

Durante el quinto período presidencial de Porfirio Díaz con la creación de la primera *Ley General de Instituciones de Crédito*, que previene cuatro tipos de instituciones:

1. Emisión.
2. Hipotecarias.

3. Refaccionarias.
4. Almacenes de depósito.

Se crean otros ocho bancos estatales:

1. El del Estado de México (Toluca)
2. El de Coahuila (Torreón)
3. El de San Luis Potosí
4. El de Sinaloa (Mazatlán)
5. El de Sonora (Hermosillo)
6. El de Veracruz (Jalapa)
7. Monterrey (El segundo en el estado)
8. El de Puebla

En 1899 se emite el decreto de creación del Banco Central Mexicano, que funcionaría como cámara de compensación, también bajo un régimen concesionado.

Para 1901 se realiza en México la Segunda Conferencia Panamericana, en donde se resuelve la creación del Banco Panamericano con aportaciones de las naciones ratificantes, tendría como función la de prestar dinero a cada gobierno para facilitar sus actividades comerciales, es el antecedente del BID. En ese año se funda el Banco Agrícola e Hipotecario de México, primer banco de orientación esencialmente agrícola.

En el área de fomento se crean las Cajas de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, en las cuales el gobierno suscribe una parte muy importante.

Tabla 4. Sistema Bancario Mexicano 1864-1911.

Banco	Año de Concesión	Capital Social Inicial (pesos mexicanos)	Especialidad
De Londres y México	1864	500 000.00	Banco de emisión
De Santa Eulalia	1875	n.d.	Banco de emisión
Mexicano de Chihuahua	1876	750 000.00	Banco de emisión
Minero de Chihuahua	1883	n.d.	Banco de emisión
Nacional de México	1884	20 000 000.00	Banco de emisión
De Chihuahua	1888	500 000.00	Banco de emisión
Internacional e Hipotecario de México	1888	5 000 000.00	Banco hipotecario

De Comercio de Chihuahua	1889	6 000 000.00	Banco de emisión
Mercantil de Yucatán	1889	500 000.00	Banco de emisión
Yucateco	1889	700 000.00	Banco de emisión
De San Luis Potosí	1889	500 000.00	Banco de emisión
De Coahuila	1890	500 000.00	Banco de emisión
De Durango	1890	500 000.00	Banco de emisión
De Zacatecas	1891	600 000.00	Banco de emisión
De Nuevo León	1891	600 000.00	Banco de emisión
Minero de Chihuahua	1895	n.d.	Banco de emisión
Del Estado de México	1897	1 800 000.00	Banco de emisión
Occidental de México	1897	500 000.00	Banco de emisión
Mercantil de Veracruz	1897	2 000 000.00	Banco de emisión
De Sonora	1897	500 000.00	Banco de emisión
De Jalisco	1898	500 000.00	Banco de emisión
Central Mexicano	1899	6 000 000.00	Banco refaccionario
Mercantil de Monterrey	1899	2 500 000.00	Banco de emisión
Oriental de México	1899	3 000 000.00	Banco de emisión
Agrícola e Hipotecario	1900	2 000 000.00	Banco de emisión
Hipotecario Agrícola del Pacífico	1900	2 000 000.00	banco hipotecario
De Guanajuato	1900	500 000.00	Banco de emisión
De Tabasco	1900	1 000 000.00	Banco de emisión
De Campeche	1900	600 000.00	Banco refaccionario
De Michoacán	1900	500 000.00	Banco refaccionario
De Chiapas	1901	500 000.00	Banco de emisión
Almacenes generales de depósito de México y Veracruz	1901	2 000 000.00	Institución pública de crédito
Comercial Refaccionario de Chihuahua	1902	2 000 000.00	Banco refaccionario
De Tamaulipas	1902	1 000 000.00	Banco de emisión
De Hidalgo	1902	500 000.00	Banco de emisión
De Aguascalientes	1902	500 000.00	Banco de emisión

De Oaxaca	1902	500 000.00	Banco de emisión
De Morelos	1903	1 000 000.00	Banco de emisión
De Querétaro	1903	800 000.00	Banco de emisión
De Guerrero	1903	800 000.00	Banco de emisión
De Campeche	1903	600 000.00	Banco de emisión
De La Laguna	1907	6 000 000.00	Banco refaccionario
Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura	1908	10 000 000.00	Banco hipotecario
Germinico de América del Sur	1909	n. d.	banco de emisión
Crédito inmobiliario Mexicano	1909	2 000 000.00	Banco de emisión
Oriental de México	1909	n. d.	Banco de emisión
Español Refaccionario	1911	2 000 000.00	Banco refaccionario

### 4.3 La evolución económica de México, 1870-1940

Es difícil determinar el momento preciso en el cual surge la institución bancaria en nuestro país. La actividad bancaria entendida en la forma en la que actualmente la conocemos aparece en un período de aproximadamente setenta años, que comprende de 1870 a 1940.

Sin embargo, este corte temporal en la historia, arbitrario como todos, posee antecedentes y consecuencias que van desde el ideal de crear instituciones bancarias como la solución total a los lacerantes problemas del país,<sup>93</sup> hasta la apropiación total de instituciones bancarias por parte del estado como única vía para hacerlas eficientes.<sup>94</sup>

Durante los setenta años que comprenden la historia de México de 1870 a 1940 se suceden fenómenos políticos y económicos que definen el perfil del México de la última mitad del siglo XX. Entre los fenómenos políticos podemos destacar la restauración de la República por Juárez en 1867, la gradual transformación de la República liberal en la dictadura de Porfirio Díaz a partir de 1877 realizada dentro del esquema del liberalismo individualista; la caída de la dictadura en 1911; la consolidación del régimen emanado de la revolución maderista con la Constitución de 1917; el intento posterior de aplicar las reformas constitucionales, en especial las relativas a la tenencia de la tierra y a las relaciones de trabajo; y, la función del estado como gestor del desarrollo económico, procesos éstos, verificados entre 1935 y 1940.

Al lado de estos fenómenos políticos, tenemos una serie de acontecimientos económicos que determinarían en la segunda mitad de la década de los treinta un México predominantemente agrario; con una población que en más de dos tercios dependiente de las actividades agrícolas comenzaba su migración a las ciudades; con un comercio exterior basado en las exportaciones primarias (agrícolas y mineras) que constituían el factor más dinámico de la economía, con todo esto se iniciaba el

---

<sup>93</sup> Como la propuesta que hicieron ciudadanos "interesados en la precaria situación económica de la Nación Mexicana", para crear bancos con aportaciones gubernamentales y privadas a principios del siglo XIX.

<sup>94</sup> Como ya se ha dado en los hechos en 1982-1990.

crecimiento de la actividad industrial mediante la sustitución de importaciones que resultaba insuficiente dado el raquitismo del mercado interno.<sup>95</sup>

Para el establecimiento de los primeros bancos en México se conjugaron entre otros elementos, el triunfo del estado liberal, el surgimiento de una burguesía que aunque incipiente se percatara de las ventajas que le brindaba la afluencia de inversiones extranjeras y el incremento de las exportaciones, es decir, se requirió de una burguesía naciente suficientemente fuerte para satisfacer las exigencias del capital extranjero y tan débil que requiriera forzosamente, de asociarse con dicho capital, es decir, la banca mexicana surge al amparo del capital foráneo.

Como polo opuesto a esta burguesía *modernizante*<sup>96</sup> existe en el país la *aristocracia terrateniente*,<sup>97</sup> dicha aristocracia surge directamente de la Reforma, ya que los reformistas se conforman con eliminar la propiedad eclesiástica y disolver la comunidad campesina "sin abrir paso a la empresa capitalista en el campo".<sup>98</sup>

Como consecuencia de la inacabada reforma agraria la propiedad de la tierra se concentró gradualmente en latifundios (asumiendo el *hacendismo* descrito por Luis Cabrera). Por consiguiente se verificaron dos procesos concurrentes; un proceso modernizador, eminentemente urbano y de expansión industrial (del que surge la oligarquía financiera), que se verifica con el desarrollo de los transportes, los servicios comerciales burocráticos y profesionales y, por otro lado un proceso de acumulación de propiedad agrícola al estilo de los señoríos coloniales. Esta bipolaridad se hace evidente hacia el final del porfiriato mediante el colapso que culminaría con la caída del régimen; a la aristocracia terrateniente retrógrada le sucedería la naciente burguesía conformada en realidad por un grupo de comerciantes, profesionistas y pequeños capitalistas.

Durante los años de lucha intestina en el país se contrajo la inversión foránea, situación agravada por la primera guerra mundial y atenuada por el aumento en los precios de las materias primas mexicana consideradas estratégicas (petróleo y

---

<sup>95</sup> ROSENZWEIG, Fernando. La evolución económica de México, 1870-1900, en "El Trimestre Económico", Vol. LVI (1), Número 221, México, enero-marzo de 1969, pp. 11-56. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 13

<sup>96</sup> *Idem*, p. 13

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> *Idem* p. 16

henequén). Desde luego, durante el conflicto revolucionario uno de los sectores más dañados fue el financiero, pues asociado con capital foráneo la salida del país del capital bancario nacional fue inmediata, por lo que la inversión se concentró mayoritariamente en los sectores tradicionales (minería, petróleo y ferrocarriles).

Durante la reconstrucción del país una vez pacificado (Obregón y Calles y su maximato), y con la consolidación del régimen emanado de la lucha armada se renovó el sistema político, lo que permitía la transición casi pacífica del poder, además hubo algunos repartos agrarios y se comenzó a estructurar un movimiento sindical que serviría de base al régimen.

Con la severa crisis económica de 1929, el régimen emanado de la revolución se encontró ante el dilema de instaurar las reformas estructurales impuestas por la Constitución o atender la recuperación de la economía. Se optó por atender la recuperación económica mediante los instrumentos utilizados en los países avanzados: gasto público orientado a promover la demanda interna efectiva.

Esta política beneficiaría la estabilidad política del país y sería usufructuada a partir de 1934 por Cárdenas quien con el gasto social inflado se permitió emprender la política de democracia social de la Revolución, que en el sexenio 1934-1940 encontraría su punto más alto.

Durante el período comprendido de 1870 a 1940 México experimenta la transición de una economía exportadora primaria (agrícola y minera) a una economía asociada con el proceso de sustitución de importaciones vinculado con la incipiente industrialización del país. Según Rosenzweig<sup>99</sup> el modelo basado en el régimen de sustitución de importaciones llega a su límite debido a la debilidad del mercado interno determinado por la extrema pobreza de la población rural, sujeta al régimen de latifundio.

De hecho, el reparto agrario iniciado a partir de la mitad de la década de los treinta deriva de la gran crisis económica de 1929: En efecto, con la exacerbación en el malestar de la población, el estancamiento de la economía, la debilidad de las

---

<sup>99</sup> Op. cit. p. 21

exportaciones y la ausencia del mercado interno, la reforma agraria era una opción de desarrollo para la industrialización del país y de la ampliación de la base consumidora.

Apenas durante los años críticos de la depresión mundial, el estado mexicano abandona su actitud pasiva ante el desarrollo económico. Esta actitud, característica del estado liberal fue asumida desde los regímenes de Juárez, Lerdo y Díaz como una política que incluía la realización de obras materiales para facilitar la explotación de recursos minerales y agrícolas. Sólo en muy contadas ocasiones los porfiristas intervinieron directamente en la economía, una de estas ocasiones fue la implantación de normas reguladoras de los bancos al señalar sus operaciones límites de derrama crediticia y emisión de billetes.

Un caso destacado de intervención estatal en el sistema financiero de la época fue la creación de un instrumento oficial de crédito al que se denominó Caja de Préstamos para la Agricultura y la Irrigación. Esta caja acreditó a los bancos de la época capitalizándolos, evitando su desaparición por la crisis de 1907-1908, que convirtió a los bancos en rehenes de los terratenientes a los que habían otorgado préstamos de alto riesgo. Fue la primera reestructuración de cartera agropecuaria.

En esta época, la distribución del presupuesto público muestra las tendencias de política económica. Durante el porfiriato, la administración general del gobierno absorbía el 74% del gasto federal. En 1923 el gasto fue del 70% del presupuesto para la administración. Durante el sexenio 1934-1940 este concepto se redujo por primera vez a menos de la mitad del presupuesto: 44%. Por otro lado, el gasto para fomento económico en 1910 fue del 17%, en 1928, con Calles fue del 23%, mientras que en el sexenio 1934-1940 fue del 38%.

En gasto social, particularmente en el sector educativo y de salud, fue en aumento conforme se consolidaba el régimen emanado de la lucha armada: en 1910, el gasto para programas sociales fue del 9%, en 1928 del 12% y en el periodo 1934-1940 tuvo, como promedio, un 20%.

Con la lucha revolucionaria, el sistema crediticio se sumió en el caos por la emisión indiscriminada de billetes sin respaldo alguno, además de los préstamos forzosos durante esos años. Primero el gobierno ilegítimo de Huerta (1913-1914) agotó

las reservas de los bancos. Después, con la lucha por el constitucionalismo se obligó al público a aceptar las emisiones de moneda que cada corriente en conflicto emitía. Así, tanto villistas, como zapatistas, convencionistas y diversos jefes locales utilizaron este mecanismo como medio de pago para solventar sus gastos administrativos y los haberes de tropa. Es hasta terminada la lucha de facciones en 1925 cuando se intenta reestructurar el sistema de crédito con la fundación del Banco de México.

Uno de los primeros "frentes de acción" en el que el gobierno de Plutarco Elías Calles actuaría era el bancario y fiscal. La cartera de la Secretaría de Hacienda estaba en manos de Alberto Pani. En Hacienda colaboraba Manuel Gómez Morín, creador de las nuevas instituciones financieras que el nuevo régimen impulsaba.<sup>100</sup>

El 7 de enero de 1925 se publica en el Diario Oficial la nueva Ley General de Instituciones de Crédito, que abroga a la antigua ley limantouriana de 1897. Cinco días más tarde se funda la Comisión Nacional Bancaria.

El 1° de septiembre uno de los viejos sueños acariciado por todos los gobiernos mexicanos se cristaliza: el banco único de emisión, el Banco de México. El Banco de México comenzó a operar en medio de la suspicacia general, con muy pocos bancos asociados.

Durante los primeros años -cruciales para el banco- el presidente de su consejo de administración, Gómez Morín, optó por una política conservadora: emitió cantidades muy reducidas de billetes, operó por un tiempo como un banco comercial más, fortaleciendo su crédito y persuadiendo a los bancos comerciales de la ventaja de la asociación: empero, concedió algunos préstamos personales y sobrepasó el límite de sus créditos al gobierno, sin embargo, frente a estas desviaciones el banco se consolidó.<sup>101</sup>

El 1° de febrero de 1926, en el Diario Oficial, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Su creador, Manuel Gómez Morín lo consideraba como "una de las cosas más

---

<sup>100</sup> Gómez Morín había sido en el régimen de Obregón, subsecretario de hacienda y agente financiero del gobierno mexicano en Nueva York

<sup>101</sup> KRAUZE, Enrique. *Plutarco E. Calles, Reformar desde el origen*. México. Fondo de Cultura Económica, Biografía del Poder 7, Tercera reimpresión 1992. pp. 50-53

grandes que se han hecho en la Revolución". En él, Calles veía reflejadas las ideas que había traído de Alemania acerca de las sociedades cooperativas y cajas Raiffeisen.<sup>102</sup>

En teoría, la institución debería funcionar como un banco que refaccionara a las sociedades regionales y locales de agricultores y promoviera la descentralización agrícola. El banco funcionaba con dinamismo, ya que en esas fechas se habían formado en el país 378 sociedades locales con 17 mil miembros; sin embargo, el Banco sufriría un mal persistente hasta la fecha: los préstamos de favor, a los generales y políticos victoriosos en la revolución, predominando los préstamos realizados a un político agricultor de garbanzo: Álvaro Obregón.

En un principio, el Banco de México operó como banca comercial, llevando cuentas corrientes, de cheques y otorgando créditos: además de su carácter de instituto central del sistema monetario y crediticio y emisor único de papel moneda.

El período comprendido a partir de 1929 es particularmente importante, pues a raíz de la crisis económica, el estado mexicano abandona su liberalismo en el desarrollo económico del país y decide intervenir abiertamente en los problemas de producción, empleo y repartición del ingreso.

#### 4.4 Las reformas estructurales durante el período 1934-1940

Durante este período los cambios en la política económica norteamericana, - mayor gasto público, seguro al desempleo-, eran un ejemplo de las nuevas funciones que asumía el estado; constituían una nueva reforma de capitalismo. Con el *New Deal* la actividad económica del estado se concentró en la producción agrícola, la industria, la gestión de la fuerza de trabajo, la moneda, y en particular en el sistema financiero.

En este marco económico externo se verifica la reforma cardenista: durante los treinta se crea, con excepción de algunas instituciones, todo el sistema oficial de fomento bancario. En este período se crean el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Generales de Depósito, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas fundado en 1933: el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial<sup>103</sup> establecido en 1936 y el Banco Nacional de Comercio Exterior fundado en 1937.

---

<sup>102</sup> KRAUZE, Enrique, *Op. cit.*, p. 52

<sup>103</sup> La finalidad de esta institución era otorgar créditos al sector cooperativo.

A partir de 1935 el Banco de México tuvo, por fin, el monopolio de la emisión de billetes, e incluso comenzó a establecer controles sobre los bancos comerciales: pero, la función más importante que desempeñaría durante el período, era la de financiar los crecientes déficit fiscales, constituyendo un instrumento de fomento al desarrollo del país.

Las instituciones financieras de fomento daban cuenta del nuevo espíritu del estado para financiar sectores específicos:

"El período de tránsito se caracterizó por un crecimiento dinamizado gracias al gasto público y los recursos financieros de largo plazo que la banca de fomento estatal proporcionó en forma abundante; ocurrió un proceso substitutivo de importaciones de productos agrícolas de plantación a nuevos productos agrícolas."

"Las modificaciones en el ámbito económico tuvieron en la centralidad de la emisión y gestión de la moneda un instrumento fundamental para el financiamiento al desarrollo y su canalización a actividades prioritarias, particularmente al financiamiento del gasto público, creador de infraestructura física y humana."<sup>104</sup>

Las transformaciones realizadas por el gobierno cardenista necesitaron de una base firme de financiamiento para que contribuyeran a las metas del plan sexenal. El Banco de México se convirtió en fuente segura de recursos. La Ley de abril de 1935 amplió los derechos del Banco para intervenir como árbitro en la actividad crediticia.

La nueva visión en la política monetaria formaba parte de la concepción de intervención estatal adoptada en el plan sexenal.

Las necesidades de obra pública durante el período, requirieron de un aparato financiero estatal que modificara las líneas vigentes de actuación monetaria y financiera todavía inmersa en el liberalismo decimonónico. La intención del nuevo aparato bancario fue generar créditos para inversiones a largo plazo, no sólo para el estado sino para toda la economía.

---

<sup>104</sup> AYALA ESPINO, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía Minas e Industrias Paraestatal, 1988, p. 196.

Las instituciones bancarias estatales se convirtieron en los brazos administrativos de las funciones específicas crediticias y de regulación del Banco de México y del gobierno federal, más que en instituciones propiamente autofinanciables y suficientes:

*\*Una gran parte de los recursos con que se iniciaron las operaciones de cada uno de los bancos, eran recursos suscritos a su vez por los otros bancos del estado (por lo que) eran propiedad y a su vez propietarios del resto del sistema financiero estatal.<sup>108</sup>*

Es importante destacar, durante el período la función desempeñada por uno de los bancos creado en el cardenismo, el Banco Nacional de Comercio Exterior, que comenzó a funcionar en 1937, cubrió el financiamiento de los productos exportados por productores nacionales, así como la importación de mercancías indispensables para el desarrollo nacional: el banco intervenía como una especie de acumulador de divisas que a su vez empleaba para la importación de productos industriales necesarios para la economía mexicana. La labor del banco fue de tal manera importante que, cuando el capital extranjero se ausentaba del país, se convirtió en un factor de liberación de recursos.

En mayo de 1936, Luis Montes de Oca, director general del Banco de México, presentó ante el Secretario de Hacienda y Crédito Público el proyecto para la Creación del Banco Nacional de Comercio Exterior. El propósito fundamental de la institución era encargarse de apoyar la producción agrícola garantizando los préstamos de avío al productor, concediendo créditos a la exportación y ofreciendo seguros de crédito contra insolvencia del comprador extranjero o contra bloqueo de fondos.

El Bancomext apoyaba el fomento de la producción agrícola no con préstamos directos, sino que, el Banco daba su aval para garantizar al Banco regional respectivo el préstamo de avío al productor. El Banco también podía efectuar el redescuento de los documentos de avío actuando como intermediario entre los bancos regionales y el Banco de México.

---

<sup>108</sup> AYALA ESPINO, José, *Op. cit.*, p. 202.

El proyecto de escritura constitutiva del Banco Nacional de Comercio Exterior se aprobó el 1° de junio de 1937 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estipulando que "la proporción del capital social correspondiente al gobierno federal no podía disminuir sin el consentimiento de éste, y que las acciones pagadas suscritas por el mismo serán inalienables".<sup>106</sup>

El 8 de junio de 1937 fue firmada la escritura constitutiva del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. ante el Notario número 78 de la ciudad de México por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez en representación del Gobierno Federal, y por los representantes de las siguientes instituciones: Luis Montes de Oca, del Banco de México; Eduardo Villaseñor del Banco Nacional de Crédito Agrícola, José Méndez Velázquez y Antonio Martínez Báez, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y Antonio Espinosa de los Monteros, de Nacional Financiera.<sup>107</sup>

La escritura también fue suscrita por los representantes de los otros bancos integrantes de la nueva sociedad: Emilio Thalman y Francisco Medina Mora, del Banco Nacional de México, S.A.; Luis Riba, del Banco de Comercio, S.A.; Epigmenio Ibarra y Bernabé del Valle, del Banco Mexicano, S.A., Enrique Velasco, del Banco Ixtlero, S.A., Agustín Vales Castillo, del Banco de Yucatán, S.A. , y Lorenzo L. Hernández, de Crédito Minero y Mercantil, S.A. Estos bancos suscribieron las acciones liberadas.

La sociedad anónima se denominaría Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., tendría su domicilio en la ciudad de México y estaría sujeta a las leyes de las instituciones de Crédito y de Sociedades Mercantiles. Sin importar que algunos de sus miembros pudieran ser extranjeros, esta sociedad sería considerada mexicana.

Con una duración indefinida de la sociedad, se estableció que el capital inicial sería de 20 millones de pesos, dividido en 200,000 acciones al portador con valor nominal de 100 pesos cada una.

Todas las acciones liberadas con un importe total de 5.4 millones de pesos fueron suscritas y pagadas por los bancos respectivos en el momento de firmar la escritura

---

<sup>106</sup> MÉXICO. BANCOMEXT. *Medio siglo de financiamiento y Promoción del Comercio Exterior de México*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. El Colegio de México, A.C. 1987, p. 87.

<sup>107</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., *Escritura Constitutiva*, México, junio de 1937.

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

constitutiva, mientras que el gobierno, quién suscribió todas las acciones pagadoras con un importe total de 5.0 millones, hizo una aportación inmediata de únicamente un millón, con lo cual el banco habría de iniciar sus actividades con un capital contable de 6.4 millones de pesos. Además quedaron a disposición del público acciones de Tesorería con un valor nominal de cerca de 9.6 millones de pesos.

Un consejo de Administración y un Gerente General quedaron a cargo de la administración de la sociedad. El consejo se componía originalmente de siete miembros propietarios y cuatro suplentes. La aprobación de las resoluciones del Consejo de Administración estaría sujeta a obtener la mayoría por votación, teniendo el gobierno federal el derecho de vetar las resoluciones del Consejo de Administración.

El Banco inició sus actividades de servicio al público el 2 de julio de 1937 en su domicilio ubicado en el número 15 de la calle de Gante de la Ciudad de México, tendría como función promover y organizar el comercio exterior. El primer reglamento de operaciones del Bancomext, estableció los siguientes criterios generales:

1. Los préstamos directos y las aperturas de crédito, sólo se concederían sobre operaciones de comercio exterior.
2. Se estableció como criterio central en el funcionamiento del banco las actividades de financiamiento de las importaciones que fueran consecuencia obligada de exportaciones correlativas o las que tendieran a suplir deficiencias de la producción nacional.
3. Existía un límite a estas operaciones, a fin de dar prioridad al financiamiento a las exportaciones.
4. Se limitaron las operaciones no vinculadas con la exportación, de manera que hubiera cierta disponibilidad de efectivo que permitiese atender las necesidades de crédito de los exportadores.

Para financiar los planes de desarrollo económico e industrial contenidos en el *Plan Sexenal*, se creó una red de bancos por todo el país: el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, por ejemplo, incluyó entre sus funciones la de garantizar el financiamiento de proyectos para el desarrollo de la industria de la transformación, pero principalmente, se orientó a facilitar el programa de obras públicas del gobierno:

el banco concentró su actividad en construcciones urbanas, destacando obras de abastecimiento de agua y acantarillado, de energía eléctrica y de construcción de caminos.

En 1936 fue fundado el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, para destinar créditos al sector cooperativo que desapareció en 1941 debido a la falta de recursos, en virtud de que no podía recibir depósitos ni realizar operaciones pasivas, además de que carecía del derecho de acceso al Banco de México.

En octubre de 1937 se crea el Banco Obrero que otorgaba financiamiento a las cooperativas productivas y a los artesanos unificados. Además, el banco tenía derecho a intervenir en las organizaciones cooperativas para cambiar su dirección, presentar candidatos, comprobar el trabajo de las cooperativas e, incluso, para iniciar su desorganización cuando, a juicio del banco, su existencia no se justificaba.

En la época, en el sector agrícola funcionaban el Banco Nacional Agrícola y Ganadero, S. A. y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., el primero atendía fundamentalmente a los pequeños propietarios y el segundo apoyaba el programa de reforma agraria, financiando a los ejidatarios.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935 como un banco especial para dedicarse a apoyar y ayudar a los ejidos, de tal manera que llegaran a ser la "piedra angular de la sociedad y economía mexicana".<sup>108</sup>

La creación de este banco fue la respuesta del gobierno cardenista a la reorientación que se le dio al banco agrícola que financiaba, sobre todo grupos no comunales.

No obstante, de entre todas estas instituciones destaca por mucho la Nacional Financiera, S.A., creada en 1934, su propósito central era el de restituir liquidez al sistema bancario, mediante la emisión, en un primer momento de bonos gubernamentales: además se orientó al financiamiento de programas de obras públicas y servicio social con los ahorros captados del público, invertidos en valores federales, estatales y municipales.

---

<sup>108</sup> MÉXICO. BANCOMEXT, *Op. Cit.*, p. 204.

Para 1940, además de funcionar como agente financiero del gobierno, su actividad se orientó al otorgamiento de créditos industriales a largo plazo y a fomentar la apertura y expansión de empresas industriales.

El traslado de la cartera hipotecaria de Nacional Financiera a otras instituciones de fomento le permitió iniciar la colocación de los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte del proceso de rehabilitación de valores gubernamentales.

En diciembre de 1940 se le otorgó a Nafin una nueva ley orgánica, con esta ley se le facultó para actuar como banca de fomento, siendo desde entonces la principal institución del país en este género.

#### 4.5 Nacional Financiera

El 30 de agosto de 1933 se expide una ley que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fundar una sociedad financiera con el carácter de institución nacional de crédito.

La exposición de motivos de esa ley establece que:

*"...Una de las cuestiones más delicadas que había tenido que abordar el Ejecutivo, al sentar las bases para la organización de un sistema bancario sano y eficiente, había sido la del tratamiento que conviniera dar a los inmuebles y créditos hipotecarios que figuraban en los activos de los establecimientos de créditos nacionales y en las sucursales de bancos extranjeros establecidos en el país, como resultado principalmente de los trastornos que la crisis económica y los reajustes impuestos por la revolución significaron para las mismas instituciones de crédito, por la necesidad en que se estuvo de adjudicarse algunos de los bienes dados en garantía..."*

Como consecuencia continúa la exposición de motivos se propuso la fundación de una sociedad financiera para llevar a cabo la realización directa, el fraccionamiento o la colonización de los inmuebles que figuraban en los activos de los bancos: así, el proyecto original de Nafin es el de un liquidador (redentor dirían en el siglo pasado) de bienes inmuebles.

El artículo 2 de la ley que creaba la Nacional Financiera, facultaba a las instituciones de crédito privadas, a las nacionales y semificiales, para que se aportaran a la sociedad los "bienes, créditos y valores que de acuerdo con la ley no pudieran poseer."

Este mecanismo, así como el sistema instrumentado para la valuación de los bienes, despertó suspicacia entre los bancos privados, por lo que el gobierno federal decidió modificar el decreto original para<sup>109</sup>

"...presentar la participación en la sociedad financiera que constituye, como simple operación comercial y fundar, de momento con sus propios recursos y con modestas aportaciones de otras instituciones nacionales de crédito la Nacional Financiera, S.A.."

Entre los fines de la sociedad se contaban:

1. La facultad para suscribir y contratar empréstitos.
2. La posibilidad de intervenir en el mercado en actividades de compra venta o custodia de títulos y valores<sup>110</sup>
3. Ser agente financiero del gobierno federal

Tabla 5. Instituciones del Sistema Bancario.<sup>111</sup>

Establecidas antes de 1940	Establecidas después de 1940
Banco de México	1943. Banco Nacional de Comercio Interior
Banco Nacional de Crédito Agrícola	1944. Banco Nacional de Fomento Cooperativo.
Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas	1946. Banco Nacional del Ejército y la Armada
Nacional Financiera	1947. Banco Nacional Cinematográfico.
Banco Nacional de Crédito Ejidal	1953. Banco Nacional de Transporte
Banco Nacional de Comercio Exterior	Financiera Nacional de Productores

<sup>109</sup> Ley que crea la "Nacional Financiera, S.A." con el carácter de institución nacional de crédito, Diario Oficial abril/30/1934

<sup>110</sup> El decreto consideraba que con esta actividad se daban los primeros pasos para la constitución en México de un "verdadero" mercado de valores.

<sup>111</sup> LAGUNILLA INARRITU, Alfredo. *Historia de la banca y moneda en México*, primera edición, septiembre de 1981, México, Editorial Jus, p. 148.

## OTRAS INSTITUCIONES

Nacional Monte de Piedad	1942. Instituto Mexicano del Seguro Social
Almacenes Nacionales de Depósito	1950. Patronato del Ahorro Nacional.
Unión Nacional de Productores de Azúcar	1954. Fondo de Garantía y Fomento de la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
	1954. Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.
	1959. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

### 4.6 El desarrollo estabilizador

En 1940 comienza lo que para algunos historiadores es la época de la modernidad, con el advenimiento de la guerra, México se convierte en un importante proveedor de materias primas. En el período que comprende los años de 1940 y 1950 se verifica la estabilización del régimen político y comienza, con Ávila Camacho la etapa institucional de la revolución mexicana.<sup>112</sup>

En 1940 se promulga la cuarta *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, en la que se define la inaplicabilidad del derecho civil a la materia bancaria, organiza las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y prevé seis tipos de instituciones bancarias:

1. bancos de depósito.
2. bancos de ahorro.
3. bancos de fideicomiso.
4. bancos de capitalización.
5. instituciones financieras.
6. instituciones hipotecarias.

Es interesante en la época la creación del primer banco de participación estatal total: el Banco Nacional Cinematográfico, además se crean otros dos bancos de desarrollo ya extintos como el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y el Banco Pesquero y Portuario. En 1943 se constituye el Banco del Pequeño Comercio que aún subsiste con el nombre de Banco Nacional de Comercio Interior.

112 DÁVALOS MEJÍA, *Op. cit.*, p. 37

En 1946 con Miguel Alemán otros bancos de fomento sufren transformaciones como el Banco Nacional de Crédito Agrícola que incluye a otro sector en su radio de atención; el ganadero y cambia su denominación a la de Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

El régimen de gobierno de Miguel Alemán, ante la creciente necesidad de ahorro interno del país promulga en 1947 la *Ley del Patronato del Ahorro Nacional*, que crea el Patronato del Ahorro Nacional que emite los títulos de crédito denominados bonos del ahorro nacional, esta institución es uno de los integrantes del sistema financiero mexicano. Ante el éxito evidente de la banca de desarrollo para la atención de sectores específicos de la economía se crea, en 1950 un banco muy especial el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, *Banjército*, el cual en nuestros días es uno de los pocos bancos de desarrollo de primer piso y que ha diversificado el sector de su clientela, al menos en lo que se refiere a operaciones pasivas.

Con Adolfo Ruiz Cortines, en 1953 se crea la Financiera Nacional Azucarera que actualmente funciona como sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo (al igual que el resto de los bancos de fomento) que se ha convertido con el paso del tiempo en rehén de los caciques que controlan los ingenios azucareros.

La estrategia de desarrollo del periodo comprendido entre los años 1950-1970 se denomina *del desarrollo estabilizador*. Esta estrategia pretendía articular mercados segmentados de todas las regiones del país, con grandes inversiones públicas en infraestructura en los sectores de telecomunicaciones, energía y transporte: con apoyo a la producción agrícola mediante una activa política de reparto, y con la promoción de la industrialización a través de una política de sustitución de importaciones.

Dentro de la estrategia del desarrollo, la banca de fomento desempeñó un papel fundamental, pues ante la creciente escasez de recursos que mundialmente se destinaron a la reconstrucción de la posguerra, las instituciones financieras del país se dedicaron intensamente a la búsqueda de recursos en los mercados financieros (interno y externo).

Ya hacia el final del desarrollo estabilizador, con la creciente influencia de los capitales foráneos en las recientemente formadas economías periféricas algunos países

esbozan gestos nacionalistas, es la época de las revoluciones de los años sesenta. Una de estas manifestaciones se daría con Gustavo Díaz Ordaz en 1965, quién modifica el artículo 8 de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* de 1941, para prohibir que personas físicas o morales extranjeras tuviesen participación directa o indirecta en la administración o capital de los bancos privados.<sup>113</sup> Además, en este mismo año se crea el Banco Nacional Agropecuario que duraría diez años, pues ante el desorden imperante en materia de crédito agropecuario se intenta con la creación de este banco resolver la ineficacia operativa del Banco de Crédito Ejidal y del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

En 1975 (Luis Echeverría), por decreto presidencial se fusionan los bancos Ejidal, Agrícola y Agropecuario para originar al banco fusionante: el Banco Nacional Agropecuario que cambiaría su denominación, por virtud del mismo decreto, por la de Banco Nacional de Crédito Rural.

#### 4.7 La expropiación de la banca en México

Las instituciones financieras de propiedad pública son preconizadas desde los escritos de Marx y Engels, ellos sostenían la necesidad de la centralización del crédito por parte del estado, mediante un banco único con monopolio exclusivo. Asimismo, Lenin propuso la nacionalización y monopolización bancarias, pues veía en el sistema bancario la espina dorsal del aparato administrativo del estado socialista.<sup>114</sup>

El gobierno laborista por ejemplo, desistió de su plan de nacionalización bancaria cuando se percató de lo extremadamente complicado del proceso desde los puntos de vista legal, técnico y político pues:

ello entrañaría un nuevo conjunto de leyes bancarias, una nueva concepción del manejo del crédito y de la política monetaria y crediticia.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> DÁVALOS MEJÍA, *Op. cit.*, p. 59.

<sup>114</sup> La nacionalización de la banca privada y la instauración de un monopolio gubernamental de todas las transacciones en divisas figuraron entre las primeras medidas económicas adoptadas por los bolcheviques. FRY, Maxwell J. *Op. cit.*, p. 331.

<sup>115</sup> FRY, Maxwell J., *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, México, 1990. Centro de Estudios Monetarios, primera edición, 1990, p. 324.

El primero de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, López Portillo emite un decreto que expropia los bienes de la banca mexicana:

**ARTICULO PRIMERO:** Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.<sup>116</sup>

Una característica de destacar en este artículo primero del decreto es la caracterización realizada, por primera vez en la historia, del servicio de banca: en efecto a partir de este decreto, el poder público considera a los servicios de banca y crédito, como *servicios públicos*.

Ha existido una larga discusión respecto a la naturaleza del acto que puso en manos del gobierno federal las instituciones bancarias privadas mexicanas: el Decreto conocido de manera mas general como *Decreto que establece la nacionalización de la banca privada* es, desde nuestro punto de vista y a todas luces un decreto expropiatorio, intentemos confrontar los conceptos de *expropiación* y *nacionalización*:

1. **Expropiación:** Es el acto jurídico de derecho público, por virtud del cual por causa de utilidad pública el estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del estado, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.<sup>117</sup>
2. **Nacionalización:** La nacionalización en el derecho mexicano, puede entenderse en dos sentidos:

---

<sup>116</sup> Diario Oficial de la Federación, 1° de septiembre de 1982.

<sup>117</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, primera edición, México 1969, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., p. 432

- a) Como un procedimiento mediante el cual, el Ministerio Público como representante de la Nación, ejercerá ante un juzgado de Distrito, la nacionalización de los bienes que en la Ley de Nacionalización de bienes Reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional, se destinan a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
- b) Desde un punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar:
- Que una determinada actividad sólo puede ser desarrollada por los ciudadanos nacionales de un país, y;
  - Que se reserve exclusivamente al estado la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público. <sup>118</sup>

Como se observa sólo existe lugar a confusión entre el concepto de expropiación y el concepto de nacionalización entendida como la reserva que realiza el estado para el desarrollo de actividades que considera de interés público.

Sin embargo; un parámetro de diferencia, el más común por cierto, radica en la indemnización que el poder público paga al particular por la privación de su propiedad, pero del análisis del decreto expropiatorio del 1° de septiembre de 1982, se infiere que se priva de los bienes necesarios para el desempeño de sus funciones a las instituciones de crédito privadas, y en su artículo segundo se prevé la indemnización que será entregada a los propietarios de dichos bienes: por lo que en el proceso expropiatorio de la banca existen dos momentos:

- a) Un primer momento es el de *expropiación*, con el decreto del 1° de septiembre se transfieren a la Nación la propiedad de los bienes de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito. En este momento se

---

<sup>118</sup> *Idem*, p. 455.

expropián todos los bienes necesarios (a juicio de la SHCP), incluso, las concesiones.

b) Un segundo momento es el de *nacionalización*, este no se verifica el 1º de septiembre de 1982 con el decreto expropiatorio, se verifica con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1982, con las reformas se *nacionaliza* la actividad del servicio de banca y crédito para convertirse en servicio público.<sup>119</sup>

La reforma constitucional de noviembre 17 de 1982, establece:

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 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 particulares.<sup>120</sup>

Por su parte, el párrafo primero del artículo 28 constitucional, establece:

ARTICULO 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...

Es decir, el servicio de banca se estableció en 1982 como una situación de excepción a las prácticas monopólicas, la Federación ejercería (y de hecho lo ejerció por ocho años), el servicio de banca y crédito de manera exclusiva.

119 No obstante la concepción del servicio de banca y crédito, como un servicio público se verifica desde el decreto expropiatorio de sep/1º/82

120 TELLO, Carlos, *La Nacionalización de la banca en México*, cuarta edición, México, 1989, Siglo XXI, p. 205

En México, la eficacia del sistema bancario decreció después de la nacionalización. Los altos cargos pasaron a manos de políticos con nula experiencia bancaria. La aprobación de créditos, aún hoy, es lenta e ineficiente debido en parte a la corrupción.

La experiencia parece indicar que los bancos públicos (o nacionalizados), se desempeñan mejor cuando compiten con bancos privados. La autonomía administrativa y salarios competitivos son prerequisites esenciales para que la banca pública sea eficiente.<sup>121</sup>

Con la LRSPBC de 1983 se crea una nueva forma societaria en el derecho mexicano: la sociedad nacional de crédito. Esta fue la primera ley de emergencia que siguió a la estatización de 1982.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1983 obligaba a todas las instituciones bancarias del país a agruparse bajo la nueva modalidad de la sociedad nacional de crédito. De este modo tanto las instituciones de banca múltiple como de desarrollo se constituyeron o transformaron en sociedades nacionales de crédito.

La posterior LRSPBC de 1985 retomó la forma societaria de las SNC, así como sus reglas funcionales.<sup>122</sup>

Estas reglas se derivaban de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que entendía por institución nacional de crédito a:

"...las sociedades constituidas con participación del gobierno federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten."<sup>123</sup>

La forma societaria de las instituciones nacional de crédito, pero cambiando la palabra "institución" por la palabra "sociedad" fue adoptada por la LRSPBC de 1983 por

---

<sup>121</sup> FRY, Maxwell J., *Op. cit.*, p. 344

<sup>122</sup> DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe. *Títulos y contratos de crédito, quiebras*. Segunda edición, México, HARLA, 1992. Tomo II: *Derecho bancario y contratos de crédito*, p. 181.

<sup>123</sup> DAVALOS MEJIA, *Op. cit.*, p.181

la LRSFPC de 1985 y por LIC de 1990, pero destinando esta última Ley dicha forma de asociación en exclusiva para la banca de desarrollo.

#### 4.6 El salinismo

En 1989 se inicia un proceso denominado de *desregulación* del sistema financiero, este proceso se inserta en la política *modernizadora* de Salinas de Gortari; al parecer la liberación de los mercados financieros nacionales fueron condiciones impuestas a los países que enfrentaron la crisis de la deuda a principios de la década por los organismos financieros internacionales que otorgaron crédito para enfrentar la situación de la deuda.

De cualquier manera, como ya se ha visto los procesos *modernizadores* son paradigmas impuestos por los países desarrollados a los países de la periferia, en efecto, con el afán de mantener sus mercados la sociedad capitalista internacional impone políticas llamadas de *modernización* que no son otra cosa, sino la eliminación de toda intervención estatal en la economía.

En la primera mitad del sexenio 1988-1994 se tomaron entre otras medidas, la eliminación del encaje legal, la liberación de las tasas de interés activas y pasivas, la privatización de los bancos comerciales, la apertura del sector financiero a la inversión externa, la introducción en la legislación nacional de los *grupos financieros*, etc.

Una vez que se determinó la privatización de la banca múltiple se hacía necesario un replanteamiento integral de la banca de desarrollo.

Recientemente, instituciones financieras internacionales han cuestionado la existencia de la banca de desarrollo, su argumento se basa en la *desregulación* del sector financiero nacional, pues se supone que con la simple liberación de la actividad financiera la distribución del ahorro interno se haría de *manera automática, justa y libre*, pues se dejaría, en teoría, a las fuerzas del mercado actuar en la búsqueda de recursos.

Dentro del llamado "liberalismo social" que se constituyó en ideología oficial del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se inicia un proceso llamado *modernizador* por el

propio gobierno mexicano. Como consecuencia, la Secretaría de Hacienda propuso un programa de *modernización financiera* que tenía por objeto:<sup>124</sup>

1. Eliminar la regulación excesiva del sistema financiero.
2. Mejorar los mecanismos de supervisión del sistema financiero en su conjunto.
3. Establecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito.

Para los efectos del presente estudio nos centraremos en el tercer objetivo perseguido por el proceso *modernizador*.

El 2 de mayo de 1990 Salinas envió una iniciativa de reforma constitucional para modificar el régimen en la propiedad mayoritaria del servicio de banca y crédito.

Según los creadores de la política financiera del régimen<sup>125</sup> con la reforma propuesta, el estado no renunciaba a su rectoría en materia financiera, pues conservaba y ampliaba sus facultades para regular las operaciones bancarias y orientar la actividad de las instituciones de crédito.

Con esta reforma se inicia el cambio de propietario de las instituciones de banca múltiple mediante un *Proceso de Desincorporación* basado en ocho principios.

Concluida la reforma constitucional se expidió la *Ley de Instituciones de Crédito* que regula el servicio de banca y crédito: la organización y funcionamiento de las instituciones bancarias; las actividades de operación que las mismas podrán realizar y los términos en que el estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano.

Esta nueva ley bancaria se destaca por los siguientes aspectos:

*Primero.* Define con precisión el servicio de banca y crédito en el párrafo cuarto de su artículo 2°:

Para efectos de la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso los accesorios financieros de los recursos captados.

<sup>124</sup> ASPE ARMELLA, Pedro. *Modernización Financiera*. en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLII, número 181-182, UNAM, enero-abril 1992. p. 132

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 134

Podría estimarse que cualquier tipo de actividad en el sentido descrito en el párrafo que antecede debe considerarse servicio de banca, sin embargo, el párrafo quinto, del mismo artículo 2° de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que:

No se considerarán operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que le sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizadas conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

Como consecuencia, no sólo es necesario realizar las operaciones mencionadas en el párrafo cuarto para catalogar una actividad como servicio bancario, además se requiere que esa función se desempeñe por una institución de crédito.

*Segundo.* Se crea legalmente el concepto de banca *universal*, mediante la asociación de intermediarios financieros bancarios con otros no bancarios. En este contexto existe una *agrupación financiera* en la cual el tenedor de acciones puede tener debajo de sí, a un banco comercial, a una casa de bolsa, una compañía de seguros, una almacenadora, una arrendadora, una empresa de factoraje, etcétera. Con esta innovación se pretende tener una mayor competitividad, economías de escala en el sistema financiero y ofrecer, en una sola ventanilla, todos los servicios.

*Tercero.* Se permite la participación de la inversión extranjera en forma minoritaria, pero con los mismos derechos corporativos que el capital nacional, y solamente en las instituciones de banca múltiple.

*Cuarto.* Se procura evitar operaciones de complacencia, se tipifican como delito los créditos de complacencia.

*Quinto.* Se crea el Fondo Bancario de Protección al Ahorro en sustitución del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, fideicomiso cuya finalidad es la de evitar problemas financieros en las instituciones de crédito; así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en favor del público inversionista.

Sexto. Se acentúa la tendencia de transformar a la banca de desarrollo en banca de segundo piso, considerando el servicio de estas instituciones como complementario al de la banca múltiple. Se intenta fusionar en una sola entidad las instituciones de fomento afines y

orientar la política crediticia para racionalizar los subsidios financieros.<sup>126</sup>

Un ejemplo interesante que menciona Pedro Aspe, Secretario de Hacienda, involucra el crédito de Nafin durante el período 1985-1990, durante este lustro el 96% de su crédito total otorgado, se daba a cuatro empresas, dos públicas y dos semiprivadas (con alguna participación estatal).<sup>127</sup>

Últimamente, a partir de la crisis económica desatada en diciembre 20, 1994 se ha planeado la posibilidad del Banco de México como autoridad financiera central para ser sustituida por un Consejo Monetario, esta figura no es sino una Caja de Convertibilidad o Currency Board, encargada de vigilar que la base monetaria sólo crezca en razón directa y unívoca con respecto al incremento de divisas. La recomendación de sustituir al Banco de México, se ha fortalecido a partir de críticas como la de Jeffrey Sachs, quien opina que

La crisis mexicana es resultado del manejo inconsistente de su política monetaria.<sup>128</sup>

El marco teórico de este modelo económico, que es el modelo monetario de balanza de pagos es, en síntesis el retorno al viejo patrón oro, anclando las reservas monetarias en divisas o monedas duras: parece que, como modelo macroeconómico de estabilización y ajuste al desequilibrio externo, es efectivo temporalmente mientras existan en el mercado internacional condiciones de exceso de liquidez y de tasas de interés bajas.

---

<sup>126</sup> ASPE ARMELIA, Pedro, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>127</sup> *Ídem.*

<sup>128</sup> VILLAREAL, René. *Soberanía Monetaria. En defensa del Banco Central*. Excélsior, México, D.F., viernes 10 de febrero de 1995, primera sección, pp. 1-A, 20-A y 21-A

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que este modelo sólo busca el equilibrio macroeconómico y que *no es un modelo de crecimiento y desarrollo*. Por lo tanto no garantiza a mediano y largo plazos, movilizar las dos palancas del crecimiento sostenido:

1. La construcción del modelo industrial exportador, que es la única fuente permanente de generación de divisas.
2. El aumento en la tasa de ahorro interno como la fuente principal de financiamiento al desarrollo.

#### 4.9 La crisis de 1994-1995.

El primero de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León asumió la presidencia de la República como resultado de dos desgracias:<sup>129</sup>

La primera, la muerte del candidato inicial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta.

La segunda, el autoritarismo del gobierno mexicano que incapaz de enfrentar la alternancia en el poder impuso, una vez más un presidente.

El gabinete del presidente Zedillo, contenía como Secretario de Hacienda y Crédito Público a Jaime Serra Puche, quien como Secretario de Comercio con Salinas de Gortari, había negociado, instrumentado y puesto en práctica el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El 16 de diciembre de 1994, Jaime Serra anunció que se liberaba la banda de flotación del peso (nuevo peso), frente al dólar.

El 20 de diciembre el presidente Zedillo anunció una nueva devaluación de la moneda nacional; en los días subsiguientes la paridad llegó a estar en 6.5 nuevos pesos por dólar.

El 28 de diciembre de 1994, el secretario Serra, renunció a su cargo.

Independientemente de la devaluación, sobrevino una profunda crisis económica por la inminente reclamación del pago de obligaciones emitidas por el gobierno a corto plazo.

---

<sup>129</sup> Palabras de Diego Fernández de Ceballos, candidato del PAN a la presidencia de la República, pronunciadas el 27 de mayo de 1994.

Después de setenta años de historia del sistema financiero mexicano, se hizo aún más evidente con la crisis, la insuficiencia del ahorro interno mexicano y como consecuencia la incapacidad del sistema financiero como su agente redistribuidor y sobre todo como agente promotor de la inversión.

Para enfrentar sus necesidades de inversión, el país requería captar un monto de 48 mil millones de dólares durante 1995 del público ahorrador nacional.

La incapacidad de ahorro interno constituye un grave problema estructural para la economía mexicana, pues sólo el 2% de la población económicamente activa *ocupada* tiene capacidad de postergar su consumo <sup>130</sup>, es decir, en México sólo 702,000 personas pueden ahorrar.

Esta población percibe ingresos superiores a los 20 salarios mínimos mensuales, por lo que mantiene un excedente que les permite ahorrar.

La imposibilidad de ahorro es un problema estructural directamente asociado con la débil capacidad salarial, pero sobre todo con la elevada concentración del ingreso nacional.

Si a esto sumamos los recursos que por concepto de préstamos se solicitan en el exterior, tendremos como resultado una mayor dependencia del capital extranjero y una mayor transferencia de los recursos nacionales al exterior.

El 9 de febrero de 1995, el gobernador del Banco de México, Miguel Mancera señaló la importancia de los recursos financieros externos como complemento del ahorro nacional para financiar gastos de inversión.

En el período 1988-1994 el valor acumulado de la inversión fija bruta en México fue de casi 400 mil millones de dólares. De éstos 290 mil millones se financiaron con ahorro interno y externo y el resto 130 mil millones son el déficit acumulado de la cuenta corriente.

Las debilidades en el ingreso familiar, impiden crear una estructura de ahorro nacional. El 47.2% de la PEA ocupada recibe ingresos en niveles de subsistencia de

---

<sup>130</sup> Gutiérrez Elvía. Con capacidad de ahorro sólo el 2% de la PEA ocupada, *El Financiero*, México, D.F., miércoles 15 de febrero de 1995, sección Análisis, p. 3a.

menos de uno y hasta dos salarios mínimos: sugerir a la población en este nivel que ahorre, es una broma siniestra.

El 39% de la PEA obtiene ingresos de entre dos y cinco salarios mínimos, imposibilitados para el ahorro.

Mientras que, aproximadamente el 11% ingresa de cinco a 19 salarios mínimos, sin embargo de este 11% el 80% percibe de 5 a 10 salarios mínimos.

Actualmente un cuarto de la población total del mundo viven en la pobreza absoluta: mil trescientos millones de seres humanos se ubican dentro de la clasificación de pobreza absoluta de la ONU.

La región del mundo más afectada por la pobreza es el África subsahariana con el 54% de su población en la pobreza absoluta, le sigue el sur de Asia con el 43%, la tercera zona más pobre del mundo es América Latina con el 40%.

La mortalidad infantil en América Latina alcanza a 52 niños de cada mil antes de cumplir un año de edad, o sea 641 mil niños y a 69 de cada mil antes de cumplir los cinco años. La desnutrición afecta al 2% de la población y la moderada al 15%. Entre las causas de la miseria están los bajos salarios del tercer mundo, que no llegan ni a un dólar por mes por cada miembro de una familia. La desocupación regional llega a 800 millones de personas, lo que se agrava por el aumento anual de la población activa que es de 43 millones de personas.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> La Jornada, México, sábado 5 de marzo de 1995, p. 51.

## Capítulo 5. La planeación en México

### 5.1 Antecedentes de la planeación en México

El primer antecedente de la planeación en México lo encontramos en el Consejo Económico de los Estados Unidos Mexicanos creado en 1928 como organismo técnico y autónomo encargado de orientar los estudios que en materia económica y social realizaran los poderes federales, las entidades federativas y los municipios.

Durante el período inmediato de reconstrucción posrevolucionaria, las prioridades del gobierno de Álvaro Obregón fueron, la educación y la deuda externa.

Para el gobierno de Obregón, el servicio de la deuda constituía un serio problema; por una parte, los ingresos fiscales eran reducidos, y por otra, el retraso en los pagos convertía a los acreedores extranjeros en opositores activos.

El período presidencial de Álvaro Obregón significó un proceso de aprendizaje político y administrativo, tanto por parte de la sociedad civil como del estado. Se hicieron esfuerzos para asimilar experiencias de otros países en materia de desarrollo económico, político y social, que habrían de ser llevados a la práctica durante el régimen de Calles.<sup>132</sup>

El programa de gobierno de Calles incluía importantes obras de infraestructura (carreteras, bancos oficiales, irrigación, salubridad y escuelas). Para llevar a la práctica dicho programa, el gobierno de Calles recurrió al ahorro interno pues las fuentes de crédito internas y externas estaban cerradas. En este período se fundan el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria. Se promulga la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El 15 de junio de 1928, se crea el Consejo Nacional Económico, mediante la Ley que crea el Consejo Nacional Económico, publicada en el DOF el 10 de mayo de 1928

---

<sup>132</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México*, tomo I, p. 22.

vigente el 15 de junio de ese año. Esta Ley sería derogada por la *Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, de 1933.*

La Década de 1930 se caracterizó por experimentos de política económica destinados a superar la situación creada por la crisis; es lo que ocurrió en el llamado New Deal en los Estados Unidos; el frente popular en Francia; los Ministerios de Unión Nacional en Inglaterra, y los regímenes fascistas en Italia y Alemania. También algunos países subdesarrollados registran cambios políticos como consecuencia de los desajustes provocados por la crisis... El principal de ellos es la mayor participación del estado en la vida económica del país.<sup>133</sup>

Este Consejo tenía a su cargo investigar los fenómenos sociales y económicos, efectuando datos estadísticos con el propósito de crear la estructura necesaria para adecuar la intervención del estado en la economía nacional mediante los principios de legalidad y seguridad pública.

El hecho que es pertinente destacar aquí es, que desde 1928, la intervención del estado en la economía se da como un presupuesto que permitiría al país acceder al desarrollo económico, entendido en la época como un simple crecimiento acumulativo del ingreso *per capita*.

El Consejo Económico estaba integrado por los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por representantes del campo, del comercio, de la industria, de los obreros y de los profesionistas.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se promulgó la *Ley General de Planeación de la República de 1930*, que tenía por objeto

...coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para lograr el desarrollo material y constructivo del país en forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su tradición, su vida funcional, social y económica; la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> HANSEN, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 21ª edición, p.30.

<sup>134</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México*, tomo I, p. 40.

Para lograr estos objetivos se formularía un *Plano Nacional de México*, integrado por los documentos gráficos en que se contendrían todos los estudios y aspectos señalados anteriormente.

Para ello, el territorio nacional sería dividido en zonas; además se crearía la *Comisión Nacional de Planeación* con el carácter de cuerpo consultivo, misma que estaría presidida por el Presidente de la República e integrada por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, por cinco representantes de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Planeación y por un representante de cada una de las siguientes instituciones: de la Universidad Nacional, de la Academia Nacional de Historia y Geografía, de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos, de la Asociación Médica Mexicana, de la Barra de Abogados, de la Comisión Nacional Bancaria, de la Comisión Nacional de Turismo, de la Confederación de Cámaras Agrícolas, de la Confederación de Cámaras de Comercio, de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Unión de Propietarios de Casas y por otros que la propia Comisión autorizara.

Asimismo, se constituiría la *Comisión de Programación*, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas que se encargaría de llevar a cabo todos los estudios planos y programas enumerados en la ley; para ello dirigiría el levantamiento topográfico y fotográfico de la república, fomentaría la creación de comisiones locales de planeación, y dirigiría técnicamente la formación y desarrollo de los programas que sugirieran las Juntas de Mejoras Materiales.

Durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, en 1932 se presentó un programa de acción gubernamental a fin de dotar a la administración pública de una fisonomía propia que le permitiera orientar en todo momento a la ciudadanía sobre los propósitos que se perseguían en las diferentes políticas de su gobierno. Se estableció la *Dirección General de Estadística* dentro de la Secretaría de Economía, que se encargaría de estudiar y observar las condiciones económicas generales de la nación con el propósito de diseñar un *Plan Orgánico General* de acuerdo a la situación real y concreta del país.

En el mes de julio de 1933 se creó el *Consejo Nacional de Economía* que tendría el carácter de órgano auxiliar técnico de consulta obligatoria en todo lo referente a disposiciones económicas, facultando al ejecutivo a proceder discrecionalmente en casos graves. Este Consejo se encontraba integrado por los sectores gubernamental y técnico; cada una de sus decisiones se basaban en el consenso de los representantes populares, comerciantes, asociaciones de industriales y profesionales. Asimismo, se propuso la creación de órganos semejantes en cada una de las entidades federativas para desempeñar con mayor eficacia las funciones regionales con el auxilio de este consejo.

### **5.2 Primer Plan Sexenal (1934-1940).**

En la segunda convención del Partido Nacional Revolucionario en diciembre de 1933, Lázaro Cárdenas, postulado candidato a la presidencia, adoptó un programa a cuya elaboración convocó al gobierno saliente de Abelardo L. Rodríguez, al propio partido y a su segunda convención ordinaria.

En la segunda asamblea ordinaria del Partido Nacional Revolucionario fue presentado un *Proyecto de Plan Sexenal para el Gobierno de 1934-1940*, que se pretendía constituir en un compromiso ante la Nación de desarrollar una amplia reforma social, económica y administrativa.

Dentro de los objetivos de este primer plan sexenal estaban los siguientes:

1. Dar cumplimiento al artículo 27 constitucional repartiendo tierras y aguas a los campesinos organizados;
2. Elevar el nivel de vida de las poblaciones del campo como resultado de la transformación de la estructura productiva del país;
3. Impedir el establecimiento de monopolios territoriales;
4. Proteger el desarrollo de las organizaciones sindicales y;
5. Regular por parte del Estado las actividades de explotación de recursos naturales y su comercialización.

Lázaro Cárdenas adoptó el Plan Sexenal como *punto de partida para la formación del Programa de Gobierno que habrá de llevarse a la práctica durante el sexenio 1934-1940*.<sup>135</sup>

En dicho Plan, Cárdenas incluía aspectos como la *resolución íntegra del problema agrario, facilitar la organización del Frente Único de Trabajadores para elevar su nivel de vida y el desarrollo del programa educativo, aspectos que se contemplan en el concepto moderno de desarrollo*. Este primer Plan Sexenal fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica.

El Plan Sexenal 1934-1940, enarbolado por el Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance que sistematiza el proceso de la planeación del desarrollo. Este Plan, una vez adoptado por el gobierno de Cárdenas permitió al estado una orientación de los procesos de desarrollo; las acciones efectuadas en aquel tiempo muestran la decisiva influencia que el Plan Sexenal tuvo en los cambios estructurales del cardenismo. La profundidad de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito y su orientación al campo y el establecimiento de un moderno sistema financiero, son proyectos del gobierno de Cárdenas, contenidos en este Plan Sexenal.<sup>136</sup>

Con el Plan Sexenal, comienza a considerarse a la planeación como un instrumento para materializar las disposiciones constitucionales en materia de rectoría económica del estado. Asimismo, se orienta la rectoría del estado en materia económica hacia el desarrollo, entendido éste en la década de los cuarenta como crecimiento cuantitativo de la planta productiva pues como consecuencia de la revolución la planta productiva del país se encontraba prácticamente inactiva, y la infraestructura del país destruida.

Con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas el estado además, se convierte en el regulador de la vida económica del país, dejando de ser una institución de carácter *puramente político*.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México*, tomo I, p. 14.

<sup>136</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, "La planeación en México", en *Revista Comercio Exterior*, vol. XXX, núm. 11, México, noviembre de 1980, p. 1234.

<sup>137</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México*. México, 1982, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., vol. II, pp. 44-45.

Este cambio es trascendental para la conformación del estado mexicano. En efecto, el estado mexicano surgido de la Constitución de 1917, es una institución completamente nueva en el mundo, es un estado intervencionista en los procesos económicos. La idea de un estado regulador de la economía fue plasmada desde 1917 en la Constitución, pero no es sino hasta 1934, con Lázaro Cárdenas cuando se materializa la acción del estado mexicano en los procesos económicos. En realidad, esta idea no hubiera sido posible sin la corriente mundial que hizo del estado, el regulador natural de la economía como consecuencia de la crisis de 1929. Sin embargo en América Latina, durante la década de los cincuenta surge un estado regulador de la economía muy definido y con una identidad propiamente latinoamericana.

En el Plan Sexenal se contemplaba la creación (y se crea bajo Cárdenas), del Banco Nacional de Crédito Ejidal, que apoyaría los núcleos de población campesinos bajo el régimen de propiedad ejidal. El crédito a los pequeños propietarios se dejó a cargo del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Entre las medidas más importantes en aspecto de instituciones financieras destaca la creación de Nacional Financiera. Aunque Nacional Financiera fue creada por decreto de fecha 28 de abril de 1934, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril del mismo año, su creación deviene en forma importante del Plan Sexenal, ya que éste fue la base para el *Programa de gobierno del presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez para el año de 1934*.

### **5.3 Segundo Plan Sexenal (1940-1946)**

El segundo Plan Sexenal fue elaborado también por el Partido de la Revolución Mexicana y se integró por catorce capítulos: Reparto agrario y economía agrícola; economía industrial, comercio y crédito, trabajo y previsión social; educación pública; relaciones exteriores; gobernación; publicidad; hacienda pública; defensa nacional; Departamento del Distrito Federal; comunicaciones y obras públicas; salud; asistencia pública; y, planeación y coordinación.

La segunda guerra mundial significó un poderoso factor coadyuvante en el desarrollo económico, surgió la oportunidad de desarrollar plenamente la capacidad económica instalada, los ingresos de los empresarios crecieron y

los dirigentes gubernamentales se dieron cuenta de los beneficios que obtendría el país si se estimulaba la industrialización nacional, para lo cual la política económica se fue encaminando hacia ese rumbo una vez superado el conflicto".<sup>138</sup>

Un aspecto importante en materia de planeación durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho es la creación del *Consejo Mixto de Economía Regional* en 1942, su función sería realizar estudios socio-económicos de cada entidad federativa. En el mismo año de 1942, el Consejo Mixto de Economía se transforma en *Comisión Federal de Planificación Económica* que actuaría como:

un órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la planeación y coordinación de la economía nacional en el estudio de problemas concretos originados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiere la cooperación interamericana.<sup>139</sup>

Fue durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, que se puso en marcha el *Segundo Plan Sexenal*, que a diferencia del primero consideraba los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades de gobierno y la coordinación entre autoridades federales estatales y municipales proponiendo logros cuantitativos a su término.

En 1942, y a efecto de cumplir con los objetivos que perseguía este plan sexenal se creó la *Comisión Federal de Planificación* como órgano consultivo dentro de la Secretaría de Economía. Su propósito era el de aportar los elementos necesarios para la formulación de los planes ante problemas económicos de emergencia que permitiesen aminorar las desventajas y peligros que se derivaron de la perturbación y desajustes económicos existentes en la comunidad internacional con motivo de la segunda guerra mundial.

---

<sup>138</sup> ROBLES, Gonzalo. "El desarrollo industrial", en *México, 50 años de revolución*. México, 1963, Fondo de Cultura Económica, parte I, p.35.

<sup>139</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de julio de 1942, p. 2.

De esta manera se aceleró el estudio y realización de planes y programas concretos, instituyéndose los *Consejos Mixtos de Economía Regional* como organismos auxiliares de esta comisión, proporcionando información estadística sobre la vida rural de su zona.

*Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán se efectuaron las llamadas *Conferencias de Mesa Redonda*, con la representación de obreros, campesinos, industriales y profesionales, a fin de analizar en forma conjunta e integral los problemas regionales y articular las demandas sociales.

Para el año 1947 las empresas en que el Estado participaba habían alcanzado un punto importante dentro de la economía nacional al manejar gran parte de los recursos provenientes de las áreas básicas del desarrollo industrial y comercial. Previendo su crecimiento y racionalizando sus funciones se expidió la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal* para establecer el marco jurídico que normara las actividades de ese sector de la administración pública federal.

En el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, mediante acuerdo se estableció la obligación por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito público sus programas de inversión para el periodo 1953-1958. Para tal propósito se creó el *Comité de Inversiones* dentro de la Secretaría de Hacienda que tenía la función de recopilar la información necesaria para elaborar el *Programa de Inversiones Públicas* que aprobaba finalmente el Presidente de la República.

Este comité no era una oficina nacional de planeación porque carecía de facultades para formalizar un plan nacional de inversiones a largo plazo; funcionó como intermediario entre la Secretaría de Hacienda y los destinatarios finales de los fondos invertidos; resultando en guardián del interés público por su facultad para vetar los programas globales de inversión de la administración pública descentralizada, pues sin su dictamen éstos no se podían aprobar.

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958*

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos la planeación se consideró parte fundamental del quehacer de la administración pública, por lo que se expidió la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 1958, creando la *Secretaría de la Presidencia* que tenía, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Recabar los datos para elaborar el plan general de inversiones y los programas especiales que fijara el Presidente de la República.
2. Planear obras y sistemas para proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades.
3. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a éstos debían hacerse; y
4. Vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal.

Con estas reformas de diciembre de 1958 se introducen importantes modificaciones a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, con lo que inicia una nueva etapa de la administración pública en México: la *etapa de la planeación moderna*. Con esta legislación el gobierno federal decide que la mejor manera de ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de la empresa pública es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación.<sup>140</sup>

Esta *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, vigente hasta 1976 fue el ordenamiento que institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a la moderna planeación económica, estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: la planeación quedó a cargo de la *Secretaría de la Presidencia*; el control se encomendó a la *Secretaría del Patrimonio Nacional* y el presupuesto a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

---

<sup>140</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Las empresas públicas en México*. México, primera reimpresión 1986, Miguel Ángel Porrúa, p. 50.

Sin embargo, a pesar de que el control administrativo de las empresas públicas quedó a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, se exceptuaron de este control las instituciones de crédito, de seguros y los organismos auxiliares del crédito.

*El Comité de Importaciones del Sector Público.*

Ante la necesidad de controlar las importaciones que realizaban las empresas públicas, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1959, se crea el *Comité de Importaciones del Sector Público*, cuya función consistía en analizar y, en su caso, aprobar los pedimentos de importación que las entidades tramitaran ante las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, dentro de los *programas generales de inversión*. Este comité era presidido por el director general del Banco Nacional de Comercio Exterior.

*El Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito.*

En 1959 se expidió el reglamento presidencial que creó este comité, integrado por representantes del Banco de México, Nacional Financiera, Bancomext y Banobras, al cual se encomendó al elaboración de estudios y normas para regular las instituciones nacionales de crédito.

*La Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo socioeconómico.*

En 1961 se acordó la constitución de la *Comisión Intersecretarial para la Formulación de los Planes de Desarrollo*, integrada por los titulares de la Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, y que tendría como función elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social de corto y largo plazo, coordinando las actividades de las dependencias y entidades administrativas con las entidades federativas y los municipios a fin de *eleva el nivel de vida de la población*.

Como consecuencia, el 1° de marzo de 1962 se verifica un nuevo intento por establecer una adecuada coordinación entre las secretarías de estado en materia de planeación, el 2 de marzo del mismo año se publica en el Diario Oficial un acuerdo para constituir la *Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo*, cuya tarea fue la elaboración del *Plan de Acción Inmediata 1962-1964*.

La Comisión tendría como tarea calcular el monto, la estructura y la forma de financiamiento del gasto público y de la inversión nacional, con el propósito de obtener una tasa de crecimiento satisfactoria para elevar el nivel de vida de la población.

En el mes de agosto de 1961 se emitió un acuerdo dirigido a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a fin de conjuntar esfuerzos con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, por lo que se formularon programas especiales para las actividades económicas básicas en el progreso del país y se coordinó la planeación integral de las regiones y localidades que con urgencia demandaron el auxilio federal.

En 1962 fue presentado el *Plan de Acción Inmediata*, que buscaba en su aplicación la participación ciudadana dentro de las perspectivas generales en materia económica del gobierno federal. Sin embargo, resultó ser un intento por programar las inversiones del sector público, ya que no fueron instrumentadas sus metas y no se estableció la forma de ejecutar su contenido.

*Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*

En enero 4, 1966 se publica la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, por virtud de la cual el ejecutivo federal ejercería las funciones de coordinación y control por medio de tres secretarías, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia. Un aspecto destacable de esta ley es que exceptúa del control a las instituciones nacionales de crédito, a las organizaciones auxiliares de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

#### **5.4 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970**

En julio 23, 1965 se expidió un acuerdo en el que se ordenaba que las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal enviaran a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal. En

concepto de algunos autores este es uno de los primeros intentos de enmarcar la acción gubernamental federal dentro de un plan coordinado.<sup>141</sup>

Para este fin se encomendó a la *Comisión Intersecretarial* la formulación del *Programa de Desarrollo Económico y Social de México*, con base en el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)*.

El Programa, se caracterizó por que:

1. Pretendía un incremento en el producto nacional bruto del 6% anual mínimo.
2. Fijaba una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta fija del 7.2%.
3. Buscaba distribuir equitativamente el ingreso; y
4. Intentaba mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública; y en general el bienestar social, atendiendo y corrigiendo los desequilibrios en el desarrollo regional, instrumentándose diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los programas.

Se estructuraron diversos mecanismos de participación popular en la ejecución y control de los programas creándose para ello la *Subcomisión de Inversión y Financiamiento* dependiente de la *Comisión Intersecretarial para la Formulación de los Planes de Desarrollo*.

Un problema que se planteaba dentro del Programa era el del control del endeudamiento público, tanto interno como externo, tras muchos esfuerzos, la SHCP estableció en 1965 un control de títulos de crédito que amparaban financiamiento. Pero lo verdaderamente trascendental en este asunto, fue la tendencia del sector central del gobierno, por conducto de la propia SHCP, para unificar los planes y programas de contratación de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito habilitadas o facultadas como agencias financieras del gobierno federal: Nacional Financiera, Banco

---

<sup>141</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 63.

de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional Agropecuario y Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

#### La Planeación hacia 1970

Desde el inicio de la década de los sesenta, el gobierno federal se había persuadido de que la mejor forma de coordinar y controlar a las empresas públicas era programando oportunamente sus actividades. La *Comisión de Administración Pública* en su informe de 1967 había señalado la necesidad de una reorganización de los sectores administrativos del gobierno federal y la adopción del presupuesto por programas. La Secretaría de la Presidencia, señaló en 1969 los principales problemas que caracterizaban a la Administración Pública Federal para el período 1971-1976:

1. Superposición, duplicación y contraposición de competencias y funciones.
2. La Secretaría de la Presidencia, encargada de la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, no disponía del presupuesto para promover su instrumentación, lo que creaba una desvinculación entre lo programado y las posibilidades reales de financiamiento.<sup>142</sup>
3. Ausencia de un sistema integrado de planeación.

Como se observa, es en el sexenio 1970-1976 en donde se comienza a gestar un *Sistema Nacional de Planeación*, el cual se pretendía que fuera un proceso con cuatro modalidades o vertientes:

- a) La obligatoria.
- b) La inductiva.
- c) La de coordinación.
- d) La de concertación.

La modalidad obligatoria de la Planeación se dirigía a las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la vertiente de coordinación consistía en la promoción entre los gobiernos estatales y municipales a

---

<sup>142</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 87.

través de los convenios únicos de coordinación y de los Comités para Planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES); la concertación permitía establecer compromisos entre el sector público y los sectores social y privado; y la inducción legitimaba al estado para estimular o restringir las acciones de los sectores social y privado.

En 1971 se creó la *Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público* integrada por los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional con el objeto de programar el gasto público, redistribuir el ingreso y su aplicación en la prestación de los servicios públicos.

En el sexenio de Luis Echeverría se crearon los *Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social* (COPRODES), integrados en cada entidad federativa, ordenándolas y jerarquizándolas, poniendo especial interés en aquellas zonas consideradas como marginadas.

En 1975 se creó la *Comisión Nacional de Desarrollo Regional*, que se encargaría de elaborar los programas de desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.

### 3.3 La planeación en 1976-1982

En su camino hacia un sistema integral de planeación, la Administración Pública Federal en el sexenio 1976-1982 cimentaría sus esfuerzos en una radical reforma de su marco normativo.

En diciembre de 1976 fueron publicados los siguientes ordenamientos:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
3. Ley General de Deuda Pública

La LOAPF creaba una nueva secretaría de estado denominada *Secretaría de Programación y Presupuesto*, a cuyo cargo quedaría, entre otras funciones la de proyectar la planeación nacional de carácter global y coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país.

Un aspecto de suma importancia en la reforma administrativa de 1976 es la creación de una *Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento*, instancia de coordinación y de preparación común a la SHCP y a la SPP. Esta comisión se crea de

manera informal en 1977 con base en la experiencia de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento de la década de los sesenta. La *Comisión Gasto-Financiamiento*, fue formalizada por acuerdo presidencial publicado en el DOF en agosto 29 de 1979. Las funciones y actividades de este mecanismo de coordinación son de asesoría, pues recomienda medidas que hagan compatibles las decisiones que se tomen en materia de gasto público y de su financiamiento.

#### Plan Global de Desarrollo 1980-1982

En materia de desarrollo económico, el Plan Global de Desarrollo para el período 1982-1988, reafirma la rectoría del estado -en particular de la Administración Pública Federal- en el desarrollo económico, el PGD pretendía como objetivos:

1. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente
2. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.<sup>143</sup>

Como criterio de política económica, el PGD pretendía un crecimiento del producto interno bruto de 8% durante el período 1980-1983; asimismo, se intentaba reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria de bienes de capital. Un concepto interesante que introdujo el PGD fue el de *mínimos de bienestar*, pues se pretendía elevar el nivel de vida entre la población marginada rural y urbana. Además se intentó avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.<sup>144</sup>

Como se observa, durante el periodo presidencial de José López Portillo se adoptó en forma definitiva la planeación dentro de la administración pública federal, por lo que se expidió la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* estableciendo la obligación del sector público de ajustar sus actividades y políticas en forma programada, manteniendo estrecha relación con los objetivos y metas contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

<sup>143</sup> Plan Global de Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, abril 17 de 1980, p.83.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 90

Como parte de la reforma se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones en ese momento eran las de regular, programar, presupuestar, evaluar y controlar las actividades de los organismos públicos.

Asimismo se crearon en las dependencias y entidades administrativas unidades de programación, organización, presupuestación, información y sistemas a fin de apoyar los sistemas globales que dirigía la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También se creó la *Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento*, con el objeto de hacer más efectiva la intervención del estado en materia económica, mediante la acción concertada de las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo económico del país, cuidando que las decisiones tomadas en materia de gasto público mantengan congruencia con los planes de desarrollo.

Esta Comisión también tenía la función de dar asesoría al ejecutivo federal, y se integraba en aquél entonces por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y por dos subsecretarios de cada una de ellas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 50 y 51 preveía la creación de *Coordinaciones Sectoriales* que facilitarían la agrupación de entidades públicas por sectores definidos a efecto de facilitar la planeación y coordinación de las inversiones del sector público paraestatal que se encontraban dispersas.

Dentro de la reforma administrativa en el mes de marzo de 1977 se sustituyeron los COPRODES por los *Comités Estatales de Planeación (COPLADES)*, que tenían la función de enlace entre la planeación nacional y regional al proporcionar la información socio-económica, administrativa y financiera de las entidades, así como sus programas de inversión y demandas.

A partir de 1976 las autoridades estatales estructuraron sus estrategias de desarrollo económico y social atendiendo a las prioridades nacionales y regionales a través de los planes de desarrollo estatal, lo que constituyó una importante aportación para la integración en el marco regional del sistema de planeación que se estableció durante la administración 1976-1982.

El 17 de junio de 1980 se publicó el *Plan Global de Desarrollo* que pretendía "proveer a la población de empleo, educación, alimentación, vivienda, salud, promover un crecimiento económico alto, sostenido, eficiente y mejorar la distribución del ingreso entre las personas y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas del país.

Para el logro de esas metas, el *Plan* señaló como acciones prioritarias las siguientes:

1. Lograr el desarrollo integral del sector agropecuario y rural;
2. Lograr el bienestar social con énfasis en la educación;
3. Lograr el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones a través de estrategias de política económica general, regional y social.

De esta forma, el *Plan* fue un paso más en la tarea de llegar a un sistema integral de planificación del país al aprobar el establecimiento de patrones de eficiencia y congruencia en el desarrollo de las actividades en torno a los objetivos y propósitos establecidos.

Asimismo el *Plan Global de Desarrollo* integró a las entidades federativas mediante la celebración de los *Convenios Únicos de Coordinación* (CUC) con el objeto de propiciar el desarrollo equitativo de las diversas regiones del país.

La operación de los CUC comprendía la coordinación de programas de inversión, buscando la transferencia de recursos financieros y de asistencia técnica de la federación a los gobiernos estatales y municipales, buscando asimismo, esquemas y procedimientos para la acción coordinada de las actividades de dependencias y entidades públicas a nivel federal y estatal. Además se integró la participación de las entidades mediante otras modalidades de acción conjunta como lo fue su participación en la estructuración del *Plan Nacional de Zonas y Grupos Marginados*.

En 1980 se incorporó el *Programa Integral para el Desarrollo Rural* (PIDER) al esquema de los convenios únicos de coordinación, acordando la realización conjunta de acciones tendientes a promover el autodesarrollo de las comunidades regionales marginadas.

El Programa de Acción Sector Público (PASFP) integró los programas regionales al conjuntar criterios y lograr una compatibilización de las propuestas y gastos que formularsen los gobiernos estatales y municipales, así como las dependencias federales.

Dentro del punto de vista presupuestal se instituyó la promoción regional en la cual se incluían los recursos asignados al Ejecutivo Federal para ser ejercidos mediante programas regionales insertos dentro de los (CUC) como fueron los siguientes:

1. Programa Estatal de Inversión (PEI)
2. Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
3. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
4. Programa Integral para el Desarrollo Regional (PIDER), y;
5. Comisión para la formulación del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR).

#### 5.6 El Sistema Nacional de Planeación Democrática 1982-1988

Para el periodo presidencial que inició en diciembre de 1982 el ejecutivo federal introdujo importantes reformas a la Constitución Política, específicamente a los artículos 25, 26, 27 y 28. Con el inicio de la administración presidencial de De la Madrid, se realizan las reformas constitucionales en el llamado capítulo económico, el cual consagra dos principios fundamentales:<sup>145</sup>

1. La responsabilidad de rectoría económica del estado.
2. La responsabilidad del estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.

Con estas reformas se crearon tres instituciones: la rectoría del estado, la economía mixta y la planeación. Estas instituciones facultan al estado para intervenir en los procesos económicos tratando de alcanzar los objetivos del desarrollo nacional.

Entendiéndose, según la Constitución, el desarrollo nacional en función del crecimiento económico y el empleo, además de una distribución más justa del ingreso

---

<sup>145</sup> OSORNO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. Primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. Serie G: Estudios doctrinales, número 135. p.43.

y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Con las reformas al artículo 25 se retoma la rectoría del estado en materia económica. Se incorpora a nivel constitucional al sector privado que concurre en igualdad de circunstancias con los sectores público y social.

El artículo 26 constitucional establece la obligación de formular un plan nacional de desarrollo, el cual, como la rectoría del estado, establece que la planeación debe ser democrática porque debe llevarse a cabo con la participación de los sectores social y privado.

Según Osornio<sup>146</sup>, la planeación debe contribuir a la satisfacción de las necesidades educativas de la población (artículo 3); a la protección de la salud (artículo 4); a proporcionar el goce de una vivienda digna y decorosa (artículo 4), a promover el empleo y su justa remuneración (artículo 123), a promover el desarrollo del sector agrícola, a defender los derechos de campesinos y trabajadores (artículo 27 y 123); a favorecer el florecimiento de la industria, y en general, de las actividades económicas de los sectores social y privado (artículo 25). Para lograr estos objetivos el principal instrumento de la planeación es el sistema nacional de planeación democrática (SNPD).

En materia de planeación, la reforma introducida en el artículo 26 formaliza el sistema nacional de planeación democrática. Con esta innovación se determina la existencia de un *Plan Nacional de Desarrollo* al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal:

Artículo 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

---

<sup>146</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 47

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 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.

**Como consecuencia, se agregaron al artículo 73 constitucional tres fracciones (XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F), para facultar al Congreso de la Unión para la expedición de leyes sobre planeación, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico. Además el Congreso podría legislar sobre promoción a la inversión mexicana, regulación a la inversión extranjera, transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos requeridos para el desarrollo nacional.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I-XXIX-C...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

En el aspecto de entidades paraestatales, el PND 1983-1988 pretende que la empresa pública corrija las ineficiencias en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico.

Este PND tiene como propósito fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; contribuir al sano financiamiento del desarrollo.

### **5.7 El Sistema Nacional de Planeación**

El Sistema Nacional de Planeación, creado bajo el régimen de López Portillo, se concebía como un proceso con cuatro vertientes.

1. Obligatoriedad.
2. Inducción.
3. Coordinación
4. Concertación.

En su aspecto de obligatoriedad, la planeación regula las acciones encomendadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal. La vertiente de coordinación en materia de planeación se orienta a conseguir que los gobiernos estatales y municipales participen en el proceso (en la época, esto se pretendía conseguir a través de los convenios únicos de coordinación y de los Comités para la Planeación del Desarrollo Económico, (COPLADES). En su faceta de concertación se establecían compromisos pactados entre el sector público y los sectores social y privado. La vertiente inductiva por su parte, permite al estado utilizar sus instrumentos de políticas para inducir las acciones de los sectores social y privado.

El Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, publicó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las intenciones de la Ley era:

...incorporar a las entidades paraestatales, las que se encontraban reguladas por una gran cantidad de disposiciones, tan dispersas y de difícil consulta que obstaculizaban su coordinación y operación de conjunto. Dichas disposiciones establecieron las bases para la constitución de los sectores

administrativos e hicieron explícita, por vez primera, la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la Administración Pública, lo que permitía a su vez la evaluación de resultados...<sup>147</sup>

Uno de los aspectos más característicos de la LOAPF fue la creación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)*, con lo que finalmente se integró en una sola dependencia las actividades de programación de la administración pública federal; asimismo, esta dependencia tenía las facultades de determinar la proporción de recursos presupuestales que los programas requieren para ser instrumentados. La LOAPF de 1976 atribuyó a la SPP, entre otras, las siguientes funciones:

1. Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.
2. Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales que le señale el presidente de la República.
3. Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional.
4. Fungir como fideicomitente único de la administración pública federal.

Estas facultades convirtieron a la SPP en órgano central normativo del sistema de planeación; pero además se verifica un fenómeno evolutivo importante con respecto a la forma en que se asignaba el presupuesto:

"...sin duda el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...se buscó poner al servicio de los objetivos y prioridades nacionales la formulación y el ejercicio del

---

<sup>147</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Op. cit.*, p. 88.

presupuesto, que antes se hacía depender básicamente de consideraciones relativas a los ingresos.<sup>148</sup>

La planeación, tal y como fue diseñada por la SPP en la época, operaba básicamente en tres niveles de decisión:

**Primer nivel:** corresponde a las dependencias de orientación y apoyo global, que son la SPP y la SHCP.

**Segundo nivel:** corresponde a los coordinadores de sectores.

**Tercer nivel:** corresponde al nivel institucional constituido por cada una de las dependencias directas y entidades paraestatales agrupadas en su mayoría, en los sectores que conforman la administración pública federal.

Conforme al esquema integral del sistema nacional de planeación, corresponde al *segundo nivel* la planeación denominada sectorial; este proceso se encomienda a las *dependencias directas* del ejecutivo con el carácter de *coordinadoras de sector*. El nivel sectorial permitió, durante el periodo 1976-1982 que se formularan la mayoría de los planes sectoriales.

Uno de los avances fundamentales de la nueva LOAPF es la determinación de las relaciones que deben existir entre las *dependencias directas* del ejecutivo federal y las *entidades paraestatales*.

La precisión de este tipo de relaciones planteaba un importante problema de orden legal, en virtud de que las *entidades paraestatales* cuentan con una *personalidad jurídica* distinta de la del estado. Sin embargo, se partió del supuesto de que si bien las entidades paraestatales poseen una personalidad jurídica propia, diferente de la del estado, los recursos que utilizan son *fondos públicos*, producto de las aportaciones o participaciones que de modo directo o indirecto ha realizado el gobierno federal.<sup>149</sup>

La agrupación de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada es el origen de la sectorización administrativa.

---

<sup>148</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Op. cit.*, p. 91.

<sup>149</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Op. cit.*, p. 100

Un sector administrativo es una convención de análisis programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la administración pública federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio de la cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos...<sup>150</sup>

Según Carrillo Castro y García Ramírez<sup>151</sup> el agrupamiento de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría de estado constituye una *imputación de responsabilidad*, y debe interpretarse con propósitos de coordinación programática

Según ellos, la imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que los integran. La sectorización implica, por tanto, el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica que caracterizan a la administración pública paraestatal.

La integración de los sectores administrativos se llevó a cabo, tomando en consideración la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada (coordinadora de sector), con los objetivos específicos de la entidad paraestatal a sectorizar.

Las instituciones nacionales de crédito se agrupan en el sector administrativo que coordina la SHCP; asimismo, se agrupan en el sector los fideicomisos financieros y las organizaciones auxiliares de crédito de participación estatal.

El coordinador sectorial tendría las siguientes tareas:

1. Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades.
2. Orientar y coordinar la planeación, programación-presupuestación, control y evaluación de las entidades en su sector.

---

<sup>150</sup> *Idem*, p. 100.

<sup>151</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Op. cit.*, p. 101.

3. Presentar ante la SHCP, los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector que requieran de financiamiento para su realización.
4. Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamiento autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponde a la SHCP, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

Con anterioridad al Plan Global de Desarrollo de 1980, fueron elaborados planes y programas sectoriales e institucionales; con metodología, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes. La planeación del desarrollo en México como sistema se ha inscrito en el contexto de la crisis económica regional más profunda a que se ha enfrentado el subcontinente latinoamericano. Es un tanto irónico que mientras en Estados Unidos y los países desarrollados de Europa y Japón se verificaba una revolución neoliberal en México se establecían los lineamientos constitucionales por medio de los cuales el gobierno intervendría en la economía en este momento se experimenta en nuestro país una profunda contradicción entre los intereses del gran capital transnacional afincado en México y los grandes sectores de población ignorados ancestralmente por el progreso económico. En diciembre de 1982,

México se encontraba en una grave crisis. Sufriendo una inflación casi del cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público y una aguda carencia de ahorro para financiar su propia inversión; la corrupción y las equivocadas políticas de empresa, los subsidios y el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del estado, encubría ineficiencias y subsidiaba a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos colocó al país, por primera vez en su historia con una tasa de crecimiento cero.

A raíz de la década perdida en México el ingreso de divisas al sistema financiero se paralizó, salvo las provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de sus créditos. La deuda externa pública y privada que alcanzó una proporción desmesurada, con los mayores topes alcanzados en la historia del subcontinente latinoamericano; el servicio de la deuda impuso una carga excesiva

al presupuesto y a la balanza de pagos y desplazó recursos de la inversión productiva y los gastos sociales hacia los países desarrollados.

Como consecuencia de la crisis en la *década perdida* la recaudación fiscal se desplomó, inhibiendo totalmente el gasto social y abatiendo la actividad económica del principal agente económico del país: el gobierno federal.

Con la restricción del gasto social los sectores básicos de la economía se paralizaron y la población económicamente activa se enfrentó a percepciones cada vez menores o, incluso nulas con el consecuente aumento en la tasa del desempleo y las consecuencias inherentes a tal fenómeno.

De esta manera la economía mexicana ingresaría al diabólico círculo de la dependencia del exterior, como se canalizan cada vez más recursos al pago del servicio de la deuda, el gobierno deja de invertir en el país, con lo que se abate el ahorro interno y el país carece de recursos propios para financiar su planta productiva.

En cuanto a las razones de la crisis, se ha coincidido en que ésta no sólo tuvo su origen en causas supranacionales como son el aumento en las tasas de interés de la deuda externa y el desplome de los precios del petróleo, sino también, y sobre todo, a situaciones internas que tuvieron que ver con el abandono de un modelo de desarrollo que fue exitoso a mediados de siglo.

Así, el economista Agustín Caso señala:<sup>152</sup>

Durante el desarrollo estabilizador de los años sesenta, en México se pudo competitibilizar las altas tasas de crecimiento sostenido con una dinámica modificación del patrón de desarrollo con estabilidad interna y externa; mientras que el periodo de crecimiento irregular con alta inflación (1971-1982) revela una franca tendencia al desequilibrio interno y externo.

Esto no fue debido a causas externas sino al abandono de un esquema que funcionaba, por otro que propició el incremento de la deuda externa: razón principal de nuestra crisis.

---

<sup>152</sup> ASPE ARMELIA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, 1993, p. 19.

Algunos aspectos del deterioro económico son sin duda externos a la vida económica nacional. En particular, el precio del petróleo (y otras materias primas) y la disponibilidad de crédito externo están fuera del control del gobierno mexicano. Sin embargo, la mayoría de los problemas económicos del país tienen sus raíces en proyectos de desarrollo inadecuados.

El inicio del fenómeno ahora conocido como 'la crisis' que data de 1982, tuvo que ver con el abandono gradual del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones que se llevó a cabo -a veces de manera errónea- desde la década de los cincuenta. El abandono de esta política proteccionista en 1977, se debió a la decisión de explorar y exportar grandes reservas de petróleo y a una disponibilidad casi ilimitada de crédito externo.

Desde ese momento se reemplazó el proyecto de desarrollo nacional -con todas sus fallas- por una visión ideológica equivocada. Dentro de esta visión sesgada, la crisis que se manifestó en 1982 era una de desequilibrio financiero (particularmente del sector público federal), y de inflación e ineficiencia económica. Dentro de este enfoque, el manejo de la deuda externa sólo era un problema de flujo de caja que requería tan sólo una reestructuración de los vencimientos del principal.

En cuanto al alza en las tasas de interés de la deuda externa, se dice que ésta fue consecuencia de la crisis de otros países, que al adoptar políticas económicas para corregir sus desequilibrios, trascendieron su ámbito nacional y provocaron el derrumbe de las economías que dependen en gran medida de aquellas.

En 1979 Estados Unidos convertido en líder de la economía mundial, al reanudar la carrera armamentista, genera un gran déficit en su presupuesto fiscal y en su balanza comercial. Con el fin de corregir esos desequilibrios adopta la política monetarista de alza en las tasas de interés y sobrevaluación del dólar, lo cual atrae capital, estimula las importaciones y permite sostener un elevado nivel de consumo interno sin aumentar los precios y los impuestos.

Los países en desarrollo que habían adoptado el modelo de financiar con deuda externa su crecimiento, caen víctimas del alza brutal de las tasas de interés y entran en

una profunda crisis. Así lo reconoció en 1984 el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari:<sup>133</sup>

Programas muy ambiciosos de expansión económica, especialmente implementados entre 1978 y 1981, financiados con fondos derivados del petróleo y de créditos internacionales, aumentaron la vulnerabilidad de nuestra economía. En este contexto, los dos golpes en el inicio de los ochenta -el excesivo incremento de las tasas de interés y la caída de los precios del petróleo- fueron las causas inmediatas de la crisis de 1982.

Al respecto el economista Clark W. Reynolds señalaba:<sup>134</sup>

La paradoja de México es que buscando hacerse más libre de la dependencia externa a través de la industrialización del petróleo, se hizo más dependiente que nunca y más vulnerable a las negociaciones y a las condiciones financieras internacionales.

Lo anterior implica que la crisis en México es evidencia de la vulnerabilidad de nuestro sistema económico que, por insuficiencias estructurales, amplía y reproduce los impactos de los desajustes externos.

A partir de 1982 la crisis de la deuda externa castiga severamente a los países altamente endeudados con las medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que con el fin de asegurar el pago de intereses y capital, formula programas de ajuste que, por ser recesivos, imponen austeridad en el gasto público, impiden el aumento de salarios, agudizan el desempleo, aumentan la economía informal y se extiende la miseria masiva a una población en continuo crecimiento. Estas medidas recesivas, aparejadas a la inflación, provocaron una mayor concentración del ingreso al disminuir los salarios reales y aumentar el peso de los intereses en el ingreso nacional. Asimismo se abrió la economía a las importaciones y a los empréstitos.

---

<sup>133</sup> GUILÉN ROMO, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo 1940/1982*. Tercera reimpresión. México 1988. Colección Problemas de México. Ediciones Era. p. 103.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 110.

El resultado fue un crecimiento desproporcionado de las importaciones que aumentaron en alrededor de 40 por ciento anual en esos años, provocando una gran transferencia de recursos al exterior y un deterioro sistemático de la cuenta corriente de la balanza de pagos que tuvo que cubrirse con más endeudamiento externo.

A esto se agregaron enormes fugas de capital que también se financiaron con endeudamiento externo. Así, la deuda externa total había crecido de 27.1 a 79.7 miles de millones de dólares entre 1976 y 1981. Para el año de 1982 el producto nacional se había reducido significativamente y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos con sus acreedores.

La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, son factores internos que en gran parte explicaban la difícil situación. El reconocimiento por parte de la banca internacional de la incapacidad de México de pagar siquiera los intereses de la deuda resultó en una suspensión de préstamos a México y, por lo tanto, en la devaluación de febrero de 1982. La manifestación de la crisis económica de la *década perdida* arrojaba datos como los siguientes:

Martín C. Needler comparando a México con veinte países de América Latina señala:

México teniendo el segundo lugar en población, el tercero en crecimiento demográfico, el séptimo en densidad de población y el quinto en población urbana, ocupa el séptimo en ingreso per capita, el décimo primero en población alfabetizada y también el décimo primero en expectativas de vida.

155

Raúl Trejo Delarbre:<sup>156</sup>

El 43.6 % de los trabajadores del sector primario y el 23.4 en la construcción no tienen instrucción alguna; en general puede decirse que la gran mayoría

---

155 GUILLÉN ROMO, Héctor. *El sesenio de crecimiento con México, 1982-1988*. Primera edición. México 1990. Colección Problemas de México. Ediciones Era. p. 92.

156 *Ibid.*, p. 90.

de los trabajadores mexicanos, cerca del 70% no han cubierto siquiera la educación primaria.

**Karl W. Deutsch:**<sup>157</sup>

En los países del primer mundo el 20 o 30 % del ingreso se reparte entre el 10% de las clases elevadas. Israel distribuye el 24%, Suecia el 27%, Inglaterra el 30%, Estados Unidos el 31%, la India el 36%, Puerto Rico el 40%, y en Guatemala y México excede del 47%."

**Finalmente se ha dicho que México tiene un desarrollo económico dual, así lo consideran Rolando Cordera y Carlos Tello:**<sup>158</sup>

Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país, (desde el punto de vista de las personas, las clases sociales, los sectores de actividad y las regiones).

Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que ésta ha alcanzado, está el rezago de la cobertura de servicios básicos (vivienda, educación, salud) y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población.

Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y subocupación.

Junto a una industria relativamente diversificada y en crecimiento está la penetración del capital extranjero y la concentración oligopólica en la propiedad y en los medios de producción.

Junto al consumo y la modernidad de los artículos que adquiere una parte de la sociedad, está un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior.

Así, bajo este contexto económico social y político nacional e internacional, en el año de 1982, se promovió una de las reformas más importantes que ha tenido nuestra Constitución Política vigente: la llamada *reforma económica* efectuada a los artículos 25, 26 y 28.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> TELLO, Carlos. *Op. cit.*, p. 19-20.

Con tales reformas se introducen los conceptos de *rectoría económica del estado*, *participación mixta en la economía nacional*, *planeación democrática del desarrollo nacional* y *áreas estratégicas y prioritarias de la economía en las que debe intervenir el estado*.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional a los artículos 25, 26 y 28 se reconoce la necesidad de un mecanismo de planeación que garantice un *desarrollo integral*, empero omite identificar el contenido del concepto.

Es interesante que el contexto económico, político y social del país para 1982 sea reconocido en la exposición de motivos de la LP. Este contexto con todas sus implicaciones fue tomado como premisa y fundamento para la modificación de dichos artículos con la que se dio pie a la reforma del estado y al establecimiento de la *Planación Democrática del Desarrollo Nacional*.

Desde las primeras décadas del siglo XX, se manifiestan dos formas fundamentales de intervencionismo estatal: el dirigismo y la planificación.

1. *El dirigismo se ejemplifica en las políticas británicas y francesas de entre guerras, en el New Deal de la Gran Depresión en los Estados Unidos, y en los regímenes fascistas alemán e italiano.*

El dirigismo se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituido por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares. El dirigismo busca atenuar las crisis de capitalismo desarrollados, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero restringiendo el uso del mismo de la propiedad privada, la gestión de la libre empresa y coartando la competencia irrestricta.

2. *La planificación.* Esta forma de intervencionismo estatal se basa en una injerencia deliberada, fundamentadas en el conocimiento del proceso económico nacional, y del internacional considerado como factor de influencia interno.

La planificación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones que da por resultado un programa

que guía la conducta de los órganos públicos de intervención y planificación y de su destinatario: la sociedad.\*

Con la concepción del estado social de derecho, se han pretendido superar las deficiencias y limitaciones del individualismo clásico del estado liberal burgués, caracterizado por el abstencionismo estatal, el concepto limitante del *estado-policia*.

El estado social de derecho se caracteriza por su intervencionismo creciente en la actividad económica.\*\*

Resulta pertinente, en este momento, establecer la distinción entre términos tan parecidos como *planeación* y *planificación*.

Estos conceptos muchas veces han sido revestidos de un contenido sinónimo; en estos casos los investigadores y tratadistas sobre *planificación* o *planeación* eluden hacer la diferenciación de términos.

Para efectos de este estudio, la planificación se identifica con la actividad del estado tendiente a intervenir en la economía de manera coercitiva, obligatoria y punible, adquiere el intervencionismo estatal en la economía un matiz autoritario, merced a la planificación.

Desde este punto de vista, la planificación es un instrumento del estado centralizado con sistemas autoritarios como en la antigua URSS, actualmete China, Cuba y los países musulmanes.

La planeación, a diferencia del carácter coercitivo de la planificación, se concibe como un tipo de intervencionismo estatal flexible, de carácter inductivo e indicativo que no puede ser impuesto a los particulares de manera coercitiva y punible. No obstante en la planeación puede existir una gradiente desde la obligatoriedad absoluta a los miembros del poder público, hasta la obligatoriedad sin pena a los particulares; por que cuando los planes emanados de un proceso de planificación se convierten en

---

\* Kaplan, Marco. *Planificación en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. IV, p. 2746-48.

\*\* Onzozo Henríquez J. Jesús. *Marco Constitucional de la Planeación en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Constitución Mexicana: Rectoría del estado y economía mixta*. México, Editorial Porrúa, primera edición 1985, pp. 327-340

obligatorios y punibles a los particulares, estamos sin duda ante un proceso de planificación.

Con lo anterior no queremos implicar un voto a favor de la planeación en contra de la planificación. La planificación puede ser útil fuente a situaciones extremas de crisis como en la Alemania de la primera posguerra, pues el resurgimiento económico que dio lugar a su proceso armamentista es resultado directo de la centralización de los esfuerzos económicos de la nación alemana.

Cuba, por ejemplo, ha resistido desde 1958 los embates del capitalismo norteamericano debido a su plan de "resistencia económica", el cual no podría ejecutarse sin una planificación en el sentido estricto del término.

No obstante, la historia ha demostrado que los procesos de planificación no pueden ser duraderos, sino que son coyunturales y fugaces pues responden a situaciones de crisis aguda.

La planificación tiene un contenido más intervencionista que la planeación; en un estado planificador, por ejemplo no puede existir una disposición que permita a los ciudadanos la libre determinación del número de hijos que puede tener una familia.

En el estado planificador existe *planificación familiar* y no *planeación familiar*, pues la producción de fuerza laboral, recursos humanos es un presupuesto importante para la *planificación económica*.

Para la planeación económica un elemento insoslayable lo es, también el recurso humano nacional, sin embargo la libertad individual es un presupuesto esencial de la planeación. Durante un ejercicio planificador debe suponerse también el retorno del intervencionismo estatal absoluto al intervencionismo estatal democrático.

El fracaso de los procesos planificadores se debe a esta falta de previsión.

En ejercicio de la autonomía estatal un gobierno puede, válidamente realizar un proyecto planificador en uno o varios sectores de la economía, e incluso en la economía en su totalidad, pero no puede históricamente mantener indefinidamente el proceso planificador pues éste, de contenido esencialmente autoritario socava la libertad individual y genera focos de resistencia en los *sectores sacrificados* por el proceso planificador. Estos focos de resistencia, en el momento en el que concurren las

circunstancias históricas determinantes para la insurgencia, se convierten en focos y grupos de subversión e incluso, de insurrección.

Desde este punto de vista, el estado planificador lleva en sí mismo el mecanismo de su destrucción; en virtud de ser autoritario jamás tomará la prevención del punto de retorno: una vez realizados los ajustes para solucionar la crisis, regresar al sistema democrático, restituyendo las libertades individuales y de grupo.

En un intento por esbozar el grado de intervencionismo que el estado mexicano ejerce en la economía, es pertinente atender el texto del artículo 26 Constitucional, el cual en su párrafo segundo señala que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad.

El grado de intervencionismo en la economía es lo que nos permite definir el sistema que un estado sigue en el proceso de conducción de la economía.

Entre más sectores de la sociedad sean obligados a observar y obedecer las directrices económicas del gobierno, el sistema se inclinará más a un estado planificador en tanto esas directrices sean obligatorias para menor número de sectores, incluyendo el público, el sistema tendrá una tendencia mayor a la planeación encontrando su límite en la ausencia de planeación.

De esta manera, en el sistema jurídico mexicano podemos hablar de planeación y no de planificación, pues al menos formalmente el Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio para el sector público e inductivo para los sectores social y privado; estas tres secciones del estado mexicano concebidas por nuestra Constitución concurren de manera democrática en el proceso de planificación; así, el sector social que es definido por ejidos, organizaciones de trabajadores y formas de organización social para la producción y el sector privado definido por los empresarios privados, pueden influir en la conducta del sector público para beneficiar sus respectivos nichos económicos. Así, la planeación en México observa un comportamiento en doble sentido: por un lado en la elaboración del PND intervienen los sectores interesados y por otro estos sectores se benefician de las disposiciones del propio Plan.

La exposición de motivos que dio base para la promulgación de la LP establece, como paradigma político enarbolado desde entonces, el de modernización del estado. Según dicha exposición, el estado se ha modernizado sin embargo, se admite que la modernización no ha podido resolver los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad que padece el país.

Asimismo, señala la exposición de motivos, se propone la LP en virtud de la falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral.

Como consecuencia, la LP se propone como un instrumento para llegar a una nueva etapa de desarrollo, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social.

Con las reformas constitucionales de 1982, se pretende establecer en un sólo cuerpo de ideas los fines de la rectoría económica del estado, identifica el desarrollo económico con el crecimiento económico y pretende el fomento de empleo y una más justa distribución de ingreso y la riqueza.

Podemos deducir de la exposición de motivos de la reforma constitucional que creó el SNPD las siguientes conclusiones:

1. El reconocimiento de que desde principios de siglo y hasta 1982 México se había transformado en todos sus órdenes; que las relaciones de producción internas eran mucho más complejas por su interdependencia, lo que producía reacciones en cadena, y que los diferentes grupos sociales son cada vez más participantes en la vida política del País.
2. El reconocimiento de que pese a la modernización del estado, éste no había podido resolver los graves problemas de la desigualdad social y de obtener el suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.
3. El reconocimiento de una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo.
4. La afirmación de que los fines de la rectoría del estado son garantizar que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y el régimen democrático y que, mediante el fomento del

crecimiento económico, el empleo, y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

5. La potestad del estado para planear el desarrollo nacional y para ejercer la función rectora permitiendo la convergencia de los esfuerzos de los tres sectores sociales para lograr el desarrollo integral de la Nación de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.
6. Se establece un *Plan Nacional de Desarrollo* para evitar el incumplimiento de programas, su dispersión y su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y contradicciones, este *Plan* será de observancia y cumplimiento obligatorio para el sector público, la coordinación con los gobiernos estatales e inducción a las acciones de los particulares.
7. La planeación incorporará criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del propio *Plan* y los *Programas*.
8. Se darán atribuciones al Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo.
9. Se busca la transformación económica de México, removiendo los obstáculos estructurales que podrían llevar a un largo periodo de estancamiento, ineficiencia e injusticia.
10. Se reconoce que establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México.

### **5.8 Ley de Planeación**

Un efecto necesario de la reforma al artículo 26 constitucional fue la aprobación de la Ley de Planeación del 30 de diciembre de 1982, publicada en el DOF el 5 de enero de 1983, esta ley ofrece el concepto legal de la planeación:

**ARTÍCULO 3º.** Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de 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.

La LP establece de manera contundente la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país (Art. 2º), además establece que la planeación se basa en el principio de la igualdad de derechos en la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida (Art. 2º, fr. III).

Desde luego, la LP recoge la obligatoriedad para el sector público de sujeción al PND, mediante *programas institucionales* que las entidades paraestatales deben elaborar sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan.

En la exposición de motivos de la LP se vierten las siguientes razones para la promulgación de la Ley:

1. Que ante una situación internacional de desorden e incertidumbre es necesario diseñar una estrategia clara e integral de desarrollo.
2. Que la planeación debe ser un instrumento eficaz para darle rumbo y contenido a la estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que, conciliando intereses, y atendiendo las necesidades de las mayorías dé respuesta a los retos de nuestro tiempo.
3. Que mediante la planeación se intenta fijar objetivos, metas, estrategias, prioridades, se asignan recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, se coordinan esfuerzos y se evalúan resultados.
4. Que la planeación se concibe como instrumento de transformación social, y que organiza el trabajo y las tareas del sector público, incorporando las actividades del sector social y privado en la consecución de sus objetivos.

5. Que la planeación debe constituirse en un proceso de participación social, en donde la conciliación de intereses y la suma de esfuerzos permite el logro de objetivos validados por la sociedad.
6. Que el plan, los programas y las acciones de gobierno expresen un mandato popular.
7. Que la planeación es instrumento para promover el desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo, combata la inflación y la carestía.
8. Se reconoce que la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento, y que de acuerdo a las cambiantes condiciones de la realidad el plan y los programas pueden ser modificados y actualizados.
9. Que el sistema de planeación adquiere vigencia al precisarse el plan y los programas, las atribuciones de sus componentes, su alcance temporal y geográfico.
10. Que en la integración del sistema de planeación se busca la coherencia técnica y la coordinación institucional indispensable para lograr sus frutos, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública.
11. Que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.
12. Que el Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social, asuma el titular del poder ejecutivo para el periodo que le corresponda.
13. Que con independencia de que los Estados de la República pueden elaborar sus propios planes de desarrollo, el ejecutivo federal podrá coordinar con los gobiernos estatales el desarrollo local y municipal para lograr los objetivos y prioridades nacionales.

**5.9 El plan nacional de desarrollo 1989-1994. El financiamiento del desarrollo**  
**Por Decreto publicado en el Diario Oficial, Junio 1º, 1989; se aprueba el Plan**  
**Nacional de Desarrollo.<sup>139</sup>**

**El artículo 2º de este Decreto, establece que:**

**Artículo 2º. Las dependencias y entidades que en su oportunidad determine el Ejecutivo Federal, elaborarán los programas sectoriales e institucionales de mediano para la ejecución del Plan.**

**La elaboración de los programas sectoriales se tendría que sujetar a una temática global que comprende desde el sector salud, hasta el de la modernización de la empresa pública; sin embargo, el último tema de la larga lista de 21 tópicos a los que deben sujetarse los programas, reviste un interés particular: el financiamiento del desarrollo.**

**El artículo 8º de este Decreto de aprobación, establece:**

**Artículo 8º. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto al proyectar, respectivamente, las iniciativas de Leyes de Ingresos y los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, deberán prever el financiamiento y la asignación de recursos que demande la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

**En materia de financiamiento del desarrollo, predominan la vertiente fiscal y el aspecto de endeudamiento externo. El financiamiento público del desarrollo económico nacional, descansa pues en la política de ingresos públicos, es decir, en la política tributaria. Dentro de la política de ingresos se contemplan además los empréstitos que la Federación obtenga, sobre todo en el extranjero. Como consecuencia, se pone una**

---

<sup>139</sup> México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Antología de la Planeación en México. Tomo 22. La Planeación del Desarrollo en la década de los noventa. Primera Edición, 1992. México FCE. 497 pp.*

gran atención en el ahorro interno del país y en mecanismos para erradicar la evasión fiscal.

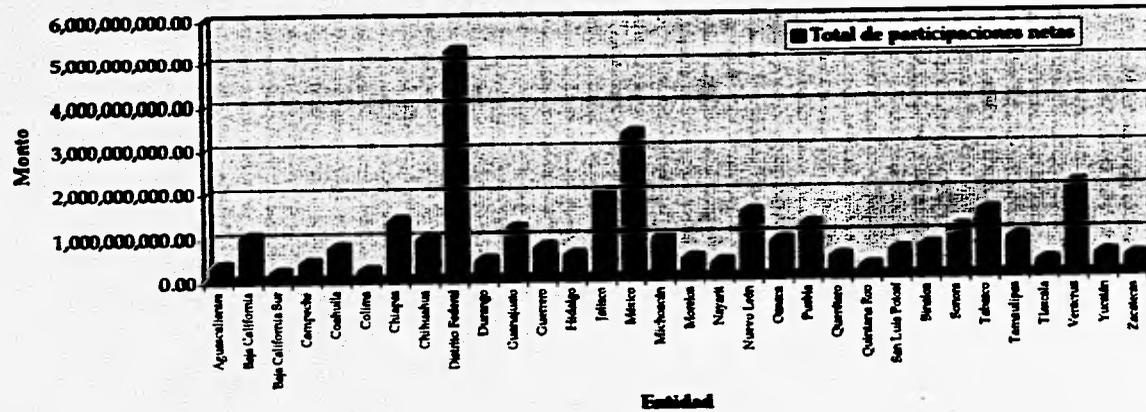
En este sentido es esencial para que la Federación, los Estados y los municipios obtengan recursos el concepto *coordinación fiscal*, de hecho la Ley de Coordinación Fiscal se sustenta en la necesidad de que los ingresos de origen impositivo que capte la Federación sean *equitativa y proporcionalmente* repartidos. El principio de justicia que inspira este ordenamiento, vital para el cumplimiento de los fines de un estado que se pretende de *bienestar (welfare)* es casi subversivo: *de cada quién según sus posibilidades, a cada quién según sus necesidades.*

Esta máxima de justicia se pierde en el reparto fiscal anual realizado por la Federación con base en la Ley de Coordinación Fiscal, el siguiente cuadro muestra junto con el gráfico que le sigue la inequidad en el reparto, obsérvese que el atávico centralismo mexicano concentra con criterios políticos centralistas, no tanto en dónde se produce, ni donde hace falta.

Tabla 6. Participaciones Federales por Entidad para 1994.

Entidad	Total de participaciones netas en millones de N\$	Porcentaje de participación
Aguascalientes	358,742,763.00	1.08858%
Baja California	1,014,691,983.00	3.07900%
Baja California Sur	215,519,719.00	0.64791%
Campeche	427,296,079.00	1.29840%
Coahuila	764,765,686.00	2.32062%
Colima	241,860,129.00	0.73384%
Chiapas	1,350,116,394.00	4.09802%
Chihuahua	951,272,332.00	2.88656%
Distrito Federal	5,279,039,434.00	16.01883%
Durango	440,435,993.00	1.39716%
Guatemala	1,166,622,089.00	3.54002%
Guerrero	780,837,903.00	2.27876%
Hidalgo	567,707,343.00	1.72266%
Jalisco	1,988,827,997.00	6.03494%
México	3,338,449,737.00	10.13026%
Michoacán	940,430,096.00	2.85366%
Morelos	464,232,452.00	1.40868%
Nayarit	367,276,166.00	1.11447%
Nuevo León	1,489,987,116.00	4.52125%
Oaxaca	839,834,362.00	2.54841%
Puebla	1,201,525,902.00	3.64584%
Queretaro	471,860,943.00	1.43122%
Quintana Roo	254,081,222.00	0.77099%
San Luis Potosí	609,641,287.00	1.84991%
Sinaloa	692,792,325.00	2.10222%
Sonora	1,076,231,398.00	3.26574%
Tabasco	1,470,993,197.00	4.46361%
Tamaulipas	861,884,946.00	2.61532%
Tlaxcala	329,319,533.00	0.99929%
Veracruz	2,099,496,634.00	6.37076%
Yucatán	481,144,864.00	1.46000%
Zacatecas	450,518,888.00	1.36637%
TOTAL:	32,958,214,149.00	100.00000%

Ilustración 3. Participaciones federales por entidad para 1994



Fuente: SHCP

Como consecuencia, podemos afirmar que los recursos necesarios para el desarrollo económico del país se sustentan en el ahorro de los particulares: interno si es del país y ahorro externo si se trata de endeudamiento en el extranjero. Los recursos para financiar el desarrollo se canalizan a la sociedad, mediante la política de gasto público en dos vertientes:<sup>160</sup>

- a. La determinación del nivel del gasto público.
- b. La asignación del gasto público entre los diversos sectores y programas.

Como se observa, el financiamiento público del desarrollo se limita en un grado muy importante al gasto público directo. Desde este punto de vista, el financiamiento del desarrollo reviste la característica del *subsidio*. El *subsidio* debe entenderse en su concepto amplio, por virtud de éste se comprende la subvención que supone el otorgamiento de beneficios de orden presupuestario y fiscal a las actividades económicas de particulares y empresas públicas con fines de fomento y disuasión para los fines que persigue el estado en la conducción del desarrollo.<sup>161</sup>

Olga Hernández Espíndola, considera que <sup>162</sup>

El desenvolvimiento futuro de la planeación en México y particularmente en lo que se refiere a la estrategia de disuasión de los agentes privados de la economía frente a los objetivos y metas de los planes de desarrollo, permite suponer que sin duda, dicha estrategia seguirá apoyándose ampliamente en la técnica de los subsidios, razón por la cual en el ámbito del derecho administrativo económico surge, acerca de los subsidios un amplio campo de estudio y formalización teórica por explorar.

El subsidio ha sido parte importante de la estrategia de asistencia financiera masiva del gobierno mexicano. El subsidio en México, reviste formas diversas y se manifiesta de maneras disímboles. En la actualidad, la máxima expresión del subsidio es el *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*, el cual encubre el subsidio bajo la forma del eufemístico *financiamiento solidario*. El PRONASOL se inserta en la estrategia

---

<sup>160</sup> México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>161</sup> HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. *Subsidio*. Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Segunda Reimpresión. México 1988. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., S.A. p. 3006.

<sup>162</sup> MARTÍNEZ, Guillermo y Guillermo Fábreg. *Desregulación económica (1989-1993)*. Primera edición. México 1994. Fondo de Cultura Económica, colección "Una visión de la modernización de México". p. 201.

de desarrollo económico determinada por la recesión de la *década perdida*. En los inicios de los ochenta el fenómeno de los *pactos* dirigía la actividad económica de los sectores de la producción, el privado y el público; y de sus agentes, gobierno, empresa y trabajo. Los llamados *pactos económicos* fueron adoptados a partir de la *concertación social*, la cuál supone acuerdos entre sectores poblacionales amplios, de carácter temporal y con objetivos precisos para regular la actividad de la economía.

Tabla 7. El Pacto. Cronología.

Pacto de Solidaridad Económica	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
Fase 1.	Fase 1.
(Diciembre de 1987 a febrero de 1988)	(Enero de 1989 a julio de 1989)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas fiscales: eliminación de subsidios con excepción a la agricultura. Eliminación del incentivo de depreciación acelerada y de un impuesto adicional a la importación (5%).</li> <li>• Ajustes de precios y tarifas del sector público.</li> <li>• Reducción del gasto programable a 1.5% del PIB.</li> <li>• Política cambiaria en apoyo de la deflación sin sacrificar competitividad.</li> <li>• Política comercial: reducción del arancel máximo a la importancia de 40% a 20% y eliminación de permisos.</li> <li>• Aumento inmediato del salario mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía.</li> <li>• Los precios del sector público con mayor incidencia sobre el INPC permanecen constantes.</li> <li>• Algunos precios del comercio y la industria suben pero los empresarios aceptan absorber el impacto.</li> <li>• Deslizamiento del tipo de cambio del peso contra el dólar a razón de un peso diario.</li> <li>• Se reduce la dispersión en tarifas a la importación.</li> <li>• Se acuerda la revisión de precios</li> </ul>

<p>del 15%; 29% en enero. Revisión mensual de acuerdo con la inflación anticipada (ex ante).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los precios de garantía en productos agrícolas mantendrán su nivel real de 1987.</li> <li>• Acuerdo de precios de los productos de básicos.</li> </ul>	<p>controlados caso por caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de precios de garantía para los productos agrícolas con el fin de mantener sus niveles reales. Los precios de los fertilizantes constantes.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fase 2.</b> <i>(Marzo de 1988)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios y tarifas constantes de los bienes del sector público.</li> <li>• Tipo de cambio fijo al nivel del 29 de febrero de 1988.</li> <li>• No hay alza en los precios de las tarifas ni en los precios de bienes controlados.</li> <li>• 8% de aumento en los salarios mínimos contractuales.</li> <li>• Ajuste correspondiente a los precios de garantía.</li> <li>• Mediante la concertación, se conviene en congelar los precios líderes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Fase 2.</b> <i>(Agosto de 1989 a marzo de 1990)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los precios del sector público permanecen constantes.</li> <li>• El deslizamiento se mantiene en un peso diario.</li> <li>• Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto.</li> <li>• Se revisan los precios controlados caso por caso.</li> <li>• El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fase 3.</b> <i>(Abril de 1988 a mayo de 1988)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios y tarifas del sector público constantes.</li> <li>• Tipo de cambio fijo hasta 31 de mayo.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Fase 3.</b> <i>(Enero de 1990 a diciembre de 1990)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada.</li> <li>• Deslizamiento de 80 centavos diarios.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún aumento en los precios registrados o controlados.</li> <li>• Salario mínimo fijo.</li> <li>• Las empresas se comprometen a defender el poder adquisitivo del salario mínimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste a los precios del sector público para cumplir con las metas presupuestales.</li> <li>• Revisión de los precios controlados caso por caso.</li> </ul>
<p><b>Fase 4.</b> <b>(Junio de 1988 a agosto de 1988)</b></p>	<p><b>Fase 4.</b> <b>(Diciembre de 1990 a diciembre de 1991)</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios y tarifas del sector público fijos.</li> <li>• Tipo de cambio fijo hasta el 32 de agosto.</li> <li>• Se fijan los precios sujetos a registro y control.</li> <li>• Salario mínimo fijo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los salarios mínimos para mantener el poder adquisitivo.</li> <li>• El deslizamiento del peso con respecto al dólar: baja 40 centavos diarios.</li> <li>• Se incrementan los precios del sector público en noviembre de 1990 para cumplir con la metas del superávit primario para 1991, pero se mantienen constantes durante todo 1991.</li> <li>• Trabajadores patronos firman el Acuerdo Nacional de Productividad.</li> <li>• Revisión caso por caso de los precios controlados.</li> </ul>
<p><b>Fase 5.</b> <b>(Septiembre 1988 a diciembre de 1988)</b></p>	<p><b>Fase 5.</b> <b>(Diciembre de 1991 a diciembre de 1992)</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios y tarifas constantes.</li> <li>• Tipo de cambio fijo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los salarios mínimos para mantener su poder de compra.</li> <li>• El deslizamiento del peso con respecto al</li> </ul>

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduce el impuesto al valor agregado de 6% a 0% en alimentos procesados y medicinas.</li> <li>• Se reduce el Impuesto Sobre la Renta en 30% para las personas que ganan hasta 4 veces el salario mínimo.</li> <li>• Se mantiene fijo el salario mínimo.</li> <li>• Los empresarios firman un acuerdo para bajar los precios en 3% (en términos reales cayeron 2.87%).</li> </ul> | <p>dólar baja 20 centavos diarios. Se elimina el régimen de tipo dual.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta del presupuesto.</li> <li>• Se reduce el IVA de 15% a 10%.</li> <li>• Se revisan caso por caso, los precios.</li> </ul> |
|--|--|

Actualmente (1995) es muy difícil, si no imposible la canalización de recursos no fiscales y no subsidiarios para financiar la estrategia del desarrollo nacional. El alto costo de los créditos impuestos por la situación del sistema financiero nacional y tolerado por las autoridades financieras, ha determinado que la banca de desarrollo desenvuelva su actividad en un mercado financiero poco competitivo y en el cual su intervención es casi nula debido a que los más importantes bancos de desarrollo en nuestro país funcionan como *banca de segundo piso*.

NAFIN, BANCOMEXT y BANOBRAS como las instituciones de crédito y fomento más importantes pierden su posible influencia al limitarse a financiar o descontar con los intermediarios financieros, tanto de la banca múltiple como los no bancarios, además, para estas instituciones, ha sido más importante la colocación de papel comercial en el extranjero para financiarse en el ahorro externo que la actividad crediticia interna. BANRURAL, debido a los eternos escándalos de corrupción, pero sobre todo a la entrega de subsidios disfrazados de financiamiento ha perdido toda injerencia en el agro que revista algún significado limitándose a sobrevivir para la administración de su cartera vencida, una gran parte de la cuál, dicho sea de paso, fue transferida en 1993 al PRONASOL. BANJÉRCITO por su parte es un banco en *exclusiva*

para el sector defensa nacional, aunque banca de primer piso su cobertura es limitada y no cubre ni siquiera el uno por ciento del mercado crediticio nacional. FINASA, Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito se limita al financiamiento de una sola actividad del sector de la economía, misma que se encuentra en recesión desde hace varios años y es rehén de la oligarquía azucarera mexicana auténtica mafia hacendaria que disfraza su corporativismo en los ingenios. BNCI por su parte, ha sido víctima de los préstamos de favor tan de moda durante toda la existencia de la banca de fomento mexicana, la falta de planeación, la falta de supervisión y de estudios técnicos ha propiciado que esta institución se convierta en el más grande propietario de centros de acopio y abasto a lo largo del país.<sup>163</sup>

Sólo tangencialmente, en el capítulo 5 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que contiene el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, se hace referencia a la banca de fomento y no el aspecto de canalización de recursos para el desarrollo, sino en el subcapítulo 5.2.2. referente a la Modernización Financiera.<sup>164</sup>

Al respecto, se menciona que la estrategia de desarrollo requiere un sistema financiero que asuma la responsabilidad de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional, para canalizarlo hacia el sistema productivo.

Para estos fines, es necesario según el Plan Nacional de Desarrollo:

-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 concretarlos en los sectores más necesitados; para disminuir costos de operación. La mayoría de instituciones de fomento o desarrollo operarán como banca de segundo piso.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> REBOLLO PINAL, Herminio. *Mesa de Negocios*, columna en *El Financiero*. México, Distrito Federal, sábado 2 de mayo de 1993, p. 44.

<sup>164</sup> México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Antología de la Planeación en México. Tomo 22. La Planeación del Desarrollo en la década de los noventa*. Primera Edición, 1992. México FCE, p. 92.

<sup>165</sup> *Idem*, p. 94.

Como consecuencia, en diciembre 13, 1990, se expide el Decreto por el cual se aprueba el Programa Sectorial de Mediano Plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990 - 1994 (PRONAFIDE).

El PRONAFIDE se formaba por cuatro capítulos:<sup>166</sup>

1. Diagnóstico del financiamiento del desarrollo.
2. La política de financiamiento del desarrollo.
3. La estrategia del financiamiento del desarrollo.
4. Los lineamientos generales para la ejecución, control y evaluación del PRONAFIDE.

En el capítulo 3 del PRONAFIDE, se establece la *estrategia de financiamiento del desarrollo*, y en un subcapítulo, el 3.2.2. se consigna un *Programa estratégico de banca de desarrollo y fondos de fomento*.

Este Programa reconoce como un *instrumento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo*, al sistema financiero de fomento.<sup>167</sup>

El Programa establece la necesidad de un cambio estructural en el sistema financiero de fomento para adecuar su marco legislativo y reglamentario a la realidad impuesta por las actividades y sectores productivos.

Como consecuencia, los siguientes bancos de fomento seguirían operando en segundo piso:

1. Nacional Financiera (Nafin)
2. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)

Mientras que, como banco de primer piso, operarían:

4. Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)
5. Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI), en aquél entonces Banco Nacional del Pequeño Comercio (Banpeco), y
6. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)

---

<sup>166</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Op. cit.*, p. 189.

<sup>167</sup> *Ibidem* p. 225.

### 5.10 La idea de desarrollo económico en el PND 1989-1994

El desarrollo económico del país durante el sexenio de Salinas de Gortari, se sustenta en cuatro objetivos:

1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;
2. La ampliación de la vida democrática;
3. La recuperación económica con estabilidad de precios;
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Una constante a lo largo del PND es la modernización, en el Plan, la modernización se entiende como privatización de la empresa pública; *adelgazamiento del estado* como se le denomina eufemísticamente. Como consecuencia, la política de empresas paraestatales durante el período, se caracterizaría por la venta de las unidades productivas que no se consideran estratégicas para el desarrollo económico. Se puede apreciar un intento de estimular la iniciativa privada con base en las reprivatizaciones, sin embargo, merced a la adquisición de los particulares de las empresas rematadas, sobre todo de los bancos múltiples, se intentan por primera vez en México, la creación de economías de escala.

## **Consideraciones finales**

Por una teoría política del desarrollo.

La conclusión fundamental que se sigue del estudio del desarrollo económico mexicano, es la necesidad de adoptar una teoría política del desarrollo económico de largo plazo. Cada seis años, desde 1934, una gran cantidad de recursos públicos se destina a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Cada seis años, desde esa fecha, el PND se elabora, y a veces se ejecuta, sobre bases económicas (estadísticas y reales) distintas. Asimismo, cada sexenio desde Cárdenas hasta Salinas, el Plan de Desarrollo se elabora con base en la ideología del ejecutivo federal en turno. Esta situación llega al extremo de que el artículo 4o. de la Ley de Planeación, por ejemplo, dispone:

Artículo 4°. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Esta "responsabilidad" a cargo del ejecutivo federal se ha limitado, históricamente, a la elaboración del Plan de Desarrollo respectivo.

Después de 61 años de planeación oficial para el desarrollo, después de 10 planes, desde el primer Plan Sexenal hasta los Planes Nacionales de Desarrollo, la idea mexicana del desarrollo carece de originalidad, sistematización, apego a la soberanía y, lo mas grave, carece de independencia y autonomía.

Desde 1935 hasta 1995, es decir desde el primer Plan Sexenal hasta el último Plan Nacional de Desarrollo, la idea del desarrollo económico en México ha dado un giro total, al grado de, término a término, ser opuesto.

Del Plan Sexenal Cardenista al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se experimenta una oposición radical; al primero, de tendencia socialista, se opone el segundo de orientación neoliberal. Cárdenas, impulsó su plan con base en una ideología profundamente nacionalista, Zedillo se vio en la necesidad de elaborar su PND con base en criterios impuestos desde Washington, y ni siquiera desde el gobierno norteamericano, sino de directrices marcadas por la oligarquía financiera internacional, fondo monetarista y oligopólica.

El derecho, desde la Constitución Política hasta las circulares emitidas por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria ahora (Bancaria y de Valores) ha sufrido los vaivenes de la política económica predominante en el sexenio.

La norma constitucional es moldeada a capricho del gobernante en turno, esta realidad comentada con indignación desde los primeros semestres en la Facultad de Derecho, es repetida cíclicamente y ni siquiera los gobiernos mas identificados con " los principios de la Revolución" eluden la tentación de reformar la Constitución Política. Y como consecuencia, deformar las ideas y anhelos primigenios de un millón de mexicanos muertos en el primer cuarto de siglo.

Es evidente la necesidad de una idea política del desarrollo económico, una idea incluyente de todos los sectores, una idea que tienda a mejorar los aspectos cualitativos de nuestro modo de vida; ser mas enfáticos en la calidad de vida que en los indicadores cuantitativos es la idea de desarrollo económico perfilada desde el Constituyente de 1917; no esa idea ambigua y mercantilista que ha sido inserta en el texto constitucional desde la primera contrarrevolución neoliberal de la década de los ochenta.

¿ Es necesaria la exégesis del desarrollo económico en el "capítulo económico" de la Constitución Mexicana?

El denominado "capítulo económico" de la Constitución Política se insertó en el texto de la norma suprema en 1982-1983, en términos reales la Constitución Política que nos gobierna actualmente es tan distinta de la de 1917, como ésta lo fue de la de 1857. Una lección de la historia: La fortaleza política del ejecutivo federal mexicano le permite imponer su ideología personal, su ideología individual al texto constitucional.

Este último fenómeno, inusitado en el mundo, propicia que la ideología de un individuo o cuando mucho, de un grupo, se convierta en Ley; como consecuencia, esta fuente del derecho transforma una ideología en una norma, con menoscabo de la libertad individual, la igualdad, la democracia y el desarrollo económico. Una desintegración de los elementos del concepto *desarrollo económico*, del texto constitucional, arroja:

El desarrollo debe ser:

1. integral,
2. que fortalezca la Soberanía de la nación,
3. que fortalezca el régimen democrático de la Nación,
4. que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales del país, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso.

Según el texto constitucional, corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que cumpla con las características enunciadas. No obstante, por la forma condicional utilizada por el legislador en la redacción de esta reforma, el desarrollo nacional en la Constitución Política es sólo un anhelo, un deber ser.

En efecto, para que el desarrollo económico de nuestra Nación sea integral, se requiere, necesariamente, desaparecer los abismales contrastes que existen entre una región del país y otra. Un desarrollo regional uniforme trae como consecuencia un desarrollo nacional más justo. Con los acontecimientos de enero de 1994 en México quedó evidenciada la ineficacia de nuestras instituciones jurídicas para resolver por sí, la injusticia social que viven las regiones marginales de nuestro país (marginales en el sentido sociológico, no en el cuantitativo). La gráfica siguiente es por demás elocuente respecto a la relación existente entre el monto del financiamiento otorgado por cada entidad federativa (incluye banca privada) y su PIB:

Ilustración 4. PIB/crédito otorgado por entidad, excepto Distrito Federal, 1990.

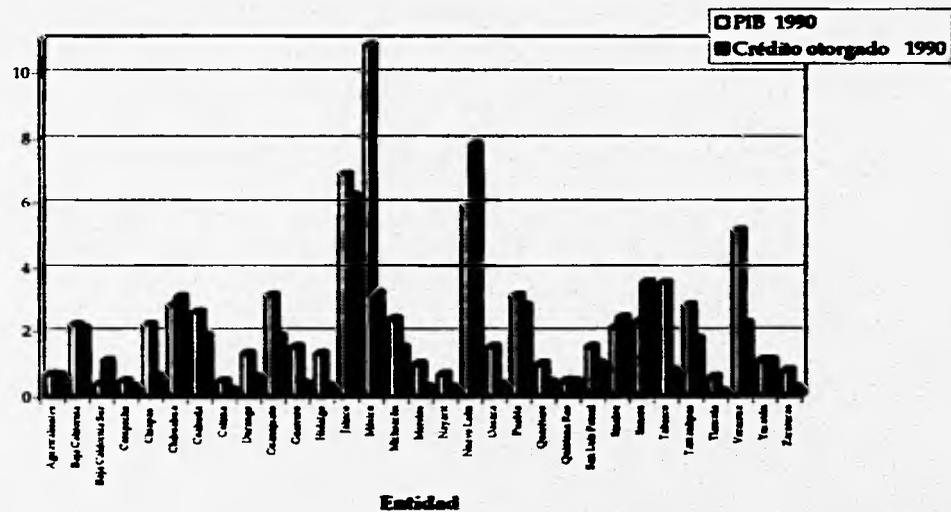
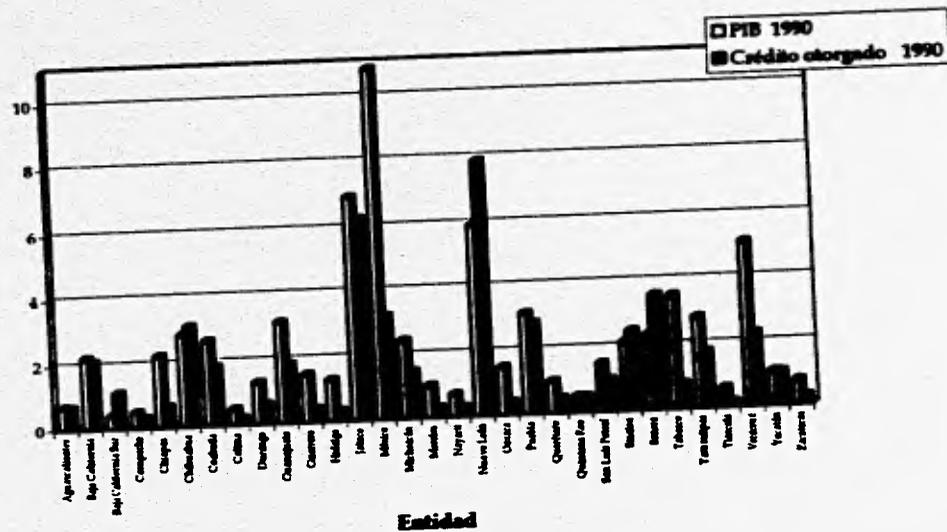


Ilustración 4. PIB/crédito otorgado por entidad, excepto Distrito Federal, 1990.



Es innegable la participación de los intermediarios financieros en el desarrollo económico, como se ha visto, una proporción adecuada (cuantitativamente) de recursos crediticios canalizados a la planta productiva, permite su desarrollo y promueve su multiplicación. Los estudios sobre desarrollo económico están concentrados, en una muy importante parte, en los efectos multiplicadores de los recursos financieros derramados por las instituciones de crédito. Los ejemplos típicos del efecto tan beneficioso que tiene el crédito bien otorgado lo constituyen el Japón y la Alemania de la reconstrucción.

En México, el PIB de las entidades de la Federación ha sido, tradicionalmente, inferior al crédito otorgado. Esta tendencia se revierte en la década de los noventa, en la cual, algunas entidades presentan un crédito superior al PIB, desde luego son los estados más ricos los que logran superar el equilibrio producción/crédito/inversión: el Distrito Federal, el estado de México, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Chihuahua. Mientras que los estado más pobres, presentan una relación desfavorable, negativa, entre su PIB y su apalancamiento: Chiapas, Guerrero, Oaxaca. Esta relación es importante, pues países como Japón, Alemania, Tailandia, Estados Unidos y Corea presentan una relación de su pasivo de hasta 3 veces superior a su capital. México tiene una relación de 0.18.

Dentro del texto constitucional, la idea del desarrollo económico se identifica con el crecimiento económico. Sin embargo, dada la referencia al concepto *democracia*, es necesaria una interpretación amplia del término, tan elusivo y difuso del *desarrollo económico*.

En nuestra opinión, el concepto *desarrollo nacional* no tiene que ser explicado en un texto constitucional. Nuestra norma superior contiene la explicación programática de lo que nuestro pueblo quiere llegar a ser como Nación; en ese sentido, son las leyes orgánicas de la banca de desarrollo, los reglamentos internos, y en general los ordenamientos de la administración pública federal los que deben contener la idea del desarrollo económico que anhelamos, si es cierto que el futuro de los países pobres se ve reflejado en los países desarrollados, en México hemos hecho todo lo posible por

asimilarnos al concepto occidental de desarrollo, pero no como un protagonista sino como un país marginal, un país de la periferia del desarrollo.

Como consecuencia podemos afirmar que no es necesario detallar el concepto del *desarrollo económico* en el texto constitucional. La exégesis de nuestra idea del desarrollo puede y, -en estricta técnica legislativa constitucional- debe realizarse en la reglamentación secundaria.

*La desvinculación planeación-desarrollo económico, como obstáculo para el desarrollo económico.*

La falta de una idea precisa del desarrollo económico impide, al menos conceptualmente, la planeación de largo plazo. Conceptualmente por que dado nuestro peculiar sistema político -unipersonal y sexenalista- cualquier plan de desarrollo es elaborado casuísticamente, conforme a las circunstancias del momento y sólo para cinco años. Como consecuencia necesaria, es imprescindible trasladar algunas de las funciones de la planeación del ejecutivo al legislativo o, al menos, al Banco de México o, incluso a la banca de desarrollo en virtud de que estas instituciones cuentan con la información económica necesaria para una planeación a largo plazo, además de la autonomía de gestión necesaria para realizar propuestas económicas a un plazo más largo que un período presidencial.

Una de las conclusiones más importantes -e interesantes- que podríamos colegir de la investigación realizada es la imposibilidad de llegar a un concepto apriorístico de desarrollo económico. La experiencia ha demostrado que pretender la integración del esfuerzo económico nacional, a un patrón establecido, a un modelo o incluso, a una ideología; restringe la libertad, discrimina opciones e impide la improvisación ante situaciones no previstas.

Actualmente, nuestro país se encuentra en la encrucijada para decidir si anhelamos como Nación -en el sentido sociológico- un modelo de desarrollo predeterminado y establecido, quizá por los organismos financieros internacionales a los cuáles hemos *hipotecado* el país. Como actualmente existe uno y sólo un modelo

económico de desarrollo (el capitalista) pareciera que nuestras posibilidades se limitan a escoger entre el capitalismo norteamericano o el capitalismo renano.<sup>148</sup>

La última lección de la historia en México ha dejado perfectamente evidenciada la crisis del llamado *modelo neoliberal*. No obstante, el gobierno mexicano no se atreve, o no puede, promover la creación de formas más imaginativas de producción, de distribución, de consumo y de financiamiento. Es cierta la afirmación de que cualquier intento de planeación en nuestro país se viene abajo cuando se sabe que el noventa por ciento de nuestras variables económicas dependen de Estados Unidos, no obstante mientras no se establezcan los principios básicos de nuestra idea del desarrollo económico cualquier intento de planeación, por sencillo que se pretenda será inútil. Podemos resumir esta aseveración enunciando que la planeación en nuestro país es deficiente por que carecemos de un objetivo concreto, desconocemos el fin que pretendemos alcanzar con el vehículo de la planeación.

#### La responsabilidad social de la banca de fomento.

A lo largo del presente estudio se ha intentado demostrar que la eficacia de las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, tiene una relación directa con el grado de desarrollo económico del sistema al que pertenecen. Desde este punto de vista, existe una relación de doble sentido entre el sistema bancario de un país y su grado de desarrollo económico. Entre mejores instituciones bancarias existen más eficaz es el desarrollo de un país y entre más desarrollados se encuentran los sistemas económicos mas alto es el grado de sofisticación de sus bancos. Sin embargo, esta relación que aparenta un círculo vicioso tiene una salida (y como consecuencia un límite): la planta productiva nacional.

Un banco, y sobre todo uno de fomento, no es más que un redistribuidor de recursos. Un banco distribuye el ahorro interno entre los sectores de la población en los que la liquidez es escasa, el costo por este servicio se denomina interés. El producto que un banco *vende* se sujeta a los vaivenes del mercado, a las leyes de la oferta y de la demanda, como consecuencia si un banco de fomento desea competir en el mercado

---

<sup>148</sup> ALBERT, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*. Madrid 1990, Editorial Paidós, 360 pp.

financiero tiene que sujetarse a las reglas de la competencia de mercados. Esta situación resta eficiencia a la banca de fomento, sobre todo en países atrasados como México, en función de la existencia tan amplia de normas que regulan el funcionamiento de las instituciones financieras de fomento.

Además de la banca tradicional de fomento, que es la banca de segundo piso, (intermediaria de los intermediarios) existen, como resabio de principios de siglo, algunas instituciones de banca de desarrollo exclusivamente de primer piso (BNCI, Banjército, Finasa) la mayoría de los autores considera inconveniente la existencia de instituciones de fomento de primer piso, pues además de las dificultades de recuperación -connatural a todos los bancos- la *ventanilla* permite con mucho mayor facilidad aún, los *préstamos de favor* basados en preferencias o conveniencias políticas.<sup>169</sup>

La tendencia contemporánea de la banca de desarrollo es limitarse a actuar en segundo piso. Sin embargo, no faltarán las excepciones en las cuáles estas instituciones de fomento intervengan en operaciones de primer piso (directo o indirectamente), por lo que daría mayor flexibilidad a nuestro sistema financiero el dejar abierta la posibilidad de la operación mixta.<sup>170</sup>

Con la última crisis de la banca en general y de la banca de fomento en particular se ha cuestionado la existencia del estado-banquero, del estado-financiero; no es para menos pues los fraudes y la corrupción en Banrural, Banpesca, Finasa, Fonatur, Banjército, Bnci, han sido escandalosos. Incluso los *grandes bancos de fomento*, (Nafin, Bancomext y Banobras) han visto disminuida su credibilidad por operaciones *etróneas*, por falta de diversificación de riesgos, por los *préstamos de favor*, etc.

Si la banca de fomento resiste la última embestida neoliberal, que prohíbe al estado cualquier injerencia en la economía, es necesario mejorar al sistema financiero

---

<sup>169</sup> Una experiencia personal la constituye el giro electorero que se le otorgó a los créditos financiados por Bnci, pues en 1993-94 en vísperas de la elección federal se verificó una enorme derrama crediticia sin análisis ni garantías, el resultado lógico es que la situación financiera de la institución es tan precaria que ha hecho a la SHCYP cuestionar su existencia.

<sup>170</sup> MAYDÓN GANZA, Marín. *La banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera*. México, primera edición, 1994. Nacional Financiera-FCE, p. 43.

de fomento, unificarlo en torno a una idea precisa de desarrollo, regionalizar su influencia. Una banca de fomento nacional sólo puede ser un intermediario de los intermediarios, un prestamista de bancos, en cambio una regionalización de la banca de fomento permite que los beneficios de su redistribución de recursos (humanos y financieros) se concentre en las zonas más necesitadas.

Para la regionalización de las instituciones de fomento es necesario erradicar la idea de que los créditos concedidos por la banca gubernamental son *subsídios* otorgados a las empresas. Para esto, la regionalización debe ir acompañada de la *sectorización* pues como un altamente especializado asesor financiero la banca de fomento debe privilegiar aquellas actividades prioritarias para el desarrollo nacional (aquellas que menciona el olvidado artículo 28 constitucional).

En la actualidad el sistema financiero de fomento en México, se encuentra por completo desarticulado, por un lado tenemos a las instituciones de banca de fomento (Nafin, Banobras, Bancomext, Banrural, Finasa, Banjército, Bnci), y por otro un sinnúmero de fideicomisos de fomento, de los cuáles los más importantes son el Fidec, los Fira, el Fovi, y Fonatur.

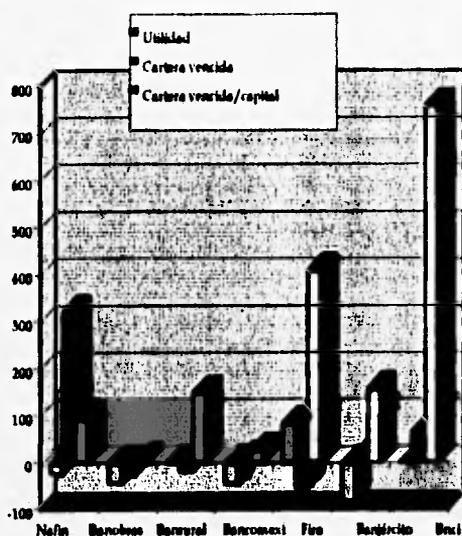
No obstante que en algunos de estos contratos de fideicomiso las instituciones de banca de fomento juegan el papel de fiduciarios. Estos fideicomisos son auténticos órganos de la administración pública paraestatal y gozan de autonomía de gestión y ejercicio presupuestal. En otros, como el Fidec y los Fira el Banco de México venía desempeñando el papel de fiduciario; sin embargo, con base en el artículo décimo transitorio de la Ley del Banco de México, cuando esta institución se desempeñe como fiduciario en los fideicomisos públicos de fomento económico sólo podrá desempeñarse como tal por un plazo de dos años contados a partir del primero de abril de 1994. Al finalizar este plazo, la SHyCP, en su carácter de fideicomitente único del gobierno federal decidirá lo conducente respecto a la sustitución del fiduciario.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, se desprende que para abril de 1996 las instituciones de banca de desarrollo gozarán de una importante capitalización, no sólo por los bienes fideicomitados, sino por los honorarios fiduciarios que pudieran

**cobrar por la gestión del fideicomiso. El gobierno federal, una vez más ha rescatado a la banca de desarrollo capitalizándola con recursos provenientes de ingresos fiscales.**

**La afirmación anterior pudiera parecer exagerada, pero se corrobora si examinamos la situación actual de la banca de fomento**

Ilustración 5. Situación de la banca de desarrollo a junio de 1995, 171



Banobras y Bancomext fueron quienes resintieron durante 1995, con menor intensidad los problemas de pago de la economía, pese a esto, ambos disminuyeron sus beneficios en términos reales.

Nafin vio decrecer sus ganancias y su cartera vencida aumentó, en términos reales más de tres veces.

Banrural representa el noventa por ciento de la cartera crediticia agropecuaria del país en su totalidad. Lo créditos de BANRURAL con problemas son la tercera parte del sector crediticio de toda la banca de fomento. A pesar de esto, durante 1994-1995 sólo Fira y Banrural obtuvieron un alza en su beneficios reales. Esto no quiere decir que sus

171 El Financiero, México, miércoles 28 de junio de 1995. CHÁVEZ M. Marcos. Atraviesa una etapa crítica la banca de desarrollo, p. 6

estado financiero sea saludable por la difícil situación y la incierta expectativa de los sectores que apoyan.

El peor desempeño correspondió al Bnci y al Banjército, quiénes acumularon mayores dificultades para recuperar sus carteras, tienen altos índices de cartera vencida, vencimientos dos veces mayores a sus quebrantos, las reservas con vencimientos más bajas, deterioro en su rentabilidad y contracción real de sus operaciones activas.

Como se observa, la situación de la banca de fomento y de uno de los principales fondos de fomento (se orienta al sector agropecuario y actividades primarias) es reflejo de las precarias condiciones económicas del país. Es imposible determinar con certeza que grado de influencia ejerce en la crisis de la banca de fomento la excesiva burocratización que restringe sus márgenes de operación. No obstante, instituciones como Nafin y Bancomext han logrado un alto grado de competitividad con recientes colocaciones de obligaciones gubernamentales en el extranjero, sobre todo en Japón y Europa.

Con la simple revisión de la situación de la banca de fomento es posible percatarse la urgente necesidad de capitalización que presentan dichas instituciones. Ésta puede darse en varios sentidos:

1. Capitalizar con recursos públicos federales.
2. Capitalizar con recursos públicos estatales y municipales.
3. Capitalización con aportaciones que en su capital social realicen empresas de participación estatal, suscribiendo certificados de aportación patrimonial serie "B".
4. Unificación de instituciones y/o recursos destinados a fines semejantes o comunes, por ejemplo Banrural podría absorber a los Fira, Bancomext al Fonatur, etc.
5. Extinguir definitivamente la operación de primer piso, dejando exclusivamente ventanillas de operaciones para los casos auténticamente excepcionales que deben ser reglamentados.

### El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El treinta de mayo de 1995 el presidente Ernesto Zedillo firma el decreto por el que se aprueba el PND 1995-2000. Este Plan, que probablemente sea el último PND del siglo XX, fue publicado en el diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995 y consta de cinco capítulos:

1. Soberanía.
2. Por un estado de Derecho y un país de leyes.
3. Desarrollo democrático.
4. Desarrollo social.
5. Crecimiento económico.

El PND 1995-2000 se publica en medio de la más profunda crisis económica del país desde la revolución mexicana; este Plan es producto de la política económica neoliberal que fue adoptada desde el gobierno de Miguel de la Madrid e impuesta con todo vigor por Salinas. El capítulo de *Soberanía* fue inserto en virtud de la creciente indignación provocada por la dependencia económica que nuestro país experimentó desde la adopción del Tratado de Libre Comercio dependencia económica del gran capital transnacional que, una vez más, manipuló las elecciones federales mexicanas de 1994 para acrecentar su influencia.

El segundo capítulo del PND zedillista deviene de la creciente ola de violencia que el país experimentó debido, en gran parte, al escandaloso desempleo suscitado por el plan de choque económico que adoptó el gobierno federal a raíz de la crisis de 1994-1995.

El capítulo tercero, *Desarrollo Democrático*, pretende mostrar un ejecutivo Federal profundamente interesado por la democracia, de hecho el discurso político de Ernesto Zedillo ha insinuado la alternancia en el poder (lógicamente en el poder ejecutivo federal) con el Partido Acción Nacional, como facción afín y *menos peligrosa* para los intereses del capital transnacional sobre todo norteamericano en México. El discurso del Ejecutivo soslaya la participación de partidos como el de la Revolución Democrática que, merced a sus propias contradicciones internas se autodescalifica.

En opinión de algunos politólogos del sistema, el principal afán del presidente Zedillo es la consecución y consolidación de la democracia política, entendida como limpieza e imparcialidad en los procedimientos electorales. En este sentido, Ernesto Zedillo es presentado como un nuevo *Apóstol de la Democracia*, de hecho la figura histórica adoptada por el sistema zedillista es la de Francisco I. Madero (la de Salinas fue Zapata, de De la Madrid Morelos, etc.). Los politólogos y voceros del sistema parecen olvidar las palabras del joven Jesús Silva Herzog cuando Madero visitó San Luis Potosí: *el pueblo no quiere democracia, quiere pan*.<sup>172</sup> De esta magnitud es la recesión económica que el país va padeciendo.

No obstante los primeros capítulos del Plan de desarrollo de Ernesto Zedillo, los más interesantes para nuestros fines son los capítulos 4 y 5. El capítulo 4 se titula *Desarrollo social*; Al igual que sus antecesores inmediatos desde el PGD, el Plan zedillista enuncia el postulado de la necesidad de alcanzar un mayor desarrollo social, pero no define el contenido de la idea del desarrollo del régimen. Esta parte del Plan considera que debe existir una participación más amplia de los tres niveles de gobierno nacional y de los sectores social y privado; además, y esto sí constituye una innovación, Ernesto Zedillo propone un nuevo federalismo. Sin embargo, el titular del ejecutivo identifica de manera precisa el principal problema que aqueja al país:

El problema social de atención más urgente es la pobreza extrema. Cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. El sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda.<sup>173</sup>

Los puntos torales de este capítulo en el PND lo constituyen la densidad poblacional y el desarrollo regional, desde luego existen las referencias obligados en los documentos de esta naturaleza a la educación, a la salud y a la vivienda. Una referencia necesaria debido al estallido social indígena-campesino de 1994, se hace en el apartado de *Desarrollo indígena*.

---

<sup>172</sup> Cfr. SILVA HERZOG, Jesús. *Breve historia de la revolución mexicana*. México, 1976, décimo segunda edición, Fondo de Cultura Económica, t. I, p.176

<sup>173</sup> México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 1993, p. 46.

En nuestra opinión el PND del presidente Zedillo aporta dos conceptos fundamentales -que no originales- para esbozar el concepto de desarrollo, uno de ellos es la concepción del desarrollo social como un proceso integral:

La política de desarrollo social tendrá un carácter integral; es decir, procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permitan mejorar la calidad de vida. <sup>174</sup>

El otro concepto fundamental que enuncia el PND es el de *descentralización*. Ernesto Zedillo hace la promesa en su Plan de transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados:

Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados. <sup>175</sup>

En un destello de realismo el PND señala que

La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo. <sup>176</sup>

La propuesta para regular su política de desarrollo social es la posible iniciativa de la *ley de Desarrollo Social*, y la revisión de la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

El PND contempla cinco líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable: <sup>177</sup>

1. Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.

---

<sup>174</sup> PND 1993-2000, p. 69.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 75.

2. Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
3. Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
4. Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
5. Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

En este sentido, es de destacar la primera línea estratégica considerada por Zedillo, el hecho de que el ahorro interno se considera por el régimen el motor fundamental del desarrollo implica un giro notable a la política económica neoliberal tradicional. En efecto, hasta Salinas los recursos necesarios para el desarrollo económico mexicano provenían del extranjero con el consiguiente costo por la transferencia de recursos. Este cambio *tan radical* en la política económica del gobierno federal no se da por iniciativa propia sino obligado por la crisis de 1994-1995.

La más severa crítica que se le puede hacer al PND en la parte de promoción del ahorro interno es que señala la necesidad de incrementarlo pero no señala la manera de redistribuir ese ingreso.

#### El sistema financiero público en el PND 1995-2000

El PND establece que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo especificará las siguientes acciones para la promoción de los fines señalados en el Plan:

1. Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y a los organismos supervisores.
2. Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.
3. Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y operación.
4. Promover un mayor acceso de la población de menores recursos a instrumentos de ahorro que les garanticen rendimientos atractivos.

5. Alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos u externos, en los términos permitidos por la ley.
6. Fortalecer el marco jurídico para la solución justa y expedita de controversias y conflictos.

El PND no enuncia de manera particular el papel del sistema financiero público mexicano, sólo hace una referencia marginal al sistema financiero agrícola mencionando que se requiere su capitalización, sin señalar de dónde provendrán los recursos para hacerlo.

## Propuestas

Una primera propuesta que resulta del estudio realizado es la necesidad de crear la legislación marco del *derecho al desarrollo*. Esta categoría jurídica pertenece a los llamados *derechos difusos*, derechos humanos de la tercera generación, derechos sociales, económicos o de los intereses difusos. Si bien es cierto que en el *capítulo económico* de la Constitución Política existe una legislación bastante amplia de los fines que se pretenden alcanzar en materia económica, también es cierto que nuestra norma máxima adolece del concepto preciso de *desarrollo económico*.

En virtud de la ausencia del concepto jurídico preciso de desarrollo económico se hace necesaria la acotación del capítulo económico de la Constitución en la norma secundaria. De hecho, la legislación reglamentaria debe contener el concepto y la definición de *desarrollo económico*; hasta ahora existe con mediana precisión el concepto económico no así el concepto y la definición jurídica de esta categoría. Hasta ahora las normas secundarias nos señalan qué es lo que el desarrollo económico *debe ser* no lo que es; en este orden de ideas, el concepto se confunde con la idea del crecimiento económico, y aún este término de referencia se encuentra en crisis.

Un aspecto del derecho constitucional positivo mexicano estrechamente vinculado al derecho al desarrollo (entendido como un derecho de la persona humana y después de los grupos humanos) es la planeación. Se ha escrito muy poco sobre planeación y derecho al desarrollo, sin embargo existe mucha literatura sobre planeación y desarrollo económico. Actualmente la planeación se considera una actividad de los ochenta; dada la preeminencia de la ideología económica neoliberal, los estudios sobre el desarrollo económico han sido soslayados para enfatizar las investigaciones sobre competitividad, libre mercado, comercio exterior, etc. Es necesario que las cátedras de las universidades mexicanas contengan asignaturas no sólo sobre derechos humanos, y no sólo sobre derechos humanos de la primera y segunda generación, sino de la tercera como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al desarrollo económico sustentable e integral.

En el derecho constitucional mexicano dispone el conjunto de aspiraciones que el pueblo de México anhela. Con base en esta premisa, el derecho al desarrollo económico debe tener un contenido más preciso, continúa siendo una demanda generalizada el acceso libre a las oportunidades de empleo, como ejemplo. En este orden de ideas, la legislación secundaria adolece de las disposiciones necesarias para dar eficacia al desarrollo económico. Una idea interesante, tomada del PND 1995-2000 es la iniciativa para la creación de una *Ley de desarrollo social*. Esta se convierte en una legislación necesarísima en nuestro marco legal.

Como consecuencia, una propuesta lógica es que esa nueva *Ley de desarrollo social* se convierta en una legislación integradora de todo el marco normativo que contiene la legislación sobre planeación, desarrollo e instituciones financieras. De este modo una legislación como la que se propone facilitará el proceso de planeación mediante la identificación precisa de los fines, el establecimiento de objetivos específicos, la creación de sanciones para los organismos que incumplan el PND, pero sobre todo permitirá que la distribución de la riqueza nacional se efectúe de manera ordenada, equitativa y coherente, haciendo a un lado las preferencias personales de la clase gobernante en turno.

Desde el punto de vista del derecho administrativo la actividad de planeación se ha limitado a un simple trámite que, por mandato constitucional, el ejecutivo federal cumple dentro del primer año de su sexenio, sin tener un contenido activo más allá de la enunciación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes sectoriales. Cuando más, dentro de los primeros años del sexenio las entidades de la administración pública federal hacen referencia en sus contratos, convenios y planes al PND. En el mejor de los casos los altos funcionarios de la administración pública federal mencionan al PND; y los que se han tomado la molestia de leerlo, que no son muchos, lo olvidan en cuanto el PND pasa de moda lo cuál ocurre dentro de los dos o tres primeros años del sexenio.

Una de las posibles causas de que la planeación sea tan eficaz en nuestro país es que el proceso de planeación entendido solamente como actividad gubernamental se concibe como un fin en sí: el proceso de planeación inicia en el mes de enero del año siguiente a aquél en el que el ejecutivo federal toma posesión y termina con la

publicación en el Diario Oficial de la Federación de los planes y programas sectoriales de desarrollo, teniendo un momento de cenit con la publicación (en el mes de mayo del año mencionado) del Plan Nacional de Desarrollo. Una ley como la que propone el Plan de Ernesto Zedillo debe enfatizar el objetivo y fin de la planeación: *el desarrollo económico* entendido como proceso integral, permanente y que cuida los aspectos de cantidad y sobre todo de calidad de los satisfactores de la sociedad.

## Bibliografía

### Obras

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, primera edición, México 1989, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 955 pp.

ALBERT, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*. Madrid 1990, Editorial Paidós, 360 pp.

ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc, *La nueva banca mexicana*, Primera Edición, México, s.p.i., 335 pp.

ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, 1993, 190 pp.

AYALA ESPINO, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, 1988, 245 pp.

BLOMSTRÖM, Magnus y Björn HETTNE, *La teoría del desarrollo en transición*. Primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. 273 pp.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*. Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Colección Popular, número 449. 262 pp.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México*. México, 1982, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., vol. II, 310 pp.

CUÉ, Cánovas Agustín, *Historia Social y Económica de México 1521-1854*. México, vigesimotercera reimpresión, julio 1982, Editorial Trillas, 424 pp.

DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. *Títulos y contratos de crédito, quiebras*. Segunda edición, México, HARLA, 1992. Tomo II: Derecho bancario y contratos de crédito. 558 pp.

DIAMOND, William. *Bancos de Fomento*. México, primera edición en español 1960, Fondo de Cultura Económica, tr. José C. Cárdenas, 150 pp.

DOCK HOUK, J.T. *Financiamiento y problemas de la banca de fomento*. FMI-BID-CEMLA. Nueva York 1977, Frederik A. Praeger Editores. 173 pp.

ELKAN, Walter. *Introducción a la teoría económica del desarrollo*. Primera edición. México 1989. alianza Editorial Mexicana, (Editorial Patria), colección Los Noventa, traducción de Antonio Ruiz Díaz. 164 pp.

FRY, Maxwell J., *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*. Primera edición, México 1990. Centro de Estudios Monetarios. 525 pp.

GUILLÉN ROMO, Héctor. *El sexenio de crecimiento cero*. México, 1982-1988. Primera edición. México 1990. Colección Problemas de México. Ediciones Era. 222 pp.

GUILLÉN ROMO, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo 1940/1982*. Tercera reimpresión. México 1988. Colección Problemas de México. Ediciones Era. 140 pp.

HANSEN D. Roger. *La política del desarrollo mexicano*. Vigésimo primera edición en español. México 1993. Siglo XXI Editores. 340 pp.

HERERA CANALES, Inés. *El comercio exterior de México 1821-1875*, Primera edición, México 1977. El Colegio de México, 275 pp.

KRAUZE, Enrique. *Plutarco E. Calles, reformar desde el origen*. Tercera reimpresión. México 1992. Fondo de Cultura Económica. Biografía del Poder 7. 156 pp.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Elementos metodológicos y ortográficos básicos para el proceso de investigación*. Segunda edición, México, 1989, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 163 pp.

MANTILLA MOLINA, Roberto L. *Derecho Mercantil*. Vigésimosexta edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. , 1989, pp. 475-496.

MAREG, Mya. *Temas básicos de banca de fomento*. Lima, Perú 1977. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. 18 pp.

MAYDÓN GARZA, Martín. *La banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera*. México, primera edición, 1994. Nacional Financiera-FCE. 268 pp.

MÉXICO. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México. I.- Historia del Banco*

*Nacional de Comercio Exterior, 1937-1987.* México 1987. El Colegio de México. 496 pp.

MÉXICO. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Antología de la Planeación en México. Tomo 22. La Planeación del Desarrollo en la década de los noventa.* Primera Edición, 1992. México FCE. 497 pp.

MÉXICO. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946).* Primera edición. México 1985. Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica. 430 pp.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la administración financiera en México.* Primera edición. México 1992. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: estudios doctrinales, número 135. 284 pp.

POTASH, Robert A. *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846.* Segunda edición en español de la primera en inglés. México 1986. Fondo de Cultura Económica. 294 pp.

RETCHKIMAN K., Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas.* Primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. 2 tomos.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. *Derecho mercantil.* Decimonovena edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1988. 2 tomos.

SILVA HERZOG, Jesús. *Breve historia de la revolución mexicana.* México, 1976, décimo segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 2 t.

TELLO, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*. Cuarta edición, México, Siglo XXI Editores, 1989. 223 pp.

WITKER, Jorge. *Cómo elaborar una tesis de grado en derecho*. Primera edición, México, 1985, editorial Pac, S.A. de C.V. 149 pp.

*Varios autores*

CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Las empresas públicas en México*, primera reimpresión, México, 1986, Miguel Ángel Porrúa, 239 pp.

CÁZARES HERNÁNDEZ, Laura, María CHRISTEN, Enrique JARAMILLO LEVI, Leticia VILLASEÑOR ROCA y Luz Elena ZAMUDIO RODRÍGUEZ. *Técnicas actuales de investigación documental*. Segunda reimpresión de la tercera edición, México, 1990, editorial Trillas-Universidad Autónoma Metropolitana, 194 pp.

CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique. *El sector público en la planificación del desarrollo*. México, Siglo XXI, décimo quinta edición, 1989, 172 pp.

CLEMENT C., Norris, John C. POOL, Mario M. CARILLO, *Economía, enfoque: América Latina*. Segunda Edición, México, McGraw - Hill. 1988. 380 pp.

GIL VALDIVIA, Gerardo (Coordinador). *El régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*. Primera edición. México 1986. UNAM. 287 pp.

MARTÍNEZ, Guillermo y Guillermo Fáber. *Desregulación económica (1989-1993)*. Primera edición. México 1994. Fondo de Cultura Económica, colección Una visión de la modernización de México. 356 pp.

MÉXICO. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La constitución mexicana: rectoría del estado y economía mixta*, primera edición, México, 1985, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., pp. 19-33.

ORTIZ MENA, Raúl, et. al. *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capitales del exterior*. NAFINSA, México 1953. Comisión Mixta, 310 pp.

QUIJANO, José Manuel (Coordinador), *La banca: pasado y presente. (Problemas financieros mexicanos)*. México, 1982, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), Colección Economía número 5, pp. 15-92.

SCHIAVO-CAMPO, S. y Hans W. Singer, *Perspectives of Economic Development*. Boston, 1970, Houghton Mifflin Co, 322 pp.

#### *Revistas*

*El Trimestre Económico*, Vol. LVI (1), Número 221, México, enero-marzo de 1989, pp. 11-56. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

*Revista de Comercio Exterior*, México, volumen 45, número 1, enero 1995, pp. 3-12.

*Revista de Comercio Exterior*, México, volumen 45, número 1, enero de 1995, pp. 21-27

**Revista de Comercio Exterior**, vol. XXX, núm. 11, México, noviembre de 1980, pp. 1254-1270.

**Revista de Comercio Exterior**, volumen 43, número 7, México julio de 1993, pp. 642-662.

**Revista de Derecho Económico**, año IV, número 14 y 15, Santiago de Chile, enero-febrero-marzo-abril 1966, pp. 105-112.

**Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XLII, número 181-182, UNAM, enero-abril 1992. p. 132.

**Revista mexicana de sociología**, número 3, volumen XLI, julio-septiembre de 1979. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 255.

#### *Diccionarios y enciclopedias*

MÉXICO. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Segunda reimpresión. México 1988. Editorial Porrúa, S.A. de C.V.. 4 tomos.

#### *Hemerografía*

*El Financiero*. Diario. México, Distrito Federal.

*La Jornada*. Diario. México, Distrito Federal.

#### *Legislación*

MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada)*. Tercera edición. México 1992. Serie A.- Fuentes.- b) Textos y estudios legislativos, número 59. 610 pp.

*Ley de Instituciones de Crédito*. Diario Oficial de la Federación. México. Julio 18 de 1990.

*Ley del Banco de México*. Diario Oficial de la Federación. México. Diciembre 23 de 1993.

*Ley Orgánica de Nacional Financiera*. Diario Oficial de la Federación. México. Diciembre 26 de 1986.

*Reglamento orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo*. Diario Oficial de la Federación. México. Abril 2 de 1991.

*Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos*. Diario Oficial de la Federación. México. Enero 20 de 1986.

*Reglamento orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo*. Diario Oficial de la Federación. México. Abril 2 de 1991.

*Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior*. Diario Oficial de la Federación. México. Junio 30 de 1992.

**Reglamento orgánico del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación. México. Diciembre 11 de 1992.**

**Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. Diario Oficial de la Federación. México. Enero 20 de 1986.**

**Reglamento orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación. México. Abril 2 de 1991.**

### Bibliografía complementaria

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano*. México, Cuarta edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1991. 1007 pp.

BARRERA GRAF, Jorge, *Instituciones de Derecho Mercantil*, segunda edición, México 1991, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 866 pp.

BETTELHEIM, Charles, *Planificación y crecimiento acelerado*, sexta reimposición, México, Fondo de Cultura Económica, 1985. 243 pp.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Marco jurídico de la función bancaria, La reforma de la legislación mercantil*. Primera edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1985. pp. 1-11.

DÍAZ MÜLLER, Luis. *América Latina. Relaciones internacionales y derechos humanos*. Primera edición. México 1986. Fondo de Cultura Económica. 375 pp.

FADL KURI, Sergio y Samuel PUCHOT SANTANDER. *La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica*, en *Revista de Comercio Exterior*, volumen 45, número 1. México, enero de 1993, pp. 42-52.

FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la (Coordinador). *Comisión Nacional Bancaria*. Primera edición. México 1993. Fondo de Cultura Económica. 244 pp.

GARZA TOLEDO, Enrique de la (Coordinador). *Democracia y política económica alternativa*. Primera edición. México 1994. UNAM-La Jornada. 345 pp.

GIL VALDIVIA, Gerardo (Coordinador). *Aspectos jurídicos del financiamiento público*. Primera edición. México 1989. UNAM-Porrúa. 226 pp.

GUTHRIE, John A. *Economía*. primera reimposición. México 1973. UTEHA. 675 pp.

HAMILTON, Nora. *México: los límites de la autonomía del estado*. Segunda reimposición de la primera edición en español. México 1991. Colección Problemas de México. Ediciones Era. 334 pp.

HIRSCHMAN, Albert O. *La estrategia del desarrollo económico*. Cuarta reimposición. México 1981. Fondo de Cultura Económica. 210 pp.

KUKLINSKI, Antoni (Compilador). *Desarrollo polarizado y políticas regionales. En homenaje a Jacques Boudéville*. Primera edición en español. México 1985. Fondo de Cultura Económica. 195 pp.

LABASTIDA, Luis G. *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*. Edición facsimilar. México 1989. Miguel Ángel Porrúa. 535 pp.

LAGUNILLA INÁRRITU, Alfredo. *Historia de la banca y moneda en México*. Primera edición. México, septiembre 1981. Editorial Jus. 232 pp.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Elementos metodológicos y ortográficos básicos para el proceso de investigación*. Segunda edición. México 1989, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie J: Enseñanza del derecho y material didáctico, número 8. 165 pp.

MANN, F.A. *El aspecto legal del dinero. Con referencia especial al derecho internacional privado y público*. Traducción de Eduardo L. Suárez. Primera edición en español de la cuarta en inglés. México, 1986. Fondo de Cultura Económica. 677 pp.

MARICHAL SALINAS, Carlos (Selección). *La economía mexicana (siglos XIX y XX)*. Primera edición. México 1992. El Colegio de México, *Lecturas de Historia Mexicana* número 1. 281 pp.

MARTÍNEZ CASAS, Mario. *La acción bancaria en el desarrollo social*. Córdoba, Argentina 1968. Banco de la Provincia de Córdoba. 34 pp.

MEDINA PEÑA, Luis. *Hacia el nuevo estado. México, 1920-1993*. Primera edición. México 1990. Fondo de Cultura Económica. 338 pp.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El crédito agrario en México*. Segunda edición aumentada y puesta al día. México 1977. Editorial Porrúa, S.A. de C.V.. 259 pp.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *México, 75 años de Revolución. Desarrollo económico II*. Primera edición. México 1988. Fondo de Cultura Económica. 888 pp.

MOYANO BONILLA, César y Loretta ORTIZ AHLF. *La deuda externa y la responsabilidad internacional del estado*. Primera edición, México 1994. UNAM. 219 pp.

MURDOCH, William W. *La pobreza de las naciones*. Primera edición en español. México 1984. Fondo de Cultura Económica. 430 pp.

ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. Primera edición. México 1994. Fondo de Cultura Económica, colección "Una visión de la modernización de México". 363 pp.

PADILLA ARAGÓN, Enrique. *México: desarrollo con pobreza*. Décimo quinta edición. México 1974. Siglo XXI Editores. 173 pp.

PANIAGUA RUIZ, Rafael. *Prolegómenos para una teoría de los límites financieros del estado: problema de la deuda y crisis financiera*. Primera edición. México 1985. Cuadernos Universitarios 30. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. 193 pp.

PÉREZNIETO CASTRO, Leonel (Compilador). *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. Primera edición. México 1992. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 235 pp.

PIPITONE ALLIONE, Ugo. *Desarrollo contra equilibrio (Apuntes para una lectura crítica a los textos clásicos de la economía política)*. Primera edición. México, 1978. UNAM, Textos Universitarios. 285 pp.

PIPITONE ALLIONE, Ugo. *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*. Primera edición. México, 1994. CIDE-Fondo de Cultura Económica. 471 pp.

QUIJANO, José Manuel, Hilda SÁNCHEZ y Fernando ANTÍA, *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*. Primera edición, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1985. Colección Pensamiento de México, problemas financieros de México y América Latina, número 2. 395 pp.

SHEAHAN, John, *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*. Primera edición en español, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990. 506 pp.

SINGER, Hans W., *La estrategia del desarrollo internacional. Ensayo sobre el atraso económico*, Primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. 286 pp.

SWAMINATHAN, Madhura. *El papel cambiante del crédito formal e informal en el México rural*. Documento de trabajo 1. Economía. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), traducción del inglés de Susana Marín de Rawlinson, México, primera edición, 1992, 63 pp.

UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, *La Constitución mexicana. Rectoría del estado y economía mixta*, primera edición, México, 1985, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 469 pp.

YOTOUPOULOS, Pan A., y Jeffrey B. NUGENT, *Investigaciones sobre el desarrollo económico*, Primera edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. 742 pp.