

136
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

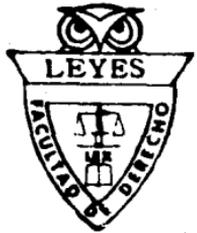
**RECTORIA DEL PODER PUBLICO
EN LAS POLITICAS DE BANCA
Y CREDITO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

EDUARDO CASILLAS MONTOYA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO I

INTRODUCCION	PAG.
NOCIONES PRELIMINARES	
1) LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO	1
2) ANTECEDENTES	4
3) EL PODER PUBLICO	7
4) OBJETIVO Y FINES DE LA RECTORIA ECONOMICA	10
5) FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	13
6) LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO PARTE DEL DERECHO	16
ECONOMICO Y SOCIAL	

CAPITULO I I

EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

1) NOCION DE SERVICIO PUBLICO	19
2) DISTINCION ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO	22
AL PUBLICO	
3) CONCEPTO DE BANCA	25
CONCEPTO DE CREDITO	
CREDITO PRIVADO	
CREDITO PUBLICO	
4) MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN	30
MEXICO	

CAPITULO I I I

RESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN MIXTO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO

1) ANTECEDENTES	33
2) DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA	37
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	

A) EXPOSICION DE MOTIVOS Y JUSTIFICACION	37
B) REFORMA A LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION	39
C) INICIATIVA	41
DISCUSION	42
APROBACION Y SANCION	44
D) COMENTARIOS	44
3) CIRCUNSTANCIAS QUE ORIGINAN EL CAMBIO DE REGIMEN	46
4) EL CONTROL DE LA BANCA MIXTA ATRAVES DE LA	48
COMISION NACIONAL BANCARIA	
5) FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ORIENTADAS	51
AL FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPPECIFICAS	

CAPITULO I V

LA DESINCORPORACION DENTRO DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

1) LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	54
2) CAUSAS DE LA DESINCORPORACION	58
A) EL ESTANCAMIENTO ECONOMICO	58
B) LA CRISIS FINANCIERA	60
C) LA SUPRECION DE SUBSIDIOS Y PRIVILEGIOS	61
D) LA SELECCION DE ACTIVIDADES EN QUE INTERVIENE EL	62
ESTADO	
E) EL CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS HISTORICAS.	63
F) LA NECESIDAD DE RESPONDER A LAS NECESIDADES.	64
POPULARES	
3) LA REFORMA DEL ESTADO.	65
4) LA UNIDAD DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS DEL.	70
GOBIERNO FEDERAL	
CONCLUSIONES.	74
BIBLIOGRAFIA.	76

I N T R O D U C C I O N

La actividad Bancaria, ha sido dentro de nuestra historia, fundamental para la Economía de la Nación.

Esta importante actividad ha tenido que adecuarse a diferentes cambios, que en su momento explican su razón de ser.

Es precisamente en ésta época, donde a nivel mundial se están dando, una serie de transformaciones importantes, que el Gobierno Federal decide, reestablecer el régimen mixto, en la Banca y con ello dar un mayor impulso económico al País.

Por lo antes expuesto, éste trabajo de investigación, en el Capítulo No. I, hace referencia a la Rectoría Económica del Estado, sus antecedentes, su objetivo, y el fundamento Constitucional de tan importante actividad.

En el Capítulo No. II se menciona la actividad Bancaria y su marco Jurídico.

En el Capítulo No. III, se analiza el reestablecimiento del régimen mixto en la Banca y la forma como intervendrá la Comisión Nacional Bancaria con respecto a ésta. Asimismo se analiza el fortalecimiento de la Banca de Desarrollo.

En el Capítulo No. IV se hace referencia a la Reforma del Estado, las estrategias de Desarrollo, y las causas de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal.

Considero que la desincorporación de la actividad Bancaria con respecto al Estado tiene una gran importancia ya que ésta permitirá nuevas oportunidades tanto para la Población como para el País.

Es fundamental el fortalecimiento de la Rectoría Económica para impulsar una nueva estrategia de Desarrollo, y cuyo objetivo principal será establecer un nuevo orden económico interno.

CAPITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

Antes de iniciar el análisis del presente trabajo de tésis, considero necesario hacer una reflexión, sobre una serie de conceptos elementales como el de Rectoría Económica, sus antecedentes, su justificación y marco Jurídico con el objeto de facilitar la comprensión del tema al Lector.

1.- LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO.

La intervención del Estado en la Economía se manifiesta en tal forma en los tiempos actuales que ha surgido lo que a dado en llamarse la "Rectoría Económica del Estado"; con lo que al dirigir y planificar las actividades económicas básicas, toma un carácter social y reivindicador hacia las clases en precaria situación.

El término Rectoría significa orientar y conducir una cosa o situación. La Rectoría Económica del Estado es por lo tanto, el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. El Estado promueve, induce y orienta hacia los objetivos del desarrollo, lo que hace mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaria, la financiera y precios oficiales. 1

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, (Editorial Porrúa, México 1989), ppág. 675.

La Rectoría Económica del Estado se ejerce dentro de un régimen de Economía Mixta, mediante la participación directa en la actividad productiva, y se apoya en una serie de principios fundamentales, como son: Política Tributaria, regulación de diferentes formas de propiedad, y de los recursos naturales en los términos de sus respectivas leyes generales; así como la materia relativa a la acuñación de moneda y el régimen de operación del Banco de México según su propia Ley Orgánica, al Servicio Público de Banca y Crédito, Correos, Telégrafos, Radio Telegrafía y todas aquellas empresas donde el Estado no sólo participa o interviene sobre la actividad Económica de los particulares sino también planifica la Economía del País con el propósito de obtener el mejor uso de los recursos de que se dispone. 2

Es así como el Estado tiene una serie de instrumentos y atribuciones con los que puede intervenir y regular la actividad económica, en beneficio del interés público.

De acuerdo a lo antes expuesto, el Estado cuenta con una serie de atribuciones e instrumentos, que le permiten no sólo intervenir sino ante todo, regular la actividad económica en beneficio del interés público.

Con el objeto de tener un panorama más amplio de lo que es la Rectoría Económica del Estado, a continuación mencionaremos las definiciones de los siguientes autores.

Para el Maestro Don Manuel Palacios Luna, el dinero como un bien económico, es objeto de una demanda y de una oferta. Es la práctica del Sistema Bancario.

La Rectoría Económica del Estado en Materia de Banca, se encuentra en la intervención que hace el mismo, en busca del equilibrio entre la oferta y la demanda para tener el dominio del dinero en la circulación y el crédito. 3

2. *Ibidem*, pág. 676

3. PALACIOS LUNA MANUEL, El Derecho Económico en México, (Editorial Porrúa 3a. Edición, México 1988), pág. 10

Para el Lic. Federico Reyes Heróles, debemos de mirar el concepto Rectoría del Estado, dentro de la perspectiva de un mecanismo político, es decir, que tiene que ver directamente con el pacto social subyacente y no en exclusiva como un instrumento económico gubernamental. 4

Para el Maestro Hugo Rangel Couto, en la creciente intervención del estado en la vida económica, pueden encontrarse dos motivaciones subyacentes, una de ellas es la creencia de que el Estado es un agente poderoso, para lograr el desenvolvimiento económico, y la otra, que es una palanca eficaz para contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos. 5

Para el Maestro Jorge Witker, la intervención del Estado en la Economía, surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico. 6

Para el Lic. Don Carlos Salinas de Gortari, la Rectoría Económica del Estado deriva del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución. La Rectoría Estatal, es una figura Jurídica estrechamente vinculada con la intervención del Estado en la vida Económica. 7

Por último la definición que nos da el Diccionario Jurídico Mexicano que nos dice que la Rectoría Económica se entiende como la capacidad Jurídica

4. REYES HERÓLES FEDERICO, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, D. F. 1988), pág. 223.

5. RANGEL COUTO HUGO, El Derecho Económico, (Editorial Porrúa, México 1980) pág. 24

6. WITKER V. JORGE, Derecho Económico, (Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1985), pág. 29

7. SALINAS DE GORTARI CARLOS, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1988), pág. 14

del Estado para conducir la actividad Económica del País. 8

2.- ANTECEDENTES.

La intervención del Estado en la Economía no es un fenómeno contemporáneo, ya que desde los orígenes del Sistema Capitalista, en la segunda mitad del siglo XVI, el intervencionismo se marca históricamente en lo que se a dado en llamar el Estado absolutista, bajo la Doctrina Económica del Mercantilismo, que perduró hasta mediados del siglo XVII en Inglaterra, en Francia hasta finales del siglo XVIII, en Alemania hasta el siglo XIX, y en Rusia perduró hasta principios del siglo XX.

En ésta época el Estado asume la Dirección de la Política Económica, basando su intervención en la supresión de las barreras particulares opuestas al Comercio dentro del ámbito nacional, en esforzarse por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías y alentar la exportación de bienes a la vez que prohibía la de los metales preciosos y la moneda. La Política Mercantilista no sólo buscaba la prosperidad del Estado sino ante todo aumentar su poder en relación con los otros Estados bajo un criterio Nacionalista. 9

La Doctrina Clásica del "laissez Faire Laissez Passer" establece una rigurosa separación formal de los Sistemas Económicos Políticos, que destruye el intervencionismo del Estado, al que juzgaban perjudicial para el buen desempeño de la libertad Económica Capitalista, proporcionando el advenimiento del liberalismo Económico. En sus años de formación, el modelo liberal de organización de la actividad Económica se basó en los atributos positivos de la capacidad orientadora del Mercado, reservando al Estado el papel de protector de la Sociedad, la Administración de Justicia y crear y sostener las Obras Públicas e Instituciones.

Posterior a la Doctrina de la Escuela Clásica, la ampliación de las funciones del Estado puede ser ubicada en Alemania en el año de 1912 cuando el Estado interviene directamente en el proceso Económico a través de una Economía de Guerra. La Crisis Mundial del Sistema Capitalista a partir de

8. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. (Editorial Porrúa, segunda edición, México 1988) pág. 2699

9. ADYGA BEMERO MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. (Editorial Porrúa, México 1989), pág. 672

1929 dá lugar a la idea de que el Estado se erija en un agente determinante de la actividad económica, el intervencionalismo estatal se va imponiendo y convirtiéndose en un hecho común y normal en los Países Capitalistas del centro de Europa, y algunos de la periferia como un medio de manipular y administrar las crisis asegurando el empleo y la producción por medio de políticas fiscales, monetarias y de gasto público.

En 1928 otras Teorías más radicales en la U.R.S.S., presentan por primera vez, un Plan Quinquenal fundamentado en la aplicación de mecanismos, encaminados a la sistematización de los recursos. Este despliegue de la Economía basado en un plan preciso, utilizó medidas directas de aplicación compulsiva, y tuvo como consecuencia un ritmo de industrialización y crecimiento económico extraordinariamente rápido en los años de 1928 a 1940, lo que influyó en las economías Mixtas de Occidente. Los Planes Quinquenales han continuado aplicándose en la URSS, convirtiendo a éste País en una Potencia Industrial. Sin embargo, los logros que señalan las Estadísticas no se reflejan en una mejora substancial del nivel de vida de la Población que se caracteriza por una insuficiencia en la oferta de bienes y servicios, situación similar a lo sucedido en Países del bloque Socialista como Polonia, Bulgaria, Yugoslavia y Checoslovaquia que han adoptado la Planeación Soviética.

En Iberoamérica, los Países en vía de desarrollo, han buscado una particular concepción acerca del Estado y las funciones que debe desempeñar, por lo que para su desarrollo han adoptado principios de Neoliberalismo y la posición Nacionalista y Democrática fundada en la Economía Mixta bajo la Rectoría Planeada del Estado. Esta última posición es la que históricamente ha adoptado México y la que se ha reconocido en su Constitución Política; como puede observarse la intervención del Estado en la Economía, ha adoptado múltiples formas con matices muy diversos sometidos a acondicionamientos ideológicos. 10

En nuestro País, los antecedentes de la Rectoría Económica del Estado se remontan a la promulgación de la Constitución de 1917, en la que se

establecen tres distintos tipos de propiedad, que se constituyen en razón del sujeto a quien se atribuye o imputa la cosa: propiedad privada, propiedad pública y propiedad social.

La Propiedad Privada, surge cuando un bien se encuentra atribuido a una persona de Derecho Privado, trátase de una Persona Física o Moral, está reconocida en el primer párrafo del artículo veintisiete Constitucional y sujeta a las modalidades que dicte el interés público.

La Propiedad Pública, que es la atribuida al Estado, en tanto que Entidad con Personalidad Jurídica propia se ejerce, através de sus distintos organos y autoridades, y en torno a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

La Propiedad Social, es aquella atribuida básicamente a las comunidades agrarias y a las diversas organizaciones, que para distintos propósitos pueden constituir los trabajadores, como personas de Derecho Social. Este régimen triangular de la propiedad, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia Económica garantiza la Constitución, y las propias atribuciones del Estado para intervenir en dicho proceso, determinan el carácter mixto y el papel Rector del Estado en el Desarrollo Nacional.

Por otra parte Rectoría del Estado y Economía Mixta, forman un binomio inseparable en donde recíprocamente, un extremo explica al otro y ambos son explicables, por el primer párrafo del artículo veintisiete, que establece el concepto de propiedad privada y que en una interpretación actual, no se limita a las tierras y aguas, sino a los medios de producción. 11

Así mismo la Rectoría Económica del Estado se a manifestado en el control absoluto, que el Estado se a reservado con respecto a áreas y actividades Economicas, como las relativas a la acuñación de moneda, Correos, Telegráfos, Radio y Comunicación Vía Sátelite, Petroquímica básica, generación de Energía Nuclear, Electricidad, Ferrocarriles y Banca y Crédito.

11. DANTON RODRIGUEZ LUIS, El Constitucionalismo en las Postrimerias del Siglo XX, (U.N.A.M. Tomo VI, México 1988), pág. 241

Por último en Diciembre de 1982, la Rectoría Económica del Estado, quedó plasmada en la Constitución, através de las Reformas realizadas a los artículos veinticuatro y veinticinco, que consagra los preceptos de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación, por parte del Estado, de la actividad Económica Nacional, através de la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

Todo esto se dá con la participación del Poder Público, por lo que en el siguiente punto haremos un análisis del Poder Público y su participación en la actividad Económica.

3.- EL PODER PUBLICO.

Antes de iniciar el análisis de éste punto, es importante, que la organización del Poder Público está apoyada más en la coordinación que en la separación, sería inexplicable sin la existencia de un Sistema Político de partido dominante, en cuyo seno existen muy variadas formas, de la ideología Nacionalista Revolucionaria; sustentada por la alianza de clases, instaurada con el triunfo de la Revolución Mexicana.

Dentro de éste contexto, y partiendo de la existencia del Estado Democrático y Social de Derecho, el Poder Público está integrado por los tres Poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial los cuales ejercen las facultades que le incumbe formalmente, y conforme a las necesidades emergentes, de la transformación social.

EL PODER LEGISLATIVO.

Está integrado, por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras la de Diputados, que representa a la Nación (artículos cincuenta, cincuenta y uno y cincuenta y dos Constitucionales), y la de Senadores que representa a las Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal (artículo cincuenta y seis de la Constitución).

EL PODER EJECUTIVO.

Reside en el Presidente de la República (artículo ochenta Constitucional y está auxiliado en el ejercicio de sus funciones, por las Secretarías y Departamentos de Estado (artículos noventa y noventa y dos de la

Constitución), por la Procuraduría General de la República (artículo ciento dos Constitucional), y por el Gobierno del Distrito Federal (artículo sesenta y tres fracción VI), así por los organismos descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (artículos noventa y noventa y tres Constitucional).

EL PODER JUDICIAL.

Está integrado, por los siguientes organos.

1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación que funciona:

a) Como tribunal en pleno integrado por veintiún Ministros; b) con cuatro salas integradas por cinco Ministros cada una y que actúan en Materia Civil, Penal, Administrativa y Laboral; c) una sala auxiliar, integrada también por cinco Ministros.

2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo; existen dieciocho Circuitos de Amparo y treinta y siete Tribunales de Circuito, distribuidos, por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por trámitar.

3.- Los Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación; existen dieciocho Circuitos y diecinueve Tribunales.

4.- Los Juzgados de Distrito, de los cuales existen ciento veintiocho en toda la República y tienen Jurisdicción en el Distrito Federal.

5.- El Jurado Popular Federal.

Las atribuciones del Poder Judicial Federal, están previstas en los artículos ciento tres, ciento cuatro, ciento cinco, ciento seis y ciento siete de la Constitución. 12

Estos tres Poderes forman también el Gobierno de la Federación, el cual se

12. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, (Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1988), pág. 87, 88 y 89.

ejerce através de los artículos treinta y nueve, cuarenta, cuarenta y uno y cuarenta y nueve de la Constitución de la República; éste através de sus organos, Legislativo y Ejecutivo son los que concretamente ejercitan las funciones del Poder Público.

La Rectoría Económica del Estado, que ejerce el Poder Ejecutivo encuentra su fundamento en el artículo veinticinco de la Constitución. La Facultad de Legislar en materia Económica por parte del Poder Legislativo se fundamenta en la fracción XXIX-E del artículo setenta y tres Constitucional.

Ambas disposiciones estrechamente vinculadas con los artículos veintiseis y veintiocho, así como las fracciones XXIX-D y XXIX-F del artículo setenta y tres Constitucional, le imprimen a nuestra Ley fundamental el contenido Económico que la Modernidad impone.

En estos términos, al Facultarse al Congreso, através de la fracción XXIX-E, del setenta y tres para expedir Leyes para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden Económico, especialmente sobre actividades que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de Bienes y Servicios social y nacionalmente necesarios, se permite que el Legislador aborde temas y materiales, que en 1917 se encontraban fuera de cualquier consideración por ser prácticamente desconocidos.

De igual forma la participación del Poder Público en la actividad Económica se desprende en forma natural del nuevo artículo veinticinco Constitucional; por lo hasta aquí expuesto y conjuntado las facultades del Congreso de la Unión, contenidas en la fracción X, XXIX-E y XXX del artículo setenta y tres Constitucional, así como el espíritu del nuevo artículo veinticinco, no debe de quedar duda sobre las facultades con que cuenta el Gobierno Federal através de sus organos Legislativo y Ejecutivo, para abordar la materia Económica en su acepción más amplia y completa es decir, Planeandola, fomentandola, promoviendola y regulandola.

Por lo antes expuesto el Poder Público tiene una amplia intervención en el Estado buscando un equilibrio dentro de la actividad Económica, todo esto se lleva a cabo trazando objetivos y fines de la Rectoría Económica que es el punto que a continuación analizaremos.

4.- OBJETIVO Y FINES DE LA RECTORIA ECONOMICA.

Tradicionalmente, la actividad Económica del Estado ha sido vista con desconfianza y considerada como algo impropio e ilegítimo. De ahí el calificativo de "intervención" sobre todo en economías liberales o de libre concurrencia donde incluso se plantea un límite a la intervención y planeación del Estado en la Economía. Más los cambios y transformaciones sociales e ideológicos que se reflejan en las Constituciones actuales han legitimado y regulado el intervencionismo Estatal en la Economía.

El objetivo de la intervención del Estado en la Economía se ha sustentado en todo caso por el Legislador, en el afán de proteger a las clases sociales más débiles, aduciendo las necesidades y los imperativos de las mismas, y todo aquello que tenga una causa de interés público o social. Empero, como lo demuestra la historia del Estado siempre ha intervenido en la actividad Económica en uso de sus prerrogativas soberanas y son los factores sociales los que determinan la magnitud e intensidad de esa intervención convirtiéndose en un común denominador del Liberalismo o del Socialismo. 13

Con las Reformas al artículo veinticinco Constitucional, se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la Rectoría del Estado, que derivan de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca a la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento Económico y el empleo, junto con una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad protege la Constitución. Para llevar estos propósitos a la realidad, se establecen y ordenan; de manera explícita las atribuciones del Estado en Materia Económica, con ello se afirma el principio de legalidad en función Rectora del Estado, y se le hace consistente con los instrumentos de la Política Económica y de la estrategia del Desarrollo Nacional; en lo que concierne a la Economía Mixta, se establece la concurrencia del Sector Público, y del Sector Privado, a los propósitos - - - - -
- - - - -

13. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, (Editorial Porrúa, México 1989), pág. 675.

del Desarrollo Nacional incorporado a todas aquellas formas, de actividad Económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.

Actualmente las Naciones más tradicionalmente Capitalistas, recurren por lo menos a un esbozo de planeamiento al programar sus Inversiones Públicas, y al fijar su Legislación Económica. Ninguna Economía Capitalista abandona por completo las fuerzas del mercado.

La justificación del Estado Mexicano en la Economía se encuentra determinada por diversos factores, como son: 1) La participación en actividades claves para producir (energéticos, minería, siderurgia); 2) Detrimento del sector agrícola; 3) Canalizar una mayor proporción del gasto público al renglón del bienestar social, atendiendo acelerado crecimiento demográfico; 4) Tratar de conservar un adecuado equilibrio de la producción de bienes y servicios. 14

Para el Sector Público, se establece que tendrá a su cargo exclusivo, las áreas estratégicas que la Constitución específica, se consigna explícitamente al Sector Social, como integrante fundamental de la Economía Mixta, se reconoce la función social del Sector Privado, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables, para el desenvolvimiento de la Empresa Privada, sujetando su desarrollo al Interés Público.

Los fines económicos de la Sociedad y del Estado se enlazan en el mundo moderno, unido a los graves problemas políticos, mientras en una parte del mundo la iniciativa privada encuentra el pleno apoyo del Estado y se liga vitalmente a su estructura, va que el Estado Liberal no puede ser otra cosa que un Estado Capitalista, en otra parte del mundo se borra la iniciativa privada para entregar al Estado toda su vida Económica. 15

Los Sistemas Socialistas de Economía centralmente planificada, se caracterizan por un régimen de propiedad colectiva de los bienes de producción, y por un Sistema de Planeación Económica Centralizada a cargo

14. Ibidem, pág. 675

15. SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Económico, (Editorial Porrúa, México 1981), pág. 260.

del Estado, con un margen residual de Libertad Económica, limitada por los agentes privados del proceso Económico.

Según el encadenamiento lógico de los hechos, la intervención Estatal es la que provoca el nacimiento de la Planeación, ya que resultaba la mejor alternativa en medio del caos resultante, de las múltiples intervenciones Estatales sin coordinación y promotoras del desorden.

Siendo la Planeación una forma ya muy elaborada de la intervención del Estado, ésta consiste en una penetración de este en las actividades privadas, entendiéndose por planeación democrática, el conjunto de tentativas deliberadas y concientes emprendidas por el Gobierno de un País y en colaboración con las Entidades Privadas para coordinar de una manera racional, las actividades Nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto el desarrollo deseado.

Si resumimos lo que contienen las Doctrinas económicas modernas respecto al intervencionismo, podemos señalar que su culminación consiste en precisar que la planeación constituye ahora una metodología ineludible realmente, no estamos ya en una situación de elegir entre Planeación y no Planeación, sino sólo entre Planeación Democrática y Totalitaria. A esto habría que agregar, que siendo cada día más bastos y complejos los problemas económicos, la planeación tendrá que ser elevada al Campo Internacional. 16

La vinculación entre el Estado que dirige el desarrollo y la Sociedad en el Proceso de Planeación encuentra ámbito propicio. La Sociedad debe de participar a lo largo de éste proceso para garantizar que será Democrático y que efectivamente se ajuste a las prescripciones Constitucionales, pero además debe acercar su colaboración para que los planes y programas su cumplan, en instrumentos Estatales a programas de la Nación en su conjunto.

Las facultades que resultan de la Rectoría del Estado no podrán ser

confundidas con la ampliación, de las que concierne al Ejecutivo en rigor y habida cuenta del carácter representativo de nuestra democracia, y de la separación y colaboración de Poderes; las funciones concernientes deberán ser ejercidas en el ámbito de sus correspondientes facultades por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Las prerrogativas soberanas que legitiman el Poder Público para intervenir en la actividad Económica, tienen su fundamento Jurídico en diversos ordenamientos como son: La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, La Ley de Monopolios, La Ley de Transferencia de Tecnología etc. Todo esto aunado con las disposiciones Constitucionales es lo que forma claramente el Fundamento Constitucional de la Rectoría Económica del Estado, que en el punto siguiente haremos su análisis correspondiente.

5.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Esta actividad, tiene su fundamento en las Reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de Febrero de 1983 en las que se modificaron íntegramente los artículos veinticinco y veintiseis de nuestra Constitución Política, cuyo contenido original pasó a formar parte del artículo dieciseis en sus párrafos tercero y cuarto, introduciéndose además, Reformas importantes en los artículos veintisiete, veintiocho y setenta y tres, integrándose lo que algunos Autores han llamado " El Capítulo Económico de la Constitución", aunque en estricto sentido dicho Capítulo no existe, sino más bien son las bases Constitucionales de un programa de Gobierno que regula la actividad Económica del País, y no Garantías Individuales como podían considerarse al encontrarse los artículos veinticinco, veintiseis, veintisiete y veintiocho comprendidos dentro del Capítulo relativo a las citadas Garantías. 17

Para analizar el funcionamiento Constitucional, de la Rectoría del Estado ocupa un lugar preferente como es natural, el análisis del artículo veinticinco de nuestra Ley Fundamental cuyo texto fué propuesto por el

17. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Segundo Curso de Derecho Administrativo, (Editorial Porrúa, México 1989), pág. 676.

Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al Poder Legislativo que fué aprobado en los siguientes términos en su parte substancial. 18

Artículo veinticinco. Corresponde al Estado, la Rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento Económico y el Empleo y una más justa distribución del Ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege ésta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad Económica Nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga ésta 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 contribuya al desarrollo de la Nación. El Sector Público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se establecen en el artículo veintiocho párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la Propiedad y el Control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

El artículo anterior se encuentra estrechamente vinculado con los artículos veintiseis, veintisiete fracción XX y XXVII, así como las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo setenta y tres Constitucional, que en conjunto facultan al Estado para conducir la actividad Económica del País.

El artículo veintiseis, establece explícitamente las facultades del Estado, para planear el Desarrollo Nacional implícitos hasta entonces en la propia Constitución y establecidas en Leyes Secundarias, al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones, y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capilaridad del Estado, para hacer converger los esfuerzos de la sociedad, hacia el Desarrollo Integral de la

 18. NORIEGA CANTU ALFONSO, La Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y la Constitución, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1988), pág.201

Nación que contempla el avance Político Económico, Social y Cultural, del Pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

El artículo veintisiete fué reformado en sus fracciones XIX y tiene por propósito, introducir el concepto de Desarrollo Rural e Integral, así como condiciones, para una impartición expedita de la Justicia Agraria, y el fortalecimiento de la Seguridad Jurídica en el Campo, también generará empleo y la incorporación de la Población Campesina en el Desarrollo Nacional.

El artículo veintiocho, se Reforma y adiciona de acuerdo con la Filosofía y los principios del artículo veinticinco; que a su vez son correspondientes, con la Filosofía de todo el texto Constitucional. Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones, que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas, que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas, para la vital modernización del Comercio Interno, se introduce la protección de los consumidores propiciando su organización, se especifica las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetadas a concesión con ello se delimita con precisión, el ámbito exclusivo del Sector Público y los alcances de la participación del Estado, se fundamenta la existencia de Instituciones, organismos y Empresas que requiera el Estado, para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario.

Por último las fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, IX y X del artículo setenta y tres Constitucional facultan al Congreso de la Unión para Legislar en Materia de Planeación Nacional de Desarrollo Económico y Social (fracción XXIX-D) así como programar, proporcionar, concertar y ejecutar las 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 (fracción XXIX-D) y para expedir Leyes tendientes a promover la Inversión Mexicana, regular la Inversión Extranjera, la Transferencia de Tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos Científicos y Tecnológicos que requiere el Desarrollo Nacional (fracción XXIX-F), aquellas que impidan el establecimiento de restricciones en el Comercio de Estado a Estado (fracción IX), y para Legislar en toda la República sobre

hidrocarburos, minería, industria y cinematografía, comercio, juego con apuestas y sorteo, servicios de Banca y Crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo veintiocho, así como para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo ciento veintitrés (fracción X). 19

Muchas de las Reformas a la Constitución vigente, son aplicables por la necesidad de ir consolidando y profundizando, el Estado Social de Derecho a las necesidades que día con día reclama la Nación.

6.- LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO PARTE DEL DERECHO ECONOMICO SOCIAL.

La actividad Bancaria llega hasta los últimos rincones de la vida social, desde la Economía doméstica hasta la Economía del Estado; desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes Empresas.

Los problemas monetarios, el curso de los cambios, la ejecución de pagos, las diversas operaciones de Crédito, la recogida de Capitales, en las más diversas fuentes, y su distribución, según las más variadas necesidades, están íntimamente conectadas con la actividad Bancaria. 20

Este amplísimo campo de la actividad humana, está sometido a diferentes regulaciones todas importantes en su desarrollo; en primer lugar la estructura Jurídica, y ésta es fundamental para comprender el desarrollo de la Banca, pues da las bases de la organización y establece las Instituciones que regula ésta actividad, se concertan sus operaciones y establece sus derechos, además de ésta estructura existen una serie de Ciencias Técnicas y Métodos, como son fundamentalmente la Contabilidad, a través de la cual las Instituciones registran día con día las diversas operaciones que realizan para reflejar fielmente, tanto los resultados, como su equilibrio Económico y funcional, existen sistemas como el relativo a la Computación el que a través de sus ordenadores, se acelera la actividad Bancaria, se perfecciona y se hace más rápida y eficaz, la planeación Administrativa que debe prever hacia futuro, la expansión

19. ACOSTA ROMERO MIGUEL, ob.cit. pág. 677.

20. RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN, Derecho Bancario, (Editorial Porrúa, 3a. Edición, México, 1973), pág. 1

financiera Económica y de servicio de las Instituciones, así como su sano crecimiento y los medios e instrumentos que habrán de utilizarse para ello; otro factor que es importante es la selección, formación y desarrollo del personal en todos sus niveles. 21

La actividad Bancaria puede insertarse dentro del contexto del Derecho Económico y Social, por medio de la participación de los Bancos en el movimiento Económico, la canalización selectiva del Crédito, el ahorro Público, la liquidez Bancaria étcetera.

Se debe tomar en cuenta también las prácticas y los usos Bancarios tan importantes, que matizan innumerables Instituciones con toda la experiencia que tienen, así como la habilidad y conocimientos que deben tener los funcionarios para la elaboración de ésta función tan importante, de ser intermediarios en el Crédito y hacer llegar éste a los Sectores de impulso Económico, cuyo desarrollo es de suma importancia para el País y también cuidar que los Beneficiarios del Crédito respondan a la confianza que se les depositó, para que cumplan oportunamente con sus obligaciones. 22

No debe de perderse de vista que los recursos del Sistema Bancario, provienen principalmente del ahorro Público y por lo tanto su Administración en sentido Pasivo y Activo demanda un hondo sentido profesional Técnico y deshonoradéz, en la operación de los mismos. La Actividad Bancaria tiene un objetivo propio de conocimiento, una Sistematización independiente en cuanto a su estructura, medios propios de desarrollo de conocimiento y normas, que son específicas para ésta Materia, de ahí que por todo ello la actividad Bancaria es un conjunto de conocimientos unificado a sistematizado sobre normas fenómenos e instituciones sociales relativas a la actividad de Banca y Crédito en busca de principios generales.

Generar ahorro productivo es un requisito para el sano y sostenido crecimiento de la Economía, así mismo dicho crecimiento sólo puede

21. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, (Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1986), pág. 1

22. Ibídem, pág. 2

lograrse de manera eficiente, con la adecuada transferencia de recursos, entre Entidades super habitarias y deficitarias. 23

Es por ello que los intermediarios financieros, tienen una particular importancia, ya que es precisamente su función, contribuir a ésta generación y transferencia entre estos agentes financieros. Las Instituciones de Crédito tienen un lugar particularmente relevante, ya que debido a la intermediación entre operaciones Activas y Pasivas que realiza, por su propia cuenta, tiene amplias posibilidades para orientar la transferencia de recursos, hacia los diversos sectores Economicos influyendo así de manera importante, en el desarrollo de los mismos y en la participación relativa que alcancen, en el crecimiento de la Economía en su Conjunto.

Es por ello que las características de la actividad Bancaria inciden de manera significativa, tanto en los alcances y condiciones de la Rectoría del Estado, como en la estructura y comportamiento de la Economía Mixta, principios que están contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y configuran el Derecho Económico con amplio contenido Social.

23. BORJA MARTINEZ FRANCISCO, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1988), pág. 311

CAPITULO I

EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Para tener un panorama general de lo que es el Servicio Público de Banca y Crédito, éste capítulo inicia con una noción de lo que es el Servicio Público, para posteriormente analizar los conceptos de Banca y Crédito y finalizar con el Marco Jurídico de la Actividad Bancaria.

1.- NOCION DE SERVICIO PUBLICO.

Desde el punto de vista gramatical, el sustantivo, viene del latín *Servitium*, que quiere decir: "acción y efecto de servir"; mérito que se hace sirviendo al Estado u otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno, de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal, destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del pueblo, o de alguna entidad oficial o privada. 1

El adjetivo Público que deriva del latín *Publicus*, quiere decir: "notorio, patente, manifiesto, protestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa". Contrapuesto o privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengüa Española. (Décimonovana Edición, Madrid 1970), pág. 1197.

participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar. 2

La noción de Servicio Público, nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal Francés, en virtud de que su creación fué fundamental para explicar, una situación que se dió en el Estado Francés, y ésta se refería a la división entre los asuntos que podía conocer el Tribunal Administrativo y los que podía conocer un Tribunal Judicial, y la noción de Servicio Público sirvió para definir, aquellos asuntos sobre los cuales los Tribunales Administrativos tendrían competencia. 3

Para León Duguit identifica la noción de Servicio Público, con la de Derecho Administrativo y Derecho Público y define:

El Derecho Público, es el conjunto de reglas que determinan la organización de los Servicios Públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido. 4

Para Maurice Havriov el Servicio Público, es un Servicio Técnico hecho al público de una manera regular y continua y por una organización política. Haciendo una breve aclaración, nos dice que el Servicio Público es una organización pública de poderes de competencia y costumbres que asume la función de prestar al público de una manera regular y continua un servicio determinado con un propósito de policía, en el elevado sentido de la palabra. 5

Para Olivera Toro el Servicio Público es la actividad de la que es titular el Estado, y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme. 6

Para el maestro Andrés Serra Rojas define al Servicio Público como la

2. Ibidem, pág. 1079.

3. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. (Séptima Edición, Ed. Porrúa, México 1986) pág. 730.

4. Ibidem, pág. 621.

5. Ibidem, pág. 622

6. Ibidem, pág. 623.

Actividad Técnica directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a las particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva, de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público. 7

El Maestro Gabino Fraga, analiza el concepto de Servicio Público cuando estudia el Acto Administrativo y lo denomina "Concesión", através de la cual el Estado concede a un particular, que llene determinados requisitos, el manejo o explotación de un Servicio Público, por un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones. Hace una aclaración y nos indica, que el Servicio Público, es tan solo, una parte de la actividad del Estado. 8

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo veintitrés nos dice: para los efectos de ésta Ley, se entiende por Servicio Público la actividad organizada que se realice conforme a las Leyes o Reglamentos vigentes, en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular, y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de éstos servicios, es de interés público. 9

Por último, el Dr. Acosta Romero define la noción de Servicio Público, tomando en consideración todos y cada uno de los elementos que brindan las definiciones de otros Autores y así define:

El Servicio Público es la Actividad Técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas, o fundamentales mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Haciendo la observación de que ésta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante la figura de la concesión. 10

7. SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, (Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1987), pág. 158

8. FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, (Editorial Porrúa, Undécima Edición, Mexico 1966), pág. 444

9. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Departamento del Distrito Federal, 1983), pág. 21

10. OP. CIT. pág. 625

2.- DISTINCION ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO AL PUBLICO.

La expresión Servicio Público incluye una parte de la actividad privada, el Estado no tiene el monopolio de la satisfacción de las necesidades colectivas, una parte de ella corresponde al dominio de acción de los particulares.

Los sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer las necesidades colectivas básicas, son los modos o procedimientos a través de los cuales, se realiza la actividad estatal o particular, destinada a cumplir la necesidad. 11

La distinción entre Servicio Público y Servicio al Público la encontramos únicamente en quien presta ésta actividad, sea el Estado o los particulares.

Cuando las necesidades son bastante generalizadas, y los medios que los particulares emplean para satisfacerlas tienen la amplitud, regularidad y continuidad que tales necesidades exigen, entonces puede hablarse de Servicio al Público realizado por la iniciativa privada. 12

El Servicio Público se clasifica de la siguiente manera:

a) Desde el punto de vista subjetivo atendiendo al grado de la Administración que organice el Servicio.

- 1.- Servicios Públicos Federales.
- 2.- Servicios Públicos Estatales.
- 3.- Servicios Públicos Municipales.

4.- Servicios Públicos de Mancomunidad; son aquellos prestados por varios grados de la Administración.

5.- Servicios Institucionales Prestados Por Entidades Institucionales; son aquellos prestados por instituciones creadas para tales efectos por alguno de los grupos de Administración mencionados.

b) Desde el punto de vista objetivo:

-
11. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. (Editorial Porrúa, octava edición, México 1988) pág. 738
 12. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. (Editorial Porrúa, cuarta edición, México 1948) pág. 21

- 1.- Servicio Público Obligatorio para el Estado.
 - 2.- Servicio Público Voluntario para el Estado.
- c) Desde el punto de vista de las relaciones con el particular:
- 1.- Servicio Público Necesario.
 - 2.- Servicio Público Facultativo.
- d) Desde el punto de vista de su prestación general o individualizada:
- 1.- Servicios Prestados Concretamente como el de Correos.
 - 2.- Servicios Prestados a la Generalidad de los Ciudadanos como el de Policía y Defensa Social.
- e) Desde el punto de vista de su remuneración:
- 1.- Servicios Públicos Remuneratorios.
 - 2.- Servicios Públicos Gratuitos
- f) Desde el punto de vista de su competencia:
- 1.- Servicios Públicos Monopolizables o Exclusivos.
 - 2.- Servicios Públicos Concurrentes.
- g) Desde el punto de vista de la forma en la cuál se satisfacen las necesidades generales:
- 1.- Servicios Públicos Nacionales, como por ejemplo, La Defensa Nacional.
 - 2.- Servicios Públicos que Otorgan a los Particulares Ventajas de Manera Indirecta, por ejemplo, Los Servicios de Vías Generales de Comunicación.
 - 3.- Servicios Públicos que Benefician a los Particulares de Manera Directa e Individualizada como por ejemplo, El Servicio Público de Educación o Enseñanza.
- h) Desde el punto de vista de la forma de gestión de los Servicios Públicos:
- 1.- Servicio Públicos que son Enajenados Directamente por el Estado o por Organismos Creados por el Propio Estado.
 - 2.- Servicios Públicos que se Explotan por Medio de Concesión que se Otorga a Empresas o Individuos Particulares.

Las prestaciones que se proporcionan a través de un Servicio Público pueden clasificarse de la siguiente manera:

- 1.- Prestaciones de orden material, por ejemplo, la luz, el agua, el gas, etcétera.
- 2.- Prestaciones de orden financiero, por ejemplo, el crédito, los seguros, las finanzas, etcétera.
- 3.- Prestaciones de orden cultural o intelectual, por ejemplo, la educación.

Existen varios sistemas para llevar a cabo la prestación de un Servicio Público como son los siguientes:

Administración Directa.- El sistema principal de Administración Directa es mediante la figura del monopolio.

Arriendo o Administración Interesada.- Este sistema se da en algunos casos en que los particulares prestan el servicio, pero una parte importante de los ingresos que se obtengan, pasan directamente a ser propiedad del gobierno.

Consección.- Este es un medio más común, en virtud del cuál los particulares explotan un Servicio Público y se le define como el Derecho Otorgado por la Administración a una empresa privada o particular para instalar y explotar un Servicio Público por un número determinado de años. Alrededor de la Consección existen un sin número de teorías con respecto a su naturaleza jurídica, unos la catalogan como un Contrato *suigeneris* y otros lo consideran como un Acto Público unilateral de soberanía.

Descentralización por Servicios.- Este sistema se caracteriza por la creación de una entidad especializada dentro de la organización administrativa del Estado, a la cuál se le dota de un patrimonio propio, con lo cuál se agiliza la prestación del servicio.

Empresas Mixtas Industrializadas.- Este es un sistema mixto que implica la participación de la actividad de los particulares en la prestación del Servicio Público. Dentro del marco legal mexicano aplicable, podemos pensar en las empresas de participación estatal mayoritarias.

El Dr. Acosta Romero, también hace una división interesante de los diversos sistemas que existen para la prestación de un Servicio Público,

haciendo especial énfasis en que dichos sistemas varían mucho, dependiendo del grado de evolución del estado de que se trate y del régimen de organización política que tenga.

3.- CONCEPTO SOBRE BANCA Y CONCEPTO DE CREDITO. CREDITO PRIVADO Y CREDITO PUBLICO.

El concepto sobre Banca, es muy complejo, ya que la doctrina en la mayoría de los casos, no presenta una definición muy clara de lo que es la Banca, pues en la mayoría de los casos se trata de satisfacer diversos puntos de vista que generalmente son el jurídico, el económico y el monetario.

Existen muchas definiciones sobre la Banca, y en general gran parte de éstas empieza con la definición de "Banco" (que es el establecimiento que lleva a cabo profesionalmente operaciones de Banca), para definir las operaciones bancarias en sí, y otras veces para separar del análisis el término "Banca" (que es la actividad a que se dedican los bancos).

La Enciclopedia Jurídico Española, define a la Banca tratando de resaltar las principales operaciones bancarias.

La Banca, es el comercio consistente principalmente en operaciones de giro, cambio y descuento, en llevar cuentas corrientes, abrir créditos, admitir depósitos, hacer préstamos de valores o dinero, comprar o vender efectos públicos, y en general el negociar toda clase de valores públicos y de comercio, y efectuar pagos, cobros y otras operaciones de crédito por cuenta propia. 13

El tratadista Pasquale D' Angelo resalta la importancia del crédito, en la función de la Banca, al decir que ésta, es aquella empresa intermediadora de créditos. 14

13. Enciclopedia Jurídico Española. (volumen III, editor Francisco Seix, Barcelona 1910) pág. 51.

14. PASQUALE D' ANGELO. Tratado Di Técnica Bancaria (sexta edición; Milano Editorial Dottor Francesco Vallardi; 1954) pág. 14

Para el tratadista inglés Dunbar, nos dice: un Banco puede ser descrito en términos generales como un establecimiento que hace a individuos, anticipos de dinero y otros medios de pago, según les pueda hacer requerido y al cuál los individuos confían dinero u otros medios de pago, cuando dichos individuos no requieran usar tales fondos. 15

Por último, mencionaré la definición de Banca del tratadista Joaquín Garrigues, que es muy completa. Ejercen el comercio de Banca, las personas naturales o jurídicas que con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras análogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones, con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles prestando además, por regla general a su clientela, servicios de giro, transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores propios de la comisión mercantil. 16

Concepto de Crédito.- El origen etimológico de la palabra crédito, es la palabra latina Creditum que significa tener confianza, tener fé en algo. 17

Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el concepto de crédito nos lleva a pensar en el concepto fundamental, que es el de derecho personal o derecho de crédito, que se define estrictamente como la facultad jurídica de un sujeto, para exigir de otro, una determinada prestación. 18

Una definición común de el Crédito es la del tratadista Lexis y dice: El Crédito estriba en una prestación que se hace a otra persona bajo

15. A. Dunbar. The Theory and History of Banking. (1st. edition, New York, 1929) pág. 9

16. GARRIGUES JOAQUIN. Contratos Bancarios. (primera edición, Madrid 1958) pág. 12

17. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. (Editorial Porrúa, segunda edición, volumen 28, México 1981) pág. 354

18. RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN. Derecho Bancario. (Editorial Porrúa, tercera edición, México 1968) pág. 14

la condición de una prestación recíproca en el futuro. 19

Una definición interesante es la del economista Inglés John Stuart Mill, al decir que el Crédito es el permiso de utilizar el capital de otras en provecho propio. 20

Quizá la definición más famosa de Crédito es la del tratadista Knies, y nos dice: Crédito es un cambio dividido por el tiempo. 21

Estas definiciones si no son muy precisas, sí contribuyen al entendimiento del concepto de Crédito.

Existen aún otras definiciones, pero con criterio económico según las cuales el Crédito es:

Un término amplio que se usa en relación con operaciones o estados, que involucran el préstamo generalmente a corto plazo.

Por otro lado, desde el punto de vista económico, dar Crédito se debe entender como el financiar directa o indirectamente, los gastos de otro contra pago futuro. 22

Estas definiciones, denotan el vínculo ineludible que existe entre el Crédito, la Banca y la Economía Monetaria.

Finalmente mencionaré, una definición de Crédito que me parece completa, pues abarca un punto de vista Jurídico y económico a la vez y es la del tratadista Andrew Koch que define: Crédito es la disposición desde el

19. LEXIS WILHELM, El Crédito y la Banca, (Editorial Labor, Primera Edición, Barcelona 1928), pág. 22

20. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, (Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1986), Pág. 402

21. RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN, Derecho Bancario, (Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1968), pág. 15

22. The Mit Dictionary of Modern Economics, (The Mit Press, thir edition, Cambridge Massachusetts, 1986), pág. 32

punto de vista del acreditante, y la posibilidad desde el punto de vista del acreditado de efectuar un contrato de Crédito, éste es, un contrato cuya finalidad es la producción de una operación de Crédito; mientras que por operación de Crédito, debe de entenderse por parte del acreditante, la sesión en propiedad regularmente retribuida del Capital (concesión de Crédito) y por otra parte del deudor, la aceptación de aquel Capital con la obligación de abonar intereses, y devolverlo en la forma pactada. 23

Crédito Privado.- Es aquel que se otorga a los particulares, y puede variar, según para lo que se requiera, de acuerdo con el plazo en el que se realizan las operaciones de otorgamiento del Crédito, y del pago del mismo éste puede ser:

- a) Crédito a Corto Plazo
- b) Crédito a Mediano Plazo
- c) Crédito a Largo Plazo

La determinación del Corto, Mediano y Largo Plazo, se hace de un modo flexible, atendiendo al lugar y la época en que éste se otorga, así como en vista de la cuantía o de la finalidad del mismo, del sujeto que lo recibe y del sujeto que lo otorga.

Según la garantía que asegura el Crédito, éste se divide en dos categorías:

- a) Crédito Personal
- b) Crédito Real

a) Crédito Personal.- Es el que está garantizando por la confianza que quien otorga el Crédito tiene en la persona que lo recibe.

b) Crédito Real.- Es aquel cuyo cumplimiento se asegura mediante un bien que se afecta a tal fin.

El Crédito Personal puede ser de dos especies: Unilateral o Simple y Bilateral o Complejo.

Crédito Unilateral o Simple es el garantizado por una sola persona,

 23. KOCH ANDREW, El Crédito en el Derecho, (Instituto de Estudios Políticos, Primera Edición, Madrid 1958), pág. 21

generalmente la que recibe el Crédito ; no hay, sin embargo, impedimento para que sea tercera persona quien lo garantice.

Crédito Bilateral o Complejo es el garantizado en los mismos términos que el Unilateral por dos o más personas.

El Crédito Real a su vez, es Pignoratario, Hipotecario o Fiduciario.

Crédito Pignoratario.- Es aquel cuyo cumplimiento se asegura mediante el otorgamiento de un contrato de prenda.

Crédito Hipotecario.- Es aquel cuyo cumplimiento se garantiza mediante la Constitución de Hipoteca.

Crédito Fiduciario.- Es aquel cuyo cumplimiento se garantiza mediante la Constitución de fideicomiso de garantía.

Crédito Público.- El Crédito Público según los principios de la Ciencia, además de ser la aptitud de un gobierno para predir prestado, es la fuerza que moviliza y pone en circulación toda clase de capitales. No sólo es el poderoso y extraordinario medio por el cual se ocurre al empréstito en lugar de aumentar el impuesto y por tanto, el recurso supremo en situaciones difíciles, sino el resultado del concepto que se forma de la provididad y solvencia de una Nación y de su finalidad en el cumplimiento de sus obligaciones, tanto por las condiciones económicas y el estado de adelanto en que se encuentra, como por la necesidad de dar un mayor impulso al progreso material y al ensanche del Comercio, de la producción y de la Industria. 24

Existen una gran variedad de Créditos Públicos. Los Créditos Directos mediante cuya modalidad se ponen directamente a disposición del acreditado o prestatario, las sumas convenidas, como son los destinados a favor de los ejidatarios para adquirir semillas, maquinaria, etc.

24. CASTILLO JUAN, El Crédito Público de México, (Editorial Herrero, México 1964), pág. 2

Tenemos también los Créditos de Aseguramiento y Aval, como los diferentes Seguros Agrícolas que se ponen al alcance de los campesinos para asegurar sus cosechas, principalmente; asimismo existen Créditos Especiales destinados a subenciones o subsidios para estimular la producción de determinados bienes o la prestación de ciertos servicios que interesan a toda la comunidad.

Las principales fuentes de Crédito Públicos en México son: el Banco de México, el Banco de Obras y Servicios, el Banco Nacional de Crédito Rural. Además de esos grandes Bancos existen otras Instituciones como la Nacional Financiera. Los Sistemas de Crédito para Vivienda y los Sistemas de Seguros que conforman una compleja red de financiamiento público para el desarrollo que empresas privadas cooperativas y demás organismos públicos y privados dedicados a la producción de bienes servicios. 25

4.- MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN MEXICO.

El Marco Jurídico de la Actividad Bancaria, se encuentra configurado por el Conjunto de normas que en diversos ordenamientos, regulan ésta actividad. En nuestro País ha tenido un gran dinamismo ya que ha sido prestada en forma privada, mixta, por el Estado y en la actualidad de nuevo en forma mixta.

Hasta el día 17 de Julio de 1990 la actividad Bancaria en nuestro País, se venía regulando por una serie de disposiciones que tenían su fundamento en el párrafo V del artículo veintiocho Constitucional que prevenía lo siguiente.

El Servicio Público de Banca y Crédito, será prestado exclusivamente por el Estado, através de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, la que también determinará las Garantías que protejan los intereses del Público, y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las Políticas de Desarrollo Nacional. El Servicio Público de Banca y Crédito, no será objeto de Concesión a Particulares.

Este régimen Jurídico presentaba las siguientes características.

Reconoce a la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito el carácter de actividad monopolica, tal condición se expresa en el párrafo antes citado el cual exceptúa de la prohibición para Constituir monopolios.

Dicho párrafo prevee también, en forma expresa que el Estado realizará la referida prestación, através de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria.

Deja a la Legislación secundaria, determinar los elementos definitorios, del Servicio Público de Banca y Crédito, al referir a su Ley Reglamentaria los términos en que deberá presentarse ese Servicio, reserva (de manera implícita) a tal ordenamiento; señalar el ámbito que corresponda a la actividad propiamente Bancaria.

El Marco Jurídico antes citado, fué abrogado por virtud de una iniciativa de Reforma Constitucional enviada al Congreso de la Unión, por el Titular del Poder Ejecutivo, en la que se suprime el párrafo V del artículo veintiocho Constitucional, y se modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo ciento veintitrés de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se plantea el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del Servicio de Banca y Crédito. Tal iniciativa fué aprobada por el Congreso de la Unión, después de una amplia polémica discusión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990.

Los cambios de fondo de la Ley de Instituciones de Crédito son para la Estructura, Organización y Funcionamiento de las Entidades Financieras y la Regulación de las mismas. Se encaminan a consolidar un Sistema Bancario más eficiente y competitivo, por lo que se proponen nuevos lineamientos tales como, otra estructura del Capital que asegure a los Mexicanos detentar el control de los Bancos y que permita la democratización del mismo parámetro de Capitalización, de depósitos y mecanismos para evitar las llamadas operaciones de complacencia. Se establece que el campo de acción de entidades Financieras del Exterior, tendrá como fin asegurar la

democratización del Capital Social, y éste se limita al 5% de la tenencia de Títulos en una sola persona, con la posibilidad de ampliarla hasta el 10% previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley establece también que las Instituciones que presten el Servicio de Banca y Crédito, con el carácter de Banca Múltiple se constituyan como Sociedades Anónimas. Los certificados de participación patrimonial (CAPS) serán canjeados por Acciones que se clasifican en tres Series A, B y C con los mismos valores y derechos corporativos y patrimoniales dentro de la misma Serie. Los (CAPS) de la Serie A que representan el 51% del Capital, serán enajenados por acciones de la serie A; el 15% restante y la totalidad de la B, por títulos de la nueva B. Estas operaciones no causarán gravamen fiscal alguno.

Con el propósito de dar mayor solvencia al Sistema Bancario, en ésta Ley se establece un Capital mínimo pagado, que representa el 0.5% de la suma del Capital pagado más reservas del Capital que alcancen en su conjunto las Instituciones de Banca Múltiple del año inmediato anterior. Adicionalmente se exigirá una relación del Capital Neto a Activos no menor al 6%. La participación en el Capital de empresas de fomento está limitada al 5% del Capital pagado de la Emisora, y hasta el 15% en un plazo que no exceda de tres años. Pueden tener participación, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Compañías que les presten Servicios complementarios y en actividades financieras. 26

En el Capítulo siguiente analizaremos el Restablecimiento del Régimen Mixto en la Actividad Bancaria.

CAPITULO III

RESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN MIXTO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO

En el análisis de éste Capítulo, tomaremos en cuenta las necesidades y la situación actual que vive el País, para entender el restablecimiento del régimen mixto en la Banca y las circunstancias que lo originan.

1.- ANTECEDENTES.

Es en la Década de los ochenta del Siglo XIX, cuando se estableció con claridad el régimen a que debía sujetarse la actividad Bancaria, de manera uniforme y general.

Con anterioridad a éste período las disposiciones concernientes al ejercicio de la intermediación en el crédito, llevada a cabo en forma masiva y con carácter profesional, presentaban una considerable problemática en cuanto a su determinación y alcance. Ello se debía, en amplia medida, a las siguientes circunstancias:

a) La Legislación Española que continuó rigiendo en México al alcanzar éste su Independencia, comprendía antiguas disposiciones sobre Bancos Públicos, considerado como un género de cambios a quien se dá la moneda en guarda, para que dispongan según les ordenaren los que se la dieran. Tales prevenciones sujetaban éste tipo de Empresas a un estatuto especial conforme al cual la actividad Bancaria, tenía el carácter de Oficio Público, requiriéndose para su ejercicio el permiso de la Autoridad

competente y la reconocida solvencia de quienes lo efectuaran; no podía ser monopolizada, debía necesariamente quedar sujeta a concurrencia en una misma plaza; solo era posible realizarla cuando la Empresa respectiva estuviese formada por dos o más personas obligadas; quedaba excluida para los Extranjeros; y requería de una especialización que limitaba las operaciones a efectuar, restringiéndolas a las propias de ese género de cambios.

Sin perjuicio de lo anterior, los mismos ordenamientos Españoles establecían amplia libertad para quienes, sin tener el carácter de Banco Público, ni ostentarse como tal, recibieren depósitos irregulares de dinero, documentaren estos mediante vales que podían ser al Portador y colocaren Capitales a rédito, siempre que el monto de este rédito no excediere de ciertos límites, pues de otro modo caía en las prohibiciones restrictivas de la Usura.

Por otra parte, continuaron vigentes las ordenanzas de Bilbao y otras disposiciones en Materia de Comercio, las cuales, referidas a la Actividad Mercantil, no distinguían de entre ellas, a la Bancaria. 1

b) Este régimen fué modificado por el primer Código de Comercio Mexicano "La Ley Lares de 1854" al cual, si bién de vida efímera se le dió vigencia en toda la República. Así mismo, la antigua Legislación Española sufrió posteriormente otros cambios respecto a su aplicabilidad en México, producidos al expedirse algunos Códigos de Comercio locales que siguieron los lineamientos generales del primero y que, al igual que éste, no distinguían la actividad Bancaria del ejercicio general del Comercio. 2

c) La Constitución Política de 1857 solo facultaba al Congreso de la Unión para establecer en toda la República las bases generales de la Legislación Mercantil, quedando así esta última reservada a los Congresos Estatales. Dada la carencia de dichas bases se suscitó la duda sobre si las Legislaturas locales estaban en condiciones de expedir Leyes en Materia de

1. BORJA MARTINEZ FRANCISCO, La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 1985), pág. 312

2. *Ibidem*, pág. 313

Comercio. ante ello, muchas de estas Legislaturas se abstuvieron de hacerlo, manteniéndose por lo tanto en vigor las normas Españolas y, particularmente, aquellas comprendidas en las Ordenanzas de Bilbao, sin que precisare la aplicación y alcance del viejo estatuto sobre Bancos Públicos.

Dentro de este incierto orden Jurídico aunado a la carencia de Mercados Financieros, tanto de dinero como de Capitales, que proporcionaran la cración de Empresas Bancarias, ciertas operaciones que actualmente se consideran de Banca se llevaron a cabo por causa de Comercio y otras Empresas Mercantiles, quienes las efectuaban con un carácter accesorio de las correspondientes a su giro principal.

Así, hasta la primera mitad del Siglo XIX, el País careció de Banco propiamente dicho, aún cuando conoció la existencia de Instituciones que realizando en mayor o menor grado ciertas actividades financieras, recibieron el nombre de Bancos sin que tal denominación estuviese correspondida por el ejercicio de funciones de intermediarios en el Crédito, realizadas de manera masiva con el Público.

Fué en 1864 que se Constituyó en la Ciudad de México el primer Banco Comercial. Para ello, sus fundadores se acogieron a las disposiciones del Código Lares de 1854, cuya vigencia terminada en 1855 había sido restablecida por la Regencia del segundo Imperio Mexicano, vigencia que perdió por segunda vez cuando se dá el período de la República restaurada en 1867.³

En el año de 1883 se Reformó el artículo setenta y dos, fracción X de la Constitución de 1857, estableciendo la Facultad del Congreso de la Unión para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en éste último las Instituciones Bancarias.

Es en el año de 1897 cuando se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, prevista en el Código de Comercio de 1889 estructurando ya así a la Actividad Bancaria en un Sistema.

3. Ibídem, pág. 314

La Constitución de 1917 cambia radicalmente éste sistema al reservar al Estado, de manera exclusiva, en su artículo veintiocho, el monopolio de emisión de billetes y se ejercían mediante un Banco controlado por el Gobierno Federal. Estas disposiciones tienen un amplio y continuo proceso Legislativo que através de diversos ordenamientos crea el Banco de México y lo configura gradualmente como Banco Central de la Nación.

Este proceso tuvo lugar, básicamente, através de las Leyes Bancarias de 1924, 1926, 1932, y 1941, todas ellas con diversas Reformas siendo las más destacadas las introducidas en el último de los ordenamientos mencionados, durante el lapso de 1975 a 1978, así mismo se complementa y fortalece las Leyes Orgánicas del Banco de México, que se expidieron en los años de 1925, 1936 y 1941.

Al expropiarse el 10 de Septiembre de 1982, la casi totalidad de las Instituciones de Crédito Privadas, el orden normativo aplicable a la Banca presentaba las siguientes características: sujeción de la actividad Bancaria a un régimen de Servicio Público concesionable a los particulares; amplia regulación de tal servicio por parte de las Autoridades Financieras; sistema estructurado primordialmente bajo el criterio, ya no de Banca Especializada, sino de Banca Múltiple; prevenciones que permitían la coexistencia de Empresas Bancarias tanto del Sector Público como del Privado; amplias atribuciones de las citadas Autoridades Financieras para adecuar los términos de la intermediación en el Crédito a las diversas coyunturas que fuera presentando el desempeño de la Economía, y existencia de disposiciones que aseguraban razonablemente no solo la necesaria solvencia y liquidez de la Banca para la debida protección de quienes les confiaban sus ahorros, sino también el adecuado empleo de estos en apoyo de los diferentes Sectores Economicos.

La Nacionalización de la Banca modificó substancialmente las condiciones del Sistema Bancario, intentando dar a éste una nueva Estructuración Jurídica en cuanto al carácter del Servicio Público correspondiente, la naturaleza de sus Prestatarios, los tipos de Instituciones que deben integrar el Sistema, la forma en que sus integrantes participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, su ubicación dentro del Orden Normativo General aplicable al Sistema Financiero del País y las

modalidades con las que la Banca quedase incluida dentro del ámbito correspondiente a la Administración Pública Federal.

La situación actual del País exige un cambio y es por eso que el Ejecutivo Federal envió el 2 de Mayo de 1990 al Congreso de la Unión, una iniciativa de Reforma Constitucional, que tiene por objeto restablecer el régimen mixto, en la propiedad de la Banca y por ende permitir que tanto el Estado como los Particulares, puedan prestar éste Servicio ya que se enmarca, en el propósito de hacer de la modernidad Económica el sustento de un gran Sistema de Solidaridad.

Democratizar el Capital Bancario, promover la competencia y con ello la eficiencia, resulta indispensable para la recuperación Económica y el Bienestar Social.

La transformación estructural de nuestra Economía, nos lleva hacia una nueva etapa de crecimiento que reclama un Sistema Financiero fortalecido, más Capitalizado y con más directa participación de la Sociedad.

Esta iniciativa, es un decisivo paso en la configuración de un Sistema Financiero Moderno y Competitivo, atento al cumplimiento de su responsabilidad social en la intermediación eficiente del ahorro, que alienta también la Inversión Productiva y con ello el mejoramiento de los niveles de vida. Esta propuesta Presidencial no significa ni el retorno de privilegios ni el abandono de la Rectoría del Estado, mucho menos una renuncia a la participación Estatal directa en la Actividad Financiera.

2.- DECRETO QUE MODIFICA A LOS ARTICULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A) Exposición de Motivos y Justificación.

La Sociedad Mexicana se a modificado significativamente en los últimos años, no solo en su tamaño sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis Económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se a hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la Sociedad Mexicana,

Ahora, y en particular en las condiciones de una gran transformación Mundial de la que queremos ser parte Activa, la defensa de la Soberanía y la promoción de la Justicia reclaman mayor eficiencia en la Producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el Ejercicio del Poder Público, aceptación de las reglas de pluralismo y de la competencia, y estricto acatamiento de la Ley.

Hoy, para fortalecer la Soberanía por la vía de la Justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad Nacional en la Economía Mixta, se proponía entonces como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule su función al interés general, la libre actividad de los particulares y de su intervención directa prioridad efectiva a las demandas de quien más necesitan.

A casi ocho años de distancia de la decisión de modificar la Constitución para establecer la exclusividad estatal en la prestación de los Servicios de Banca y Crédito, el Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari propone a la consideración de la Cámara de Diputados, una iniciativa de Reforma Constitucional que tiene como propósito modificar el régimen de la prestación del Servicio de Banca y Crédito, para que éste deje de ser exclusivamente brindado por el Estado, y pueda en consecuencia, ser prestado por los particulares. Esta propuesta se sustenta en tres motivos fundamentales.

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

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

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

El primer motivo pone de manifiesto que ésta iniciativa se inscribe dentro de la estrategia de modernización que ha postulado el titular del Ejecutivo Federal. Esta estrategia de cambio, incluye la Reforma del Estado para que éste, a la luz de la profunda transformación mundial y los cambios que se han producido en la economía y la sociedad nacionales pueda cumplir de la mejor manera posible los fines que le son propios. Los valores políticos que orientan ésta Reforma están expresados en la Constitución General de la República y la obligan al Estado a fortalecer la Soberanía y la Justicia Social, reconociendo una estrecha vinculación entre estos fines: a mayor justicia social mayor Soberanía. Es decir, se puede vitalizar la Soberanía por la vía de la ampliación de la justicia social.

El segundo motivo exige profundizar en la situación prevaleciente en 1982 y en los cambios subsiguientes: En 1982, el país padecía una severa crisis económica, después de un período de rápido crecimiento. La caída en los precios del petróleo y el aumento en las tasas internacionales de interés, frente a una expansión del gasto interno, trajeron como consecuencia un considerable desequilibrio fiscal y financiero. El elevado monto de la deuda externa acumulada, la contracción de los flujos crediticios internacionales, las salidas de capital y el desplome de los precios de los productos de exportación, propiciaron un agudo desequilibrio en la balanza de los pagos. El ambiente que prevalecía se veía afectado, además, por una fuerte contracción económica y una aceleración de la inflación. Los mercados financieros reflejaban la incertidumbre de las devaluaciones ocurridas y de los pagos de divisas extranjeras realizadas en moneda nacional. Todo esto exacerbó una crisis de proporciones indeterminadas.

El tercer motivo es el propósito de aumentar la cantidad y la calidad de los servicios financieros que demanda una economía en crecimiento y abierta a la competencia internacional sin que se debilite la autoridad del Estado en el sistema. Para ello se requiere capitalizar y modernizar la Banca al tiempo que se consolida la Rectoría del Estado en la materia.

B) Reforma a los artículos 28 y 123. de la Constitución.

El Ejecutivo Federal con base en lo dispuesto por la Fracción I del artículo setenta y uno de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente Reforma a los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

"Artículo 123.....
 A.....
 XXXI.....
 a) Ramas industriales y servicios.
 21.....
 22. Servicios de Banca y Crédito."

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

"Artículo 123.....
 B.....

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

TRANSITORIOS

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

Artículo Segundo.- En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de Banca y Crédito y las sucursales en México de Bancos Extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

C) Iniciativa.

La iniciativa propone la derogación del párrafo V del artículo veintiocho Constitucional, a fin de posibilitar que la Ley de la materia pueda regular que los servicios de Banca y Crédito sean prestados, tanto por el Gobierno Federal, como por los Particulares.

Propone también la modificación del artículo ciento veintitrés Constitucional en el Apartado A, cuya fracción trigésima primera inciso A) se le agrega la frase "y servicios" y se le añade el inciso 22 con el texto "Servicios de banca y crédito". Se modifica el texto del inciso XIII -bis del apartado B del mismo artículo ciento veintitrés para establecer que: "Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus Relaciones Laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

Esta iniciativa plantea con claridad un orden de prioridades: Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos, los limitados recursos existentes, y la seguridad de que los instrumentos Jurídicos y Administrativos a disposición del Estado, son suficientes para ejercer la Rectoría en materia Económica, asimismo el Estado se propone no ser el Accionista Mayoritario de todas y cada una de las Instituciones Bancarias. Conservará sin embargo, una participación en la Banca Comercial y fortalecerá aquellas Instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la Banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales, y también, para modernizar al propio sector Bancario en beneficio de la Sociedad.

Es de destacarse que el restablecimiento del concurso de particulares y Estado en el régimen de propiedad en la Banca, no debe significar ni el retorno de privilegios, ni el abandono de la Rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa en la actividad financiera. La profundización de los mercados de dinero y capitales, la diversificación de instrumentos e intermediarios, la mayor competencia entre ellos y la actual existencia de un marco normativo de reciente adecuación, impedirán que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen

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

La razón de la propuesta es sencilla: Los Mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la Banca, en un País con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de Banca y Crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las Instituciones. Por lo contrario, el Gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado. 4

DISCUSION.

Como pocas veces ocurre en la Cámara de Diputados el Miércoles 9 de Mayo de 1990 se encontraban confrontadas todas las fracciones que integran estas. En ello existía el propósito de impedir que se aprobara el texto íntegro de la iniciativa de Decreto para Reprivatizar el Servicio de la Banca y restringir los Derechos Laborales de sus trabajadores.

Había división de opiniones en los grupos parlamentarios del PRI y del PAN. Fuerzas importantes en ambos partidos coincidían con los grupos democráticos de izquierda, en garantizar que la Banca sea un Servicio Público que impulse el desarrollo independiente, amplie y consolide el Capital Nacional y se evite el dominio del Capital Extranjero.

Los representantes del PPS, PRD y Grupo Independiente acuerdan votar en contra del Dictamen, con los votos de la mayoría Priista (doscientos sesenta y tres Diputados). El PAN con ochenta votos a favor de la iniciativa hace suponer que la iniciativa Presidencial sea aprobada. 5

4. INICIATIVA PRESIDENCIAL, Periódico El Universal, (Jueves 3 de Mayo de 1990), pág. 13

5. PERIÓDICO EXCELSIOR, (Viernes 11 de Mayo de 1990), pág. 29-A

El 11 de Mayo de 1990 los grupos parlamentarios del PRI y del PAN logran un convenio que propicie la aprobación del Proyecto de Decreto sobre las Reformas a los artículos 28 y 123 Constitucionales en relación con el Servicio de Banca y Crédito.

1.- El Servicio de Banca y Crédito se prestará indistintamente por Instituciones Oficiales e Instituciones de participación estatal, por Instituciones Particulares, que se establezcan mediante autorizaciones en los términos que prevenga la Ley.

2.- La Democracia de las Instituciones de Banca y Crédito, contemplada por particulares se definirá en su Constitución, tenencia accionaria y funcionamiento.

3.- Las Autorizaciones se otorgarán atendiendo a los requerimientos de Crédito y Fomento del Ahorro, en todos los sectores y regiones del País.

4.- El Servicio de Banca y Crédito será instrumento eficaz para la creación de riqueza en beneficio de la Población.

5.- Se limitará y reglamentará la participación accionaria de estas Instituciones en Empresas Comerciales e Industriales.

6.- La Banca deberá ajustar su operación a las disposiciones aplicables a las sanas prácticas, y usos Bancarios, evitando el otorgamiento de Créditos preferentes injustificados o de complacencia.

Finalmente ambos grupos consideraron necesario destacar su acuerdo con el sentido de examinar en el futuro, los resultados y efectos de la nueva Ley de la materia, para llevar en su caso a rango Constitucional, los principios básicos que deberán regular en forma permanente las Instituciones que proporcionen los servicios de Banca y Crédito para que sean instrumento eficaz en la obtención de Democracia Económica, y cumplan cabalmente con los fines nacionales a los que está destinado.

Este Acuerdo hubo de concretarse hasta altas horas de la noche del día citado luego de que en las Oficinas de la gran Comisión de la Cámara de Diputados se efectuaron arduas pláticas de último momento.

APROBACION Y SANCION.

Luego de conocerse la "Carta Compromiso", firmada por los coordinadores del PRI y del PAN que aseguró la aprobación de las Reformas Constitucionales, la lucha parlamentaria se encontró, entre la nueva mayoría y las fuerzas democráticas. Impotente ante ésta situación la izquierda parlamentaria representada por el PPS, PRD, y Grupo Independiente forzó a un debate de trece horas continuas para finalmente tomar por asalto, la tribuna de la Cámara de Diputados. Esto con el fin de alargar lo más posible la sesión ya que, era obvio que el Decreto iba ser aprobado.

En el transcurso de la Asamblea Camaral que se inició a las doce horas del Viernes 11 de Mayo para concluir a las catorce horas del día siguiente los Diputados y sus Líderes, se enfrentaron en encuentros bilaterales y grupales, en pláticas a puerta cerrada.

Los primeros computos ya casi al medio día del sábado, revelaron que en el salón había una asistencia de trescientos treinta y tres Diputados. De estos doscientos setenta y cuatro votaron a favor del Decreto de reestablecimiento del régimen mixto en la Banca. Los de la izquierda sumaron cincuenta y cinco votos en contra y cuatro del PAN se abstuvieron; era clara ya la mayoría de votos hacia la aprobación del Decreto.

La votación se agilizó a favor, se registraron doscientos sesenta y seis votos, sesenta y uno en contra y las mismas cuatro abstenciones de los Panistas. En el recinto había trescientos treinta y un Legisladores, sesenta y cuatro menos que cuando se inició el debate a la media noche del Viernes.

Finalmente es aprobado el Decreto de Reprivatización de la Banca en una sesión histórica de veintiseis horas, una de las más largas sesiones en la historia del Congreso de la Unión. La votación final fué de trescientos treinta y nueve votos a favor y cincuenta y cuatro votos en contra.

D) COMENTARIOS.

Los Diputados Priistas Manuel Cavazos, Rogelio Montemayor, Rosario Guerra y Cuauhtémoc de Anda defendieron el Decreto de Reprivatización de la

Banca, señalando que para el Estado Mexicano la Propiedad de la Banca Múltiple es un medio y no un fin de su Política: Por lo tanto, la venta de las Acciones propiedad del Gobierno no implica el abandono del Proyecto Nacional, la renuncia a los valores Políticos que lo definen ni la sesión de espacios que solo competen al Estado.

La Diputada Priista Rosario Guerra al referirse al Acuerdo del PRI y del PAN, apuntó que su Partido hace compromisos de frente a la Nación, y por lo tanto diría "No tenemos problemas de conciencia en el análisis y en la votación que emitimos en favor de éste Dictamen. México no se vende ni está en remate".

En sus argumentos en favor del Dictamen de las Reformas Constitucionales redactado por la Comisiones Unidas de Hacienda y Gobernación los Diputados Panistas, Abel Vicencio Tovar y Bernardo Batiz dijeron que el PAN es congruente con la posición de su Partido cuando en 1982 rechazó la Nacionalización Bancaria y comentó también que debido a eso se había votado por la Reprivatización de la Banca. Y para despejar dudas de algunos maliciosos que buscan razones para la nueva alianza del PRI y del PAN Bernardo Batiz explicó.

El PAN no negocia posiciones ideológicas a cambio de posiciones Políticas. Quienes nos conocen pueden tener la certeza no a sucedido tal cosa nuestro voto y nuestra posición siempre fué la misma.

El Diputado Armando Duarte Moliere del Frente Cardenista argumentó a favor del Dictamen, prácticamente en los mismos términos de los Diputados del Pan y del PRI sin embargo admitió que su Partido apoya la iniciativa Presidencial, porque constituye una medida, a la estabilidad Política y no porque el Programa Económico del actual Gobierno sea el que propone ese Partido como parte de su Programa de Acción. 6

En contra puesta el Coordinador del PPS Francisco Ortíz Méndoz que durante las trece horas que duró el debate, interrumpió e interpeló a todos los Oradores de la nueva mayoría, afirmó que la alianza del PRI y

del PAN anula la posición de debate en la Cámara de Diputados, y dá paso a una nueva práctica que frustra a la razón.

El Diputado Pedro Etienne LLano, Coordinador del Grupo Independiente, rechazó la Privatización de la Banca porque en opinión de su Grupo Parlamentario, la iniciativa se sustenta en falsedades Políticas, cuando se afirma que responde a un Proyecto de Modernización.

3.- CIRCUNSTANCIAS QUE ORIGINAN EL CAMBIO DE REGIMEN.

La estatización de la Banca, se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedente en tiempos Modernos. La circunstancia externa en que se produjo fué particularmente adversa a México. Los Países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los años setenta. El precio internacional del Petróleo cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit en las Finanzas Públicas; éste se había financiado hasta entonces, en buena medida por empréstitos del exterior, sustentado en las perspectivas compartidas por expertos, Banqueros y Gobiernos en el Mundo, de una continua bonanza petrolera.

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

No es casualidad que la estatización de la Banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada

en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedentes. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del País. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.

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

Todas estas circunstancias cambian y son las que modifica éste cambio de régimen, debido a que las Políticas de desarrollo han cambiado, y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El País a hecho un enorme esfuerzo para superar la --crisis, a la vez, responder a los retos de la última década del Siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aun inciertas. La adversidad nos a fortalecido como Nación se a enfrentado el desafío con unidad, hemos avanzado en la corrección de desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que estan permitiendo salir al País adelante. México está preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar, activamente en la gran transformación mundial.

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la Rectoría en materia Económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de Banca y Crédito, y es por eso que es indispensable el restablecimiento del régimen mixto en la actividad Bancaria. 7

4.- EL CONTROL DE LA BANCA MIXTA, ATRAVES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA.

El Estado ejercerá el control de la Banca Mixta ya no através de la propiedad exclusiva de la Banca Múltiple, sino por medio de la Banca de Desarrollo, de los Bancos Comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del Sistema Financiero. Todo esto estará a cargo de la Comisión Nacional Bancaria, que con las Reformas Financieras aprobadas en el mes de Diciembre de 1989 por el H. Congreso de la Unión, suponen un considerable fortalecimiento dentro de sus funciones.

A continuación haremos referencia a las funciones de la Comisión Nacional Bancaria. Estas son amplísimas y además están dictaminadas en numerosos cuerpos legales.

La función principal de la Comisión Nacional Bancaria, es la de la inspección y vigilancia, y consiste en vigilar que las Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito se ajusten en sus operaciones, no sólo a la Ley Bancaria, sino a las demás disposiciones aplicables y para ello tiene la Comisión las más amplias facultades derivadas tanto de dicho ordenamiento, como el Reglamento de Inspección, vigilancia y contabilidad de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y aún en la Ley del Impuesto sobre la Renta. 8

Funciones específicas de vigilancia e inspección.

1.- Puede intervenir y clausurar administrativamente:

a) Los negocios de aquellas personas o empresas que realizan actividades de Banca y Crédito sin tener concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Toda empresa o negociante que utilice las palabras reservadas para las funciones de crédito y organizaciones auxiliares.

8. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, (Editorial Porrúa, México 1985), pág. 42.

2.- Tiene facultad para decretar la intervención administrativa de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en caso de irregularidades graves.

3.- Vigila la aplicación de algunos preceptos tributarios como los artículos once y trece de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como el artículo veinticinco de éste mismo ordenamiento, y que hace referencia a la creación, incremento y manejo de la reserva para pensiones de personal.

4.- Realiza las mismas funciones de vigilancia sobre los síndicos y liquidadores de las Instituciones y puede solicitar la liquidación, la suspensión de pagos y en su caso, la quiebra de las mismas.

5.- Vigila que se cumplan las prohibiciones.

6.- Vigila que las Instituciones y Organizaciones recaben los documentos necesarios para apreciar la solvencia de los solicitantes.

7.- Interviene en el control, la conservación y destrucción de microfilmaciones del archivo de las Instituciones y Organizaciones.

8.- Tiene la facultad de proponer a la Secretaría de Hacienda que se proceda a la denuncia de ciertos delitos Bancarios.

Funciones de Revisión.

1.- Revisa los Balances y Estados de contabilidad para los efectos de inspección y vigilancia.

2.- Revisa los Balances de Instituciones y Organizaciones auxiliares de Crédito para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; los efectos de ésta revisión no son los mismos de la prevista anterior.

3.- Tiene facultad para hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las pérdidas que afecten al Capital pagado de las Instituciones y Organizaciones para los efectos de su reposición.

4.- Tiene facultad de autorizar a los intermediarios y comisionistas así

como la inspección de sus registros y contabilidad.

5.- Interviene en la emisión de los billetes del Banco de México mediante un Inspector que los firma.

6.- Trámite el procedimiento y otorga las concesiones para el funcionamiento de las uniones de crédito así mismo tiene facultades para revocar dichas concesiones.

Facultades cuasi Reglamentarias.

Estas consisten en elaborar una serie de reglamentos internos, como por ejemplo los días en que las Instituciones y Organizaciones podrán cerrar sus puertas al Público o establecer las reglas para sesión de domicilio.

Funciones de aprobación y autorización.

Estas consisten en aprobar las emisiones de bonos y cédulas hipotecarias, los contratos y pólizas de capitalización etc.

Funciones cuasi Jurisdiccionales.

Estas son dos funciones importantes y es en la que actúa como un tribunal de la Administración Pública y puede llevar a cabo también el procedimiento Administrativo en materia de Seguros.

En materia de finanzas, le corresponden también funciones de inspección y vigilancia respecto a las Instituciones de Fianzas.

En materia de seguros le corresponde también vigilar e inspeccionar las Instituciones de Seguros.

Por último la Comisión Nacional Bancaria tiene funciones de inspección y vigilancia, en organismos dedicados a la vivienda de los trabajadores. 9

5.- Fortalecimiento de las Instituciones Orientadas al Fomento de las Actividades Específicas.

Este fortalecimiento será concretamente hacia la Banca de Desarrollo, y es por medio de ésta, con lo que el Estado ejercerá la Rectoría Económica en el ámbito financiero.

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, por lo tanto, la Banca de Desarrollo es un instrumento básico para la planeación y programación de Desarrollo del País. 10

La Banca de Desarrollo tiene las siguientes características.

1.- En primer término, se trata de intermediarios financieros, no solo de inversionistas ya que participan en la movilización del ahorro a través del mercado, esto es, tienen operaciones bancarias activas y pasivas.

2.- Otro rasgo característico de la Banca de Desarrollo, es que se trata de intermediarios financieros especializados, que se distinguen de la Banca Comercial por el plazo de los créditos que otorgan y los criterios que utilizan en la evaluación de proyectos, tratando de valorar fundamentalmente las características objetivas del proyecto, más que las subjetivas del usuario. En este punto se debe referir que con frecuencia se objeta la excesiva especialización de la Banca de Desarrollo.

3.- Es también relevante señalar que los servicios financieros de la Banca de Desarrollo comprenden, además del otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazo, la inversión temporal en acciones de las Empresas, la garantía de préstamos por parte de terceros y la colocación de emisiones de bonos.

4.- La Banca de Desarrollo funge también como agente financiero dentro y

fuera del País, sirviendo de catalizadores de la inversión.

5.- Otro aspecto definitivo de la Banca de Desarrollo, es que participa en actividades de promoción como:

Sugerir mejoras a los proyectos que se someten a su consideración; ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales; realizar estudios de viabilidad para proyectos específicos; generar, financiar e iniciar nuevos proyectos que eventualmente se traspasen a otros inversionistas.

Quizá la más relevante de las características de la Banca de Desarrollo, es que concede créditos con tasas de intereses preferenciales respecto a los niveles de mercado, como un instrumento para canalizar inversiones hacia determinados sectores o actividades prioritarias o trascendentes, para el desarrollo del País.¹¹

En México existen cinco grandes Bancos de Desarrollo y son los siguientes.

- 1.- Nacional Financiera. Dedicado fundamentalmente al Fomento Industrial.
- 2.- Banco Nacional de Comercio Exterior. Por su materia apoya también a la Planta productiva Industrial, encaminada a la Exportación.
- 3.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Tiene una importancia básica en la descentralización de la vida Nacional.
- 4.- Banco Nacional de Crédito Rural. Atiende al sector social que participa en la producción Agropecuaria.
- 5.- Banco Nacional Pesquero y Portuario. Promueve el Desarrollo Marítimo, al apoyar las actividades pesqueras, portuarias y navieras. ¹²

Además de estas cinco Instituciones está:

El Banco del Pequeño Comercio que es el que orienta, a las asociaciones de

11. Ibídem, pág. 183.

12. Ibídem, pág. 175.

Comerciantes en pequeño, para que adquirieran a bajo precio, artículos de consumo necesario y, a su vez los ofrezcan al alcance de las masas populares.

Banco Nacional del Ejército y la Armada y Fuerza Aerea. Su objeto fundamental es el otorgar créditos a los miembros de las fuerzas armadas del País. 13

Através de estas Instituciones el Gobierno cumple actividades que son públicas y apoya a sectores prioritarios de la Economía. 14

13. ACOSTA ROMERO MIGUEL, La Banca Múltiple, (Editorial Porrúa, México, 1985), pág. 206.

14. *Ibíd*em, pág. 203.

CAPITULO IV

LA DESINCORPORACION DENTRO DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

Es importante aclarar que la Banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el País, al contrario, se abre a la Sociedad para que comparta plenamente su destino. Esto no significa ni el retorno de privilegios ni el abandono de la Rectoría del Estado, ni una renuncia a su participación directa, en la Actividad Financiera.

1.- LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.

A nivel Internacional, entre 1982 y 1990 se ha acelerado el proceso de cambio en virtud del desarrollo de nuevas tecnologías en prácticamente todos los campos. La incorporación de estas tecnologías a la esfera económica provoca transformaciones en los patrones de producción y comercio, modifica la estructura de la demanda de Materias Primas y mano de obra, acelera la integración de la economía Mundial y aumenta las presiones del mercado y la competencia entre Empresas. Además, los centros generadores de recursos y de la dinámica del crecimiento se han desplazado.

Esta profunda transformación económica se está dando junto con una transformación política mundial. Los Estados Nacionales están cambiando para poder sobrevivir a la competencia, y poder enfrentar una nueva división de trabajo. Buscan en el cambio, la clave para resolver sus problemas.

En éste marco de cambios profundos en la economía Mundial, casi todos los Estados revisan hoy su tamaño y depuran en el ámbito de su participación económica independiente de su ideología, sistema político, nivel de desarrollo o ubicación Geográfica.

México no es la excepción, y al Privatizar la Banca, amplía el concurso de mayor número de Mexicanos en el Capital de los Bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La Banca va a promover el desarrollo Nacional. Ello permite la mayor participación de la Sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado. Así mismo la Banca se liga aún más con el aparato productivo e impulsa, particularmente, las actividades del sector exportador de la Economía. 1

La Banca Privatizada deberá ser el instrumento más desarrollado y eficiente para alcanzar la competitividad de la Economía Mexicana en su conjunto, al mismo tiempo que deberá favorecer la adopción de estrategias que, respetando la salva guardia de seguridad que se requiera, cada Institución estime más adecuadas medidas para la consecución de los fines de intermediación.

Una reglamentación clara y una supervisión estrecha, así como el menor número posible de restricciones; definir con precisión cual deberá ser la composición del accionariado de los Bancos y la relación que deberá existir entre los Bancos y las Empresas Industriales.

Se deberá favorecer la desconcentración del Capital y fomentar el crecimiento y desarrollo de un nuevo Empresariado pujante, capaz de transformar a la Economía Mexicana para el próximo Siglo, y no deberá retornarse a un régimen de privilegios.

"Que los Bancos queden en manos de un número amplio de Inversionistas, y en manos de Mexicanos, sin que con ello se fomente la parálisis y la irresponsabilidad de los Administradores ni se impongan límites arbitrarios o demasiado bajos a la Propiedad Accionaria".

INICIATIVA PRESIDENCIAL, Períodico El Universal, (Jueves 3 de Mayo, México, 1990), Pág. 13.

Será necesario también, regular la participación accionaria de la Banca en Empresas Industriales y Comerciales, y buscar una mayor representación regional en el Capital de las Instituciones, así como la autorización para el establecimiento de nuevos Bancos Comerciales.

Garantizando la coexistencia de Instituciones locales regionales y nacionales para que los beneficios que se deriven del crédito sean mejor distribuidos y se responda a las necesidades de la Población y de la Industrias, se desarrollarán nuevos instrumentos crediticios y paquetes de servicios especializados de las diversas Industrias que compiten activamente en los mercados internacionales y se ampliará el apoyo financiero y los servicios a las exportaciones no petroleras al Turismo y a las actividades rentables vinculadas a la sustitución de Importaciones.

El restablecimiento del servicio mixto en la Banca es un prerequisite para la apertura de los servicios financieros que permitirá que cada una de las Instituciones integrantes incorpore los avances tecnológicos y administrativos modernos.

Será conveniente también otorgar a la Banca Nacional las mismas concesiones que se otorgan a la Banca Extranjera, entre ellas el derecho a operar en el Exterior y eliminar cualquier tratamiento discriminatorio desleal comercialmente hablando.

En la apertura financiera deberán definirse las condiciones y modalidades de su proceso: Debe ser paulatina y ordenada para que los Bancos Mexicanos se puedan ajustar a las exigencias de un mercado más competitivo; debe ser selectiva de tal manera que se precise el tipo de operaciones que podrán efectuar los intermediarios Extranjeros así como los requisitos de adquisición, establecimiento y capitalización entre otros.

El Sistema Financiero Nacional tiene un reto y una gran oportunidad en el contexto de la inevitable apertura económica y deberá ser ágil, eficiente e internacionalmente competitivo, lo que permitirá al País el crecimiento gradual y el desarrollo social que eleve el bienestar de los Mexicanos. 2

Al ampliarse la participación de la Sociedad, se proporcionará un mayor flujo de recursos hacia la capitalización del sector, lo que redundará, en última instancia, el beneficio del sector productivo y del público en general.

La modernización financiera constituye un elemento de cambio estructural y sus propósitos son los siguientes:

Fomentar el ahorro interno, destinar recursos en forma eficiente al sector productivo y fortalecer las instituciones del sector financiero para que estas puedan enfrentar con éxito un entorno nacional e internacional cada vez más competitivo.

La globalización mundial de los servicios financieros constituye una realidad inobjetable que será necesario entender y afrontar.

En éste contexto, la modernización del sistema financiero requiere mejores formulas de regulación y vigilancia; pero la firmeza que se debe aplicar debe ser sin excesos.

El servicio de Banca y Crédito se prestará indistintamente por instituciones oficiales, de participación estatal e instituciones de particulares, que se establecerán mediante autorizaciones en los términos que prevenga la Ley. 3

La democratización de las instituciones de Banca y Crédito controladas por particulares se definirá en su Constitución, tenencia accionaria y funcionamiento: Las autorizaciones se otorgarán atendiendo los requerimientos de Crédito y fomento del ahorro en todos los sectores de regiones del País. 4

El servicio de Banca y Crédito será instrumento eficaz para la creación de riqueza en beneficio de la población: Se limitará y reglamentará la

3. SANTIAGO ROBERTO, Periodico Uno más Uno (Viernes 18 de Mayo, México 1990), pág. 8

4. *Ibíd.*, pág. 8

participación accionaria de estas instituciones en Empresas Comerciales e Industriales.

La Banca deberá ajustar su operación a las disposiciones aplicables a las sanas prácticas y usos Bancarios, evitando el otorgamiento de créditos preferenciales e injustificados o de complacencia.

2.- CAUSAS DE LA DESINCORPORACION.

La desincorporación de Empresas Públicas no estratégicas, ni prioritarias, responde a la necesidad de liberar recursos y potencialidades del Estado y la sociedad para avanzar en el proyecto nacional. Este proceso, que hoy incluye al cambio en la estructura del Capital de la Banca Múltiple, no significa renunciar a la Rectoría Estatal, ya que ésta no se circunscribe a la propiedad pública, sino a los instrumentos que permitan orientar, regular y conducir el desarrollo nacional. Es decir, la Rectoría se ejerce en el ámbito instrumental en base a los principios categóricamente establecidos en el artículo veinticinco constitucional. Se concreta así el ejercicio de la autoridad en beneficio del Pueblo. A continuación mencionaremos algunas de estas causas de la desincorporación.

A) El Estancamiento Económico.

Este estancamiento económico que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada, se debió principalmente al carácter propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura organizada diversificada y plural, lo cual inhibe la iniciativa de personas y grupos.

En éste lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, compete actualmente con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y en ocasiones esto mismo lo impide.

Es por eso que el Estado, ha tenido que enfrentarse a un dilema: o atiende las crecientes necesidades de las propiedades nacionales, ó responde eficazmente a las necesidades particulares esto solo podrá

resolverse de una manera justa.

La transformación del Estado extraña por eso volver al espíritu original de la Constitución de 1917, reclama en las circunstancias actuales, internas y externas la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás: La eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los Mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados en la sociedad contemporánea.

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

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la Economía, condición indispensable para retornar una senda de crecimiento sostenido.

Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica.

Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades.

Se impulsarán así mismo, las acciones que las comunidades y el Gobierno realizan para conducir, en las zonas más desprotegidas, através del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

B) La Crisis Financiera.

La estatización de la Banca, se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos. La circunstancia externa en que se produjo fué particularmente adversa al País.

Los Países industrializados todavía no superaban la resección ocurrida a finales de la década de los setenta. El precio internacional del Petróleo cuya venta al exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado.

El Flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta. En lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit; en las finanzas públicas; éste se había financiado hasta entonces en buena medida por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, Banqueros y Gobiernos en el Mundo de una continua bonanza petrolera.

Con base en los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación de desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

La crisis financiera se prolongó durante los años ochenta y marcó al mismo tiempo, el agotamiento de una estrategia de política económica que había mostrado resultados positivos en épocas anteriores.

Motor de la actividad económica, el Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del País. Sin embargo, al ir adquiriendo compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad económica, el Estado fué reduciendo su propia capacidad de acción para atender las demandas sociales en una población creciente.

También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad.

Las condiciones económicas han variado, gracias al esfuerzo de la Nación.

Se ha avanzado en la renegociación de la deuda externa, en la repatriación de capitales, en el combate a la inflación y en la estabilización del tipo de cambio.

La inflación alcanzó una cifra del 20% en 1989 y el crecimiento ascendió al 2.9% en el mismo año. Las políticas de cambio estructural han sentado las bases para lograr un crecimiento estable, sostenido y justo. La economía se encuentra abierta a la competencia externa y el aparato productivo tiende a ser más eficiente y diversificado.

Las finanzas públicas se encuentran en un proceso de saneamiento. Los desequilibrios fiscales, financieros y de balanzas de pagos tratan de ser compatibles con las metas de estabilidad de precios y crecimiento económico. Después de más de siete años de esfuerzo, hoy se requiere consolidar los avances logrados.

C) LA SUPRESION DE SUBSIDIOS Y PRIVILEGIOS.

El objeto de suprimir subsidios y privilegios, es claro, la actual administración tiene un sin número de necesidades que cubrir, y por lo tanto no puede seguir sosteniendo subsidios, que muchas veces no cumplen con los objetivos para los que fueron creados, y si representan un gasto más para la Nación.

No obstante debido a las grandes necesidades de las clases populares, es necesario seguir manteniendo algunos subsidios para quien menos tiene, aunque muchas veces estos son insuficientes, y no están bien canalizados.

Estos subsidios son para la tortilla, el pan, la leche, y la carne.

En éste punto, debemos resaltar la labor que lleva a cabo la Conasupo, que con nuevos cambios estructurales y sistemas de distribución, garantizan que éste tipo de subsidios llegue a las personas que realmente lo necesitan.

Es claro que los únicos subsidios que se mantendrán serán únicamente aquellos que verdaderamente beneficien a las clases más desprotegidas.

D) La Selección de Actividades en que interviene el Estado.

La Constitución de 1917, ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social.

También estableció las actividades en que intervendría el Estado y serían de su propiedad exclusiva.

El artículo veintiocho aprobado en Querétaro prohibió a los monopolios y estancos, y con ello promovió la libre competencia. Pero también exceptuó expresamente las actividades en que intervendría el Estado y no serían concesionables a los particulares.

El propósito de éste artículo era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al estado. De no ser así, se lesionaría un legítimo interés general.

Actualmente el artículo veinticinco Constitucional define claramente las actividades en que intervendrá el Estado, de manera exclusiva.

Las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo IV del artículo veintiocho, obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso establezcan.

El párrafo IV del artículo veintiocho vigente afirma: "No Constituirán Monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere éste precepto: Acuñación de Moneda; Correos, Telegráfos, Radio Telegrafía y la Comunicación Vía Satélite; emisión de billetes por medio de un solo Banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; la petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión".

Es una interpretación congruente con nuestra Historia, respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva Revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva

de las convicciones populares.

Existen también materias de gran relevancia, muchas de estas ligadas a nuestra economía y que solo podrán ser prestadas exclusivamente por el Estado, estas no son parte del artículo veintiocho párrafo IV porque no han sido consideradas áreas estratégicas, éste es el caso de el servicio de Banca y Crédito con la nueva Reforma Constitucional ya que anteriormente estaba considerada como área estratégica.

Así la Reforma del artículo veintiocho que adiciona ese V párrafo, define al servicio de Banca y Crédito como una actividad muy importante para nuestra economía, pero no como una área estratégica.

E) El cambio de circunstancias históricas.

El 10. de Septiembre de 1982, durante el sexto informe de Gobierno, el entonces Presidente de la República, Lic. José López Portillo, anunció la Nacionalización de la Banca.

Allí mismo hizo duros señalamientos, en especial sobre el manejo de la Banca Concesionada, expresamente mecanizada, sin solidaridad Nacional y altamente especulativa.

En éste momento la Nacionalización de la Banca asentó el principio fundamental de soberanía, decisión correctiva, ante el riesgo de la viabilidad de nuestro proyecto Nacional. Fué un acto de fuerza Institucional frente aquellos que desde dentro y fuera presionaron, y el Estado reaccionó.

La situación social agoviada por la crisis, se había deteriorado, se demandaba un ajuste salarial urgente. En éste momento se requería de la solidaridad empresarial.

Se inició el proceso de inflación y especulación, luego de la devaluación que iba deteriorando aún más las difíciles circunstancias. Este fenómeno se concretó en una tremenda sangría: La fuga de capitales.

La Nacionalización de la Banca se anunció, y la respuesta del Pueblo de

México fué de total apoyo.

El País se sometió a un proceso de ajuste económico, tratando de ordenar las finanzas públicas y sobre todo de controlar la inflación.

El cambio de circunstancias históricas es evidente, y es justo reconocer que a casi ocho años de éste ajuste económico, la Banca Nacionalizada ha cumplido una función central en el proceso de estabilización de la Economía.

Hoy el País se encuentra en una nueva etapa, el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico ofreció resultados y fincó una plataforma para la recuperación económica.

El Lic. Carlos Salinas de Gortari ha enfrentado desde el inicio los retos: La Renegociación de la deuda externa, fortaleció los ingresos públicos mediante adecuaciones fiscales y en especial planteó la Reforma del Estado.

La iniciativa Presidencial reestablece el carácter mixto de la propiedad y gestión de la Banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales, y para modernizar el sector Bancario en beneficio de la sociedad. 5

F) La necesidad de responder a las Necesidades Populares.

Al solicitar la reprivatización de la Banca Mexicana el Presidente de la República, trata de cumplir con las necesidades de los sectores más necesitados.

Es un intento por cumplir con responsabilidad en la atención de las necesidades básicas del Pueblo Mexicano, en especial a los sectores más desprotegidos.

5. LUEBBERT GUTIERREZ OSCAR, Periódico El Financiero, (Martes 15 de Mayo, México 1990), pág. 32.

Es injusto que se tengan invertidos miles de millones de pesos en la Banca, cuando se requiere canalizar recursos para la salud, vivienda, electricidad, y educación.

El Gobierno tiene los instrumentos para manejar y controlar la Banca, y no necesariamente tiene que ser su propietario para controlarlo.

La responsabilidad del Estado Moderno es atender las necesidades de la Población, y no ser propietario de los Bienes, y éste principio explica la iniciativa de reprivatizar la Banca en México.

La Banca requiere de cuantiosas inversiones, lo que obligaría al Gobierno a invertir en capitales con los que no se cuenta.

La venta de activos bancarios permitirá al Gobierno de México proporcionar al Estado los recursos para atender las necesidades, sin que el Gobierno pierda la capacidad de vigilancia en el manejo de los recursos. 6

Estos recursos permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la Deuda Interna consolidar la recuperación económica, abrir los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de educación, se impulsarán las acciones de las comunidades para construir en las zonas más desprotegidas.

El programa Nacional de Solidaridad fortalecerá la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación centros de salud e instalaciones deportivas. 7

3. LA REFORMA DEL ESTADO.

La Reforma del Estado, entraña volver al espíritu original de la Constitución de 1917 reclama, en las circunstancias actuales, internas y

6. PETRICIOLI GUSTAVO, Periódico El Financiero, (Viernes 4 de Mayo, México 1990), pág. 4

7. INICIATIVA PRESIDENCIAL, Periódico El Universal, (Jueves 3 de Mayo, México 1990), pág. 13

externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás, la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los Mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de educación, salud, vivienda y servicios, de los más necesitados, el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La Reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a las realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza.

Frente a los cambios en México y el Mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado, requiere una más selectiva propiedad estatal y una amplia participación en la sociedad.

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

Se propone entonces como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y su intervención directa. 8

El Gobierno Federal conciente de que el sistema Mexicano debe modernizarse, ha contemplado de manera importante la internacionalización de nuestros mercados como una manera que deberá fortalecer la economía nacional, sin embargo, es evidente que el propio sector público está conciente de que la internacionalización de nuestro sistema tiene que estar sustentada en unos cimientos que soporten la embestida de los agentes económicos internacionales, los cuales están acostumbrados a competir bajo cualquier circunstancia.

La decisión de reprivatizar la Banca fué muy aplaudida por el sector

privado, ya que consideran que a ésta Reforma del Estado se debe asociar la recuperación completa de la confianza empresarial, lo que promoverá en México el ingreso de capitales extranjeros en las áreas de la Industria, el Comercio y los servicios.

Esto lógicamente generará nuevos empleos pues en un País con cerca de ochenta y cuatro millones de habitantes y una Población económicamente activa de apenas el 20% requiere superar sus graves problemas sociales y económicos.

El poder crear cinco millones de nuevos puestos de trabajo, implica el funcionamiento de cerca de un millón de pequeñas empresas que pudieran ocupar a cinco personas en promedio: Estas pequeñas empresas serían las que en gran parte pueden ir resolviendo el grave problema de la población que tenemos desocupada; las medianas y grandes empresas deberán también crecer para que su alrededor se desarrollen pequeñas empresas.

La disminución de las tasas de interés de los cetes como un síntoma positivo es un reflejo de mejores condiciones para estimular la inversión y moderar la tendencia por la cual algunas empresas recurren a la especulación con las altas tasas. 9

Dentro de ésta Reforma del Estado, tiene una labor muy importante El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento económico, que tuvo su inicio el 15 de Diciembre de 1987 resulta sorprendente la vigencia del Paacto así como los resultados que se han obtenido en México con relación a acuerdos similares firmados en otros Países, sobre todo en América Latina.

En Argentina y Brasil, acuerdos semejantes no lograron los resultados esperados y tuvieron que suspenderse en forma abrupta, dejando la economía de esas naciones en peores condiciones de las que se encontraban antes de los acuerdos de concertación económica.

En nuestro País varias son las razones que han permitido mantener el interés de los diversos sectores en ratificar el pacto, destacando la

9. ORTEGA GOMEZ, Periódico La Jornada, (Sábado 12 de Mayo, México 1990), pág. 20

flexibilidad, capacidad de concertación y convencimiento como se ha implementado, así como los resultados positivos que se han logrado en éste período de concertación.

Durante estos veintinueve meses el País ha logrado modificar ciertos indicadores economicos en forma muy positiva.

La inflación que en 1987 fué del 159.2% disminuyó a 19.7% al año pasado y deberá ser inferior al 24% durante éste año.

El desarrollo económico que durante 1986 fué de menos de 3.6% logró durante 1989 un crecimiento del 2.9% y se espera un crecimiento similar para 1990.

Otros indicadores economicos como la formación bruta de capital, el consumo y el crecimiento de ciertos sectores a pasado de cifras negativas y crecimiento mínimos a niveles que pueden mostrar cierto optimismo.

Sin embargo, la evolución del pacto no puede concretarse solo a aspectos macroeconomicos del desarrollo de la economía en lo general, sino que deberá analizarse sobre todo como ha evolucionado el nivel de vida de la población.

No hay duda de que el pacto a sido un instrumento efectivo para salir de la inestabilidad económica en que nos encontrabamos en 1987. No hay duda que a sido también un instrumento que a permitido recuperar la confianza en el desarrollo futuro del País y en la capacidad del Gobierno para conducir la economía.

Uno de los aciertos que a permitido que el pacto perdure a sido su flexibilidad para adecuar los precios con base en los aumentos de costos, esto se ha llevado a cabo con la suficiente disposición con el sector privado para evitar la escasez de productos.

El propio Estado a adecuado el costo de sus servicios para evitar un estrangulamiento de las finanzas públicas.

En la firma del último acuerdo que se llevó a cabo el 27 de Mayo de 1990

se inicia una nueva etapa del pacto y se espera obtener mejores resultados que los anteriores. 10

Por último dentro de ésta Reforma del Estado y la liberación del sistema financiero Mexicano se están proponiendo algunas alianzas estratégicas de inversión entre Bancos Japoneses y Mexicanos, también se está proponiendo crear una zona libre Bancaria y Comercial que sustituye a Hong Kong.

Esta fué la propuesta que hizo aquí el Secretario Técnico de la Comisión para la planeación del desarrollo tecnológico y científico de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Fausto Alzatti quien además indicó que sería muy favorable reestablecer el sistema de cuentas en dolares porque, bien reguladas y con reglas claras de operación pueden facilitar las transacciones y reducir el costo de estas de ciertas operaciones del Comercio Internacional.

Paralelamente a estas propuestas éste Funcionario manifestó la necesidad de apoyar el desarrollo de ciudades medias en algunos Puertos Mexicanos con vocación Industrial y Exportadora.

Especificó que en el litoral del Pacífico sobresalen puertos como Guaymas, Topolobampo, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, que podrían entrelazarse con Coatzacoalcos mediante una vía ferrea moderna que comunique ambos Océanos. 11

No cabe duda que todas estas propuestas son interesantes y que indudablemente traerían un beneficio positivo para México no obstante, deberán ser analizadas y si en su momento consideran que son viables pueden incrustarse a ésta nueva Reforma Estatal cuyo principal objeto es atender las demandas de quienes más necesitan.

10. SODI DE LA TIJERA DEMETRIO, Periódico La Jornada (Sábado 2 de Junio, México 1990), pág. 15

11. ALZATTI FAUSTO, Periódico Uno más Uno, (Domingo 13 de Mayo, México 1990), pág. 17

4.- LA UNIDAD DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Una de las decisiones más importantes que tomó el Presidente Lic. Miguel De la Madrid durante su Administración fué la de Política Económica en donde destacan el contexto de la Modernización de la Estructura económica del País, y el fortalecimiento de la capacidad Rectora del Estado, y es ésta precisamente la que se relaciona directamente con el proceso de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal.

Este proceso, emana de las directrices contenidas en el Plan de Desarrollo, por medio de las cuales se definieron las Políticas Generales que normarían la gestión, de la Administración, antes mencionada, en Materia de Empresa Pública.

Posteriormente, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, precisó con mayor amplitud y profundidad los alcances de éste proceso, apuntando a lo largo de los diferentes sectores y al interior de las diversas ramas de la economía, aquellas áreas en las que la participación directa del Estado resulta fundamental para el logro de los objetivos Nacionales.

Si bién la flexibilidad exhibida en la creación de Empresas Públicas resultó un elemento importante en su contribución como instrumento de Política Pública, existía un desequilibrio entre dicha flexibilidad y la factibilidad para su desincorporación del sector paraestatal una vez cumplidos los objetivos para que fueron creadas.

Este desequilibrio aunado al acelerado crecimiento que en determinadas épocas tuvo ésta parte de la Administración Pública, redundaron en situaciones adversas que limitaban su propio desarrollo.

Es así como a finales de 1982 la Administración Pública paraestatal demandaba el cambio estructural que permitiera racionalizar la presencia del Estado en las actividades económicas, fortaleciendo su Rectoría al eliminar lo accesorio y concentrar su actividad en lo fundamental y necesario; consolidando la situación de las Empresas en las que el Estado debe permanecer; ampliando el marco de una economía mixta de mercado, la

participación de las iniciativas social, privada y pública en su contribución al logro de los objetivos Nacionales.

En resumen, se precisan áreas estratégicas, áreas de concurrencia prioritaria y áreas de concurrencia complementaria y se enfatiza la necesidad de sanear y modernizar el sector paraestatal para que, en el marco del régimen de economía mixta, se promueva un estado que no sea más grande sino más fuerte y eficiente.

Estos lineamientos generales sirvieron de base para que el Estado analizara con profundidad los sectores en los que era necesaria o conveniente su participación, determinando aquellos en los que debería de saborear programas de desincorporación a través de los diferentes mecanismos; fusión, liquidación, extinción, transferencia o venta.

El proceso tuvo diferentes fases, la primera de ellas determinó áreas y sectores que no eran recomendables para la participación directa del Estado o que su intervención en Empresas anteriormente privadas había sido con el objeto de sostener la Planta Productiva y el Empleo, en estas circunstancias, se identificaron sectores y Empresas en los que era evidente que la presencia del Estado no resultaba necesaria, tal es el caso de los Restaurantes y Fábricas de Productos tales como refrescos, bicicletas, artículos del hogar, etc.

Las siguientes fases del proceso para ahondar en el análisis y selección de las entidades a desincorporar, se relacionen también con eventos y situaciones de carácter económico que han requerido profundizar en las decisiones, crisis en los precios internacionales del petróleo, desequilibrio de las finanzas públicas apertura comercial y finalmente al pacto de solidaridad económica concertado con los sectores social y privado.

En este contexto, es posible asegurar que el proceso de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal tiene como objeto fundamental, reafirmar la capacidad Rectora del Estado, la decisión Política y Económica para su instrumentación fué claramente establecida y ha sido un evento gradual y sistemático, cuya velocidad y profundidad se ha visto matizada por las

grandes cuestiones Nacionales, de donde se han dado sus implicaciones posibilidades y la propia realidad de su instrumentación.

Como parte del proceso de reestructuración del sector paraestatal iniciado en 1983, el Lic. Carlos Salinas de Gortari continua promoviendo acciones tendientes a concentrar la participación directa del Estado en los sectores estrategicos y en aquellos considerados como prioritarios o fundamentales para el desarrollo, retirandose de aquellas áreas no esenciales para el ejercicio de la Rectoría Económica que le confiere el artículo veintiocho Constitucional.

En este proceso de reestructuración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, crea la unidad de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal y entra en funciones a partir de Enero de 1990 y su función principal como su nombre lo dice, es la de desincorporar vía enajenación, aquellas Empresas no estrategicas ni prioritarias. Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina, supervisa y ejecuta la venta de Empresas con participación Estatal.

De esta manera las acciones de desincorporación de Empresas mediante el procedimiento de venta que lleva a cabo el Gobierno Federal hasta Octubre de 1989 el Balance es el siguiente.

En veintiocho de las noventa y cuatro Empresas incluídas en dicho proceso, éste ya se había concluído. Así mismo el avance en otras diecinueve deja ver la posibilidad de que su formalización se daría en corto plazo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público explicó que la mayoría de las citadas Empresas, setenta y ocho, se recibieron de la Administración anterior al no quedar concluído el proceso de enajenación, mientras que las restantes dieciséis se incorporaron a dicho proceso recientemente.

La Dependencia indicó también que había sido necesario revisar y redefinir las bases de enajenación de algunas de las Empresas con el fin de garantizar el mayor beneficio para el Gobierno Federal. En nueve casos, señaló, se procedió a anular la autorización de venta o a rechazar las ofertas dado que no cumplían con el requisito mencionado.

Así mismo, el análisis realizado por una coordinadora de sector y el acuerdo de la comisión Intersecretarial, Gasto-Financiamiento llegó a la decisión de transferir del proceso de venta al de liquidación, a las Empresas Celulosa del Pacífico, S. A. y Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S. A. de C. V.

Cabe mencionar que dentro del Grupo de Empresas en venta, hay tres que se consideraban concluidos al mes de Noviembre de 1988 y que fueron cancelados posteriormente. Actualmente han quedado incorporadas nuevamente al proceso de enajenación.

A partir del 5 de Octubre de 1989, la presente Administración tiene bajo su responsabilidad la venta de sesenta y seis Empresas. El nivel de avance en el proceso de enajenación es el siguiente.

En definición de estrategia de venta, 48; Perfil, 1; Prospecto, 7; Evaluación Técnico-Financiera, 4; Análisis de Ofertas, 6, y Resolución de Venta, 1.

A todas estas Empresas se unirá la actividad Bancaria, ya que con el restablecimiento del régimen mixto en la Banca entra en el proceso de desincorporación y con esto se reafirma el fortalecimiento de la economía en nuestro País.

CONCLUSIONES

La Rectoría Económica del Estado, es el medio por el cual el Estado promueve, induce y orienta las estrategias económicas hacia los objetivos de desarrollo.

El objetivo de la Rectoría Económica es pieza fundamental para la Economía del País.

El fundamento Constitucional de ésta importante actividad, lo encontramos en los artículos veinticinco, veintiseis, veintisiete, veintiocho, y sesenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servicios públicos, son creados básicamente, para cubrir las necesidades colectivas básicas, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público.

Los servicios públicos, pueden ser prestados por el Estado o por los Particulares mediante la figura de la concesión.

Dentro de éste contexto económico, es pertinente mencionar a la actividad Bancaria, ya que es precisamente por éste medio que se canalizan los créditos, el ahorro público, la liquidéz bancaria, étc.

El servicio público de Banca y Crédito, sea prestado por los Particulares o por el Estado, siempre será un soporte muy importante para la economía Nacional.

El marco Jurídico de la actividad Bancaria en México ha sufrido diversas modificaciones y se a adecuado a las circunstancias del País.

Debido a las necesidades del País, se hace necesario reestablecer el régimen mixto, en la prestación del servicio de Banca y Crédito.

La urgencia de satisfacer las demandas básicas de la Población, es la causa principal que origina éste cambio de régimen.

El Estado controlará la Banca por medio de la Comisión Nacional Bancaria, a través de la Banca de Desarrollo y de los Bancos Comerciales que conserve.

Con la Banca de Desarrollo se asegura, la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía, que el Estado considera estratégicos para el Desarrollo del País.

El Gobierno Federal al desincorporar la actividad Bancaria, del Estado, no está renunciando a la Rectoría Económica, ni a su participación directa en la Actividad Financiera.

La Banca Privatizada, promoverá el Desarrollo Nacional y la competitividad de la Economía Mexicana en su conjunto.

Se hace necesaria una Reforma del Estado, en donde se atiendan responsabilidades básicas y se seleccionen adecuadamente.

El Estado se propone, conducir, promover y regular, en función del interés general la libre actividad de los Particulares y su intervención directa.

El proceso de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal, tiene como objeto fundamental, el reafirmar la capacidad Reactora del Estado.

A partir de Enero de 1990 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público crea la Unidad de desincorporación de Empresas del Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL - DERECHO BANCARIO, EDITORIAL PORRUA, 3a. EDICION, MEXICO 1986.

ACOSTA ROMERO MIGUEL - LA BANCA MULTIPLE, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1986.

ACOSTA ROMERO MIGUEL - SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1989.

ACOSTA ROMERO MIGUEL - TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO, OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988.

BORJA MARTINEZ FRANCISCO - LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985.

CASTILLO JUAN - EL CREDITO PUBLICO EN MEXICO, EDITORIAL HERRERO, MEXICO 1964.

DANTON RODRIGUEZ LUIS - EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, TOMO VI, MEXICO 1988.

A. DUNBAR - THE THEORY AN HISTORY OF BAN KING, 1ST EDITION, NEW YORK 1929.

FRAGA GABINO - DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA UNDECIMA EDICION, MEXICO 1966.

GARRIGUEZ JOAQUIN - CONTRATOS BANCARIOS, PRIMERA EDICION, MADRID 1958.

GIL VALDIVIA GERARDO - REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, MEXICO 1986.

KOCH ANDREW - EL CREDITO EN EL DERECHO, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, PRIMERA EDICION, MADRID 1958.

LEXIS WILHEM - EL CREDITO Y LA BANCA, EDITORIAL LABOR, PRIMERA EDICION, BARCELONA 1928.

NORIEGA CANTU ALFONSO - LA RECTORIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL Y LA CONSTITUCION, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988.

PALACIOS LUNA MANUEL - EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1988.

PASQUEALE D' ANGELO - TRATADO DE TECNICA BANCARIA, SEXTA EDICION MILANO DOTTOR FRANCESCO VALLARDI 1954.

RANGEL COUTO HUGO - EL DERECHO ECONOMICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.

REYES HEROLES FEDERICO - LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN - DERECHO BANCARIO, EDITORIAL PORRUA, TERCERA EDICION, MEXICO 1973.

SALINAS DE GORTARI CARLOS - LA CONSTITUCION MEXICANA RECTORIA DEL ESTADO Y ECONOMIA MIXTA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985.

SERRA ROJAS ANDRES - DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, OCTAVA EDICION, MEXICO 1987.

SERRA ROJAS ANDRES - DERECHO ECONOMICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1981.

WITKER V. JORGE - DERECHO ECONOMICO, COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS, MEXICO 1985.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA - DECIMO NOVENA EDICION, MADRID 1970.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDICION, MEXICO 1988.

THE MIT. DICTIONARY OF MODERN ECONOMICS - THE MIT PREES, THIR EDITION CAMBRIDGE MASSACHUSETTS 1986.

ENCICLOPEDIA JURIDICO ESPAÑOLA - VOLUMEN III, EDITOR FRANCISCO SEIX, BARCELONA 1910.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DE 1917

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO. 18 DE JULIO DE 1990

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1989

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 18 DE JULIO DE 1990.

PERIODICO EL UNIVERSAL. 3 DE MAYO DE 1990.

PERIODICO EXCELSIOR. 11, 13, 20 DE MAYO DE 1990.

PERIODICO UNO MAS UNO. 13, Y 18 DE MAYO DE 1990.

PERIODICO EL FINANCIERO. 4 Y 15 DE MAYO DE 1990.

PERIODICO LA JORNADA. 12 DE MAYO, Y 2 DE JUNIO DE 1990.

BANAMEX - EXAMEN DE LA SITUACION ECONOMICA DE MEXICO - VOLUMEN LXVI, NUMERO 776, MEXICO 1990.

FE DE ERRATAS

En la pág.		dice:	décimonovena	debe decir:	décimonovena		
"	"	20	"	continua	"	"	continua
"	"	22	"	a través	"	"	a través
"	"	22	"	creada	"	"	creadas
"	"	22	"	cuándo	"	"	cuando
"	"	22	"	exigen	"	"	exigen
"	"	23	"	Policia	"	"	Policia
"	23 Y 24	"	conseción	"	"	"	concesión
"	23 Y 24	"	cuál	"	"	"	cual