

216
205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

CRISIS ECONOMICA Y REESTRUCTURACION DE LA CARTERA VENCIDA, DEL SISTEMA DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO CONCESIONADO, ANTE LA POLITICA ECONOMICA GUBERNAMENTAL (1995-2000).

*(Caso concreto: La necesidad juridica de aplicar,
a los créditos arrendatarios, las Unidades de
Inversión, en el marco del cometido
financiero federal)*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

Omar Antonio MARTINEZ AREVALO

ASESOR: Lic. Rogelio E. RODRIGUEZ ALBORES



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El H. **Sinodo-Revisor** designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Licenciados en Derecho :

Presidente : Lic. Nora Yolanda MOLINA-RAYGOSA.

Vocal : Lic. Rogelio E. RODRÍGUEZ-ALBORES.

Secretario : Lic. Ricardo F. GALLART de la TORRE.

Suplente : Lic. Francisco PÉREZ-HERNÁNDEZ.

Suplente : Lic. Javier SIFUENTES-SOLÍS.

Y fue defendida públicamente en examen profesional, el día de junio de 1996, en la UNAM/ENEP "Acatlán", ante el Jurado que se integró con los CC Licenciados:

Presidente : .

Vocal : .

Secretario : .

*CRISIS ECONÓMICA Y REESTRUCTURACIÓN DE LA CARTERA
VENCIDA, DEL SISTEMA DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO
CONCESIONADO, ANTE LA POLÍTICA ECONÓMICA
GUBERNAMENTAL (1995-2000).*

*(Caso concreto: La necesidad jurídica de aplicar, a los créditos
arrendatarios, las Unidades de Inversión, en el marco del
cometido financiero federal)*

GRACIAS A LA NOBLEZA DESINTERESADA DEL PUEBLO

MEXICANO:

Sustento de las Universidades Públicas y dadora de oportunidades para aquellos que anhelan servirlo. La enseñanza de estudios superiores, me ha brindado la oportunidad de servirlo mejor.

A LA U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán" :

¡Gracias por la oportunidad de ubicarme en la Ciencia del Derecho!

¡Con orgullo siempre le recordaré y pondré en alto su nombre!

AL AMIGO Y MAESTRO:

Mi más profundo agradecimiento al director de esta modesta investigación, producto de su paciencia, experiencia y conocimientos profundos en la Ciencias administrativas y del Derecho Administrativo.

¡Mil Gracias!

A LOS MIEMBROS DEL SÍNODO.

Mi profundo agradecimiento por su paciencia, comprensión y opiniones para
el perfeccionamiento de este trabajo.

A MIS MAESTROS:

Por haberme transmitido desinteresadamente sus enseñanzas, con honradez y
lealtad a México.

¡nunca los olvidaré! .

En especial a los :

Lic. ALTAMIRANO-VELÁZQUEZ Rafael.

Lic CAMACHO-MORALES Leoncio.

Lic. DIEZ-QUINTANA Antonio.

Lic. DUEÑAS-GARCÉS Alicia.

Lic. HERNÁNDEZ-VALENCIA Magdalena.

Lic. IBARRA-GIL, Rafael.

Lic. MALDONADO-RODEA Isidro.

Lic. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN José Antonio.

Lic. MUÑOZ-ARCOS Alvaro.

Lic. NÚÑEZ-CASTAÑEDA José.

Lic. PÉREZ-HERNÁNDEZ Francisco.

Lic. RODRÍGUEZ-ALBORES Rogelio E.

Lic. SAPIÑA-RENARD Manuel. +

Lic. SIFUENTES-SOLÍS Javier.

Lic. ZAVALA-PÉREZ Ricardo.

A MI MADRE :

Que este pequeño trabajo sea la cristalización y premio a tus esfuerzos y desvelos, para proporcionarme los elementos indispensables para luchar en la vida, la cual te debo y valoraré en el presente y en los momentos futuros más importantes de mi vida.

¡ No hay precio para pagar tu amor y entrega a mi persona !

A MI PADRE :

Un muy profundo agradecimiento por toda la ayuda y apoyo proporcionados tanto en mi niñez, adolescencia, madurez como en mi desarrollo profesional.

A MI HERMANO :

Te agradezco tu ayuda y comprensión en los momentos importantes de nuestras vidas, y que este trabajo sea una muestra de cariño para DAYNA FERNANDA, que representa un símbolo de unión fraternal.

A MI ESPOSA :

De igual forma con el presente, te manifiesto agradecimiento sincero por el apoyo y comprensión incondicionales, que ayudaron a terminar mis estudios profesionales; espero lo mismo de ti.

Y EN FORMA MUY ESPECIAL :**A TI .**

Fruto de la unión, a quien hemos esperado tu llegada con amor, estímulo de búsqueda incansable a mi superación cotidiana, y con el deseo vehemente de tu llegada de tu estado natural de gestación.

SE BIENVENIDO.

AL LIC. ALBERTO CASTAÑON GUERRERO :

Un especial agradecimiento al tío Alberto por haberme dado la oportunidad de conocer en la II. Institución de Arrendadora Bancomer, el sistema del arrendamiento financiero, lo cual provocó la inquietud para el desarrollo de esta investigación profesional, así como su ayuda para el cultivo de mi acervo práctico y teórico.

A ARRENDADORA BANCOMER:

Por brindarme la oportunidad laboral, y en cuyo seno se han ido forjando las inquietudes de mi desarrollo profesional, delineado en el contexto de las finanzas de nuestro país.

SUMARIO GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO

Principios constitucionales rectores de la intervención del
Estado mexicano en la economía.

CAPÍTULO SEGUNDO

El sistema financiero mexicano y los cometidos del poder público

CAPÍTULO TERCERO

Los principios fundamentales de la paraestatalidad federal mexicana y su
proyección hacia el sector social y privado.

CAPÍTULO CUARTO

La reestructuración de la cartera vencida en el Sistema de Arrendamiento
Financiero concesionado y la política económica gubernamental de
1995-2000.

CAPÍTULO QUINTO

Reestructuración de la cartera vencida en Unidades de Inversión, en el Sistema
Nacional de las Arrendadoras Financieras.
(necesidad política y jurídico-económica de su adecuación al arrendamiento financiero).

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la inquietud de conocer a **grosso modo** el sistema financiero mexicano, aunado a la crisis económica iniciada con el "error de diciembre" de 1994, en donde tanto las instituciones financieras oficiales como auxiliares se vieron "afectadas" económicamente, esto debido a la política económica del sexenio 1988-94.

Dicha inquietud corre paralela a la búsqueda de soluciones económicas y políticas que ayuden a entender el por qué de la intervención del Estado por conducto de su globalizadora Hacienda y Crédito Público en su lucha por salvar a la planta productiva inherente a los sectores económicos constitucionales, a través de esquemas de la "reestructuración de créditos".

Si bien es cierto que la actividad del Poder Público se revierte como rector de la economía nacional, en todas aquellas actividades que representan ingresos dinerarios al erario público, también es cierto que toda la gente que produce o que consume, ha sido afectada en su patrimonio en cuanto a que los ingresos de la economía doméstica se han reducido, sea por despidos en el

trabajo, la caída del consumo, la devaluación de nuestra moneda ante el dólar, entre otras causas.

Por otro lado, en el sexenio de 1988-1994, se nos hizo creer en el “segundo milagro mexicano” a tal grado que las Instituciones crediticias, facilitaron la obtención de préstamos, fueran por conducto de créditos sobre bienes (inmuebles o muebles), consumo o bienes y servicios. En este sentido los “acreedores” no se imaginaron que de la noche a la mañana su patrimonio, incluso el familiar, se halla aún en peligro por la forma en que los intereses se acrecentaron, reflejándose así una crisis en los sistemas de cobranza y el de la cartera vencida, que quierase o no se refleje en la economía nacional.

Por lo anterior, en este modesto trabajo abordaremos en el **Capítulo Primero**, los principios constitucionales y rectores de la intervención del Estado mexicano en la economía como gran tema, en el cual se indicarán algunos aspectos evolutivos de las facultades constitucionales del poder público en materia económica desde el año de 1917 hasta el de 1988, marcando la importancia del artículo 27 constitucional como columna vertebral de la propiedad nacional, sobre el cual se ha justificado la intervención estatal

en la economía de nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, algunas veces aguda, otras de menor intensidad, y la cual ha servido de parámetro para el crecimiento de la paraestatalidad en el desarrollo económico de la post-guerra, y sin omitir la crisis económica derivada de la deuda externa y que tuvo que renegociarse en 1988, bajo el principio de la Rectoría Económica del Estado, como imperativo constitucional, y en relación a los criterios de responsabilidad social de los tres sectores constitucionales que marcan a nuestro régimen de economía mixta.

Siguiendo el contenido de este trabajo, en el Capítulo Segundo se vislumbra el sistema financiero mexicano a la luz de los cometidos del poder público, en especial, el esencial que corresponde a la actividad financiera estatal, deslindando conceptualmente algunas categorías con rango constitucional y económico-administrativas tales como el de las áreas estratégicas y prioritarias, consideradas de importancia total y presupuesto de la actuación financiera del poder público y del desarrollo nacional según los principios de la economía mixta; del Sistema Nacional de Planeación estructurado funcionalmente al Plan Nacional de Desarrollo y su influencia hacia los sectores social y privado.

En el Capítulo Tercero, se da el panorama respecto de los principios fundamentales de la paraestatalidad federal mexicana y su proyección hacia los sectores social y privado, que implica la descripción normativa y doctrinal de las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal, entre ellas, la Sectorización administrativa y la Globalización administrativa paralelo a sus características con la visión restringida de los organismos públicos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritarias y de los Fideicomisos Públicos, pero enfatizando respecto del sector financiero paraestatal, sea en la prestación directa de tareas estatales o de la indirecta por la vía de los actos concesionantes del Poder Público en colaboración con los particulares.

Finalmente y motivo de este trabajo de investigación, plasmamos en el Capítulo Cuarto y último, la reestructuración de la cartera vencida en el Sistema de Arrendamiento Financiero concesionado y la política económica gubernamental en el período 1995-1996, respecto de proponer la aplicación de las Unidades de Inversión en la reestructuración de los créditos otorgados a los usuarios del servicio público del arrendamiento financiero, para lo cual se

elabora un análisis de las justificaciones de la política económica gubernamental ante la reciente crisis económica y su influencia en el Sistema Nacional Financiero mexicano y la reestructuración de la cartera vencida, lo que ha originado una intervención estatal aguda en el campo de las finanzas públicas.

Complementariamente se analiza también la justificación orgánica y funcional del Sistema financiero mexicano, bajo las reglas del funcionamiento accionario en el mercado financiero que realizan las Organizaciones Auxiliares de Crédito, en este caso, el de las arrendadoras financieras, así como el brindar desde el punto de vista amplio y legal las modalidades de las Instituciones de Crédito tales como: La Banca Múltiple, La Banca de Desarrollo, a las Organizaciones Auxiliares de Crédito en cuanto a sus requisitos, sus operaciones, sus características, su clasificación y objeto; sin omitir el estudio que marca el antecedente y la importancia de los Títulos de Crédito y de los títulos-valor, no sólo atípicos, como producto de la ejecución del cometido esencial de la emisión de valores gubernamentales.

CAPÍTULO PRIMERO

Principios constitucionales rectores de la intervención del Estado mexicano en la economía.

Sumario

1.A) Evolución de las facultades constitucionales del poder público en materia económica hasta 1988. 2.a) El artículo 27 Constitucional, columna vertebral de la propiedad originaria nacional. 3.b) La intervención en la economía del Estado Democrático y Social de Derecho en México (1917-1988). 4.aa) El sexenio de 1934-1940 como reflejo de una ampliada intervención estatal económica. 5.bb) La estrategia del Plan Sexenal y la planeación económica. 6.cc) La intervención económica del Estado (1940-1954). 7.dd) El crecimiento de la paraestatalidad en el desarrollo económico de la post-guerra. 8.ee) La crisis económica derivada de la deuda externa (1970-1988). **9.B) La Rectoría Económica del Estado, como imperativo constitucional.** 10.a) Constitucionalidad de la rectoría económica estatal. 11.b) El criterio constitucional de la economía mixta en México.

I.A.- Evolución de las facultades constitucionales del Poder Público en materia económica hasta 1988.

La Constitución Política, establece una nueva organización jurídica del Estado mexicano, ampliando las facultades al Poder Público para estructurar o reestructurarse a sí mismo, independientemente de que estableció los parámetros para la defensa del interés particular y el interés público. Así la Constitución del 1917 significa superar al liberalismo de corte individualista y abstencionista, para que surja el Estado intervencionista.

El maestro GUERRERO-OROZCO (¹) explica lo siguiente: “ El proyecto de desarrollo capitalista mexicano, fue radicalmente distinto del modelo europeo y estadounidense, pues el actor principal no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fué

(¹) GUERRERO-OROZCO, Omar. *El Estado y la Administración pública en México*, I.N.A.P. México, 1989, p.224.

*I.A.- Evolución de las facultades constitucionales del Poder
Público en materia económica hasta 1988.*

La Constitución Política, establece una nueva organización jurídica del Estado mexicano, ampliando las facultades al Poder Público para estructurar o reestructurarse a sí mismo, independientemente de que estableció los parámetros para la defensa del interés particular y el interés público. Así la Constitución del 1917 significa superar al liberalismo de corte individualista y abstencionista, para que surja el Estado intervencionista.

El maestro GUERRERO-OROZCO (¹) explica lo siguiente: “ El proyecto de desarrollo capitalista mexicano, fue radicalmente distinto del modelo europeo y estadounidense, pues el actor principal no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fué

(¹) GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado y la Administración pública en México*, I.N.A.P. México, 1989, p.224.

el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna". La intervención estatal en la economía en el texto constitucional de 1917 quedó incrustada, y la moderna concepción de los cometidos del poder público (²) amplió las áreas referidas a la economía que se reservaba el Estado para garantizar el control de la soberanía nacional sobre los recursos naturales citados en el artículo 27 constitucional, además de asegurar el acceso de los campesinos a la tierra y proteger los derechos laborales de los trabajadores.

Así, el Estado mexicano adquiere la calidad de Estado intervencionista, asumiendo las nuevas facultades de dirigir, estimular y limitar las actividades sociales y económicas marcadas por los criterios de justicia social para el bienestar y beneficio colectivo a todos los habitantes, para erradicar la marginación económica que conlleva pobreza extrema.

(²) CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *(Dirección), Introducción al Derecho Administrativo I*, Porrúa, México, 1994, pp.55 a 63, en donde establece que "...en el marco del Estado democrático y social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917... llamamos cometidos esenciales a las tareas estratégicas concretas, ...insusceptibles de toda concesión a los particulares "; así como en el "Estudio preliminar" a la obra de GUERRERO-OROZCO, Omar, *La teoría de la administración pública*. Edit.Harla, México, 1986; y *Revista de la Facultad de Derecho, UNAM*, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", enero-junio, de 1987, t.LXXXVII, números 151, 152 y 153.

Por ello es como el Poder Público se torna activo en la promoción del desarrollo económico, paralelo a la efectuada con los empresarios nacionales (sector privado): en este sentir, el Constituyente de Querétaro sentó las bases constitucionales que justifican y legitiman la intervención en la economía, lo que desborda el simple criterio del Estado de Derecho, dando paso al Estado social de Derecho (³), cuya máxima expresión se halla en el actual artículo 27 constitucional que le da a la propiedad una función social.

2.a.- El artículo 27 Constitucional, columna vertebral de la propiedad originaria nacional.

La Revolución armada de 1910, representó un cambio profundo de la mentalidad feudal que sobre la tierra se tenía, es a partir del reparto de ésta entre los campesinos, que se inició en 1915 y que se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1917, quedando a nivel constitucional que la propiedad "...corresponde originariamente a la nación..." y que ésta, "... tiene el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada e imponerle las

(³) SAYEG-HELÚ, Jorge, *México Democracia Social*, UNAM, México, 1981, p. 39.

modalidades que dicte el interés público...”. Se facultó al Poder Público en calidad de representante de la nación, para administrar la propiedad de tierras, aguas, minerales, yacimientos, salinas, carburos del subsuelo y todos los elementos naturales susceptibles de apropiación que permitieran efectuar la “...distribución equitativa de la riqueza nacional...”.

CHÁVEZ-PADRÓN (⁴) al estudiar la propiedad en su función social expresa: “...de los cambios jurídicos que trajo consigo la Revolución Mexicana; sobresale principalmente el nuevo concepto de la propiedad como función social... y explica en el artículo 27 constitucional el régimen de economía mixta de nuestro país y la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos, mineros y productos alimenticios básicos”.

Así y bajo la idea de que este principio jurídico-constitucional de la propiedad originaria de la Nación, es el elemento socio-económico que permite establecer la estructura del Estado intervencionista mexicano que supera los

(⁴) CHÁVEZ-PADRÓN, Martha, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p.88.

clásicos moldes del Estado liberal. al proclamar la importancia y preeminencia del interés colectivo por encima del interés particular, en beneficio de la propiedad rural (comunal, ejidal, y pequeña propiedad en sus diversas modalidades) haciendo depender a la propiedad privada de la social y pública. En los años noventas estos principios empero se han reformado (⁵), o para dar paso a los principios del liberalismo clásico (⁶) en base a la "modernidad". Los teóricos neoliberales consideran que los ideales pretendidos por toda reforma agraria no tienen ningún significado en u economía de mercado (⁷), porque la propiedad de la tierra constituye sólo un activo más de la producción.

(⁵) *Cfr. las reformas publicadas en el D.O.F., del 6 de enero y 16 de febrero del año de 1992, respecto del artículo 27, y su ley reglamentaria.*

(⁶) *KRIEGER, Emilio, En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Grijalbo, México, 1994, pp. 211 a 214, en el sentido de "... que la Constitución de 1917 fué la primera en el mundo que en sus normas acogió principios de justicia social fundados en un sentido social de la economía... Se postuló que la propiedad privada y la acción de la empresa privada eran pivotes del desarrollo...". Esto implica expresar en algún sentido que la empresa privada y pública han tenido que cohabitar para que conjuntamente se logre una distribución más equitativa de la riqueza, con la creación de entidades de Derecho público y mixto, en función de lograr el bienestar de la comunidad. A este respecto, se ha de enfatizar que se han argumentado fuertes críticas al Gobierno del presidente Zedillo, por ser parte de un equipo que sometió a la economía mexicana a fuertes presiones del extranjero, como parte de una política mundial en la línea del liberalismo contemporáneo.*

(⁷) *Cfr. en GUILLÉN-ROMO, Héctor, El consenso de Washington en México, Rev. Investigación Económica, núm. 207, UNAM, México, 1994, p.39.*

3.b.- La intervención en la economía del Estado Democrático y Social de Derecho en México (1917-1988).

Terminada la Revolución armada de 1910, la nación mexicana se hallaba en franca destrucción tanto en sus bases económicas como políticas, lo que dificultó la creación de un ideario renovado en lo político, social y económico, que permitiera contemplar con bases normativas, a un Estado con un ejecutivo fuerte y centralizado que creara las condiciones mínimas para el reestablecimiento de las actividades inherentes a una comunidad organizada, iniciando la reestructuración económica, y la pacificación del país, que influirían en la estabilidad del sistema político; se delincó por tanto la promesa de un nuevo pacto, con políticas que estimularan y garantizaran la inversión de los capitales necesarios para la reconstrucción del país; se inicia así la intervención directa del Estado, confeccionando políticas de inversiones públicas que hiciera más ágil el proceso de industrialización de tipo capitalista, acorde con el nuevo proyecto de Constitución Política.

RIVES-SÁNCHEZ señala que "...El ejecutivo mexicano post-revolucionario pasó a regular la economía a través del gasto público, la

política fiscal, la política monetaria, estímulos y restricciones al comercio, esfuerzos por desarrollar la seguridad social, la política agraria y laboral; pasó a desarrollar completamente la función educativa, participó en la política eléctrica, de hidrocarburos, aspectos forestales y muchas más áreas económicas al devenir del tiempo..." (⁸).

En el mismo sentido, el maestro RUIZ-DUEÑAS (⁹) reseña que la expansión de instituciones del sector público se dió "... en la década de los años veinte se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, con el propósito de resolver el caos en que se hallaba el incipiente sistema bancario del país. Asimismo, fue integrada la Comisión Nacional de Caminos para lograr la integración física del territorio nacional, también se constituyeron la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. para sanear las actividades del sector agrícola...Éste tipo de

(⁸) RIVES-SÁNCHEZ, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940, INAP., México, 1982, p. 280.

(⁹) RUIZ-DUEÑAS, Jorge, *Empresa Pública: Elementos para el examen comparado* F.C.E., México, pp.116-117.

instituciones nacieron con el propósito de auxiliar al gobierno federal en atención a las nuevas facultades que la Constitución de 1917 le otorgó".

Por lo vertido en el aspecto doctrinal, es como a partir de la década de los años veinte se empieza a sentir cada vez más como las instituciones de Estado se desenvuelven en el marco de las nuevas facultades plasmadas en el sistema jurídico sancionado por la Constitución.

4.aa.- El sexenio de 1934-1940 como reflejo de una ampliada intervención estatal económica.

Fue evidente que la crisis de los mercados internacionales en la década de los años veintes (1929) se reflejó en la economía de nuestro país, reduciendo los ingresos de las exportaciones, esta situación originó un descenso de los ingresos del sector público por concepto de impuestos al comercio exterior y, obviamente esto implicó una reducción en el gasto público durante los primeros años de la década de los treintas, lo que frenó el cumplimiento de los fines pactados en la Constitución de 1917.

El gobierno mexicano se vió obligado a buscar e implementar algunas medidas proteccionistas: de obra pública; de desarrollo de políticas de fomento; así de como incentivar al capital privado, entre otras muchas medidas, pues se trataba de superar la crisis propiciada por el desplome del capitalismo. Estas circunstancias favorecieron el establecimiento de las teorías sobre el desarrollo económico y la planeación en los países occidentales, tanto industrializados como dependientes, así el Estado mexicano consideró tarea primordial la de implantar el desarrollo de un programa definido que planeara los aspectos sociales y económicos del país, como la estrategia que orientara la intervención del estado en la economía, y con estricto apego a la Constitución.

Por lo tanto, el 12 de julio de 1930 es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Planeación (¹⁰), cuyo objeto sería coordinar e inducir las distintas actividades de las dependencias del gobierno federal: ello representó un esfuerzo tibio de la planeación económica, pues su aplicación sólo se limitó a cuantificar los recursos y potencialidades del país.

(¹⁰) RIVES-SÁNCHEZ..., *op.cit.*, nota (8), p.301.

En el período presidencial de 1934 a 1940, el panorama político, social y económico cambió sustancialmente. Se planteó una estructura estatal compleja que originó la organización de la sociedad alrededor de las corporaciones de corte popular (trabajadores) y campesino, fuertemente vinculadas al aparato gubernamental y aglutinadas en el ya existente partido político de Estado.

Bajo estas políticas, el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder de los extranjeros, el reparto de tierras y la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo dieron un gran impulso y ampliaron el mercado interno sobre bases sólidas para el crecimiento de las áreas industriales, y en este período, el Presidente Lázaro CÁRDENAS logra acentuar la formación de instituciones financieras oficiales para promover el desarrollo económico RUIZ-DUEÑAS indica que las instituciones más importantes permitieron que : " ... el Estado canalizó su inversión hacia actividades de fomento, con lo cual propició un marco adecuado para la actividad privada, ejemplos de este tipo de inversión fueron la creación de Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Hacia 1936, el Congreso aprobó la Ley de Expropiación, que daba al

gobierno el derecho de intervenir en grado ilimitado en la economía nacional ... " (¹¹).

Por otro lado y al margen de la doctrina histórica, en 1939 aparecen: el Banco Nacional de Comercio Exterior (¹²) cuyo objeto fue el de promover la exportación de los productos nacionales; el Banco Nacional de Crédito Ejidal, éste, para hacer llegar el crédito a los grupos ejidales que no contaban con un respaldo económico adecuado; el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial que tuvo una concepción social del crédito, pues se encaminaba al impulso de empresas formadas y administradas por trabajadores, así como a las cooperativas.

Las medidas económicas respecto de la industrialización en México empezó a ser constante, el gobierno cardenista puso especial atención en el problema de los energéticos, pues éstos, constituían la base e infraestructura del fomento del proceso industrializador mexicano. CÁRDENAS en base a la

(¹¹) RUIZ-DUEÑAS ..., op. cit., nota (9), p. 117.

(¹²) *Apud MEYER, Lorenzo, Historia general de México, "El primer tramo del camino", El Colegio de México, vol. II, 2a. ed., México, 1977, p. 1193-1245.*

Ley de la Industria Eléctrica (1933), crea la Comisión Federal de Electricidad en 1937 (¹³) para contar con una mayor cantidad de energía eléctrica y de bajar las tarifas para facilitar el desarrollo industrial; y por lo que al petróleo se refiere, en 1938 se da la expropiación de la industria petrolera, que continuó vendiendo en el mercado interno a precios relativamente bajos, con el propósito de impulsar la actividad industrial.

El fortalecimiento del Estado intervencionista en el cardenismo favoreció la expansión del sector paraestatal en la economía, el cual se continuaría desarrollando con gran rapidez en décadas posteriores, particularmente a partir de 1970. Durante este período cabe señalar a los mecanismos de intervención económica estatal, por lo que se crearon: en el año de 1935, a la Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A. (¹⁴), con participación directa del Gobierno Federal, con la finalidad de regular el precio del papel destinado a publicaciones; los Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. por decreto del 26 de Marzo de 1936; en Mayo de 1938 el Comité Regulador de Subsistencias, para garantizar los precios de productos

(¹³) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (1), p. 535.

(¹⁴) *Apud. RIVES-SÁNCHEZ...*, *op. cit.*, nota (8), p.353.

agrícolas básicos; la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S. A., para establecer precios de garantía a productos básicos.

Obsérvese que en el período 1934-1940, el espíritu renovador, antiimperialista, nacionalista y popular del Presidente CÁRDENAS, produjo transformaciones estructurales con apego a los postulados de la Revolución de 1910, plasmados en la Carta Magna de 1917; se hizo efectiva la nacionalización del subsuelo y la aplicación intensiva del artículo 27 constitucional en lo referente a la reforma agraria. Esta política económica tuvo la tendencia de concentrar capital por parte de los inversionistas extranjeros, hacia una naciente y pujante clase empresarial mexicana, protegida por el nuevo modelo de intervención económica estatal como promotora del desarrollo industrial y comercial.

5.bb.- La estrategia del Plan Sexenal y la planeación económica.

En la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario (1933), se formuló el Plan Sexenal, elaborado conjuntamente por técnicos del Gobierno Federal y la Comisión de Programas del Partido. Este plan tuvo por

objeto estimular el crecimiento económico y dar solución a los problemas económicos nacionales que acompañaron a la gran depresión mundial de 1929 en los Estados Unidos de Norteamérica. La falta de estadísticas disponibles, de difusión y de apoyo a las medidas que en el plan se plasmaron, dificultaron su instrumentación y, a pesar de sus limitaciones, fueron la punta de lanza de un importante proceso reformador en materia agrícola y de irrigación.

MENDI-TZVI (¹⁵) al explicar el objetivo del Plan externa que “La tesis central ... es la del intervencionismo estatal...El Estado mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. De hecho debe entenderse ... como la concretización de los principios señalados por la Constitución de 1917... como el derecho a la reforma agraria, el respeto a la propiedad privada, una política de nacionalismo económico que implica, la recuperación de los recursos naturales, el fraccionamiento de latifundios, el respeto a los derechos de los de trabajadores y la implantación de la seguridad social...con pleno

(¹⁵) *Apud. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, El interés público y la intervención estatal, Tests Profesional con Mención Honorífica, UNAM/ENEP, "Acatlán" Naucalpan, 1984, pp.146-147.*

respeto a las garantías individuales...". Si al Plan Sexenal se le debe considerar como un trazo de lineamientos generales, de ningún modo puede dejar de ser un plan de política económica institucionalizado, en estrecha vinculación con la intervención estatal, que señala al conjunto de objetivos comunes para la Administración pública federal.

6.cc.- La intervención económica del Estado (1940-1954).

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial y la década siguiente, la economía mexicana amplió y diversificó su producción nacional en base a la exportación impulsada por la participación activa del Estado en la economía. De acuerdo con esta estrategia la industrialización basada en la sustitución de importaciones encomendó a las empresas públicas la misión de proporcionar un flujo confiable de insumos para la naciente industria privada nacional (economía mixta), que sería responsable de la producción de bienes de consumo final. De este modo, el sector privado nacional es beneficiado con la aplicación de medidas proteccionistas tales: como aranceles, subsidios y estímulos fiscales para apoyar la expansión industrial, y bajo los planteamientos del keynesianismo (participación del Estado en la economía).

OSORNIO-CORRES (¹⁶) indica a las principales entidades para-estatales surgidas en este periodo “...Durante los cuarenta el sector parac estatal de la administración pública comienza a reforzar las bases del desarrollo industrial, creándose, como ejemplos representativos: Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX); Altos Hornos de México (AHMSA), además, en función social del Estado al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)”; aparecen entre otras (¹⁷): la Compañía Industrial de Atenquique y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941); la Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1943); Compañía Minera de Guadalupe, la Eléctrica de Monclova y Beneficios Mexicanos del Café (1944); Compañía Mexicana de Tubos (1945); el Banco Nacional Monte de Piedad y Ayotla Textil (1946); Ingenio Independiente (1947); Industria Petroquímica Nacional (1949); la Comisión del Papaloapan (1947); el Banco del Pequeño Comercio (1948); y el Patronato del Ahorro Nacional (1950).

(¹⁶) OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la Administración financiera en México*, UNAM, México, 1992, p.107.

(¹⁷) Cfr. a CABRAL, Roberto, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana, "Industrialización y política económica"*, F.C.E., 3a., reimp, México, 1981, p.81.

Sin embargo, a consecuencia del conflicto bélico mundial, las exportaciones mexicanas aumentaron en un 100 por ciento entre 1939-1945, y en la década posterior a 1940, el crecimiento agrícola fue espectacular pasando de 2,898 millones de pesos a 5,999 en 1950, lo que se llamó el milagro mexicano; las manufacturas casi crecieron al mismo ritmo y la producción energética también. Creció la industria más rápido, pero a la par apareció el fenómeno inflacionario.

La acentuación de la intervención del Estado mexicano en la economía nacional, apejó su funcionamiento a un marco jurídico que legitimó sus acciones: por ello se promulgó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica el 30 de diciembre de 1950 "... con el objeto de que el presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo..." (¹⁸) y, en opinión del profesor SERRA-ROJAS (¹⁹), "...el documento legislativo más importante sobre ...

(¹⁸) CARPIZO-McGREGOR , Jorge, *El presidencialismo en México, Siglo XXI*, 12ª. ed., México, 1994, p.135, sobre la base crítica de las facultades exorbitantes del Presidente.

(¹⁹) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Porrúa, 14a. ed., vol. II., México, 1988, p.301.*

intervencionismo del Estado... aparte ... de los artículos de la Constitución...". Es importante señalar que en 1983, se elevó a rango constitucional la Rectoría Económica, abrogando dicha Ley, por la Federal de Competencia Económica.

7.dd.- El crecimiento de la paraestatalidad en el desarrollo económico de la post-guerra.

Después de la terminación de la segunda guerra mundial, el motor del proceso de industrialización se desplazó gradualmente de una acelerada inversión gubernamental al incremento de la inversión privada, tanto interna como externa. Esto implicó el desarrollo estabilizador que se caracterizó por mantener la paridad cambiaria, dejar a la zaga el aumento de impuestos, controlar la inflación, y las barreras arancelarias, otorgar estímulos fiscales a la industria y evitar el desequilibrio en la balanza de pagos.

OSORNIO-CORRES (²⁰) explica que en : "...la década de los cincuenta la empresa pública adquiere un peso cada vez más importante, por

(²⁰) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (16), p. 107.

una parte como producto de iniciativas originadas por el propio gobierno federal y por otra como un proceso de rescate de la planta productiva y el empleo en empresas privadas que enfrentaban problemas de supervivencia. Ejemplos de las primeras son la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Astilleros Unidos de Veracruz, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo de Industrias NKS, entre otras relevantes. Ejemplo de las segundas son los casos de Cordemex, Dina, Sidená, Grupo Textil Cadena".

La industria nacional se va conformando como un sector económico confiable, pero en detrimento de la agricultura. La industria se limitó a la producción de bienes de consumo para la población urbana, sin el salto necesario hacia la oferta interna de equipo pesado o de bienes de capital, con lo que se dependió de la tecnología externa, afectando el equilibrio en la balanza comercial del país.

Así, el déficit en la cuenta corriente se vuelve crónico y progresivo, aunque se cubre con la deuda externa. Las acciones desempeñadas por el Estado mexicano durante los años sesenta, confirman su compromiso con el

proyecto de industrialización de tipo capitalista, que permitió una rápida acumulación de capital por la iniciativa privada nacional, así como la obtención de altas tasas de ganancias.

En los años de 1958-1969, se retomó la política de mexicanización de las áreas de la economía de más importancia y de lo que ahora se llama "áreas estratégicas", como una respuesta al descontento producido por el deterioro del nivel de vida de las clases populares, es por ello que se nacionaliza la industria eléctrica en manos de extranjeros (1960), para destinar mayores recursos económicos a la atención de las obras de bienestar social. El sector paraestatal se ve aumentado con la creación: del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado en 1960; el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, la Siderúrgica Nacional, la Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO), Azucarera de la Chontalpa S.A., y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera en 1961; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. en 1963. Durante la administración del presidente DIAZ-ORDAZ aparecen el Banco Nacional Agropecuario, S.A., y Aeropuertos y Servicios Auxiliares en 1965; Azufres Nacionales Mexicanos,

Industrial de Abastos y el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) en 1967; y, por último, la Siderúrgica Las Truchas en 1969 entre otras (²¹).

La paraestatalidad que apareció en este período, no estuvo inmersa en un programa coherente y sistemático que diera unidad a su funcionamiento y objetivos, por lo que se expidió la Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” promulgada en el D.O.F. el 4 de Enero de 1966 y que abrogó a la de 1947 (²²). Su objetivo fue el de controlar y vigilar a las entidades paraestatales por medio de auditorías e inspecciones técnicas, para procurar su eficiente funcionamiento económico.

(²¹) *Cfr. a I.E.M., Juan Felipe, Del Estado liberal al Estado interventor en México, El Caballito, México, 1991, p.159.*

(²²) *RUÍZ-DUEÑAS..., op.cit., nota (9), p.119.*

8. ee.- La crisis económica derivada de la deuda externa (1970-1988).

En el sexenio de 1970-1976, la política económica contempló el fortalecimiento del Estado en todas sus áreas, particularmente las finanzas, para enfrentar el deterioro sufrido en la legitimidad, tanto desde el punto de vista de la acumulación de capital como en la de los conflictos político-sociales (matanza de 1968).

El fenómeno intervencionista del Estado en la economía, en este sexenio, significó incrementar considerablemente el gasto público, pero también la creación de un número importante de entidades paraestatales, en sus diferentes categorías, tales como: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fideicomisos públicos (²³).

(²³) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op.cit.*, nota (2) entre las pp. 184 y 185, en relación al concepto "Galaxia Administrativa".

Parafraseando a GUERRERO-OROZCO (²⁴) se puede indicar el surgimiento de entidades públicas con sentido social tales como: el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo Nacional para el consumo de los Trabajadores, y el Instituto Nacional del Consumidor; la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos en 1973; la Procuraduría Federal del Consumidor en 1974; la empresa Productos Pesqueros Mexicanos; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Universidad Autónoma Metropolitana; el Colegio de Bachilleres; Productos Forestales de la Mexicana-Tarahumara; Tabacos Mexicanos posteriormente.

Indudablemente que este apresurado aumento en la inversión pública no pudo haberse financiado sólo con recursos internos: hubo de recurrirse al financiamiento externo. Así la deuda pública externa en el periodo 1970-76 llegó a "... cinco veces pasando de 4,263 millones de dólares en 1970 a 19,600 millones en 1976..." (²⁵). Es por ello que la hegemonía del capital

(²⁴) GUERRERO-OROZCO..., *op. cit.*, nota (1), pp. 560-561.

(²⁵) CORDERO, Salvador, *El Estado mexicano. Estado y burguesía en México en la década de 1970*, Nueva Imagen, México, 1982, p. 70.

monopólico, fruto del proceso histórico de concentración y centralización de capital, exige mayor intervención del Estado para ampliar el mercado interno y contrarrestar el estancamiento de la economía mexicana.

Los años setentas representaron una importante pérdida de la autonomía relativa del Estado, por el incremento de la capacidad económica y de la influencia del poder político del capital monopólico interno y externo, que adquirió una posición privilegiada que le permitió estar por encima del Estado, que finalmente sufrió una grave pérdida de legitimidad. Ésta propició las tensiones sociales producidas por la crisis del sistema capitalista y reflejadas en la inflación, desempleo, endeudamiento externo y el retiro masivo de capitales para el exterior, y la obvia devaluación de 1976, que dio rompimiento a la estable y prolongada paridad del dólar frente al peso mexicano (12.50 pesos por uno).

Por lo que hace al sexenio lópez-portillista, el país se hallaba sumido aún en crisis económica. Se retoma el interés de llevar a cabo la planeación como medio por el cual se superarían los problemas económicos, elaborándose el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyo contenido era: **D) elevar la**

producción nacional mediante la "Alianza para la producción" entre los sectores productivos y el Estado; **II)** reducir el desempleo, **III)** mejorar la distribución del ingreso. **IV)** aspectos de salud, autosuficiencia alimentaria y educación.

Se efectuó paralelamente un programa tendente a reducir al sector paraestatal argumentando que "... éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser..." (²⁶). La primera acción emprendida, fue la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aún vigente (²⁷) , destacándose fundamentalmente la formalización de los propósitos de ordenación y de programación del Estado mexicano.

En este sexenio no progresó mayormente la disminución del número de las entidades paraestatales; pero se generó la atmósfera opuesta a la creación de otras, y sólo surgen instituciones como: "...la ruta-100, establecida para dar solución al grave problema del transporte público en el Distrito

(²⁶) GUERRERO-OROZCO..., *op.cit.*, nota (1), p.562.

(²⁷) *Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.*

Federal. y la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación que se encontraba en serios problemas financieros " (²⁸).

Importa resaltar que en los inicios de la década de los ochentas, la crisis económica se agudizó hacia el final de ésta, caracterizándose por: una Inflación creciente, desempleo galopante, recesión económica, déficit público, deuda externa exorbitante y fuga masiva de capitales.

Pero lo sorprendente fue que en 1982, el gobierno procedió a lo que llamó "nacionalización del servicio público de banca y crédito" y con ello a la adquisición de varias instituciones bancarias del sector financiero que comprendían aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos, incrementando súbitamente el número de entidades paraestatales (²⁹).

La crisis financiera se tradujo en un debilitamiento del Estado que restó legitimidad a su actividad como rector de la economía nacional y promotor de la economía mixta. El sector privado aprovechó el desastre nacional

(²⁸) *Ibidem.*, nota (26) p.563.

(²⁹) VILLARREAL..., *op.cit.*, nota (112), p.115.

oportunamente para exigir al nuevo gobierno un nuevo rol en la sociedad y en la economía.

Recientemente en 1982-1988, el gobierno de la República implementa el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), a efecto de afrontar la crisis económica: proteger el empleo y la planta productiva; combatir la inflación y otros puntos para recuperar la confianza del iniciativa sector privado que había retirado sus capitales del país.

La política del desmantelamiento de la paraestatalidad es vital para crear el programa reordenador, toda vez que el manejo presupuestal se tradujo por una fuerte reducción del gasto público. A fines de 1987 hubo trastornos económicos, entre ellos, la caída de la Bolsa de Valores, y la enésima devaluación del peso. Como resultado, el gobierno propuso y obtuvo la adhesión de organismos gremiales empresariales y trabajadores organizados en las centrales obreras oficiales y campesinas. De ello nació el llamado Pacto de Solidaridad Económica que, en los primeros meses de 1988, había conseguido desacelerar el índice inflacionario, índice aumentado a fines

de 1987 por el aumento en los precios de servicios y productos del gobierno que, según él, "estaban rezagados".

Un último recurso para atenuar la crisis económica lo fue el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988), que señaló como objetivos fundamentales: I) la lucha contra la crisis y la búsqueda del denominado cambio estructural; II) se inició una serie de medidas tendentes a bajar el déficit fiscal mediante el ajuste del sector público en la reducción de la demanda interna a través de quitas importantes en los niveles del gasto público y III) aumentos en las tasas tributarias cuyo efecto fue la disminución del poder de compra del mercado interno al reducirse los niveles de consumo y generar superávit en la cuenta corriente que favoreciera el ataque a la inflación. El aumento de los precios del sector público y el haber liberado los precios del sector privado, llevaron a una contracción en el poder de compra del gasto interno, además se apoyó al sector exportador en el marco de una economía más abierta; se crearon condiciones favorables para su rentabilidad, y por opinión del Fondo Monetario Internacional, se inició el replanteamiento de la privatización de las empresas públicas para recobrar la "confianza" de la inversión privada. La nueva política económica buscó una

racionalización del papel del Estado reduciendo drásticamente su participación directa o indirecta en la economía.

9.B.- *La Rectoría Económica de Estado, como imperativo constitucional.*

Es evidente que México, nuestro país, no sólo atraviesa por una severa crisis económica: aunado a ello se origina pobreza extrema, por lo que existen millones de mexicanos con graves carencias económicas que se reflejan en serios problemas de desnutrición, desempleo, salud, ignorancia y delincuencia, cuya fuente última es la excesiva concentración de la riqueza en una minoría privilegiada (³⁰).

Nuestra formación cultural exige planteamientos jurídicos, económicos y sociales propios, que satisfagan nuestras más elementales necesidades : ellos posibilitaron el surgimiento de una doctrina constitucional con sentido social que corre aparejada con los derechos individuales de los gobernados. Éstos han quedado así como las grandes aspiraciones de la colectividad, que llevadas al campo de la Constitución Política de 1917 aportan una nueva concepción de los cometidos del poder público que se imponen en la etapa de un

(³⁰) *Cfr. a BARRÓN, Luis, La transformación de la política social, Rev Nexos, núm. 202, México, 1994, p.67., en el sentido de que la pobreza alcanza entre el 35 % y 50 % de la población.*

constitucionalismo social, no sólo referido a la estructuración de los poderes de Estado y la protección de los derechos de las garantías del individuo, sino de los criterios en lo estratégico y prioritario de la organización socio-económica del Estado intervencionista. La doctrina jurídico-económica ha coincidido en que la institución de la Rectoría Económica, que disfruta del rango constitucional, es innegable; FAYA-VIESCA (³¹), razona sobre el concepto al externar que "Nuestra Constitución tiene un valor normativo superior; y en el orden social y político expresa en toda su magnitud el Pacto Social de todos los mexicanos, única fuente legitimadora de las instituciones del Estado...en esta concepción se enmarca la Rectoría.. y nuestro régimen de Economía Mixta, a quienes la Constitución, como norma superior y fundadamental ha encomendado una de las más altas misiones del Pacto Social de los mexicanos: lograr los más altos niveles de bienestar social para sus habitantes...de ahí, la total justificación de incorporar a la Constitución Política, y no a la legislación ordinaria, las conquistas sociales y las reformas económicas".

(³¹) FAYA-VIESCA, Jacinto, *Rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, S.A., México, 1987, pp.31-37.

Diego VALADÉS (³²) en igual forma expresa: “en nuestro país...al derecho corresponde establecer las bases para modificar la realidad...esto explica la naturaleza y el alcance de la reforma para incluir en la Constitución los conceptos de Rectoría del Estado, Desarrollo integral y Planeación Democrática”. En este sentido y tal como lo expresan nuestros distinguidos juristas, la organización económica del Estado mexicano se ha conformado a través de una evolución jurídico-constitucional que culmina en el año de 1983 (³³), en razón de los nuevos artículos 25, 26 y 28 referidos e inherentes a la intervención del Estado en la economía.

10.a.- Constitucionalidad de la rectoría económica estatal.

La Constitución Política Federal contiene todo un proyecto económico nacional, donde al poder público se le encomienda la misión de rector del desarrollo económico, “rebasando ampliamente los antiguos moldes de los cometidos clásicos del Estado liberal del siglo XIX”. En la línea del Estado

(³²) VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; La Reforma Social de la Constitución, Porrúa, México, 1983, p.13.*

(³³) *Publicados en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983.*

Democrático y Social de Derecho, implícito en la Constitución de 1917, se plasma en el artículo 25 la acción rectora estatal que establece:

“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...”

El primer párrafo ordena implícitamente la intervención en estudio, y no implica de alguna manera el implante de un orden totalitario; implica que el crecimiento económico debe armonizarse con el disfrute de las garantías individuales y sociales, que exigen los propósitos que le asigna el texto constitucional al poder público. el Estado debe concretar su intervención mediante las disposiciones de la administración financiera, las empresas públicas, la política monetaria y de gasto público (³⁴), que fomenten el

(³⁴) *Cfr. a CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit., nota (2), p.32, en el sentido de que "...la importancia del gasto público, respecto del cual el presupuesto se convierte en una herramienta cualitativa de desarrollo, condicionando los egresos a las metas y a los programas previstos en las normas de la planeación".*

crecimiento económico, y el empleo, y procurando una equitativa distribución de la riqueza, en términos del artículo 27 constitucional.

En el segundo párrafo se describe a las especies que adoptará (³⁵) (³⁶) la rectoría al establecer : I) Potestades respecto de la planeación; II) Potestades de conducción; III) Potestades de coordinación; IV) Potestades de orientación y V) Potestades de regulación y fomento.

Por lo que hace a las cuatro primeras potestades y acorde a la Constitución, se ejercen por el Estado dentro de la actividad económica nacional, y por lo que hace a la última, se efectúa en la actividad que demande el interés general, y en estricto apego al respeto de la libertades individuales, en tal sentido que:

(³⁵) Nos referimos a las diversas especies de potestades del poder público, entendiéndolas como "poderes jurídicos específicos" en la idea de CORTIÑAS-PELÁEZ, y evidentemente éstas, en el marco de la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, sin perder de vista que son actividades que demanda el interés general y el pleno respeto a las libertades.

(³⁶) FIGUEROA-DÍAZ, Luis e HINOJOSA-LUELMO, Juan Carlos, *El sistema constitucional de la rectoría económica estatal*, en "Temas de derecho económico mexicano", UAM-Azcapotzalco, México, 1993, p. 40.

“...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”. Por ello es que esta importante gama de potestades referidas a la rectoría económica, se relacionan con el desarrollo nacional y sustentan el concepto de la economía mixta, y no pueden deslindarse del párrafo tercero del artículo en cuestión. Al respecto WITKER (³⁷) señala: “... en el artículo 25 se reconoce y se legitima a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno para participar en las tareas del desarrollo económico y social...Es decir, economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática son los pilares en torno a los cuales se desarrolla una amplia proliferación de legislación económica...”. Esto implica que la rectoría económica y la planeación democrática, responden a una concepción tripartita del proceso de desarrollo económico, en que concurren en igualdad de condiciones los sectores público, social y privado, aspecto que se detalla en el artículo en cita de la siguiente manera:

(³⁷) WITKER, Jorge, *Curso de Derecho económico*, U.N.A.M., México, 1989, pp.31-32.

“ Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...”

Sin embargo, pese a que el texto constitucional contempla en igualdad de trato a los tres sectores descritos, existe la tendencia por el mal manejo de la Administración de favorecer o privilegiar en ocasiones a ciertos grupos, en detrimento de la micro, pequeña, o mediana empresa, a pesar de que en el discurso oficial se enfatice frecuentemente que el sector empresarial sea el motor del desarrollo económico nacional.

No hay que olvidar empero que las bases constitucionales de la rectoría económica estatal articulan jurídicamente la forma de intervención directa del Estado en la economía, por conducto de la empresa pública, reconocida en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, donde se asocia a la empresa pública con las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, las cuales se norman así :

“ El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de

carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

Los maestros FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA (³⁸) reflexionan sobre el tema de la siguiente forma: “La reforma constitucional que establece la tesis de la rectoría estatal coincide ...Paradójicamente...con un ejercicio de las actividades del gobierno mucho más cercano a los principios de corte liberal. ¿Qué función cumple entonces la reforma constitucional? Nosotros pensamos que la Constitución se reforma precisamente para acotar el ejercicio de la rectoría estatal más que para fortalecerla ...”.

Siguiendo el criterio descrito, en una economía mixta de mercado, la participación estatal es el ingrediente que debe garantizar la corrección de los desequilibrios del mercado, en defensa y apoyo a los otros dos sectores, toda vez que la crisis económica mundial y globalizante impone nuevas modalidades l dominio estatal para que den certidumbre y continuidad al sistema económico.

(³⁸) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA-LUELMO...*op.cit.*, su nota (192-bis), p.38.

Es bajo este marco donde aparecen las reformas constitucionales del año de 1983 referentes a la rectoría del Estado, como una respuesta a la pérdida de legitimidad y justificación del Estado frente a la economía nacional, toda vez que dicha rectoría, es en la idea de la doctrina, la responsabilidad que la Constitución le impuso al Poder Público "...para garantizar el logro de las grandes metas contenidas en nuestro texto fundamental..." (³⁹).

11.b.- El criterio constitucional de la economía mixta en México.

La economía mixta en México es producto de nuestra historia y esta ligada a problemas político-sociales de un país con grandes desigualdades económicas. Éste según el profesor Jorge WITKER (⁴⁰) es "...un sistema ... donde se conjuga la libertad de empresa que contemplan los artículos 5,11,16,25 y 28 constitucionales que se articulan con las áreas estratégicas estatales reconocidas tanto en los artículos 25,26,27 y 28 en su párrafo cuarto.

(³⁹) FAYA-VTESCA ..., *op.cit.*, nota (31), p.171.

(⁴⁰) WITKER...,*op.cit.* , nota (37), p.46.

conformando una economía de mercado intervenido de amplia gestión pública, privada y social”.

El artículo 25 preceptúa: “... al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, y señala además que podrán participar los sectores público, social y privado de la economía de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo nacional; establece el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado, pero sujetándolos a las “...modalidades que dicte el interés público...” criterio que se desprende además del artículo 27 del mismo ordenamiento, y en el cual se precisan también las organizaciones e instituciones que estructuran y definen al sector social: los ejidos (⁴¹); las organizaciones de trabajadores; las cooperativas; las comunidades; empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores; y, en general, de todas las formas de

(⁴¹) Cfr. KRIEGER..., *op.cit.*, nota (6), p.20, que establece “... A partir de la reforma al artículo 27 constitucional se inicia un nuevo periodo de concentración latifundista de la tierra, originado por el llamado “liberalismo social”.

organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El concepto "economía mixta" se reafirma y adquiere vigencia normativa al ir abandonando el Estado una parte importante de actividades empresariales, y su ejercicio halla su justificación en razón de lo que algunos denominan como proyecto nacional, cuya ideología surgió de la Revolución Social de 1910, cuyo fin fue la armonizar los beneficios sociales con las libertades individuales. Desafortunadamente, los esquemas económicos externos, aplicados a la realidad mexicana restringen los principios de la economía mixta, favoreciendo ilimitadamente la inserción en el mercado mundial en beneficio de un reducido grupo de inversionistas.

Por ello, en base al planteamiento del Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, referido a nuestros tiempos, parecería que es preferible, como una exigencia, llevar a la práctica el postulado de que "... en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, preceptuado por la Constitución de 1917...debemos aspirar a que cuanto mayor queramos que sea la esfera de la

libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado y de sus entidades autónomas y descentralizadas" (⁴²).

Efectivamente, si no es posible detener la participación en nuestra economía de grandes empresas trasnacionales, que agreden a nuestro sector privado y social, es necesario fortalecer al Estado a efecto de que se cumplan los imperativos de la Constitución que enmarcan no sólo la soberanía, sino también la protección de nuestra planta productiva privada y social, que concurren con responsabilidad social con el Poder Público (sector Público), y juntos los tres sectores que norma el texto constitucional, participen en la planeación democrática del desarrollo de la economía mixta, en beneficio de todos los habitantes de nuestro país.

Lo anterior se complementa, precisando qué debe entenderse por sector público de la economía, y el profesor FAYA-VIESCA (⁴³) indica: "... no debe entenderse la totalidad de la Administración Centralizada y paraestatal. Si esto fuera así, entonces sector público sería sinónimo de Gobierno. Esto

(⁴²) CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota (2), p.55.

(⁴³) FAYA-VIESCA..., *op. cit.*, nota (31), p.75.

desembocaría a pretender que la totalidad de las actividades administrativas y políticas del Gobierno estarían orientadas a la producción y distribución de bienes y a la prestación de servicios, con una clara pretensión económica...Sector Público es aquella Dependencia o Entidad que esté encargada por mandato Constitucional o por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo Federal (⁴⁴) de alguna de las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado o de algunas de las empresas públicas del Estado que operen en las áreas prioritarias ”.

Bajo los principios de una economía mixta, y como contraparte del sector público de la economía, el sector privado de la economía está integrado por la totalidad de las personas físicas y morales, que se dediquen a una actividad lícita de acuerdo al artículo 5º constitucional, en lo que a la industria, comercio o trabajo se refiere y que les acomode, condicionado a las limitaciones de la ley, ya que se trata de una garantía constitucional exigible al Poder Público. Dichas acciones en actividades económicas deberán realizarse con responsabilidad social, como lo establece el artículo 25º constitucional.

(⁴⁴) *Cfr., el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Por lo tanto la economía mixta mexicana que se halla consagrada en la Constitución Política Federal es también considerada como uno de los tantos "imperativos constitucionales", pero que no deben suplir ni suprimir la acción del mercado, en absoluto respeto a la propiedad privada de los medios de producción.

CAPÍTULO SEGUNDO

El sistema financiero mexicano y los cometidos del poder público.

Sumario

12.A) La actividad financiera estatal en el marco de la teoría de los cometidos. 13.a) Deslinde conceptual de la constitucionalidad de categorías económico-administrativas (su postura contemporánea 1970-1996). 14.b) Un enfoque constitucional de las áreas estratégicas y prioritarias como presupuesto de la actuación financiera del poder público. 15.aa) Enfoque de las áreas estratégicas. 16.bb) La importancia de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, en el marco de la economía mixta. 17.B) El Sistema Nacional de Planeación. 18.a) Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación. 19.b) El Plan Nacional de Desarrollo y su influencia respecto de los sectores social y privado.

12.A.- La actividad financiera estatal en el marco de la teoría de los cometidos.

Entrar al estudio de la actuación del poder público en lo referente a su actividad financiera, obliga a realizar algunos apuntamientos normativos, por virtud de los principios que rigen la actuación estatal, a efecto de procurarse los medios dinerarios que le permitan dar cumplimiento a todos y cada uno de los cometidos que le impone el mismo Derecho.

Hemos enfatizado ya sobre el significado de la intervención económica del Estado, la cual se materializa, ejerciendo las facultades conferidas en el marco jurídico supremo nacional.

En los Estados modernos, y sobre todo en lo que puede llegar a significar el Estado Democrático y Social de Derecho contenido en la Constitución que actualmente nos rige, el ejercicio y cumplimiento de los cometidos del Poder Público en sus diversas categorías pone de manifiesto que es necesario entrar a deslindar las áreas en las que ejerce influencia la aplicación de la economía mixta mexicana.

Por esto, se dará una introducción generalizada de los aspectos doctrinales de los cometidos, en virtud de su trascendencia en el actuar de los poderes de Estado, en especial el Poder Ejecutivo Federal es necesario además el análisis de categorías inherentes a los cometidos, para poder entender su "deslinde conceptual".

13.a.- Deslinde conceptual de la constitucionalidad de categorías económico-administrativas (su postura contemporánea 1970-1996).

La postura doctrinal mexicana más reciente, es la del Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ (⁴⁵), al referirse al concepto de poder público y en el marco estricto de nuestra Constitución Federal, da la idea de que para definir a cualquiera de ellos, sea el "Constituyente Permanente", el "Legislativo", el "Judicial" o el "Ejecutivo", en sentido estricto, éstos serían "...porciones orgánicas competenciales de principio...", es decir, el Poder de Estado manifestándose a través del Constituyente Permanente que reforma y adiciona la Constitución (135), la del legislador (artículos 50 al 79) que legisla; la del Ejecutivo

(⁴⁵) CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota (2), pp.58 a 60.

(artículos 80 al 93) que administra, y la del judicial (artículos 94 al 107) que aplica la justicia al caso concreto: artículos todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y en los cuales se establecen las facultades respectivas, y sin que obste el ordenamiento jurídico particular de los Estados, según el artículo 40 en relación al 116. Así cada “porción orgánica competencial” de principio tiene un marco de actuación específico.

Importa resaltar que en esta nueva visión doctrinal, y en estrecha relación con la noción arriba citada, está implícito el concepto de “funciones del Poder Público” que genéricamente se traducen en : “...manifestaciones de la voluntad general que mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales tienden al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados en la Constitución Federal y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico” (⁴⁶).

El Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ incorpora a la doctrina mexicana, también la noción de “sistemas orgánicos” referidos a la estructura actual del poder público mexicano *lato sensu* (los tres poderes), y la de “porciones orgánicas

(⁴⁶) *Idem*, p.59.

competenciales de principio”, a la de gobierno *stricto sensu* (⁴⁷); sean aquellos, el poder legislativo, judicial o ejecutivo, en cuanto a sus facultades concretas establecidas en la Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas. Aporta al Derecho Administrativo mexicano las nociones de función del poder público, señalándonos con insistencia científica que éstas son diferentes de los cometidos del poder público.

Importa por el momento establecer que los cometidos del poder público, según se describe por André HAURIUO [*supra*, nota (47)] son en castellano “tarefas concretas” impuestas a la Administración por imperio de la Constitución y reglas subordinadas, es decir, [“categorías concretas y particulares”, que pueden responder al genio propio de cada país y tienen como concretas una gran diferencia con las “funciones del poder público”, éstas como categorías de “validez universal”] (⁴⁸). Así, la actividad

(⁴⁷) *Idem*, pp. 59-60, así como la de André HAURIUO, en *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Colecc. Demos, Edit. Ariel, Barcelona-Caracas-México, 1980, p. 169, en nota (38), donde se establece la diferencia entre el gobierno *lato sensu*; y en *stricto sensu* al afirmar que “...la expresión gobierno es susceptible de dos acepciones...” la primera es la que se refiere a “...la puesta en práctica de la soberanía estatal...” y por lo que hace a la seguridad “...es sinónimo de poder ejecutivo, o para decirlo en palabras de Rousseau, de la suprema administración, cuyo arte consiste en reducir la ley a actos particulares...”.

(⁴⁸) *Idem*, pp.62-63.

financiera como tarea concreta ejercida en función administrativa puede atribuirse a cualquier actividad estatal. "particularizando la ejecución de la ley en actos particulares", pues la actividad financiera es un cometido esencial.

14.b.- Un enfoque constitucional de las áreas estratégicas y prioritarias, como presupuesto de la actuación financiera del poder público.

La intervención en la economía por el Estado mexicano, en el marco de la economía mixta y bajo los principios de la economía de mercado según nuestra norma fundamental, se justifica en atenuar los abusos de una política absoluta de libre competencia, y para el apoyo de los grupos sociales que se hallan en diversas situaciones económicas; se intenta con dicha intervención, lograr la distribución equitativa de la riqueza de los recursos naturales y de la riqueza generada por las actividades de los particulares, además de promover el desarrollo económico.

15.aa.- Enfoque de las áreas estratégicas.

El estudio de las áreas estratégicas se enmarca en la acción soberana del Estado sobre la actividad económica nacional, según el párrafo cuarto del artículo 25º Constitucional establece que :

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

Estas áreas estratégicas según la exclusividad estatal propia del ejercicio de los cometidos esenciales, se apoyan con una compleja estructura institucional llamada “paraestatalidad”, compuesta de personas colectivas de Derecho público y privado, creadas para ejecutar los cometidos ordenados por la Constitución y leyes subordinadas a ésta.

El Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ y el prof. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN subrayan las características de exclusividad de las áreas en cuestión al decir:

“Cabe enfatizar que en el propio texto constitucional están reglados desde 1917 los principios de la “exclusividad”, “inconcesionabilidad” y “prestación directa” por parte del Estado de estas tareas estratégicas ” (⁴⁹).

El párrafo Cuarto del vigente artículo 28 constitucional, enumera todas aquellas actividades que aún siguen siendo consideradas como estratégicas (las cuales a pesar de las reformas en el sexenio salinista, han quedado “intocadas”) y que no se consideran como monopolios, tales como : correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación via satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que espresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión” (⁵⁰).

(⁴⁹) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *La Organización descentralizada en Introducción al Derecho Administrativo, I* .Porrua,S.A.,2ª. ed., México,1994, p.184.

(⁵⁰) *El Decreto que reforma el párrafo Cuarto del artículo 28 constitucional publicado en el D.O.F. (2- marzo-1995). preceptúa : “ La comunicación via satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia ”.*

En principio, el párrafo señala que "No constituirán monopolios, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas". Al respecto, la reserva de la acción económica del Estado frente a los particulares es evidente al sostener la exclusividad del Estado sobre áreas estratégicas que no constituirán monopolios, esto algo modificado en razón de las nuevas condiciones económicas para el sexenio 1994-2000.

Sin embargo, la doctrina mexicana en apoyo de FAYA-VIESCA (⁵¹) comenta en relación a la exclusividad de las llamadas áreas estratégicas lo siguiente:

"Una de las críticas más reiterativas en contra de las áreas económicas reservadas en forma exclusiva para el Estado, es en el sentido de que constituyen servicios públicos y empresas que no deberían ser propiedad de la Nación, sino estar en manos de las economías privadas y ser manejadas por los particulares...Aducen también que las Entidades Paraestatales exclusivas del Estado, constituyen auténticos monopolios, lo que viene a disminuir "la libertad empresarial privada"... Quienes así argumentan, parten de la idea

(⁵¹) FAYA-VIESCA..., *op. cit.*, nota (31), pp.42-43.

preconcebida de que el mejor mundo posible es aquel donde reine el libre juego de la oferta y la demanda y en el que el Estado no tenga más actividad que la de fomentar y respetar la libertad y la propiedad privada, y como únicos servicios los de policía, seguridad y fomento”.

Cabe enfatizar sin ser recalcitrante en cuanto al tema en cuestión que la constitucionalidad en lo social reserva al Poder Público el ejercicio de las áreas estratégicas de la economía por razones de interés público, independencia económica, soberanía nacional y seguridad nacional, para hacer posible los valores de la justicia social y no bajo los criterios de rentabilidad económica, o el logro de la máxima ganancia propios de las empresas privadas.

Las recientes reformas (⁵²) al artículo 28 constitucional (la autonomía del Banco de México), instalaron en un nuevo párrafo (el séptimo) a los cometidos esenciales de acuñación de moneda y emisión de billete, con el mismo sentido que cuando se hallaban en el párrafo Cuarto, es decir, ubicados en las áreas estratégicas.

(⁵²) *Publicada en el D.O.F., del 20 de agosto de 1993.*

Continuando con el análisis de las áreas estratégicas, el artículo 28 constitucional vincula jurídicamente la intervención directa del Estado en la economía a través de los organismos públicos y las empresas públicas asociadas inicialmente con las áreas estratégicas y secundariamente en complemento, con las prioritarias del desarrollo nacional, al reglarse que:

“El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (⁵³), fue el comienzo de una nueva fundamentación no sólo de la organización, sino también del funcionamiento y control de la paraestatalidad mexicana, además de que aunque con desacierto (⁵⁴), separa las áreas económicas en que se desenvuelve la intervención económica, asignando incoherentemente a

(⁵³) *Publicada en el D.O.F. 14 de mayo de 1986.*

(⁵⁴) *CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit., nota (2) al pie p.184, en el sentido de que se confunde lo estratégico con lo prioritario.*

organismos públicos descentralizados algunas tareas estratégicas, según el artículo 14 de la ley :

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea :

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social; o
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En este sentido, las áreas estratégicas son aquellas en las que se se desenvuelven los cometidos esenciales de nuestro **Estado Democrático y Social de Derecho**, y su aspecto socio-económico es exclusivo y vital para el

desarrollo de la economía nacional, ya que permiten al Estado cumplir con el principio constitucional de la "Rectoría Económica".

16.bb.- La importancia de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, en el marco de la economía mixta.

La expansión de la actividad económica, tanto del sector privado como del social y público, según el artículo 25 y 26 de la Constitución Política federal, para la consecución del desarrollo nacional, se explica pues, que cada vez es necesario que se produzcan más bienes y se preste un mayor número de servicios. El objetivo fundamental de la economía mixta es que haya participación de los sectores citados para la consecución democrática del desarrollo económico: Así la Constitución plasma en el artículo 25 párrafos tercero y cuarto, el principio de las áreas prioritarias y su concurrencia, al preceptuar: "...Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado....el sector público...podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

El Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ y el prof. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (⁵⁵)

conceptualizan a dichas áreas prioritarias del desarrollo en el siguiente sentido:

"...las áreas prioritarias, y utilizando el criterio de exclusión, son los cometidos no reservados exclusivamente al Estado (los de servicio público (⁵⁶) *stricto sensu*, los sociales y los privados), están destinados a la

(⁵⁵) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (2), pp.184-185.

(⁵⁶) *Ibidem.*, pp.67-84 define: "... llamamos **cometidos de servicio público** a... tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración...o particulares bajo concesión en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios...relación ...regida por la soberanía de la autoridad concedente, a quien corresponde... la fijación del régimen tarifario...; **cometidos sociales** a...tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en... régimen jurídico mixto que entrelaza regimenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios...; **cometidos privados** a...tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por la Administración, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado y social, que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de "clientes" o "consumidores..."

satisfacción de necesidades de carácter colectivo con la participación de los sectores privado y social, así como la eventual concurrencia del Estado con los particulares en libre competencia". Estas actividades dentro de las áreas prioritarias las desarrolla la Administración a través de la paraestatalidad en sus diversas modalidades, según los artículos 14, 30 y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Independientemente de la imprecisión de las áreas preceptuadas en la Constitución, el artículo 28 es diferente al régimen plasmado en el artículo 25, ya que indica a áreas prioritarias del desarrollo y a las actividades de carácter prioritario; que por ello enfatizamos sobre la imprecisión de las áreas estratégicas y prioritarias, dado que el Ejecutivo Federal intentó definir cuáles eran las actividades comprendidas dentro de las áreas prioritarias. Es por eso que el artículo 6º de la Ley, reitera que las áreas estratégicas también podrían ser prioritarias [*infra*, nota (54)], por lo que éste se transcribe textualmente: "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". La incoherencia conceptual en el plano de la Constitución y de la

ley, hace imprecisa la idea de lo que debe ser prioritario o estratégico, esto ha provocado incertidumbre, y el autoritarismo sexenal del ejecutivo se ha dejado sentir, en detrimento de la planta productiva nacional en todos sus niveles, es decir, en la micro, pequeña y mediana industria desde el año de 1982 hasta quizás el año 2000, en virtud de que se ha favorecido a empresarios extranjeros y que se han tomado decisiones antinacionales.

En el mismo sentido de imprecisión conceptual se pronuncia también el prof. RUÍZ-DUEÑAS (⁵⁷) con el siguiente criterio: "... es menester dilucidar si está precisada la materia de las áreas prioritarias, si hay claridad respecto a su alcance y significado de tales términos. Por una parte, no sólo el texto constitucional incurre en imprecisión, sino que la terminología se multiplica y degrada la comunicación ante la presencia de vocablos indistintamente utilizados en los Planes y los programas. Así, los vocablos tales como área actividad, sector, rama, industria, programa, proyecto, van colmando los documentos de anfibologías y polisemias".

(⁵⁷) RUÍZ-DUEÑAS, Jorge, "*Áreas estratégicas y Áreas prioritarias del desarrollo económico nacional*", en *La constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, Porrúa, México, 1985, pp.190-191.

17.B.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática y su influencia en el sector privado.

La intervención del Estado en la vida económica debe, en el marco del Derecho, cumplimentarse como el ejercicio obligatorio de las facultades de la Administración como conductora del desarrollo nacional, y debe apuntarse con exactitud a la planeación como instrumento para alcanzar los objetivos reglados en el texto constitucional, inherentes a los sectores público, social y privado.

La planeación democrática exige así, una implementación de tareas concretas estatales, diversas y coordinadas con los sectores productivos del país, es por ello que debemos asentar lo que el profesor WITKER ⁽⁵⁸⁾ considera necesario, en cuanto a que la planeación en principio es "... como una técnica que racionaliza el instrumental jurídico-administrativo del gobierno federal, que coordina esfuerzos con las entidades federativas, y que concierta con los particulares y sectores sociales, acciones y tareas de desarrollo económico y social en diálogo participativo, propio de un sistema

(⁵⁸) WITKER...*op. cit.*, nota (37), p.46.

que respeta y valoriza por sobre todo al hombre en su dimensión digna y libre”.

Dicho concepto pone énfasis en la importancia del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se incorporó a nuestro marco jurídico constitucional en las reformas de 1983, concretamente en el artículo 25 párrafo segundo, que establece :

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

La idea del Estado Democrático y Social de Derecho partiendo de nuestro régimen constitucional, supone la de una “planeación democrática” que reconoce y avala los derechos individuales y sociales para la realización de los objetivos del bienestar y justicia social, debiendo la planeación estatal cumplir la ejecución de estos objetivos, en el pleno respeto a las libertades fundamentales previstas por la norma suprema, las cuales se hallan plasmadas

en diversos artículos de la Constitución vigente, y ello sin olvidar la normatividad específica, esto es, la de la planeación, atento a lo dispuesto por el artículo 73 de la fracción XXIX-D, en donde se faculta al Congreso de la Unión “ para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social”, además de los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo el siguiente precepto:

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

Este precepto constitucional reconoce la participación de los sectores económicos **privado y social** en el proyecto del desarrollo nacional, con los mecanismos de las vertientes de **1) inducción y 2) de concertación de la planeación**, lo que se concreta al final con esta regla :

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática.

mediante la participación de los diversos sectores sociales (el público, social y privado) recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración pública federal”.

La planeación se instala como el instrumento que privilegia al poder público respecto de la rectoría del Estado pero en el estricto respeto a los principios de economía mixta, así como la organización de las tareas del sector público que permitan incorporar actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos del desarrollo económico nacional.

Para seguir enfatizando con los aspectos democráticos de la planeación económica, ayuda el planteamiento vertido en el Párrafo Tercero del artículo 26 constitucional, al establecer que “ la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.

El maestro OSORNIO-CORRES (⁵⁹) respecto a la consulta popular de la planeación en cuanto a su "credibilidad democrática" según lo plasmamos arriba, externa:

"Consideramos que la consulta popular en nuestro país no reúne los requisitos indispensables para retomarla en la elaboración del plan, debido a que en muchas ocasiones lo que es consultado, ya ha sido previamente decidido, y en lo que respecta al Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario Institucional cuenta con la mayoría, por lo que las proposiciones que se le presentan del Ejecutivo están aprobadas de antemano".

18.a - Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.

Su estructura y funcionamiento definido por el Derecho son: **primero:** la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación; y **segundo:** la congruencia de actividades implementadas y el logro de objetivos y metas

(⁵⁹) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (16), p.48.

previstas conforme a lo planeado con los sectores definidos económicamente y que se detallan de la manera siguiente, parafraseando a FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA-LUELMO (⁶⁰);

Su formulación.- Es un complejo conjunto de actividades desarrolladas en la elaboración del plan nacional y los programas de mediano plazo. Comprende preparar diagnósticos económicos y sociales de carácter **global, sectorial, institucional y regional**; y definir objetivos y prioridades de desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad (*idem,60*).

Su instrumentación.- También se traduce en un complicado "... conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo...".

Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo. En esta etapa se lleva a cabo la operación del plan, se eligen los principales instrumentos de política

(⁶⁰) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA LUELMO...*op. cit.* .nota (36) p.82

económica y social: se asignan recursos, se determinan a los responsables de la ejecución y se precisan los tiempos de ejecución del plan (⁶¹).

Esta etapa de instrumentación a su vez, se efectúa con el uso de **cuatro vertientes** de la planeación: en un plano de obligatoriedad para el sector público (la obligatoria); la pactada mediante convenios con las entidades federativas (la coordinada); la fomentada con los sectores privado y social (concertada e inductiva).

Hemos de agregar a la :

◦ **Obligatoria** .- "... comprende...acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan...y programas..."

Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad; el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que

(⁶¹) *Ibidem*, p.85.

celebran las dependencias y entidades entre sí... además se rige por los programas operativos sectoriales ” (62).

Su carácter obligatorio para el sector público está prevista en el artículo 32 de la Ley de Planeación, de la siguiente manera: “Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

☛ **Coordinada** .- “...incorpora ...acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan con gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos con los de los municipios, ... se traduce en los convenios únicos de desarrollo, celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales” (63).

(62) *Ibidem*, p.81.

(63) *Ibidem*, p.82.

Esta coordinación se funda en la parte final del párrafo tercero del artículo 26 constitucional, así como en los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación vigente.

◦ **Concertada** - "Comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares (personas físicas o morales) de derecho social y privado. Esta concertación se aplica por medio de acuerdos escritos que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática " (64).

La concertación realizada por convenios se plasma en los artículos 37 y 38 de la Ley de Planeación, así como en el ya descrito artículo 26 constitucional. El uso de las concertaciones económicas ante la emergencia de las crisis económico-financieras del país, ha rebasado los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo; éstas efectuadas entre los sectores productivos han llevado a un segundo término los planes y programas diseñados acorde con la Ley de Planeación y por último, la

(64) *Ibidem*, p.83.

Inducción.- Que es la que indica la instrumentación de la política económica y social (**gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria entre otras**), que termina influyendo en las decisiones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. Así, los particulares son inducidos mediante acciones concretas al comportamiento que como sector deben tener, para compatibilizar sus acciones con el Plan y sus programas.

Su control.- Todas las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas, constituyen el mecanismo preventivo y correctivo; permiten la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública (⁶⁵).

(⁶⁵) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (16), p.33.

Su evaluación: Son las actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas de un lapso determinado de tiempo, así como valorar el funcionamiento del sistema de planeación. El lapso para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual (⁶⁶).

La evaluación permite el cotejo de los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final; así como verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su avance; revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos.

Finalmente es en la evaluación, cuando el Ejecutivo Federal somete los resultados del estado general que guarda la Administración pública al Congreso de la Unión, expresando las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, remitiendo en el mes de marzo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas instrumentados, según el artículo 6º de la Ley de Planeación.

(⁶⁶) *Ibidem*, pp.34-35.

Concluyendo, la planeación democrática es una manifestación de la intervención del Estado mexicano en la economía, por conducto del poder público, y su positiva intervención puede llegar a permitir la realización de los ideales contemplados en la Constitución por lo que a la Justa Distribución de la Riqueza se refiere; además de que sería un gran avance hacer factible la aplicación de decisiones soberanas respecto de un sector que se halla inmerso en los efectos de la economía mundial, es decir, el fortalecimiento de nuestra soberanía e independencia política y económica.

19.b.- El Plan Nacional de Desarrollo y su influencia respecto de los sectores social y privado.

Se han abordado algunos planteamientos generales respecto de la Planeación como imperativo constitucional, pero no puede quedar al margen el estudio del Plan Nacional de Desarrollo como uno de los instrumentos sexenales de que se auxilia el poder Ejecutivo Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo se halla sometido a los parámetros que indican las crisis económicas condicionando las estrategias del Plan en

muchos de los casos a políticas foráneas y de los mercados Internacionales, más ahora en los albores del siglo XXI, a las políticas de mercadeo globalizante, y en términos de éstas, el titular del Ejecutivo debe someter a la opinión del Congreso de la Unión, dentro de los primeros seis meses de su gobierno, su proyecto de Plan Nacional de Desarrollo en términos del artículo 5º de la Ley de Planeación.

Y su justificación normativa se halla contenida en el segundo párrafo del artículo 26 que literalmente reza: “Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal”, y por otro lado, en la ley reglamentaria correspondiente, se encuentra normado en el Capítulo Cuarto, concretamente el artículo 21 de la Ley de Planeación que especifica:

“El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, ... El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del

desarrollo integral del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social..."

Uno de los aspectos democráticos que parece se desprenden de dicho Plan, es en cuanto a su elaboración, donde se abren foros para la participación de los sectores interesados e involucrados con el desarrollo económico del país, participación que es inherente al sector privado en cuanto a procurar incorporar al Plan, criterios que permitan fortalecer y defender en tiempos de crisis, el aparato de la producción, tanto en lo industrial y comercial como en la prestación de servicios. Es obvio que esta participación democrática la coordina el gobierno federal a través de sus órganos auxiliares (dependencias centrales) así como con las entidades paraestatales, a efecto de buscar la congruencia y uniformidad de criterios políticos, económicos, financieros, fiscales entre otros, sin omitir la participación que en el marco del federalismo corresponde a las entidades federativas y a sus sectores interesados que conforman la planta productiva local.

Dentro de la estructura del Plan Nacional de Desarrollo, inherentes al Sistema Nacional de Planeación Democrática hay diversos programas que se clasifican en :

Los programas sectoriales: Está en relación a los aspectos relativos a un “ sector de la economía ” o la “ sociedad ”, **es este matiz el que lo proyecta hacia los sectores privado o social**, y que es atendido por un órgano auxiliar del Ejecutivo centralizado de la Administración pública federal; se integran: bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda (como globalizadora); con base en las propuestas de las entidades sectorizadas; con las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo; con las recomendaciones de los estados y municipios y, las aportaciones de los grupos sociales establecidos (⁶⁷).

Los programas institucionales: Se constriñen al aparato productivo estatal y su elaboración corresponde a las entidades paraestatales que a juicio

(⁶⁷) OSORNIO-CORRES....*op. cit.*, nota (16), p.39.

del Jefe del Ejecutivo federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan. Su aplicación institucional, puede ser nacional o regional; y que lo nacional o regional, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa. Para su aprobación, los programas institucionales deben ser presentados a la dependencia coordinadora del sector, según lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Planeación.

Los programas estratégicos: Se clasifican en: regionales y especiales. Los regionales atienden a una o más regiones consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. éstos contemplan la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones...y Los especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan nacional de desarrollo, y en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector" (⁶⁸).

(⁶⁸) *Ibidem*, p.40.

En su elaboración, las dependencias de la Administración pública federal colaboran conforme a las facultades que les confiere tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Planeación (artículo 29), que ordena que los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Dentro de esta fase, importa resaltar la proyección que hacia el sector social y privado se da, y que si bien es cierto que importan los tres niveles que lo conforman, también es cierto que los dos últimos se refieren sólo a la actuación propia de la Administración en el campo propio de su intervención económica.

Por ello sólo interesa abordar el nivel referido a lo GLOBAL en el siguiente sentido:

El nivel global (⁶⁹).- Comprende las actividades más generales de la economía nacional (conformada por la pública, social y privada) y de la

(⁶⁹) *Ibidem* , pp.36-39.

sociedad, corresponde a las dependencias de la Administración pública federal como colaboradores más cercanos al Jefe del Ejecutivo, y en especial a la globalizadora Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que debe ejecutar, la integración y coordinación de las actividades de planeación, en especial los aspectos financieros, fiscales, crediticios y de programación del gasto público federal, para la ejecución del plan y los programas respectivos de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación.

Esto conduce a la Ley de Ingresos de la Federación y al Presupuesto de Egresos como mecanismos que accionan a corto plazo y de manera global, expresando las expectativas anuales de los objetivos delineados en el Plan y programas, definiendo las acciones, metas, políticas y, lo fundamental, la obtención de ingresos sean ordinarios o extraordinarios a efecto de lograr la asignación de recursos dinerarios.

La Ley de Ingresos de la Federación, contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, políticas financieras, monetaria, crediticia y deuda pública,

así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación; tiene vigencia anual.

Dicha ley debe ser acorde con las directrices de la política de financiamiento que propone el Plan Nacional de Desarrollo (⁷⁰).

Por otro lado, el Presupuestos de Egresos, tiene como fin, expresar financieramente la asignación de recursos al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas establecidos en la vertiente obligatoria de la planeación, especificando metas y responsabilidades de ejecución. Los presupuestos son elaborados anualmente al igual que los ingresos, tomando en consideración :

- 1) Las políticas de gasto público que fije el Ejecutivo federal;
- 2) Las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal;
- 3) La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior ;
- 4) Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales (⁷¹).

(⁷⁰) FIGUEROA-DÍAZ e HINOJOSA-LUELMO..., *op.cit.*, nota (36), p.82.

(⁷¹) *Ibidem.*

CAPÍTULO TERCERO

Los principios fundamentales de la paraestatalidad federal mexicana y su proyección hacia el sector social y privado.

Sumario.

20.A.- Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal. 21.a) La Sectorización administrativa. 22.b) La Globalización administrativa. **23.B) Características de la paraestatalidad federal (una visión restringida).** 24.a) Los organismos públicos descentralizados. 25.b) La empresa de participación estatal mayoritaria. 26.c) Los Fideicomisos Públicos. 27.d) El sector financiero a la luz de la paraestatalidad. 28.aa) De la prestación directa de cometidos esenciales. 29.bb) De la prestación indirecta de tareas estatales.

20. A.- Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal.

El estudio respecto de la organización administrativa en el contexto de la Constitución Federal, y demás reglas que se le supeditan, implica realizar aquí una separación tajante de la centralización, dado que nuestro tema de estudio se halla como veremos más vinculado a la descentralización administrativa federal.

Ello, porque en cuanto a la política económica, los “valores” se crean en ejercicio de económicas, del poder público federal, las cuales permiten la creación de instrumentos financieros de toda la economía nacional, de cuya globalidad no pueden escapar ni el sector público (las facultades no son potestativas, deben cumplirse), ni el social ni el privado, ya que los tres deben concurrir con responsabilidad al desarrollo nacional.

Así pues, los mecanismos de las **Unidades de Inversión**, como uno de los tantos instrumentos financieros que han existido, se crearon con la finalidad de buscar mecanismos de inversión que permitan proteger a la

economía nacional, sin embargo toca por ahora solo reseñar la importancia que el sector paraestatal tiene respecto del entorno económico, dentro de la normatividad administratrativa y que en un momento dado, puede alcanzar al sector privado en el ejercicio de sus actividades industriales, comerciales o de la prestación de bienes y servicios.

El sector paraestatal se basan normativamente en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que tiene como objetivo garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de su operación económica y social. El artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece :

“Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley...”

Así, del artículo 3º de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende la vinculación de las estructuras administrativas central y paraestatal, lo que asegura la cohesión y unidad integral de la

Administración Pública Federal, para lograr las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido siguiente:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las entidades de la administración pública paraestatal de: **I) Organismos descentralizados; II) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas y III) Fideicomisos...**”.

Las entidades del sector paraestatal manejarán y erogarán sus recursos de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que les otorga autonomía financiera. El maestro OSORNIO-CORRES (⁷²) comenta que en “...México la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a pesar de que declara expresamente que uno de los objetivos centrales consiste precisamente en garantizar un mayor margen en el ejercicio de la autonomía de las empresas públicas, la configuración de los órganos de gobierno, así como el esquema de control

(⁷²) OSORNIO-CORRES..., *op. cit.*, nota (16), p.115.

que la ley define, aunado con los controles programáticos y presupuestales que establecen las leyes como la de Planeación y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, demuestran que en realidad la autonomía de la empresa pública es un mero formalismo, que oculta una relación jerárquica que de nuevo vincula al sector paraestatal con la administración centralizada”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 9 de la Ley reglamentaria de la paraestatalidad establece: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad de que se trate...”

Ahora bien, los principios fundamentales que rigen las formas de organización administrativa de las entidades paraestatales se establecen a través de las dos coordinaciones: la “micro administrativa” en armonía con la sectorización y su “variante sectorial”, así como la “macro administrativa” con la globalización y su “variante globalizadora”.

21.a.- La Sectorización administrativa.

La sectorización, en armonía con la coordinación de la organización "micro administrativa", se encuentra prevista en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo contenido literal es :

"A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"

Explican CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (⁷³) la sectorización como técnica de organización de la coordinación micro administrativa, del modo siguiente "...La sectorización administrativa...es la piedra angular de la interrelación administrativa, central como paraestatal : ella configura la intervención que le compete al Poder Ejecutivo Federal

(⁷³) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (2), p. 187.

en la organización, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales. El presidente de la República... está facultado para agrupar por sectores definidos a las entidades, según su objeto legal. La sectorización en México es posible, por razón de materia, entre aquellas dependencias y entidades compatibles o similares en razón de sus cometidos institucionales. Esta compatibilidad en la sectorización, se justifica para evitar la duplicidad de cometidos y facultades, y para racionalizar a las más importantes ramas de la economía nacional relacionadas con los recursos patrimoniales de la Nación...”.

Por ello es que la intervención del Ejecutivo federal en materia económica debe realizarse a través de la dependencia centralizada competente, según el agrupamiento que por sectores corresponda, desempeñando las facultades de “coordinadora del sector”, para el cumplimiento de los objetivos de la paraestatalidad según lo marquen los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo, acorde al artículo 16 de la Ley de Planeación y los artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La coordinación "micro-administrativa" y su variante sectorial en armonía con la sectorización, se refiere a la técnica conocida como "tutela administrativa". Esto porque la Ley señala las facultades jurídicas de los coordinadores de sector, según se desprende de los artículos 8 y 64 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como el artículo 16 del reglamento respectivo. "...Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y el presupuesto; coordinar el conocimiento de la operación paraestatal; coordinar la evaluación de los resultados obtenidos en su sector correspondiente; participar en la integración de los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo; coordinar el reagrupamiento de los subsectores administrativos..." (74). La sectorización administrativa contemplada en nuestro Derecho Administrativo vigente, permite su justificación, y es elemental para cubrir las necesidades del desarrollo del país, porque puede lograr el incremento de la eficiencia y productividad, de la explotación, aprovechamiento y uso de nuestros recursos naturales (materiales), económicos (financieros) y humanos (74-bis), lo que implica

(74) *Ibidem*, p.188.

(74 bis) GUERRERO-OROZCO, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, U.N.A.M., México, 1994, pp. 40. (respecto al origen de los funcionarios

el cumplimiento de los objetivos de la planeación y la "...ejecución de los cometidos del Poder Público consagrados en la Constitución y reglas subordinadas...".

22.b.- La Globalización administrativa.

La globalización administrativa, está armonizada con los principios de la Planeación Democrática y el cometido financiero, que comprende: la recaudación y administración de los ingresos; la planeación; programación; control y evaluación del gasto público, según la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta ligazón operativa e institucional, controla las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades, respecto los objetivos comprendidos en el Sistema Nacional de Planeación y de los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, respetando la norma ejercida directamente por las **Globalizadoras**

públicas profesionales); 46, y 89 hasta la 100, (en cuanto: A.- a las finanzas públicas, y el perfeccionamiento y centralización de la organización administrativa y la Hacienda pública; B.- y la estrategia económica con la creación de empresas públicas (1707-73) denominadas "Redex compañías ").

de Hacienda y Crédito Público y de la ahora Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así, estas dos dependencias globalizadoras subsumen en su ámbito competencial incluso a las “coordinadoras de sector”, en lo que respecta al cometido de las finanzas públicas.

El control ejercido tanto por las “coordinadoras de sector” como por las dependencias “globalizadoras”, se posibilita por el control que se ejerce a través de los representantes incrustados como “miembros de los órganos de gobierno” en las entidades paraestatales.

La paraestatalidad mexicana, en todos sus niveles político administrativos, se caracteriza por sus dos fundamentos normativos, es decir, está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio (a excepción de los fideicomisos), además de gozar de “autonomía de gestión”.

Por ello no están sujetas sus entidades al principio de relaciones de jerarquía respecto al Titular del Ejecutivo federal; sin embargo dicha autonomía se ve limitada por el mecanismo de control de la coordinación tanto

micro-administrativa, como la macro-administrativa (sectorización y globalizadoras) de las dependencias de la Administración pública centralizada, que cuentan, con la inserción de sus representantes en los órganos de gobierno de las entidades, ajustando así su funcionamiento a los lineamientos del Plan.

Abordada las variantes de control administrativo, en relación a la Administración paraestatal, nos muestra cómo el Ejecutivo federal como responsable del buen funcionamiento de la cosa pública administrativa, que puede efectuar tareas que el poder público de alguna forma en el devenir histórico ya ha efectuado (^{74-ter}), aunque los cambios políticos, económicos y jurídicos, hacen que el Estado tienda a debilitarse como agente activo incluso en la economía. En su momento, nos involucraremos con la infraestructura jurídico-administrativa y económica de otros agentes económicos regulados en la Constitución, y de la cual forman parte otras instituciones financieras privadas que

(^{74-ter}) *Ibidem, in totum; para el caso de América, como recipiente de las experiencias europeas en el origen del Estado intervencionista, conocido como el "regalismo" que con el triunfo de los criollos en México, se inicio un rápido retroceso del "modernismo" como sinónimo de intervencionismo estatal.*

coadyuvan con el Estado en los albores del XXI, sin que ello signifique la pérdida del control por parte del gobierno concedente (⁷⁵), y en el ejercicio de actividades lícitas garantizadas por el Derecho como una “Garantía Individual”, la del trabajo. Por ello cabe un estudio somero del significado y situación de la paraestatalidad mexicana en el marco jurídico-doctrinal vigente, en una perspectiva restringida, en relación a que lo más importante, como objeto de estudio, es conocer los parámetros de intervención estatal, en las áreas económicas constitucionales, y cómo se revierten sobre el sector privado, como coadyuvante y agente económico por excelencia, cuando el poder público se obliga, en tiempos de crisis económica, a generar instrumentos financieros que le permitan fomentar las actividades de los particulares, obteniendo por vías no tributarias, ingresos económicos para el cumplimiento de todos sus cometidos.

(⁷⁵) *Nos referimos a la respetable categoría clásica de Derecho Administrativo, la “concesión” por la cual las instituciones privadas financieras coadyuvan con el poder público en el cumplimiento de los cometidos de éste, y en especial el financiero.*

23.B.- Características de la paraestatalidad federal (Una visión restringida).

La paraestatalidad mexicana se crea en el ejercicio del “poder de Estado”, es decir por Ley (**función legislativa de principio**) del Congreso o Decreto del Poder Ejecutivo (**parecería que estamos en presencia de la función legislativa derivada para el Ejecutivo, toda vez que la creación de una entidad, no es en estricto sentido, un acto formalmente administrativo**) según las leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional, para cumplir con “**los imperativos constitucionales**”, de tal modo que en la creación de las “entidades” inherentes a lo paraestatal, se crean personas de derecho, con su patrimonio y de una autonomía de gestión más o menos ampliada, que permite suponer que el Estado no debe administrarlas directamente, sino sólo vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de sus objetivos. “Esta función de vigilancia se debe cumplir con los mecanismos de supervisión o “tutela” (técnicas de coordinación macro y micro-administrativa), a través de la incrustación de servidores públicos centrales.

sometidos jerárquicamente al Ejecutivo Federal en los órganos de gobierno de las entidades supuestamente autónomas” (⁷⁶).

CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (⁷⁷) señalan sobre los imperativos constitucionales, que éstos se hallan dispersos en el texto constitucional, tales como: “...la rectoría económica y la planeación democrática del desarrollo nacional, para el caso de la coordinación con otras entidades territoriales y los sectores social y privado: la educación; la salud y la vivienda; la explotación, uso, aprovechamiento y prestación de algunos bienes y cometidos de servicio público, el control de los precios y el abasto; (...) así como una gran variedad de cometidos del Poder Público, tales como los esenciales (o “estratégicos” exclusivos del Estado); los de servicio público, en sentido estricto; los sociales y... los privados...” y sin ánimo de ser exhaustivos con ellos, debemos señalar que queramos o no, encontramos algunos que no deben escapar al control estatal, por estar en juego el patrimonio nacional, en la vertiente del artículo 27 constitucional (*supra*, 2.a).

(⁷⁶) OSORNIO-CORRES...*op. cit.*, nota (16), p.112 (lo subrayado es nuestro).

(⁷⁷) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN...*op. cit.*, nota (2) p. 181.

Para dar cumplimiento a las tareas de la Administración pública nacional (federal, estadual y municipal y del Distrito Federal) acorde al texto constitucional, se "auxilia" de un complejo panorama orgánico (vid. "Galaxia Administrativa"), denominado "paraestatalidad mexicana", constituida por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fideicomisos públicos.

Según el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en concordancia con el artículo 1º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establece que las entidades paraestatales son "unidades auxiliares" de la Administración Pública Federal. El párrafo tercero del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala :

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

El artículo 5º del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (⁷⁸) establece el mecanismo para la constitución y extinción de las entidades paraestatales reguladas por esta Ley.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales. Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y en caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que emitirá la resolución respectiva”.

(⁷⁸) *Reforma publicada en el D.O.F., 7 de abril de 1995.*

La Administración Pública paraestatal mexicana puede cumplir con su objeto "... al igual que la centralizada, de instituciones administrativas de derecho público, es decir, los organismos descentralizados; pero también utiliza figuras de derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación minoritaria, así como esa original figura del derecho privado, en misiones de derecho público, que son los fideicomisos públicos; todo lo cual no es sino expresión de los multifórmes horizontes de la ciencia de la administración ..." (⁷⁹).

Aunque existe un criterio legal de la paraestatalidad, la desatinada innovación que se presenta en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuanto a una segunda clasificación, no es coherente con dicho criterio, en virtud de sus diferencias respecto de la ley reglamentaria. Estas modalidades que presenta el reglamento aludido se emiten en el "contexto de la oleada privatizadora" (⁸⁰) del sector público mexicano, que empezó en el año de 1988, y el citado artículo establece:

(⁷⁹) CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota (23), p.53.

(⁸⁰) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (2), p.203.

“En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo, en los términos de este artículo las Entidades de Servicio Institucional, de las Empresas Públicas. Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos. Para los efectos de este artículo, se entenderá por :

I.- Entidades de servicio institucional, aquéllas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación de mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y

II. Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera”.

La Administración pública paraestatal al tener un ámbito de actuación concreto, de conformidad con los cometidos del Poder Público y de su Ley o Decreto de creación, permite al poder público delimitar aquellas áreas estratégicas donde tendrá acción exclusiva, directa y soberana, así como a las áreas prioritarias donde sí podrá participar por sí o con los sectores social y privado. **Por esto es que la intervención estatal en la economía a través de la paraestatalidad, constituye la expresión máxima del ejercicio de la responsabilidad de la Rectoría del Desarrollo Nacional atribuida al Estado Democrático y Social de Derecho, para garantizar el fortalecimiento de la soberanía nacional y la satisfacción del interés público.**

El enfoque abordado en cuanto a las bases de creación, justificación y necesidad de las paraestatales, nos auxilia para delimitar a las características sobresalientes de las actividades del sector paraestatal, que se desarrollan seguidamente en el orden de sus bases normativas.

24.a.- Los organismos públicos descentralizados.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preceptúa: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Complementariamente, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala el objeto para el cual se crean los organismos descentralizados, al establecer que es para:

“ I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

En las bases normativas de la creación de un organismo descentralizado deberán establecerse además: la denominación; su domicilio legal; su objeto de creación; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio; la integración de su órgano de gobierno; la designación del director general; sus órganos de vigilancia; y su régimen jurídico laboral. El órgano de gobierno contará con la facultad para la elaboración del estatuto orgánico, para establecer las bases de organización interna, así como las facultades y actividades de las distintas áreas que conforman al organismo, el cual deberá ser inscrito en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general. El órgano de gobierno es el cuerpo colegiado o pluripersonal de mayor jerarquía, que tiene la potestad de decidir sobre las cuestiones más importantes del organismo, y su integración oscila entre los cinco y quince miembros, con sus respectivos suplentes. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a propuesta del coordinador de sector por el órgano de gobierno.

Respecto a la desincorporación de organismos descentralizados y guardando paralelismo con los mecanismos de creación, es facultad del legislador, extinguir a los organismos por conducto de la Ley, o bien, por Decreto del Ejecutivo, en los cuales se fija la forma y términos de su extinción y liquidación. La ley reguladora de las entidades norma la posibilidad de que la globalizadora Hacienda, de acuerdo con la opinión del coordinador de sector, proponga al titular del Ejecutivo la disolución, liquidación o extinción o incluso fusión de aquellos organismos que se desvíen de su objeto o no resulten convenientes al interés nacional o interés del público” (⁸¹).

Existe una compleja clasificación de organismos descentralizados que tienen como objeto cubrir la amplia gama de cometidos asignados al poder público, así, CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (⁸²) los han reunido en las siguientes categorías, a efecto de facilitar su comprensión académico-doctrinal y jurídica, en razón de su objeto.

I. **Los organismos descentralizados tripartitos.** En el complejo orgánico de la descentralización, encontramos un nivel de paraestatales que se

(⁸¹) *Ibidem*, pp.191-192.

(⁸²) *Cfr.*, *ibidem*, pp.193-199.

vinculan a los cometidos sociales: de salud, vivienda, seguridad social y consumo de algunos bienes; son organismos descentralizados, tales como: **(1)** el Instituto Mexicano del Seguro Social, el de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, para el caso de la salud y seguridad social; **(2)** el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado; **(3)** el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, para el caso de adquisición de bienes. La peculiaridad de estos organismos es que se estructuran con la participación y representación de patrones, trabajadores y el gobierno, de ahí que sean tripartitos; ello a excepción de los trabajadores al servicio del Estado, donde el Gobierno Federal se reviste de una dualidad específica, es decir, actúa como tal y como representante patronal, en todo caso, estos organismos se consideran por la doctrina como bipartitos.

Otra característica esencial es la de su financiamiento, a través de las llamadas aportaciones de seguridad social, que pueden recaudarse directamente, considerándose "organismos fiscales autónomos" con

facultades económico-coactivas para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor.

II. **Los organismos descentralizados en grado de autonomía.** Otro nivel de la descentralización administrativa, están las que tienen no sólo rango constitucional expreso, sino también autonomía. Éstas tienen su ámbito de actuación en la educación, cuyo coordinador sectorial lo es el Titular de la Secretaría de Educación Pública, que ejerce la tutela del sistema de educación superior, en especial, de las universidades. Dotarlas de autonomía, permite que se encuentran "menormente controladas" por los mecanismos de "tutela administrativa" del centro jerárquico, gozan de una autonomía técnica mayor en cuanto a sus planes y programas de educación, investigación y difusión de la cultura, sustentada en la libertad de enseñanza y de cátedra, así como la potestad de establecer los mecanismos de control de su personal; cuenta con legislación específica que las excluye de la aplicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que en su artículo 3º establece: "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas...". Esto les da una mayor autonomía normativa respecto de su estructura, funcionamiento, desarrollo, y autocontrol;

tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, éste, relacionado con su política presupuestaria que confirma una autonomía administrativa mayor que la de los demás organismos descentralizados.

25.b.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

Nuestra legislación considera empresas públicas, con la característica de participación mayoritaria, las así enumeradas conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

“ I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las **organizaciones auxiliares nacionales de crédito**; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos :

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Aquí, lo más útil para nuestro objeto de estudio es que las empresas públicas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal deberán tener por objeto sólo las áreas prioritarias del desarrollo nacional, con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas, conforme a los imperativos constitucionales.

En las características de las empresas de participación estatal mayoritaria, entre otras, está la participación del Gobierno Federal conforme a los supuestos anteriormente señalados; se hallan sujetas a una doble normatividad (régimen jurídico mixto), por un lado administrativa y, por otra, mercantil, por lo que a su funcionamiento se refiere; su administración es vigilada (por el coordinador de sector); su desincorporación se tomará en cuenta, en los casos de “inconveniencia institucional” o “desvío del objeto” de la empresa pública, dando paso al control “globalizador” conjuntamente con el “sectorial”, para proponer al Titular del Ejecutivo federal la venta de la parte social del Estado, o bien, la liquidación, fusión o disolución de la empresa, según la conveniencia de la economía nacional o del interés público.

Las empresas de participación estatal mayoritaria han sido el nivel de la paraestatalidad más severamente reducido por el gobierno mexicano mediante la aplicación de una política económica de austeridad y racionalidad financieras, en especial, los sexenios 1982-88 y 1988-94, mediante “los procesos de desincorporación por privatización y desnacionalización (el problema es que el capital financiero internacional limita que el capital nacional resulte beneficiado por este tipo de decisiones gubernamentales, por

ello, es que se atenta contra la Nación y la Soberanía del pueblo mexicano), han reducido su número en casi un noventa por ciento” (⁸³), durante los ya por lo menos doce años de aplicación del modelo económico neoliberal impuesto (contrato de adhesión) por los organismos financieros internacionales.

Existen paralelamente a las empresas de participación estatal mayoritarias, las de participación minoritaria, sólo hemos de establecer que su contemplación en Derecho, es formalmente aceptada, sin embargo, su uso es demasiado escaso, por lo que no importa un estudio exhaustivo, en virtud de su raquítica existencia, en el decir de la doctrina, tienen una presencia “...casi nula...”.

(⁸³) CORTIÑAS-PELÁEZ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (2) p.199.

26.c.- Los fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 contempla a los fideicomisos públicos y literalmente se consideran como "...aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

De la descripción citada se desprenden las siguientes características:

I) son establecidos por la Administración Pública; **II)** se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria; **III)** su creación es también auxiliar al Ejecutivo Federal; y **IV)** sus cometidos se restringen también a las áreas prioritarias.

El profesor ACOSTA-ROMERO ⁽⁸⁴⁾ define al fideicomiso público como "un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público".

Los sujetos del contrato son : el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como **fideicomitente**; instituciones bancarias privadas o de la banca de desarrollo como **fiduciarias** y por último, **el fideicomisario**, que en el fondo es un concepto más abstracto que los otros sujetos, en virtud de que pueden serlo grupos de población, en su carácter de "beneficiarios" de las misiones estatales que ejecutan los fideicomisos, entre las cuales destacan los cometidos de vivienda, salud, educación, fomento a la producción tanto en el campo como en la industria y comercio, y la promoción a la cultura en toda la extensión del concepto.

(⁸⁴) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Porrúa, 8a. ed., México, 1988, p.434.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, vigila las estipulaciones de los contratos de los fideicomisos públicos respecto de la precisión de los derechos y acciones, que deba ejercitar el fiduciario sobre los bienes objeto del fideicomiso; las limitaciones derivadas de los derechos que el Gobierno Federal como fideicomitente se reserve, y las facultades que fije al Comité Técnico (órgano de gobierno); este órgano de gobierno es de naturaleza obligatoria, diferente a los fideicomisos privados que no lo tienen, en consecuencia deberán ajustarse en cuanto a su integración, facultades, funcionamiento, desarrollo y operación, a las reglas comunes de las demás entidades, conforme a la Ley de la materia.

De acuerdo a lo preceptuado por la ley respectiva, el fideicomiso público se ostenta con la naturaleza jurídica contractual, en base a la exigencia de tres sujetos para que pueda constituirse, y cada uno de éstos puede tener atribuida la personalidad jurídica necesaria para poder realizar los actos jurídicos inherentes y concretos. El fideicomiso público, no posee personalidad jurídica propia pero, insistimos, no así los sujetos que lo conforman, es decir, el Gobierno Federal, no así el fideicomitente que representa al primero, las

fiduciarias y, en algunos casos, las asociaciones o sociedades civiles cuando son fideicomisarios.

Tampoco escapan del control de la coordinación sectorial, los proyectos de modificación y de estructura administrativa por lo que existe un “delegado fiduciario general”, quien pone a consideración del coordinador de sector todos los proyectos y demás modificaciones que se requieran.

Por último, en los contratos constitutivos de fideicomisos públicos, el Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocarlos [otra excepción de la regla, ya que los contratos no se revocan, sino que se rescinden, modifican o extinguen (artículo 9 del Reglamento de la Ley federal de Entidades Paraestatales), según la regla marcada por la legislación común], sin perjuicio de los derechos correspondientes a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley, o la naturaleza de sus fines lo impida. En cuanto a su extinción (artículo 9 del Reglamento) la normatividad establece :

“Una vez ordenada la extinción de un fideicomiso público que conforme a la ley reúna las características de entidad paraestatal...la Secretaría de Hacienda... o a indicación de ésta, el Comité Técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción (...). La extinción...se formalizará mediante la firma del convenio de extinción..., mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente...”

La intervención económica del Estado Democrático y Social de Derecho mexicano, a través de la organización administrativa se institucionaliza bajo los conceptos constitucionales de la “Rectoría económica del Estado”, del “Sistema nacional de Planeación Democrática” tanto en las “áreas estratégicas” como en las “prioritarias” del desarrollo nacional, y la participación con sentido social de los sectores “social” y “privado” en el desarrollo económico nacional en los términos del “Régimen de Economía Mixta”. No hay en ocasiones el respeto por las normas e imperativos de la Constitución, éstos violados con cierta regularidad y so **pretexto** del interés general por el Poder Ejecutivo, permitiendo privatizaciones justificadas en la

“rentabilidad financiera”, sobre todo en tiempos de “crisis económica” [(infra, nota (107-bis)].

27.d.- El sector financiero a la luz de la paraestatalidad (algunos aspectos jurídico-doctrinales preliminares).

A manera de introducción parcial al tema central de nuestro trabajo de tesis, es menester que le demos un tratamiento especial a uno de los sectores que contempla el Derecho Administrativo mexicano, ello sin perjuicio de la aportación doctrinal del concepto “Galaxia Administrativa Federal” (⁸⁵), cuyo coordinador sectorial lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “dependencia centralizada” federal competente para la aplicación de un sinnúmero de Leyes inherentes al cometido financiero mexicano, en cuanto a su “polivalencia” se refiere. El análisis del cometido financiero del poder público a la luz de lo interdisciplinario (⁸⁶), nos ubica en las relaciones que existen entre la ciencia de las finanzas y el Derecho Financiero (Tributario,

(⁸⁵) *Idem*, nota (2), entre pp.184 y 185.

(⁸⁶) CORTINA-GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ciencia financiera y Derecho tributario*, Rev. Tribunal Fiscal de la Federación, Vol. 1, Colec., de estudios jurídicos, 2a. ed., México, 1990, pp. 27 y ss.

Patrimonial y Presupuestario) y con mucho mayor intensidad las disciplinas no clásicas (Derecho, Monetario, del Crédito y Deuda Públicos, aduanero, de la Planeación, Económico, de la Competencia, entre otras).

Así pues, la ciencia de las finanzas en el decir del ex-presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, CORTINA-GUTIÉRREZ (⁸⁷), se considera como el “estudio de las leyes que regulan la actividad del estado, encaminada a satisfacer las necesidades públicas” ; lo cual y en el sentir del ilustre magistrado, “... liga de una manera fatal..., científica inevitable... a las ciencias sociales...que tienen por objeto el estudio de los hechos que derivan de la convivencia humana, de las relaciones de unos hombres con otros hombres”.

Lo que resalta de las premisas del autor en cita, es el hecho de que los fenómenos sociales del Estado, el Derecho, la Economía, la Sociología y la Política no pueden estudiarse al margen de los fenómenos económicos, dado que es obvio que las necesidades de la comunidad sólo se satisfacen con medios económicos.

(⁸⁷) *Idem*, p. 28.

Aunado a lo descrito por el C. Magistrado, tenemos la postura de Sergio Fco. de la GARZA (⁸⁸), en cuanto a los aspectos que se relacionan con el cometido financiero del poder público, al establecer que éstos son precisamente el “jurídico”, “económico”, “político” y “sociológico”, ante lo cual, podemos establecer que el sector financiero mexicano se halla en estrecha vinculación con otras ciencias sociales.

Es menester señalar que hacer mención de la importancia de los aspectos interdisciplinarios, es por el hecho de que el Estado en sí se ve envuelto en una serie de premisas que no le permiten ser estudiado e independientemente de las ciencias a las que incluso debe su justificación y su ser en el mundo de los fenómenos sociales, además de que el aspecto orgánico para dar satisfacción a las necesidades públicas tampoco escapa al influjo de lo que la colectividad es capaz de crear, como un mecanismo de autosatisfacción de sus necesidades **políticas** (los poderes Constituyente, Legislativo, Ejecutivo y Judicial); **económicas** (la teoría de los valores, entre ellas el dinero), o bien, documentos que convencionalmente se aceptan como

(⁸⁸) GARZA-GONZÁLEZ, Sergio Fco. de la. *Derecho financiero mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1994, pp. 6 a 9.

sustitutos del dinero, entre ellos, Títulos de Crédito, Certificados, Bonos, y las muy recientes Unidades de Inversión (*infra*, Capítulo Cuarto); así como los mecanismos para lograr el intercambio de mercancías, u optimizar la producción de satisfactores básicos); ambas ciencias dependen de alguna forma, de la **sociología**, por ser ésta una ciencia social que estudia al ser humano, su organización grupal, y todas las abstracciones que éste es capaz de generar.

Sólo faltaría el aspecto jurídico, y es aquí donde confirmamos el entrelazamiento interdisciplinario, por el hecho de que el Estado se traduce, en una de sus interpretaciones, como producto del pacto social surgido de entre los miembros del grupo que deciden someter a la regla, las relaciones que entre éstos se dan.

Es así como el Derecho es determinante en la vida económica de un país, y en virtud de éste, es como surgen también otras nociones orgánicas de menor jerarquía y complementarias, que permitirán al poder público hacer efectivo el mandato dado por la comunidad, por la vía de la norma jurídica.

La paraestatalidad en el sector financiero, está determinada por las Leyes reglamentarias del artículo 90 de la Constitución política federal, las cuales a la luz de la "galaxia Administrativa" y la teoría de los "cometidos del poder público" se analiza desde la perspectiva de la **prestación directa por el poder público o indirecta** por conducto de los particulares de algunos cometidos, sea para la explotación, uso, aprovechamiento de recursos naturales, o bien, la prestación de servicios públicos en sentido estricto (**infra**, Capítulo IV).

28.aa.- De la prestación directa de cometidos esenciales.

Acorde con los lineamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial en los artículos 45 y 46, se tiene que el poder público se reserva la realización y cumplimiento de algunos cometidos, de manera directa.

Esto indica que, en estricto apego a la Constitución Federal, no se puede permitir que los particulares, en su calidad de personas colectivas o físicas, tengan acceso a este tipo de tareas gubernamentales: el Poder Ejecutivo

Federal "se auxilia" por ello no sólo de organismos (entidades) públicos descentralizados, que normalmente se crean para las áreas estratégicas, sino que también se pueden prestar directamente (dependencias) por el gobierno algunos cometidos que están inmersos en las áreas de exclusividad estatal, es decir, se incluyen las "prioritarias".

A la luz de la paraestatalidad, esto indica lo siguiente:

I) Que el poder público crea organismos públicos descentralizados, a los cuales encuadrados en la paraestatalidad, y ya sectorizados, se les faculta para generar ingresos extraordinarios, o bien, para recaudar algún tipo de contribución según el Código Fiscal de la Federación, a tal grado de que en este sector se hallan la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos, La Casa de Moneda, el banco de México hasta 1995, el Instituto Mexicano del Seguro Social como "organismo fiscal autónomo".

II) Que el poder público también crea entidades paraestatales en su calidad de Sociedades Anónimas para la prestación de algunos servicios públicos, así las encontramos en calidad de Sociedades Nacionales de Crédito

(Banca de Desarrollo). Almacenes Nacionales de Depósito, Instituciones de Seguros y Fianzas y las Auxiliares de Crédito.

III) Y por último, como un auxiliar del coordinador de sector, se crean con apego al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “Órganos Desconcentrados” para el control de las actividades financieras concesionadas a los particulares en materia financiera y económica. Al respecto debe aclararse que estos órganos no deben considerarse como entidades paraestatales, toda vez que son dependencias adscritas a la centralización administrativa.

29.bb.- De la prestación indirecta de cometidos estatales.

Al señalar que los cometidos que destinados a las áreas estratégicas son de exclusividad del poder público, esto implica que son insusceptibles de concesión a los particulares, los cuales están limitados incluso por el texto constitucional federal. Sin embargo y también señalado en la Constitución, en el artículo 27 en su párrafo noveno, fracción primera, se contemplan las reglas para que los particulares, sean éstos nacionales o extranjeros, resulten

beneficiados de que por medio de la concesión, se les autorice a usar, aprovechar y explotar recursos naturales, o bien, se les permita la prestación de un servicio público.

Los particulares en el sector financiero, sólo recurren a la norma de Derecho común para constituirse conforme a las leyes mexicanas en instituciones de carácter privado, que se dedicarán a las actividades económico-financieras.

En este sentido, los particulares coadyuvan con el poder público, en la esfera del derecho privado, pero esto no implica una autonomía absoluta del control gubernamental, toda vez que precisamente los órganos desconcentrados creados por el Titular del Ejecutivo federal, tienen facultades para hacer cumplir las concesiones otorgadas a los particulares.

No es menester reseñar que existen en el Sistema Nacional Financiero, una gran cantidad de instituciones privadas que, en el desempeño de las actividades cotidianas de la comunidad, se involucran como agentes

financieros y económicos, evidentemente como el ejercicio de un derecho constitucional que se consagra y protege en el artículo 5o. constitucional.

Sólo resta aclarar que los particulares en calidad de concesionarios, se ven también sujetos a todo tipo de control gubernamental necesario, tales como: el pago de las contribuciones, el respeto a la Ley Laboral, Sanitaria, Ecológica, entre otras, y su violación, permite la aplicación de las facultades de coacción administrativa, y la posible revocación de la concesión de que se trate.

Toca ahora, en el Cuarto Capítulo de este trabajo de investigación, establecer las premisas que nos permitan proponer la necesidad de adecuar al sector privado financiero los nuevos instrumentos de valores para reducir el índice de la cartera vencida, ocasionada por la crisis económica imperante, a efecto de lograr reestructurar los créditos de los deudores del sistema de Arrendamiento concesionado.

CAPÍTULO CUARTO

La reestructuración de la cartera vencida en el Sistema de Arrendamiento Financiero concesionado y la política económica gubernamental de 1995-2000.

Sumario.

30.A) La política económica gubernamental ante la crisis económica, su influencia en el sistema financiero mexicano y la reestructuración de la cartera vencida. 31.a) Justificación gubernamental ante la crisis económica, y la intervención estatal en el campo de las finanzas públicas. 32.b) Justificación, funcionamiento y estructura del Sistema Financiero mexicano. 33.c) Reglas del funcionamiento accionario en el mercado financiero de las Organizaciones Auxiliares de Crédito (las arrendadoras financieras en el marco de las reformas de 1990). 34.d) Las Instituciones de Crédito en el marco de la Ley (*lata sensu*). 35.aa) La Banca Múltiple (sus requisitos y operaciones. 36.bb) La Banca de Desarrollo (de su ámbito operacional y características. 37.cc) Organizaciones Auxiliares de Crédito (su clasificación y objeto). 38.B) La importancia de los Títulos de Crédito atípicos (en la perspectiva del cometido esencial de la emisión de valores gubernamentales). 39.a) Antecedentes de los títulos-valor en su concepción amplia y su estrecha relación con los títulos de crédito atípicos. 40.b) Una descripción de los títulos atípicos o gubernamentales en el marco del cometido financiero. 41.c) Algunos valores gubernamentales convencionales (una descripción jurídico-económica). 42.aa) Generalidades de los Certificados de la Tesorería de la Federación. 43.bb) Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES). 44.cc) Pagarés de la tesorería de la Federación (PAGAFES). 45.dd) Certificados de Depósitos Bancarios (CEDDES). 46.ee) Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS). 47.f) El mercado financiero y otros instrumentos de financiamiento (a manera de reseña global).

30. A.- La política económica gubernamental ante la crisis económica, su influencia en el Sistema Financiero Mexicano, y la reestructuración de la cartera vencida.

La actitud del gobierno mexicano ante la crisis económica a lo largo de nuestra historia, ha estado impregnada siempre de justificaciones más que económicas, políticas, esto en el sentido de que como lo hemos establecido, la actividad financiera del poder público, se halla bajo el influjo de cuestiones extranormativas que desbordan cualquier planteamiento dentro del campo del Derecho.

31.a.- Justificación gubernamental ante la crisis económica, y la intervención estatal en el campo de las finanzas públicas.

Desde hace ya bastante tiempo nos hemos acostumbrado a vivir dentro del concepto "crisis económica", como parte integrante del de "economía nacional"; en este sentido KLEINWACHTER (⁸⁹), considera que ésta es

(⁸⁹) KLEINWACHTER, Federico von, *Economía Política*, Imprenta Mercurio, 3a. ed., Barcelona, 1936, pp. 11, 13.

“...la actividad de un pueblo...encaminada a satisfacer la necesidad de bienes de la nación...”.

En la actualidad las crisis económicas de nuestro país, que ya son bastantes en el sentido de que las podríamos considerar sexenales, tienen desde el punto de vista económico sus causas exógenas, por lo que nos obligamos a recurrir al siguiente planteamiento, según Norris C. CLEMENT y John C. POOL (⁹⁰), al manejar en el contexto de la economía actual globalizada, las crisis económicas que “... En nuestros días, todos los que leen el periódico saben que el sistema monetario internacional ha estado en crisis durante la mayor parte de la última década...los encabezados de la prensa han estado prácticamente dominados por este tema...”. Al respecto, nuestros autores se refieren a finales de los años setentas, pero además establecen que “...Todo el mundo sabe que la libra esterlina estuvo en estado de sitio durante cierto tiempo. Recientemente, el franco francés se ha enfrentado a tremendas presiones en pro de su devaluación y, lo que resulta todavía más importante, el dólar mismo de los Estados Unidos, a la base del todo el sistema, parece tener serias dificultades...”.

(⁹⁰) Norris C. CLEMENT y John C. POOL, *Economía: enfoque américa latina*, Edit., McGraw-Hill, Trad. Agustín Contín, México, 1979, pp. 257 a 260.

Lo anterior es indicativo de que la economía mundial se ha dolarizado, y por ello es que se enfatiza respecto de las presiones de que es objeto la moneda base de las transacciones económico-financieras actuales en la mayoría de los países y considerada como la "...teoría básica y mecánica del sistema monetario internacional..." al que se tienen que supeditar las economías nacionales, como es el caso de nuestro país, que se haya ligado a dicho sistema, es decir "...muy estrechamente al poder del dólar de los Estados Unidos...", de esta premisa es como se puede comprender que cuando el dólar tiene problemas, nuestro sistema económico y financiero se debilita, causando estragos en el patrimonio de los agentes económicos y deudores de las instituciones crediticias, sean éstas la banca comercial o la de Desarrollo, o bien, las "Auxiliares de Crédito Nacionales".

Pero es evidente que existen causas fundadas a la luz de la ciencia económica; por ello y siguiendo a nuestros autores, se tiene que "... En 1944...Estados Unidos tenían la mayor parte de las existencias de oro del mundo..., parecía lógico fundar un sistema que se basara...en la potencia del dólar, que a su vez, tenía un sólido respaldo en oro...".

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, hubo lo que se denominó “la escasez de dólares”, esto por virtud de que los países empezaron a buscar dicha moneda y enfocarla como reserva, situación que aceptada por la mayoría de los países, posteriormente causó problemas económicos y políticos inherentes a la saturación del mercado de dólares, propiciando así la “crisis económica”, ligada a nuevos conceptos tales como: “balanza de pagos”, “deficit” y “superavit” y desde nuestro personal punto de vista, con el equilibrio presupuestal. Esto se ilustra por los autores como que “...las erogaciones totales en dólares...del exterior, deben ser iguales al total de los dólares recibidos del resto del mundo...”; por ello era posible que los demás países podían tener más dólares, y tenerlos como reserva.

En tal sentido, la escasez de dólares significaba que los Estados Unidos gastaban menos en el exterior de lo que gastaban los demás en éste, y por lo tanto se podría estar en presencia de un “ superavit ” importante, y de suceder lo contrario, se presentaba por consecuencia lógica un “ deficit ” en la balanza de pagos.

Ante tales circunstancias de la economía mundial, el gobierno mexicano se ha visto rebasado por los fenómenos de ajustes económicos diseñados bajo el amparo de organismos financieros internacionales, y es por ello que ha tenido que ceñirse a los criterios de éstos por lo que a las finanzas públicas se refiere, tratando de obtener como “agente económico” la mayor cantidad de dólares a través del cumplimiento de sus cometidos privados, como es el caso de la llamada “industria sin chimeneas”, o bien, la “venta de bienes y servicios estatales” no sólo para tener una importante reserva de dólares, sino para poder cumplir con los compromisos contraídos en la moneda base y representativa de la economía mundial, marcada precisamente por ser la que responde por la economía que ostenta la mayor reserva de oro mundial, los Estados Unidos.

De ahí que las justificaciones del gobierno en materia de finanzas públicas se basen en la necesidad de atraer capital externo, para incrementar las reservas monetarias, privatizar o reprivatizar el aparato parastatal, para ofrecer la confianza al capital externo de una economía sancada y de libre mercado, con una intervención gubernamental cada vez más debilitada y con la intención de fomentar y reservar sólo a la iniciativa privada, todas aquellas

actividades que le permitan a la sociedad civil tener una participación mucho más intensa y con los controles estatales menores posibles, no sólo con la ejecución de la ley, la desregulación (reglamentos) desmedida, sino también con una actividad legislativa más acorde a la economía mixta marcada en nuestra Constitución Política vigente, permitiendo así un nuevo papel (menos intervencionista) del Estado en las finanzas públicas, dentro de los moldes de la economía clásica.

32.b.- Justificación, funcionamiento y estructura del Sistema Financiero mexicano.

El “mercado financiero” está sustentado según nuestro sistema jurídico y económico en organizaciones privadas y públicas, que tratan de canalizar sus necesidades superavitarias o deficitarias de recursos financieros al mercado que los utilice eficientemente. Éstas se justifican por la necesidad de contar con la infraestructura que permita efectuar aquellas actividades en las que se involucran los agentes económicos, cuya finalidad es el fomento económico con dinero ocioso, para la producción de satisfactores básicos y suntuarios, o de bienes y servicios que benefician a la sociedad.

El Mercado de Valores representa para la Rectoría Económica del Poder Público, uno de los tantos modos de intervención en la economía, no sólo para fomentar el ahorro interno [(^{90-bis}) ; así como lo relativo al tema en el Capítulo Quinto], sino también, para su captación, sea ésta a mediano o largo plazo, y que en relación al cometido esencial financiero, permite asignar eficientemente los recursos dinerarios a la inversión productiva; además de la introducción de nuevos y variadas formas de operación, y de la participación de emisores e inversionistas en el plano nacional e internacional.

La privatización y reprivatización (de la Banca Comercial) llevo a que, en el sexenio inmediato anterior, el sistema financiero fue sometido a una reforma profunda para fortalecer la confianza de los inversionistas, so pretexto de contribuir al desarrollo del mercado desregularizándolo.

(^{90 bis}) *El Ejecutivo Federal al enviar su Iniciativa de Ley al Poder Legislativo, argumentó en la Exposición de Motivos que "... para alcanzar la estabilidad y lograr la recuperación económica, es necesario promover el ahorro y contar con mecanismos que permitan la rehabilitación financiera de las empresas productivas, así como de las personas deudoras del sistema bancario del país...". Prácticamente es aquí cuando el concepto UDI's aparece en la escena política, económica y jurídico-fiscal, como un instrumento de financiamiento (aunque no todos comparten la idea) del Poder Público mexicano en el marco de la Rectoría Económica, derivado hacia los sectores productivos principalmente (infra, Capítulo Quinto).*

La reforma al Mercado de Valores en 1990, en relación a su crecimiento y consolidación, permitió una participación importante de las Instituciones Auxiliares de Crédito en su modalidad de "Arrendadoras " y de "Factoraje", las cuales han encontrado una fuente alterna de financiamiento.

En este sentido, es de señalarse que se buscan sistemas novedosos desde el punto de vista orgánico y de inversiones, que permitan la competitividad de financiamiento para satisfacer las necesidades de los sectores privado y social, y más aún ante la creciente competencia del capital internacional.

La infraestructura que se monta al momento de lograr las reformas del Mercado de Valores, es con el fin de poner en movimiento al dinero y a la gente, entonces, nos encontramos con lo que se conoce como "el mercado" no sólo de dinero, sino también de capital, en el marco del financiamiento de actividades de lo que actualmente se conoce como los "sectores constitucionales" (⁹¹), mercado que teóricamente se divide en:

(⁹¹) CORTIÑAS CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota (2), p. 181, en relación al artículo 26 constitucional.

I.- El mercado de capitales.- Es un mercado de largo plazo en el cual no se considera "capital" a los aspectos contables de las aportaciones de los socios de una empresa, sino a: los instrumentos de inversión y financiamiento a largo plazo, préstamos bancarios a largo plazo, obligaciones, certificados de participación entre otros.

II.- El mercado de dinero.- A diferencia del anterior, este mercado es de corto plazo y al que acuden primero los "oferentes" cuyo dinero se caracteriza por estar temporalmente ocioso y, por otro lado, los "demandantes" que se ven en la necesidad de satisfacer los requerimientos de su capital de trabajo.

Esta división doctrinal es "...eminente conceptual y reduccionista..." ⁽⁹²⁾, pues ambos mercados se relacionan intrínsecamente, toda vez que existe en ellos el motivo especulativo, pues nos hallamos frente al mercado de dinero y las inversiones en acciones son frecuentes, y éstas son instrumentos para el mercado de capitales.

(⁹²) ORTEGA-OCHOA, Rosa M, y VILLEGAS-HERNÁNDEZ, Eduardo, *El nuevo sistema financiero mexicano*, Edit. PAC, S.A. de C.V., México, 1990, *in totum*

Así pues, nuestro sistema financiero no implica un cambio radical en nuestras estructuras de financiamiento nacional que han venido operando hasta 1996, tampoco se utiliza este título simplemente por señalar que a partir de 1990 se efectuaron cambios importantes que dieron otra imagen a nuestras actividades financieras y bursátiles. Siguiendo con ORTEGA-OCHIOA, éste considera que "...El hablar de un nuevo sistema financiero mexicano es un título que nos habla de una nueva mentalidad en la dirección de éste, una mentalidad que debe ser más agresiva, más profesional, más eficiente, de mayor calidad, y por ende más competitiva..."

33.c.- Reglas generales del funcionamiento accionario en el Mercado Financiero de las Organizaciones Auxiliares de Crédito (las arrendadoras financieras en el marco de las reformas de 1990).

El funcionamiento de las instituciones relacionadas con la actividad financiera nacional, no puede sustraerse del control que como facultad tiene el poder público en ejercicio de la Rectoría económica.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito en nuestra economía mixta según el artículo 26 constitucional, son parte vital en el sistema de financiamiento como herramienta medular de la Economía Política, complementada ésta por la política económica del Poder Público, en cuanto a la Planeación "Democrática del Desarrollo de la economía nacional", y la especificidad de sus actividades concesionadas, representa una opción más para la obtención de crédito con la que cuenta la planta productiva del país.

Es así como la consolidación del Sistema Financiero mexicano tiene su soporte y justificación de política económica gubernamental, para el logro de una mayor eficiencia y sana competencia de financiamiento en la prestación del servicio público concesionado.

Tal es el caso del Arrendamiento financiero en el marco de las reformas de 1990, sin que ello implique reseñar la crisis financiera a la que se vieron sometidas a partir del sexenio de 1982-1988, cuya paralización fue el efecto económico de las devaluaciones de nuestra moneda ante el dólar (*supra*, 31.a). Lo que importa resaltar es que, antes de las reformas, éstas no podían captar directamente del público usuario los recursos dinerarios suficientes para

su funcionamiento, esto en detrimento de su desarrollo, originando el encarecimiento del costo financiero de sus operaciones crediticias. Empero y a partir de las reformas han podido colocar obligaciones en el mercado de capitales que hasta antes de la crisis económica estallada en diciembre de 1994, le permitieron tener un crecimiento acelerado en favor del desarrollo económico, y a la vez, por su conducto se canalizaron recursos provenientes del ahorro interno y externo hacia la adquisición de bienes de capital para el sostén de la planta productiva.

El encauzamiento de las reformas tuvo su importancia debido a los lineamientos cuya misión era (⁹³) :

I.- La procuración de capitalización congruente con criterios de solvencia económica y diversificación adecuada de riesgos para el manejo de operaciones activas y pasivas, y

(⁹³) *Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, La nueva Administración pública federal. coed., t. 2, México, 1992, pp.308 a 318.*

II.- La obligación de suscribir los aumentos de capital mínimo determinados por la autoridad competente.

III.- Con los puntos anteriores además se pretendía incrementar su presencia en el sistema financiero, con el fortalecimiento a su vez de la producción nacional en sus diferentes vertientes.

IV.- La constitución institucional complementaria del sistema bancario, a efecto de impulsar la emisión de instrumentos colocados en el mercado de valores, y tener así fuentes alternativas de fondeo y venta de emisiones representativas de capital social.

V.- Desde el punto de vista orgánico, se permitió la ubicación de sucursales regionales o en los estados de la Unión, para atender satisfactoriamente a las necesidades de los sectores alejados del centro.

VI.- La adopción de nuevos mecanismos de arrendamiento para la creación de recursos hacia las empresas más desprotegidas (la pequeña y mediana) y así poder financiar la adquisición de bienes de capital.

Es aquí que con argumentos jurídico-doctrinales podemos establecer que la Teoría de los Cometidos del Poder Público tiene un alcance normativo de evidente control de actividades de los particulares que resultan beneficiados con la emisión de actos jurídicos concretos en el plano de lo administrativo, y oscilando sobre éstos, el uso, explotación, aprovechamiento de recursos naturales, o bien, la prestación de un servicio público, según se plantean en los artículos 27 y 28 constitucionales [cfr. nota (94)]; por ello, el funcionamiento de las Instituciones financieras es posible, toda vez que el verdadero titular del Servicio Público lo es la Nación, que representada por la Federación permite conforme a la regla de Derecho, que los particulares colaboren con ésta, y decimos Federación por el hecho de que la actividad financiera de la que entramos en estudio es de materia federal, de tal suerte que, corresponde por la regla de “cascada” otorgar la autorización a la Federación por conducto de la Globalizadora Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además Coordinadora del Sector Financiero [vid. “Galaxia Administrativa” en CORTIÑAS-PELÁEZ, precitado en nota (2), entre pp. 184 y 185].

Hemos enfatizado que en nuestro país a su normatividad permite que tengamos estructuras organizativas capaces de competir con el capital

internacional. dicha capacidad se da gracias a las agrupaciones financieras tales como la Banca Comercial, las Casas de bolsa, las Organizaciones Auxiliares del Crédito, así como el potencial de desarrollo que se une a las compañías de Seguro y Fianzas. Asimismo, dichas Instituciones se desenvuelven por virtud de la “autorización gubernamental” según se plantea en los artículos 27 constitucional en su párrafo Noveno, fracción II en relación al 28 párrafo Décimo (⁹⁴), a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyos requisitos están debidamente regulados en la legislación común y especial (⁹⁵), controladas por una sociedad dueña de por lo menos el 51%

(⁹⁴) *Al respecto, parte del artículo 27 preceptúa el principio de la “capacidad jurídica” para “...adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación...”, primero para “... I. los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas... tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación...”; así como el 28 cuando se amplía la potestad de concesión al establecer que “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación...Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación...y la utilización social de los bienes...” Por otro lado no debemos olvidar que el mismo artículo 27 señala que el capital accionario de los extranjeros o la adquisición de concesiones de éstos, también tienen su limitación constitucional con la fórmula de la “Cláusula Calvo”. (el subrayado es nuestro).*

(⁹⁵) CORTIÑAS / CASTAÑÓN..., *op. cit.* en nota (2) pp. 204 a 210.

del capital de las empresas financieras integrantes del grupo, con derecho a voto, pudiendo actuar conjuntamente frente al público "usuario" utilizando las palabras "Grupos Financieros".

34.d.- Las Instituciones de Crédito en el marco de la Ley (lato sensu).

Empezaremos este epígrafe dando un enfoque general y desde luego constreñido a nuestro objeto de estudio, de lo que en sentido amplio deben considerarse las partes integrantes del Sistema Nacional Financiero, bajo los parámetros de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que define en principio al servicio público de banca y crédito como aquel cometido del Poder Público que "... sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Así y "...Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el

principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados..."

(⁹⁶). De acuerdo al criterio legal se tiene a las siguientes Instituciones :

A los efectos anteriores es como presentaremos a la Banca Múltiple en relación a sus requisitos y forma de operar; a la Banca de Desarrollo, también en el ámbito operacional y sus principales características, así como a las Organizaciones Auxiliares de Crédito en cuanto a su objeto y características.

35.aa.- La Banca Múltiple (sus requisitos y operaciones).

Son intermediarios financieros, que pueden captar recursos dinerarios a través de certificados de depósito, pagarés, etc., y con los cuales se otorgarán diferentes tipos de crédito. Un dato importante de señalar es que dicha Institución crediticia transforma los recursos del público en diferentes instrumentos de ahorro y, no hay un destino específico para cada origen de estos recursos, además tiene la capacidad necesaria para administrarlos con suficiente discrecionalidad.

(⁹⁶) *Idem.*, nota (96), pp.101-103.(ojo checar)

Por otro lado, el servicio público de banca y crédito integral sólo se permite a las instituciones constituidas bajo esta ley, que autoriza al poder ejecutivo su ejecución al establecimiento de oficinas de representación y de sucursales de bancos extranjeros, para que realicen operaciones activas y pasivas en nuestro país, pero con residentes fuera del país.

Los requisitos que deben cumplir dichas instituciones para su formación son las siguientes :

- 1.- Presentar proyecto de estatutos de acuerdo a la ley.
- 2.- Presentar un plan general de funcionamiento que tenga :
 - a) Plan de captación de recursos y otorgamiento de créditos.
 - b) Plan de cobertura geográfica.
 - c) Plan de aplicación de utilidades.
 - d) Plan de organización y control interno.
- 3.- Depositar en institución de crédito el 10% del capital mínimo con que plantean operar el banco.

4.- Presentar cualquier información adicional que les requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito público, además de que, paralelo a estos requisitos, deberá considerarse lo siguiente:

Las operaciones de las Instituciones de Banca Múltiple son:

I .- Recibir depósitos bancarios de dinero:

a) A la vista;

b) Retirables en días preestablecidos;

c) De ahorro, y

d) A plazo con previo aviso;

II .- Aceptar préstamos y créditos;

III .- Emitir bonos bancarios;

IV .- Emitir obligaciones subordinadas;

V .- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras

del exterior;

VI .- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

VII .- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

VIII .- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.

IX .- Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;

X .- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;

XI .- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

XII .- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;

XIV .- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;

XV .- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

XVI .- Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;

XVII .- Actuar como representante común de los tenedores de los títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;

XVIII .- Hacer servicio de caja y tesorería relativos a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;

XIX .- Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;

XX .- Desempeñar el cargo de albacea;

XXI .- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

XXII .- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;

XXIII .- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda; y

XXIV .- Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

36.bb.- La Banca de Desarrollo (de su ámbito operacional y características).

Analizada desde su enfoque conceptual, y dado su encuadramiento en la "Galaxia Administrativa", la banca de desarrollo se halla en "el cuarto nivel" de ésta, denominado " las entidades paraestatales del sistema financiero mexicano, ligadas en estrecha relación con el "cometido financiero" éste, a su vez, esencial.

Es por esto que las entidades del sector financiero también deben considerarse como "... 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 (deben ser necesariamente los constitucionales señalados en el artículo 26 constitucional), que el estado considera estratégicos y prioritarios en el proceso del desarrollo del país..." (⁹⁷).

Bajo estas consideraciones, el ámbito operacional de la Banca de Desarrollo se traduce en apoyo a los sectores económicos constitucionales

(⁹⁷) U.N.A.M-PORRÚA Hnos., *Diccionario jurídico mexicano*, Edít. Porrúa S.A. de C.V., coed., t. I, México, 1991, pp. 313-315.

particularmente al sector público, y al social, quienes reciben del poder Público por vía del cometido de fomento, el apoyo a sus infraestructuras productivas en lo industrial, comercial, agropecuario y de bienes y servicios.

Conceptualmente, se originan a partir de la llamada "nacionalización bancaria" en 1982, así la Banca de Desarrollo se estructura bajo el concepto de "Sociedades nacionales de Crédito" y forman parte de la Administración Pública Federal, en su forma de entidad paraestatal según lo marca el artículo 90 constitucional, y su capital social está representado por Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) en dos series: la serie "A" que representa el 66% y sólo puede pertenecer al Gobierno Federal; la serie "B" que puede pertenecer hasta en un 5% a cualquier persona, las cuales pueden ser; el Gobierno Federal, sociedades de inversión común, entidades de la Administración pública federal (otras paraestatales), los gobiernos de los estados y municipios, pero el tipo de fin de persiguen, en este caso, es el desarrollo de ciertos sectores o ramas que no son lucrativas, por lo que inversionistas privados muy difícilmente participan.

Al igual que las Instituciones de la banca Múltiple, a las de Desarrollo les corresponderían las mismas operaciones, pero sin olvidar que al ser paraestatales, se rigen por normas de Derecho Mixto (público y privado), es decir que además de las reglas comunes, debe tomarse en cuenta a su Ley Orgánica, como Ley específica, esta Ley puede contener otras disposiciones relativas a ciertos sectores de la economía para cuyo fomento pudieran necesitar.

Por lo que se refiere a sus características, se pueden enumerar las siguientes de las instituciones hoy consecutivas de la Banca de Desarrollo ⁽⁹⁸⁾:

I.- Se consideran intermediarios financieros especializados, dado que movilizan el ahorro a través del mercado de valores.

II.- Se distinguen de la banca comercial privada, por el plazo de créditos otorgados.

(⁹⁸) *Idem. supra. nota, (92).*

III.- Se utilizan criterios diferentes a los de la banca comercial por la forma de evaluar sus proyectos. las características de los "usuarios" desde el punto de vista objetivo,

IV.- Se trata de atender más a los criterios de rentabilidad económica y/o a la social,

V.- Además del otorgamiento de préstamos a mediano o largo plazo, comprende también la inversión temporal en acciones de las empresas y la colocación de la emisión de bonos,

VI.- Puede ser agente financiero en el interior del país o fuera de él, como canalizador de la inversión,

VII.- Es promotor del desarrollo sugiriendo mejoras a los proyectos que debe considerar,

VIII.- Presta la ayuda para encontrar socios técnicos y empresariales,

IX.- Y, entre tantas otras, la fundamental es la de otorgar créditos con tasa de interés preferencial en relación a las del mercado.

37.cc.- Organizaciones Auxiliares de Crédito (su clasificación y objeto).

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala como organizaciones auxiliares de crédito (⁹⁹) a :

I.- Los Almacenes Generales de Depósito.- Tienen por objeto el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías, así como la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Acorde al objeto de éstos, se identifican en realidad como auxiliadoras de las empresas industriales y mercantiles; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal en el ejercicio de los cometidos financieros, tanto como aduanero y fiscal-recaudatorio.

(⁹⁹) *Idem, supra, nota, (92).*

II.- Las Empresas de Factoraje.- Sin entrar en detalle en cuanto a su origen, la evolución conceptual ha terminado por considerarlas como un contrato, por el cual el factor (el sujeto que hace anticipo sobre cuentas por cobrar) adquiere cuentas por cobrar de un comerciante a cambio de un precio, asumiendo todos los riesgos crediticios de los créditos adquiridos.

La figura del factoraje corre paralela a la aparición en México del Arrendamiento Financiero, desde el punto de vista económico, es análogo al descuento de crédito en libros; en la actualidad es un contrato conforme al cual una de las partes, "factor", se obliga ante otra "usuario" (cae en la terminología de los destinatarios de los cometidos de servicio público concesionado), a cederlos, o adquirir los créditos que el usuario tenga en contra de terceros, aceptados por el "factor", derivados de actividades comerciales habituales del usuario, y a pagar el precio determinado en la forma pactada en la cesión.

Actualmente se enfoca al financiamiento de la pequeña y mediana empresa para que no halle límites a su modernización tecnológica y superación de las restricciones de liquidez. Por esto, el factoraje constituye en

su concepción moderna, un esquema de financiamiento idóneo para las empresas citadas, para imprimir liquidez en su capital de trabajo y financiar así con holgura la producción y comercialización.

Debemos agregar que en la concepción enunciada, el factoraje en el campo de las finanzas, es una operación a través de la cual los proveedores pueden vender sus facturas, contrarecibos o listados a una empresa de factoraje; se ha flexibilizado tanto este tipo de crédito, que aún llegan a descontar pedidos: esta situación no debería darse pues aún no se ha realizado la actividad mercantil.

El factoraje financiero, desde una perspectiva clasificatoria, puede contemplarse como el :

◊ El factoraje con recurso, consistente en que la empresa de factoraje compra la cartera vencida del cedente-cliente, validada por pagarés, contrarecibos o facturas selladas; sin embargo, si el comprador no paga, el cedente tiene la obligación de pagar.

El factoraje sin recurso, en el cual la empresa de factoraje sí corre el riesgo de no cobrar (es el riesgo que aún persiste desde su origen) y,

◊ El factoraje comercial.- En esta modalidad, la empresa de factoraje sí tiene una relación directa con el cedente, el cual realiza la cobranza.

III.- Las Uniones de Crédito.- Por lo que respecta a estas Instituciones Auxiliares de Crédito, podemos decir que se han constituido como instrumentos eficaces de apoyo financiero de la actividad productiva del sector social (agropecuario, industrial y comercial) en principio, y secundariamente de las pequeñas y medianas empresas.

IV.- Las Arrendadoras Financieras (**supra**, 33.c).- Poder entender lo que es una Arrendadora Financiera, implica primero el conocimiento de la figura del arrendamiento: para ello es menester partir del origen de la palabra renta, teniendo así que debe haber el aspecto volitivo que permita el uso de un bien mediante la retribución económica previamente convenida, así el dueño del bien (arrendador) otorga su uso y goce temporal por un plazo predeterminado al arrendatario a cambio de un precio pactado llamado renta.

Bajo esta concepción jurídica, es como se justifica el objeto legal de las arrendadoras financieras.

Una aportación importante y fundada en los aspectos prácticos del Arrendamiento Financiero es la que desarrolló CASTAÑÓN-GUERRERO (¹⁰⁶), al abordar en principio los aspectos conceptuales dentro de su normatividad, y seguidamente de lo que el llama “la definición práctica” entendido el arrendamiento en cuestión como “...un instrumento de financiamiento, a mediano o largo plazo, destinado a empresas (el arrendatario) que desean adquirir activos fijos mediante la celebración de un contrato, en el cual, una Arrendadora Financiera les concede el uso o goce de los bienes a través de una contraprestación llamada renta y a un plazo determinado, al final del cual el arrendatario podrá ejercer la opción de compra en un valor simbólico, con lo que obtendrá la propiedad de los bienes”.

Hemos de agregar al respecto que dicho concepto práctico está identificado con lo preceptuado en el Código Fiscal de la Federación, toda vez

(¹⁰⁶) CASTAÑÓN-GUERRERO, M. Alberto, *Arrendamiento financiero como alternativa para capital de trabajo y reestructuración de créditos*, Tesis profesional, I.S.E.C., México, 1993, pp. 59 y sig.

que se cumplen los requisitos que este artículo dispone, tales como: I) La celebración formal (por escrito) del contrato; II) el uso y goce de un bien tangible (activos fijos); III) el plazo; IV) la contraprestación (cantidad en dinero); V) las cargas financieras (intereses); VI) el valor por la adquisición de bienes (adquisición de activos fijos) y VII) las opciones terminales de ley (opción a compra).

Sin embargo, y por estar encuadrada en la actual concepción de una Institución de crédito "auxiliar", uno de sus misiones es la de financiar por la vía del otorgamiento de crédito, a los sectores que conforman la planta productiva; por esto, importa resaltar los tipos de financiamiento que estas instituciones conceden al público "usuario" (¹⁰¹).

I. Préstamo personal .- Se otorga a personas físicas sujetas de crédito por plazos de 3, 6, 9 u 11 meses, con una tasa de interés global y una comisión de apertura. Se paga mensualmente, documentándose mediante el título tradicional del pagaré y con aval.

(¹⁰¹) *Idem, supra, nota, (92) p.229-233.*

II.- Préstamo Quirografario .- Este tipo de préstamo se conoce como préstamo directo o préstamo en blanco, pues su garantía es la solvencia y moralidad del solicitante (sobre la base de la buena fe). Puede requerirse aval o coobligado, con un plazo legal de un año, pero realmente se maneja a 90 días. La particularidad de este préstamo es que se debe procurar que se destine a resolver problemas transitorios de efectivo del solicitante, en algunos casos para pagar pasivos a otras instituciones, pero nunca para invertir en bienes de capital.

III.- Operación de descuento .- Consiste en transferir en propiedad títulos de crédito a otra institución de crédito, que pagará en forma anticipada el valor nominal del título menos una suma equivalente a los intereses que devengaría entre la fecha en que se recibe y la de su vencimiento y una comisión por la operación.

IV.- Préstamo con colateral .- Es un préstamo del tipo quirografario, con la variante de que existen garantías reales, como documentos de la cartera del cliente o contra recibos de entidades paraestatales (Petróleos Mexicanos,

V.- Préstamo prendario .- Este tipo de préstamo mantiene estrecha relación con los Almacenes Generales de Depósito (*supra*, 37.cc - I) o con las Sociedades Nacionales de Crédito (*supra*, 36.bb), ya que éstas últimas lo otorgan a través del financiamiento de los inventarios vía Certificados de Depósito y Bonos de Prenda que expiden los Almacenes. También pueden ser otorgados como prenda de valores (obligaciones o acciones) y a éstos se les llama "reporto".

VI.- Crédito documentario .- Mediante esta operación, una Sociedad Nacional de Crédito se compromete mediante créditos establecidos, a pagar a través de sus bancos corresponsales por cuenta del acreditado, el importe de bienes específicos a un beneficiario, el importe que ampare la documentación.

Esta operación puede ser revocable cuando el que lo establece puede cancelarlo, e irrevocable cuando se requiere para su cancelación que todos estén de acuerdo. Este tipo de crédito se amortiza mensualmente y requiere la celebración de un contrato, consignado en escritura pública o en instrumento privado, inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

VII.- Crédito en cuenta corriente .- Son préstamos contratados para que los clientes de las Sociedades Nacionales de Crédito puedan disponer en el momento que lo deseen, de una suma acordada utilizando cheques (sobregiro autorizado). Es el crédito revolvente clásico, y una derivación de éste, es la tarjeta de crédito, por medio de la cual las Sociedades en cita se obligan a pagar por cuenta del acreditado los bienes y servicios de consumo que éste adquiera. Este crédito cubre necesidades eventuales de efectivo, pudiéndose requerir aval, su plazo es de 180 días y se amortiza a través de mantener cuando menos cada 90 días saldo positivo en la cuenta de cheques.

VIII.- Préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero .- Se otorgan a personas físicas sujetas de crédito a plazos de 6, 12, 18 y 24 meses, con una forma de pago mensual y con una tasa de interés global y una comisión de apertura, se documenta con el pagaré, y la garantía la constituye la factura endosada, su más reciente utilización es en crédito para adquisición de autos nuevos.

IX.- Crédito de habilitación o avío .- Es un préstamo a corto o mediano plazo que se utiliza para fomentar los elementos de producción o transformación de la actividad industrial, agrícola o ganadera, mismos que a su vez pueden ser :

◦ El industrial .- Destinados a adquirir materia prima, materiales, pago de obra de mano directa y lo relacionado con producción en proceso.

◦ El agrícola .- Para la compra de semillas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, compra de refacciones, reparación de maquinaria agrícola, pago de maquilas de preparación de tierras, pago de agua, pago de jornales, etc.

◦ El ganadero.- Para compra de ganado de engorda, forrajes, cultivo de pastos, vacunas, jornales, etc.

La formalización de este tipo de financiamiento a través del crédito, requiere un contrato privado protocolizado notarialmente, o ante un Corredor, o bien, por Escritura Pública, su plazo es de tres años con garantía de materias

primas y o materiales, y puede gravarse la unidad industrial, agrícola o ganadera, además de otorgar garantía hipotecaria fiduciaria adicional; la amortización es a través de pagos mensuales, trimestrales, semestrales o anuales de capital.

X.- Crédito Refaccionario - Es un préstamo a mediano o largo plazo que se utiliza para fomentar la producción o transformación de artículos industriales, agrícolas o ganaderos y que se invierte en la liquidación de ciertos pasivos, o en ciertos activos fijos tales como : la adquisición y o instalación de maquinaria y equipo adicional, la construcción de obras destinadas al negocio, la adquisición de bienes muebles e inmuebles, la compra de ganado de reproducción, la construcción de establos, bodegas, silos forrajeros, baños garrapaticidas, la apertura de tierras de cultivo, la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranzas y abonos, y por último, los pagos de adeudas fiscales o de pasivos relacionados con su operación.

Para este tipo de crédito, su formalización se efectúa mediante contrato privado ante Notario, Corredor o Escritura Pública, su plazo legal es de 15

años en la industria y de 5 años en la agricultura y ganadería. Actualmente se otorgan plazos de 3 a 10 años. las garantías deben estar libres de gravámenes y están constituidas por los bienes adquiridos más activo fijo en hipoteca o prenda, sus amortizaciones se realizan en pagos mensuales, trimestrales, semestrales o anuales de capital. y este se documenta con pagarés.

XI.- Crédito con Garantía Inmobiliaria - Este tipo de préstamo se conoce comúnmente con el nombre de préstamo hipotecario y está destinado a la adquisición, edificación, obras o mejoras de inmuebles. Aún cuando la garantía está constituida en función del inmueble hipotecado, pueden necesitarse garantías adicionales y el solicitante debe demostrar capacidad de pago.

Este tipo de crédito requiere contrato inscrito en el Registro Público de la Propiedad para cualquiera de los solicitantes (personas colectivas y físicas), se establece su cumplimiento a largo plazo y las amortizaciones de capital son mensuales, trimestrales, o anuales.

XII.- Préstamo con Garantía de Unidades Industriales .- Este tipo de préstamo documentado con pagarés, previamente formalizado con un contrato autorizado por el Banco de México y protocolizado ante Notario Público, es muy especial en cuanto a su destino, ya que debe ser distinto al de los de avío o refaccionario, y no debe ser utilizado para adquirir o construir bienes inmuebles, es muy utilizable para consolidar pasivos, para tesorería o cuando se tienen problemas financieros y no se carece de un tipo de préstamo específico al cual acudir, es amortizable a mediano y largo plazo, mediante pagos mensuales, trimestrales o semestrales, tanto de capital como de intereses, existiendo periodos de gracia. Lo más importante de este crédito lo constituye la garantía, que abarca todos los elementos materiales de la unidad productora, además de posibles garantías adicionales sobre bienes de terceros.

Dado el panorama de todos los tipos de financiamiento existentes en las actuales Arrendadoras Financieras, parecería que se justifica su idea conceptual; por lo tanto, debe considerársele como un contrato por medio del cual el arrendador se obliga a entregar al arrendatario a cambio del pago de una renta no deducible, durante un plazo pactado e irrevocable, el uso de un

bien con la opción, al final del plazo de trasladar la propiedad, volverla a rentar o enajenarla a una tercera persona.

La ventaja para el arrendatario financiero consiste en el hecho de poder utilizar activos fijos sin necesidad de desembolsar inmediatamente su capital, algunas empresas por necesidades financieras venden algunos de sus activos fijos y los recompran mediante la figura en comento, así como la de reestructurar sus pasivos, cubriendo otro pasivos de corto plazo.

38.B.- La importancia de los Títulos de Crédito atípicos (en la perspectiva del cometido esencial de la emisión de valores gubernamentales).

En este párrafo entramos en la fase que se identifica con la necesidad de adecuar y aplicar títulos de crédito atípicos en el servicio público del arrendamiento financiero, por virtud de sus semejanzas con otras instituciones pertenecientes al sistema financiero mexicano.

Esto obliga a dar un panorama evolutivo de lo que significan los títulos atípicos (según se desprende de lo establecido por los artículos 22, 32, 208, 228, y 229 de la Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito) que emite el Poder Público; en el ejercicio del cometido esencial financiero cuya derivación es en especial, a los “cometidos privados”, ámbito en el que se aplica, sea por dependencias o entidades, una diversidad de obligaciones documentadas atípicas, sin que se soslaye el panorama e importancia de los títulos de crédito clásicos establecidos en nuestra legislación privada en los

artículos 1, 5, 21, 69, 76, 170, y 175 de la Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito (L.G.T.O.C).

39.a.- Antecedentes de los títulos-valor en su concepción amplia y su estrecha relación con los títulos de crédito típicos.

Es indudable que el auge que mostró la evolución de los actos de comercio entre los miembros de una comunidad, permitió el surgimiento de las sociedades en sus diversas modalidades (*supra*, 38.B), partiendo desde luego con la sociedad anónima clásica y aún de actual vigencia, que fueron factor determinante de la aparición de documentos en los cuales se representaban no sólo obligaciones, sino también capital accionario.

Así, estos documentos iban a contener el respaldo de un valor específico respecto de la propiedad, tanto inmobiliaria como mobiliaria, además de que ellos mismos contenían por sí, ya un valor patrimonial y una característica definida en el marco de los bienes muebles.

En la historia de los hechos sociales e independientemente de las divergencias doctrinales (¹⁰²) de los Títulos de Crédito (para el caso del maestro CERVANTES-AHUMADA y sólo nominalmente en su obra MANTILLA-MOLINA) o Títulos-Valor (para el caso de RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, y BARRERA-GRAF), no existieron tal y como ahora se conocen, pero se han encontrado vestigios (de relativo crédito) en Asia (Babilonia) y algunas culturas mediterráneas recibieron o intercambiaron escritura, pesas medidas y el concepto documentado “dinero” como medio de cambio.

La doctrina ha tenido que aceptar, en un intento de unificación doctrinal, que “... la teoría de general de los títulos-valor se ha formulado a propósito de la letra de cambio...”.

En cuanto a su función económica se ha aceptado sin discusión que “... puede servir como medio para transportar dinero (cheque de viajero), como medio de pago (pro-soluto), como instrumento de crédito (pro- solvendo)...”, además de otras funciones se hallan las de ser un “...instrumento de cambio susceptible de descuento bancario... o como garantía de una obligación...”.

(¹⁰²) *Idem, supra, nota (97), t. Cuarto, p. 3103-3104.*

Toca entonces intentar definir al título-valor en función de sus aspectos jurídicos, económicos y prácticos, por lo que se convierte en el documento que proporciona seguridad y certeza de que determinadas conductas, sean éstas la firma, custodia o entrega de una cosa, se lleven conforme a lo que en éste se consigna, y la transmisión del derecho por su titular llamado transmitente, se adquiera por otro llamado transmitido. Por esto es que de acuerdo a la L.G.T.O.C., y el Código de Comercio, este título en su concepción amplia, sería “ una cosa mercantil ”, en cuanto a los artículos 1, en relación al 75 respectivamente.

De lo anterior se desprende la estrecha relación que existe entre los Títulos-Valor y los de Crédito, en virtud de que la postura doctrinal considera además de lo indicado, que las características entre estos serían las mismas (Incorporación, Literalidad, Autonomía, Legitimación, Abstracción, Circulación, Titularidad; así como las categorías del : endoso, acción cambiaria, aval, cancelación amortización excepción cambiaria y el protesto), por lo que esto permite establecer que :

I.- El Título-Valor debe estudiarse y explicarse como el género de todos aquellos documentos necesarios para poder ejercitar el derecho literal que en él se puede consignar (se sigue en realidad la idea del artículo 5o. de la L.G.T.O.C.).

II.- El Título de Crédito sería en esta perspectiva, la especie del género, la cual halla en el Derecho correspondiente una clasificación típica que ha perdurado a través del tiempo.

40.b.- Una descripción de los títulos atípicos o gubernamentales en el marco del cometido financiero.

El panorama evolutivo (desde 1931) de los títulos enunciados en la L.G.T.O.C., en el marco del comercio y en relación a los títulos atípicos permiten entender su comportamiento en el campo de la economía, hallándose entre ellos: deuda pública, los billetes de banco, las acciones de las sociedades (en este caso paraestatales), y los demás títulos regulados por las leyes especiales (artículo 22); los bonos las obligaciones, los certificados de participación (artículo 32, 228); y los certificados de depósito y bonos de

prenda (artículo 229) que puede emitir en principio el Poder Público en el ejercicio de su cometido esencial financiero, y seguidamente de los cometidos “privados”.

Es cierto que a partir de la promulgación de la Constitución vigente, el intervencionismo estatal quedó manifiesto en ésta, pero también es cierto que dicha intervención ha sido objeto de oscilaciones en el campo de la política, tan es así que entre 1960 y 1970, los altos intereses y el alto y sostenido ritmo del crecimiento económico, fueron artífices del fomento de la intermediación financiera, por lo que el sistema financiero se caracterizó por el predominio de una intermediación bancaria informal especializada (ésta se formalizó hasta 1970 con un banco de depósito, una financiera y otra hipotecaria) en depósitos, financiamiento, hipotecarias, y capitalizadoras. Estas instituciones mantuvieron una relación patrimonial, especialmente con los industriales. Posteriormente (1976) se reformó lo efectuado en 1970, apareciendo así lo que se conoce con el nombre de “Banca Múltiple”, precisamente en el último año de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, y paradójicamente “nacionalizada” por su sucesor, José López Portillo en 1982, así como los

intermediarios financieros no bancarios (las casa de bolsa), las instituciones de seguros y los fondos de inversión de capitales.

También en esa época la actual Banca de Desarrollo participó en el desarrollo económico nacional, mediante la canalización de recursos hacia las regiones prioritarias, y de acuerdo a su evolución, a partir de 1976, fue objeto de una expansión acelerada cuya misión era la de financiar actividades de gran trascendencia social, que no contaban con el apoyo de la banca comercial. Además no olvidemos que en el sexenio de 1970-1976, se dio impulso importante a la paraestatalidad y según CORTIÑAS/CASTAÑÓN⁽¹⁰³⁾ "... se inicia en México lo que se denominó "inflación administrativa"..."

Se tiene en este contexto, que en los años setentas la falta de un "mercado de valores" obligó al gobierno federal a crear mecanismos para canalizar hacia su sector, el ahorro captado por la banca, a través del encaje legal, restringiendo la capacidad de la banca para otorgar créditos a los "usuarios-deudores" del dinero (sector privado y social) para sus actividades industriales y comerciales.

(¹⁰³) *Idem, supra, nota (2), p. 183.*

No es sino hasta 1978 que, con la emisión de los certificados de la Tesorería, se avanzó en la creación del mercado de "valores gubernamentales", abriendo la posibilidad del Banco Central (aún paraestatal) de efectuar operaciones de mercado abierto y así regular la liquidez del sistema financiero mexicano.

A partir de 1985, el sistema financiero creció gradualmente, y fin de su liberalización era contribuir a la eficiencia competitiva, y a la del ahorro, y esta liberalización también permitió un cambio en la estructura financiera federal, misma que ha recaído en los moldes dados en las operaciones de mercado abierto, permitiendo desde entonces que el Banco Central lleve a cabo una política monetaria más eficiente, complementando el fondeo del sector público para reducir costos, con la emisión de nuevos instrumentos de financiamiento (¹⁰⁴): éstos, en Bonos de Desarrollo, Pagars de la Tesorería de la Federación, Bonos de la Tesorería de la Federación, Bonos Ajustables, cuyas pretensiones son las que han de responder a las nuevas necesidades del mercado, además de que estimulen el ahorro interno.

(¹⁰⁴) *El gobierno Federal por conducto de Hacienda y Crédito Público anunció el 24 de mayo del año en curso, la emisión de un nuevo instrumento gubernamental, como es el caso de los Bonos de Desarrollo denominados UDI-BONOS, cuya aprobación es imminente; El Economista, "Valores y Dinero" de fecha 23 de mayo de 1996.*

Es de todos sabido que es en el sexenio próximo pasado, el sistema financiero mexicano ha tenido lo que hasta ahora son las reformas últimas por lo que a finanzas se refiere, entre ellas :

PRIMERO.- El Poder Público deja de ser propietario de la Banca Múltiple, para dedicarse sólo a aquellas actividades básicas, es decir, responder a las necesidades sociales de la colectividad, y elevar su bienestar, además de mejorar la prestación del servicio público de banca y crédito nuevamente concesionado y

SEGUNDO.- La regulación excesiva, el mejoramiento de los mecanismos de supervisión, el reconocimiento y regulación de los nuevos intermediarios e instrumentos, el fomento a la capitalización, el impulso a las economías de escala, y el aumento entre los intermediarios y lo más trascendental, la concreción de figuras que otrora se hallaban delineadas, tales como la de "Grupo Financiero", figura a la que podrán recurrir los intermediarios bancarios y no bancarios para constituirse como tales, en beneficio de los usuarios de sus servicios, y para poder enfrentar a la competencia externa, por lo que hay la posibilidad de que éstas se integren con

la banca, las casas de bolsa, empresas de factoraje, LAS ARRENDADORAS, aseguradoras y fianzas, almacenadoras, y casa de cambio.

41.c.- Valores gubernamentales convencionales y alternativas de inversión (una descripción jurídico-económica).

Pensar en invertir precisa reflexionar en todas las circunstancias que pueden poner en riesgo el patrimonio de una familia, el empresario, o el inversionista, sobre todo en la actualidad en que la economía y la inversión están sujetas más intensamente a los fenómenos políticos (*infra*, 57.c), además de la inflación, liquidez, y gastos inherentes a la inversión; por ello siempre se ha recomendado se recurra a los especialistas en finanzas, a efecto de que no se ponga en peligro el patrimonio.

Paralelo al asesoramiento prudente **(desde el punto de vista operativo para las empresas, y alternativo para la familia; precautorio para los casos imprevistos, y especulativo para intentar maximizar los recursos dinerarios)** , conviene establecer que la inversión, debe atender a las cuestiones económicas básicas de las necesidades que requiere cubrir el que

necesita el dinero o capital para invertir(particulares, empresas, gobiernos) , esto es, utilizar el "dinero ocioso" (éste forma en realidad al mercado de dinero en virtud de que hay oferentes y demandantes de fondos de corto plazo, para obtener utilidades, o bien, financiamiento) que se maneja por la vía de la Banca Comercial tradicional, y/o las Instituciones Auxiliares de Crédito, sean éstas concesionadas o del Poder Público.

El haber dado un enfoque somero sobre los títulos típicos y atípicos (supra, 38.B y 40.b), nos permite reseñar algunas cuestiones normativas y económicas de algunos valores utilizados por el Gobierno Federal, en el ejercicio del cometido esencial financiero.

Para esto es menester indicar que se abordarán los de más utilización, sea por su finalidad, o bien, por sus cuestiones prácticas y redituables en el marco de generar ganancias para los tenedores y/o propietarios de los títulos de crédito especiales que se mueven en el campo de las finanzas y economía nacional.

Así, tendremos seguidamente un análisis genérico de los títulos de créditos más usuales que utiliza el Gobierno Federal así como el de insistir en el mercado financiero en relación a otros instrumentos de financiamiento en el marco de las finanzas públicas, esto es, los denominados CETES; los BONDES; los PAGAFES; los TESOBONOS y la importancia del mercado financiero en estrecha relación en el mercado de metales, capitales y de dinero.

42.aa.- Generalidades de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).

En este tipo de títulos crediticios en el campo gubernamental, el Poder Público los emite por conducto de la Globalizadora y Cabeza de sector Hacienda Federal en coordinación con el Banco de México, son al portador y se consigna en ellos la de pagar el valor nominal a la fecha de su vencimiento.

Cada semana sale a la venta una emisión de estos Certificados con un plazo de 91 días, aunque en ocasiones se puede colocar emisiones a diferentes plazos, siendo un año el plazo máximo previsto por la ley, y las emisiones

deben de identificarse con una clave, referida a la semana y año de su emisión y su fecha de vencimiento.

Las Casas de Bolsa como intermediarios bursátiles están autorizadas para comprar y vender estos Certificados al público inversionista, por lo que para invertir en ellos, hay que ponerse en contacto con la Casa de Bolsa de su preferencia y manifestar al promotor su interés en hacerlo. Dichas empresas establecen mínimos de inversión y en cada operación que efectúan aplican un diferencial del precio al que compran o venden, que constituye su utilidad. Para vender parcial o totalmente los denominados "CETES", se notifica a la Casa de Bolsa la decisión en el transcurso de las horas hábiles del día anterior, esta bolsa pondrá a disposición del cliente, los resultados de su inversión, sea para entregarle los títulos valor correspondientes, o bien, abonándolo en la cuenta de cheques del propio inversionista.

Su tasa de descuento está determinada en el mercado y en función de los rendimientos de otros instrumentos de inversión, así como de la oferta y la demanda de los mismos, y se expresa en porcentaje anual; una de las características principales de los CETES es la liquidez, así cuando se compran

CETES que le falten días por vencer, no quiere decir que necesariamente su inversión tenga que ser a ese plazo, lo único es que la venta de CETES antes de su vencimiento está sujeta a ligeras fluctuaciones, si se venden a un precio relativamente alto el inversionista recibirá más dinero por ellos aumentando su rendimiento, pero el riesgo puede ser en sentido contrario (precio bajo). A estos efectos es importante que haya no sólo un mercado primario (los que llegan a las empresas o al gobierno) sino también un excelente mercado secundario (compradores y vendedores de estos valores)

En su visión más simple, las operaciones de compra-venta de CETES se establecieron bajo el mecanismo de tasas de descuento, lo que trae consigo un rendimiento en el momento de su venta; sin embargo, existen operaciones con un mayor grado de complejidad, llamados Reportos y Préstamos de Certificados. Los reportos son operaciones mediante las cuales el cliente de una Casa de Bolsa adquiere de ésta CETES a un precio determinado, pactando con ella revertir la operación al mismo precio en determinada fecha futura, recibiendo a cambio un premio.

43.bb.- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES).

Su similitud con los CETES, es que también se consideran títulos de crédito, pero su diferencia es que éstos son nominativos, y se emiten por el mercado de capitales (**se constituye con los fondos de largo plazo para obtener activos fijos a largo plazo**), con un valor nominal de \$100,000, o múltiplos de esa cantidad y con un plazo no menor de un año, con intereses devengados sobre su valor nominal, y con una tasa (anual sobre CETES; bruta de interés anual en Depósitos bancarios y la bruta de interés anual para Pagarés Bancarios) revisable cada 28 días.

Este tipo de valor gubernamental se puede adquirir por personas físicas (que quedan exentas del Impuesto Sobre la Renta) y colectivas (a éstas se les acumula el Impuesto Sobre la Renta), nacionales y extranjeras, mediante el mecanismo de subasta pública que es regulado por el Banco de México, y a través de las Casas de Bolsa, debiéndose liquidar a las 24 horas de efectuada la operación.

44.cc.- Pagars de la Tesoreria de la Federaci3n (PAGAFES).

Estos t3tulos de cr3dito se emiten tambi3n por la Tesoreria de la Federaci3n. se denominan en d3lares estadounidenses y se liquidan en moneda nacional, al tipo de cambio controlado de equilibrio, que se publique en el Diario Diario oficial de la Federaci3n el d3a h3bil bancario inmediato anterior a aquel en que se haya hecho el pago y con su valor nominal de mil d3lares.

Como todos los valores gubernamentales, tiene tres misiones : el permitir que el Gobierno Federal pueda financiarse as3 mismo, ofrecer al inversionista una cobertura cambiaria, esto permite captar el ahorro interno que en muchos de los casos puede quedarse o salir del pa3s y la regulaci3n de la oferta cambiaria. LOS PAGAFES se colocan a trav3s del Banco Central en el sistema burs3til, o financiero (en Instituciones de Cr3dito).

45.dd.- Certificados de Depósitos Bancarios (CEDES).

Se emiten por las paraestatales del sector financiero mexicano, denominadas Sociedades Nacionales de Crédito, que lograron subsistir a las reformas del sexenio próximo pasado (1988-1994), cuando la reprivatización de la Banca: estos títulos de crédito nominativos tienen la misión fundamental de canalizar el ahorro interno de los particulares, éstos, garantizados por el activo de los Bancos.

En dichos títulos se consigna la obligación de las Sociedades Nacionales de Crédito a devolver su importe al tenedor en el plazo indicado (acordado y de formas variables, desde 30 a 89 días hasta de 720 a 725) mediante el beneficio de un interés mensual, fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Banco de México.

Los destinatarios de este tipo de instrumentos de inversión, pueden ser también personas físicas u colectivas, presentándose la exención impositiva para las personas físicas y su acumulamiento para las colectivas.

46.ee.- *Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS)*

(¹⁰⁵).

Una de las preocupaciones del Gobierno Federal, es la de lograr captación de recursos financieros, sobre todo en momentos de crisis económica aguda (*supra*, 31.a) como la que actualmente se padece, que para muchos especialistas y analistas políticos y economistas, "es la peor" desde 1910.

Los TESOBONOS son los instrumentos que buscan los inversionistas para proteger su patrimonio cuando éste es sometido a la ganancia especulativa del mercado financiero. La principal inquietud de éstos, es al final de todo, lograr la protección de sus inversiones de las posibles devaluaciones, por lo que canalizan sus dineros en divisas extranjeras.

Los TESOBONOS en este sentido se asimilan a los PAGAFES, sólo con la diferencia del tipo de cambio aplicable, pero no del dólar controlado sino del dólar libre que calcula la Bolsa de Valores mexicana, y bajo el promedio

(¹⁰⁵) *Cfr. El Economista, "Valores y Dinero" de fecha 13 de febrero de 1996, en el sentido de la desaparición de los "...documentos malditos..."(sic); César Castruita.*

aritmético de las Instituciones de Crédito y Casas de Cambio (seis para ambos casos), para que se refleje con cierta objetividad la situación del mercado.

*47.ff.- El mercado financiero y otros instrumentos de
financiamiento (a manera de reseña global).*

Hemos descrito a los valores gubernamentales más dinámicos, convencionales y actuales que utiliza el Gobierno Federal para allegarse recursos dinerarios, en cumplimiento del cometido financiero, reseñaremos algunos otros que también se utilizan y que se ligan a la actividad económica general.

En este sentido, tenemos que relacionarlos con los conceptos del mercado en sus dos clásicas vertientes (el de dinero y el de capital), y no porque, el mercado de metales (Certificados de Plata, Onzas Troy de oro y plata, Cuentas bancarias de oro y plata y los Centenarios) no sea importante, sino por que el tema en estudio nos ubica sólo en los documentos valores que establecen obligaciones del Poder Público en relación con los inversionistas nacionales y extranjeros.

Por ejemplo, en el mercado de capitales los inversionistas deben tener la noción de su misión: éste es un mercado de largo plazo y surge en la oferta y la demanda de fondos, para adquirir activos fijos y/o en la ejecución de programas. Los instrumentos más utilizados en este mercado en el cual no se considera "capital" a los aspectos contables de las aportaciones de los socios de una empresa, sino a los instrumentos de inversión y financiamiento son: Bonos de: Desarrollo Bancario Industrial (BONDIS); Bancarios de Desarrollo; de Indemnización Bancaria (BIB's); de Renovación Urbana (BORES); Bancarios para la Vivienda; Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS); del Petróleo (PETROBONOS) Obligaciones Subordinadas; Acciones de Sociedades de Inversión, y de Empresas Cotizadas en BOLSA y CAP's.

Por lo que respecta al mercado de dinero, la misma recomendación se hará para quienes deseen invertir por esta vía, por lo que se considera a éste como: el que surge en la relación de oferentes y demandantes de fondos de corto plazo, y su sustento es el de que existen personas de Derecho Públicas y privadas con dinero ocioso que esperan que en la demanda de estos fondos les generen ganancias, pero en el mismo sentido, también hay personas de

Derecho que requieren de este dinero ocioso, y por el cual tendrán que pagar los intereses a que se obliguen. En esta vertiente se utilizan los instrumentos de financiamiento tales como: La Cuenta Maestra; CEDES (*supra*, 45.dd); Mesas de Dinero; Bonos de Prenda; CETES (*supra*, 42.aa); BONDES (*supra*, 43.bb); TESOBONOS (*supra*, 46.ee); Aceptaciones Bancarias; Pagarés con Rendimiento Liquidable, PAGAFES (*supra*, 44.cc), Empresarial Bursátil; Papel Comercial, Comercial Quirografario, Comercial avalado, Comercial Bursátil y extra Bursátil, Comercial indiciado.

Como puede observarse, los instrumentos de inversión que emite el Poder Público para el debido control de la Rectoría Económica y la Planeación Democrática del Desarrollo económico Nacional, son de vital importancia para el debido cuidado de la planta productiva nacional que confirman los tres sectores económicos constitucionales.

Por ello, independientemente de los instrumentos de inversión, también resultan fundamentales los programas que el Gobierno Federal crea con parámetros establecidos en el artículo 26 de la Constitución Federal, nos referimos a los Programas en todos los ámbitos de la vida nacional, pero el que

de una forma u otra importa aquí mencionar es el creado en el año de 1995, para el apoyo de los deudores de la Banca recién reprivatizada, y a cuya denominación a partir de 1995, se le conoce como el "A.D.E. ",

Sólo como mero marco referencial, y en este trabajo de tesis, el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (A.D.E.), tuvo aplicación no sólo en la banca Comercial, sino también en las Instituciones de Arrendamiento Financiero, en virtud de su factibilidad. Lo positivo de esta extensión hacia las Arrendadoras, es interesante dado que la similitud entre los "usuarios" de la Banca Comercial o de Desarrollo y las Arrendadoras, consiste en adquirir la característica de "deudores", por ello es que encuadraban en el Acuerdo.

Lo que no encaja y es aquí en donde deseamos iniciar la parte medular y final de este trabajo, es el hecho de que las Unidades de Inversión no hallan sido aplicadas a las Arrendadoras Financieras, para lograr la reestructuración de la Cartera vencida, para que se tuviera en el área de Cobranzas, una Cartera positiva, al corriente, y no vencida.

Por esta inquietud es como veremos algunos planteamientos preliminares antes de abordar el estudio de las unidades de Inversión, a efecto de hacer la propuesta concreta para su aplicación en aquellas Instituciones pertenecientes al Sistema Financiero mexicano susceptible de prestar el servicio público de financiamiento concesionado en el que halla tanto a deudores como acreedores en el marco del apoyo a los agentes productivos o de consumo.

CAPÍTULO QUINTO

Reestructuración de la cartera vencida en Unidades de Inversión, en el
Sistema Nacional de las Arrendadoras Financieras.

(necesidad política y jurídico-económica de su adecuación al
arrendamiento financiero).

Sumario

48.A) La reestructuración de créditos y las Unidades de Inversión, como una solución a la Cartera Vencida de las Arrendadoras Financieras (una necesidad política y jurídico-económica de su adecuación al arrendamiento financiero). 49.a) La reestructuración crediticia: alternativa gubernamental de protección a la planta productiva. 50.b) La creación de las Unidades de Inversión (UDI's): una de las respuestas gubernamentales a la crisis económica del sexenio actual (supra, 39.a, 40.b, 41.c y ss. hasta 47.f). 51.aa) Su antecedente inmediato como coyuntura gubernamental mexicana. 52.bb) Su aspecto conceptual, normativo y funcional. 53.cc) De sus efectos cuantitativos desventajas y ventajas económicas. 54.B) Propuesta concreta en torno a la aplicación del Programa de los UDI's al Sistema de Arrendamiento Financiero. 55.a) Justificación económico-financiera de la propuesta. 56.b) Sus efectos socio-económicos y políticos. 57.c) La posibilidad de la reforma normativa para su aplicación en el Arrendamiento Financiero. 58) Propuestas concretas en el marco del ardenamiento jurídico mexicano.

48.A.- La reestructuración de Créditos y las Unidades de Inversión, como una solución a la Cartera Vencida de las Arrendadoras Financieras (una necesidad política y jurídico-económica de su adecuación al arrendamiento financiero).

En nuestro país, la historia política y económica se ha caracterizado por estar impregnada de pesimismo respecto de lo que significa la opinión pública, y en el acontecer cotidiano, a la generalidad de la población que nos encontramos con empleo, parecería que nos hemos acostumbrado a aceptar como una idiosincracia nacional, los hechos que de una forma u otra nos afectan o nos pueden afectar. En este sentido pocos somos los que entendemos (aunque a veces en realidad no es así) la política económica del Poder Público. Significa esto que, el trabajo en cuestión, pretende ser una investigación somera de lo que significa ejercer el poder en todos los ámbitos del quehacer cotidiano de la colectividad, de tal forma que en este parágrafo trataremos de resumir las aportaciones personales que permitan a las generaciones futuras entender que a finales del siglo XX, México se

encontraba una vez más en crisis no sólo económica, sino también política y por demás jurídica, en este caso, el objeto de estudio delimitado a los UDI's, se presentan en el contexto de la economía nacional, como una necesidad nacional de resolver tales crisis, en especial la económica, en virtud de que la economía influye en los demás fenómenos sociales inherentes a toda relación humana.

49.a.- La reestructuración crediticia: alternativa gubernamental de protección a la planta productiva.

Siguiendo los planteamientos descriptivos de financiamiento realizada por CASTAÑÓN-GUERRERO (¹⁰⁶), los cuales empiezan por la descripción del “sale and lease back” (venta y renta de regreso) que es en su idea una “...venta y arrendamiento simultáneo...” y parafraseándole sus ideas, existen razones para su celebración, que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1.- Cuando una empresa se ve en la necesidad de adquirir algún bien con cierta urgencia, sea para sus necesidades o para aprovechar precios bajos o

(¹⁰⁶) *Idem, supra, nota (100), pp. 93-98.*

especiales. realiza la operación con recursos de capital de trabajo, y generalmente de preverse el financiamiento de largo plazo puede propiciar el trastorno de sus planes o los precios especiales que pudieran beneficiarlo. Ante esta circunstancia, el empresario debe reponer su capital de trabajo no sólo para operar sino para liquidar el equipo en un plazo adecuado; por ello, en el "regreso" que es la venta del bien, el arrendatario repondrá sus recursos al término del plazo que contrate.

II.- Otra posibilidad de contratar es adquiriendo equipos de importación aún con la aprobación del financiamiento, y es práctico que ésta se importe a nombre del arrendatario, dado que liquidados los trámites de importación, se realizan el arrendamiento y la venta simultáneos. Importa señalar que las arrendadoras han eficientado como un servicio más, al arrendamiento financiero, realizando los trámites de importación, y

III.- Cuando se dá la situación de que una empresa requiere vender sus activos fijos, para la obtención de recursos líquidos con miras a solventar presiones de capital de trabajo o pagos de pasivo. Esto implica no deshacerse

de los equipos, toda vez que se utilizará un plazo largo para que al final obtenga el bien arrendado de su propiedad.

Explicados dichos razonamientos, parecería que éstos no se hayan involucrados con los movimientos de la economía y las finanzas, empero debemos enfatizar que al involucrar los aspectos contractuales de este tipo de financiamientos, encontramos que su problema estriba en lo que el Código Fiscal de la Federación denomina "cargas financieras", cuya exclusión del precio, valor o contraprestación indica precisamente la fluctuación de los intereses que ocasiona la venta del dinero, esto es, su valor. Así y siguiendo con nuestro autor, si la empresa recurre a este tipo de operación o alternativa "... es porque está viviendo problemas de escasez de recursos en su tesorería para hacer frente a sus compromisos.... que pudo derivarse de la falta de pago de sus clientes...de la utilización de los fondos de otro tipo de inversiones o de haberse inventariado en exceso..." ⁽¹⁰⁷⁾).

El Arrendamiento financiero es útil para aliviar situaciones de corto plazo, pero si la planta productiva se ve afectada por variaciones en el proceso de la producción, es evidente que ni a corto ni a largo plazo se podrán aliviar

⁽¹⁰⁷⁾ *Idem, supra, nota (100), p.96*

las presiones económicas que resultan del estallido de una crisis económica (107-bis) (infra, 31.a). ni en plazos adecuados que se hallan pactado contractualmente.

El flujo de efectivo es entonces deficiente y además “insuficiente”. para el pago de las obligaciones contraídas con los proveedores. la nómina o con las inversiones preexistentes. Ante tal situación financiera. no sólo los empresarios se encuentran ante la problemática de cumplir con sus compromisos, sino también todas aquellas personas que se endeudaron vía

(107 bis) *Sin que esto sea una definición, la crisis económica se caracteriza descriptivamente por un marcado cambio de la expansión a la depresión que resiente la actividad económica de sus agentes, incrementando el desempleo, descendiendo la rentabilidad y las inversiones, propiciando con ello, la falta de liquidez para cumplir con los compromisos contraídos, frecuentándose la suspensión de pagos, los conflictos de trabajo y las quiebras. Por otro lado, C.J.FUSI, establece que "...se produce crisis económica y comercial...cuando en todos los ramos de la producción se manifiesta la imposibilidad de vender artículos u otras manifestaciones de la producción, originándose por esta causa una suspensión o una limitación de la actividad productiva...y resultando para la existencia de los productores...un cierto peligro, al menos como colectividad."; en este sentido dicho enfoque conceptual, permite al autor establecer que "...como fundamento de las crisis existe siempre un error acerca de la demanda futura, y,al mismo tiempo , acerca del precio...una desproporción entre la oferta y la demanda. En este sentido toda crisis económica es, por consiguiente, una crisis de venta...". Por otro lado, y al clasificar a las crisis existentes, sostiene que una de ellas es la "...crisis de capital..." las cuales se dan en los sistemas de tipo capitalista, en la vida económica, ya que surgen de las mismas relaciones de capital y dice que son "...provocadas por el exceso o falta de capital...es decir, por la estructura de tipo de interés ...desempeñando un papel muy importante ...la inflación de la producción llevada a cabo por los bancos... y que afectan a la oferta"; p. 135.*

financiamiento de consumo, o prestación de bienes y servicios, y lo que es más trastornador aun, el deudor en su acepción lata, se halla imposibilitado para cubrir sus obligaciones tributarias, esto es, el fisco también resulta afectado en la recaudación de ingresos que le permitan cumplir con sus obligaciones de pago, y de dar satisfacción a todos los cometidos que tiene asignada la Administración.

El Arrendamiento Financiero en condiciones normales de estabilidad económica, garantiza la venta de dinero por la vía del arrendamiento, y en este sentido, objetivamente estas instituciones auxiliares crediticias ayudan a la planta productiva a tener liquidez desde el momento de que se compra al arrendatario los bienes arrendados "...para destinar los recursos de esa venta al cumplimiento de sus compromisos más urgentes y desahogar las presiones de su tesorería y de su operación..." ⁽¹⁰⁸⁾.

Ante tales situaciones, no habría problema legal alguno, toda vez que la Arrendadora venderá o volverá a rentar dichos bienes a otro solicitante de financiamiento; lo grave de las circunstancias económicas actuales es que ni la

⁽¹⁰⁸⁾ *Idem*, p. 97.

En conclusión preliminar, no entendemos porqué el sistema de financiamiento derivado de las Unidades de Inversión no se aplica al arrendamiento financiero, toda vez que lo importante en este sentido es que la forma de operar de las Arrendadoras en estudio también venden dinero.

50.b.- La creación de las Unidades de Inversión (UDI's) una de las respuestas gubernamentales a la crisis económica del sexenio actual (supra, Capítulo Cuarto, numerales 39.a, 40.b, 41.c y ss, hasta 47. ff.).

Habíamos indicado que el cometido financiero del Poder Público (**supra**, 9.B y 12.A), se traduce por sus tres momentos fundamentales a saber: la obtención de ingresos, su administración y aplicación y su erogación. En este plano es como en la ejecución de las leyes, el Poder Ejecutivo se obliga a dar cumplimiento a este cometido tan importante por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Coordinadora del Sector Financiero y Globalizadora federal centralizada.

Bajo estas premisas se pretende analizar a la nueva figura de este instrumento de financiamiento, sin originalidad nacional pero que se justifica en relación a la búsqueda de soluciones prácticas de los problemas económicos y de financiamiento de la actual crisis económica, lo que obliga a entrar al análisis de: su origen, sus motivos y funcionamiento, su juridicidad, su conceptualización, su naturaleza, su valor inicial y final, sus ventajas en su aplicación al Arrendamiento Financiero, y sus efectos en la normatividad específica.

51.aa.- Su antecedente inmediato como coyuntura gubernamental mexicana.

Se nos ha criticado a los mexicanos por adoptar de otras culturas no sólo en el Derecho y la Economía, procedimientos y categorías que de una forma u otra resultan prácticas y confiables en sus países de origen. Las UDI's no son la excepción.

La implantación de estos instrumentos de valor gubernamental tiene su origen en Chile (¹⁰⁹), en donde “han tenido cierto éxito”, bajo el supuesto y la existencia de un índice de precios confiable, preparado y publicado diariamente, y acorde con una “amplia canasta de productos” y “servicios” que gozan de credibilidad ante los protagonistas económicos.

En el decir de ACOSTA-UGALDE (¹¹⁰), “...Chile es un país que ha sufrido problemas económico-financieros, principalmente durante la época de los setentas y la primera mitad de los ochentas; no obstante, después de una serie de esfuerzos encaminados al desarrollo y la modernización,... Actualmente es una de las economías más estables y prósperas de América latina...” “...fue clasificado entre las diez economías emergentes del mundo... Además... ha logrado un fuerte crecimiento de su producto Interno bruto... su inflación es cada vez más positiva, han aumentado sus exportaciones y el ahorro interno... es cada vez mayor... mismo que... se debe a sus UNIDADES DE FOMENTO...”.

(¹⁰⁹) Cfr., *Práctica fiscal, legal empresarial: Unidades de Inversión*, Rev. especializada, mayo-95, México, 1995, pp.91 a 97.

(¹¹⁰) ACOSTA-UGALDE, Cynthia, *Unidades de Inversión y sus expectativas en México*, tesis profesional, División de Ciencias Jurídicas UNAM ENEP “Acatlán”, Naucalpan México, 1995, pp. 75 y 76.

En virtud de los planteamientos vertidos por quienes se han dedicado al estudio de las UDI's, se puede entresacar el porqué crear estos instrumentos de financiamiento. Por ello trataríamos de explicar qué fue lo que motivó al gobierno mexicano para importar las "Unidades de Fomento" del gobierno chileno, empezando por establecer las diferencias sustanciales entre ambos países ⁽¹¹¹⁾, toda vez que de ello depende que su eficacia y resultados positivos sean posibles, en este sentido y parafraseando con ACOSTA-UGALDE se resume lo siguiente:

I - En cuanto a la población, Chile cuenta con 13 millones de habitantes, y en México tan sólo en la capital federal se rebasa dicha cantidad, por otro lado, la totalidad de la población mexicana es de aproximadamente 90 millones, esto significa que la población total de Chile representa el 15.50 % de la mexicana.

II.- Desde el punto de vista territorial, la extensión total de Chile es de 756 mil kilómetros cuadrados, que comparada con la nuestra (casi 2 millones de kilómetros cuadrados) representa tan sólo el 37.80 % .

(¹¹¹) *Idem*, p.80.

III.- Por lo que hace a los recursos naturales ambos países cuentan con importantes recursos mineros, la diferencia la hace el petróleo, del cual carece Chile.

IV.- En cuanto a las características étnicas en nuestro país aún se pueden contar alrededor de entre los 9 y 10 millones de aborígenes, que comparado con la de Chile, sólo representa de acuerdo a esta aproximación, el 2.23% .

V.- En toda proporción guardada, Chile tendría las características de un país eminentemente urbano con su 82% , que comparado con el de México, seríamos un país eminentemente rural, sin considerar desde luego la población ubicada en la zona metropolitana, que cuenta en grado de tentativa con el 20% de la población total, que cuantificada serían más o menos como 19 millones de habitantes (aunque en realidad debemos ser más).

VI.- El fenómeno inflacionario en Chile hasta el año de 1982, cuando estaban regresando a la democracia, tuvo una inflación del 20%; en México, alcanzó el 21% según cifras oficiales y para 1995, llegó al 45% , que porcentualmente es más del doble que la chilena.

VII.- La deuda es factor determinante para la economía doméstica, en tal sentido México se sitúa según cifras, en el tercer país más endeudado, no así Chile que en 1982 sólo debía 17 mil millones de dólares, es decir, el 10.31% de los 165 mil millones que debemos.

VIII.- La política salarial del gobierno mexicano en especial, en el sexenio salinista (1988-1994), se vio reducida radicalmente, tendencia que aún persiste; en el caso de Chile, según estadísticas, los salarios han ido en ascenso y,

IX.- Por último, el parámetro del producto interno bruto nacional sólo creció entre 1990 y 1994 el 3.08%, no así para los chilenos que a partir de 1982, ha llegado al 8.0%.

Ante el cuadro comparativo, se diseñó la idea (que al final cristalizó) de crear a las Unidades de Inversión, dado que aunque no es definitivo el comparar a las economías chilena y mexicana, si **es importante que nuestras autoridades financieras se vieron en la necesidad de experimentar con**

estos instrumentos de financiamiento, ante la inflación galopante y la incertidumbre que terminan por afectar a los rendimientos financieros y a los usuarios de crédito tanto de bienes y servicios, como de la planta productiva primaria y secundaria, y de consumo. Esto porque los precios son impredecibles. Por esto los cuentahabientes piensan de verdad si dejan su dinero en el Banco, dado que a la fecha de su vencimiento su dinero les dará poder adquisitivo demeritado.

Por eso los inversionistas dejan de demandar instrumentos financieros, a menos que las tasas de interés parezcan lo suficientemente altas para cubrirlos de los riesgos de que no reciban al vencimiento de la operación lo esperado; y en el mismo sentido, se afecta a los usuarios porque la prima de riesgo se transfiere a las tasas de interés que pagan los acreditados, y entonces, los créditos se amortizan antes de lo previsto.

El efecto final será que los intereses se traducen al interés real, diverso del inflacionario, cuya influencia es contradictoria hacia los sujetos en su calidad de acreedores o deudores: así, el inflacionario beneficia a los primeros, porque los compensa de la pérdida de valor, y si el interés está determinado por

la inflación, se presenta la proporcionalidad directa en el sentido de que entre mayor sea la inflación, mayor será el pago a cargo de los deudores, en contra posición de que entre mayor sea la inflación, mayor será la compensación para el acreedor.

Por último, y según lo planteó el Titular del Ejecutivo Federal en los momentos más álgidos de la crisis, la clave para salir de ella, era fomentar el ahorro interno: así el propósito de crear a las UDI's, se lograría con la rehabilitación financiera del aparato productivo (del cual no escapan los deudores de las arrendadoras financieras) y el alivio a la cartera vencida para fomentar el ahorro interno.

Por lo expuesto, se establece que las crisis económicas afectan al sistema financiero en su conjunto, desde el punto de vista orgánico (empresa pública privada y social); a los solicitantes de bienes y servicios y de consumo, generando en los afectados una gran desconfianza en la política económica gubernamental, y a pesar de que se toman medidas económicas, políticas, sociales y jurídicas, en el ejercicio del poder y del cometido financiero, éstas no benefician a la generalidad de los destinatarios de las reglas de carácter general

(como el A.D.E. y los UDI's) en su calidad de deudores del sistema financiero crediticio mexicano, como es el caso de las Arrendadoras.

52.bb.- Su aspecto conceptual, normativo y funcional.

La aparición de las Unidades de Inversión, obligó a reaccionar a los especialistas con una serie de interrogantes, producto de su indefinición, y significado.

Concretamente puede decirse que las UDI's no necesariamente hay que conceptualizarlas para poderlos entender, a esto se responde que para el gobierno resulta cómodo establecer que sólo son "...unidades de cuenta, de valor real constante para denominar o pactar obligaciones..."; empero al darse las modificaciones legales se presentó el aspecto conceptual según el legislador cuya traducción acorde al artículo Primero del Decreto ⁽¹¹²⁾ por el que se establecen las obligaciones que podrán ser llamadas UDI's, encontramos que "...las obligaciones de pago de sumas en moneda nacional convenidas en las

⁽¹¹²⁾ Publicado en el D.O.F., del 10 de abril de 1995.

operaciones financieras que celebren los correspondientes intermediarios las contenidas en títulos de crédito, salvo en cheques y, en general, las pactadas en contratos mercantiles o en otros actos de comercio, podrán denominarse en **UNA UNIDAD DE CUENTA**; llamada unidad de inversión, cuyo valor en pesos para cada día publicará periódicamente el Banco de México en el Diario oficial de la federación...” (el subrayado es nuestro).

Este criterio legal, permite al Banco de México considerarla como “...una unidad de cuenta de valor real constante en la que se pueden denominar créditos, depósitos y otras operaciones financieras...”; aunado a este criterio, existen los conceptos vertidos por los especialistas (¹¹³) al considerarlas como :

- I) Roberto Avilés del “Reforma” “...unidades de cuenta que servirán para expresar el valor de una inversión, un crédito, o una transacción comercial, considerando la inflación...” ;
- II) Enrique Pino del “Financiero” “...un mecanismo financiero dirigido a la reestructuración de los créditos o deudas contraídas por las empresas y los particulares...” ;
- III) El Banco del Atlántico como “...un índice con un valor de un nuevo peso para el 4 de abril de 1995, y cuyo valor diario se incrementa con el mismo porcentaje en que lo hace la

(¹¹³) Apud. ACOSTA-UGALDE...op.cit, supra, nota (110), p.83.

inflación...” y por último (IV) La revista “Tendencia”, como “una unidad de cuenta que servirá para mdizar con la inflación los recursos comprometidos...”

Sin embargo, hay una explicación complementaria a su origen conceptual en relación a las reformas legales, de tal forma que la crisis económica deteriora progresivamente el valor de cambio o poder adquisitivo de la moneda, lo que implica graves trastornos en la prestación de obligaciones de ejecución diferida o de tracto sucesivo (crédito a plazos), de los contratos de promesa de venta, préstamos, o créditos, arrendamientos financieros, ventas a crédito o entre otras el suministro. En todos los contratos sometidos a las fluctuaciones del mercado financiero, es obvio que tienen que desequilibrarse económicamente, y sus efectos son necesariamente perjudiciales directamente a las obligaciones pecuniarias, ya que el dinero es el objeto inmediato de la deuda contraída y no sólo un medio para solventar obligaciones.

Para proteger al acreedor contra los efectos negativos en la pérdida de valor y además defender el poder adquisitivo de su inversión, en los últimos tiempos surgieron en los contratos los intereses y las cláusulas de escala móvil

o de indexación para determinar la cuantificación (**de ahí la unidad de cuenta**) en el monto de las obligaciones, en función del valor de las mercancías: la determinación de prestaciones conforme al salario mínimo o variaciones del costo de la vida conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (I.N.P.C.); lo que sí hay que mencionar es que no existía una indexación sobre las operaciones de intermediarios financieros o de las transacciones comerciales entre particulares.

Por ello es que las UDI's, pueden equipararse a "...una indexación legislativa para poder denominar las obligaciones de pago de las diversas operaciones de los intermediarios financieros y en las transacciones comerciales..." ⁽¹¹⁴⁾.

El aspecto normativo se cubre al describir su idea conceptual, dado que las UDI's se establecen a través de Decreto del uno de abril de 1995, que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta: se adiciona al primero el

⁽¹¹⁴⁾ *Idem, supra, nota (109), p. 92.*

artículo 16-B; y en cuanto a la Ley se reforman los artículos 7-A, 12, 111, 125, 126, 134, y 154, además de la adición del artículo 134-A.

La naturaleza de estos títulos-valor de reciente creación en México, permitió entenderlos con menos complejidad, por ello es que el Decreto fue necesario para que en ausencia de éste, no hubieran podido referirse a las UDI's, como las obligaciones de pago en su sentido genérico, ya que éstas sólo de sumas en moneda nacional deben llamarse pesos, por otra parte estas disposiciones excluyen de la denominación de UDI's, a los contratos mercantiles, (préstamo y depósito), así como al pagaré y letra de cambio los cuales tienen sus normas que lo impiden. En este sentido, el Decreto en cuestión, señala que las obligaciones de pago que pueden ser denominadas en UDI's serán las que nazcan de operaciones financieras (activas y pasivas) celebradas con intermediarios financieros y contenidas en títulos de crédito, excepto los cheques y las pactadas en contratos mercantiles u otros actos de comercio. Por lo que respecta a los dos últimos, es aquí donde se presentará la problemática, dado que se deberá deslindar con claridad cuando se está ante un acto jurídico mercantil o comercial, y cuando ante uno de naturaleza civil en sentido estricto.

El funcionamiento de las UDI's puede reflejarse con la interacción que se da entre las autoridades e intermediarios financieros, por lo que se traduce en cuatro puntos:

Primero.- Según la mecánica diseñada, se elegirán los créditos a reestructurarse, para que pasen a varios fideicomisos según sean los plazos de **reestructuración de cartera.**

Segundo.- En el fideicomiso, el banco que generó la cartera que sea susceptible de reestructuración, será el fiduciario, el fideicomitente el gobierno federal y el tercer sujeto de este contrato lo serán los agentes económicos en su carácter de beneficiarios y fideicomisarios de dicho contrato.

Tercero.- Los recursos se obtendrán mediante la emisión de deuda, y se destinarán a los fideicomisos, a plazos de 5 a 12 años que serán los mismos de la cartera a reestructurar y denominada en UDI's, que pagarán una tasa de + 4% y el gobierno federal adquirirá la deuda; y,

Cuarto - Los fondos que destinará el gobierno para la compra de deuda en UDI's, serán proporcionados por las Instituciones de Crédito al propio gobierno a través de la inversión en valores gubernamentales, en este caso Bonos, al mismo plazo de 5 a 12 años y a una tasa de CETES a 28 y 91 días capitalizables.

53.cc.- De sus efectos cuantitativos y ventajas económicas.

La noticia por parte de las autoridades (el Secretario de Hacienda Lic. G. ORTÍZ) afirmó que por la crisis económica imperante, era necesario crear un nuevo instrumento financiero para hacerle frente a dicha situación y poder solucionarla, así se mantendría el valor real de los activos monetarios en el contexto de los niveles inflacionarios.

Al respecto, no se hicieron esperar las opiniones encontradas; unas referidas al peligro que corría la economía nacional, al pretenderse apoyar a empresas morosas e inviables, esto planteó que sólo se aceptarían si se apoyaba a las empresas que verdaderamente necesitaban tal apoyo, en virtud de su esfuerzo extraordinario para hacerle frente a sus compromisos. Por lo que al

Banco Nacional de México se refiere, su argumento consistió en que las UDI's eran la mejor opción de las empresas para lograr una liquidez adecuada y el reforzamiento de sus operaciones, sobre todo en momentos en que la inflación se maximiza; así estos títulos-valor permitirían retomar la capacidad de pago, pero sólo a aquellas empresas (las de la asociación de banqueros) con solvencia moral y viabilidad de refinanciamiento y reestructuración.

Bajo esta perspectiva surgió la interrogante de quiénes podían reestructurar sus adeudos a través de las UDI's, por lo que en términos del decreto, se especificó que la Banca Comercial era quien identificaría los créditos otorgados a empresas viables, que en este caso serían o serán las pequeñas y medianas empresas, y es evidente además que al hablarse de la Banca Comercial, implica no sólo referirse a las empresas, sino también a los deudores en sentido lato, es decir, personas colectivas y físicas con créditos hipotecarios, con tarjetas de crédito, las solicitantes de bienes y servicios y de consumo.

Las ventajas en este aspecto se hacen evidentes para la Banca, toda vez que mantendrán la facultad de : 1) determinar a las empresas viables que sí puedan reestructurar sus adeudos en UDI's, lo que repercute en una importante

recuperación de sus carteras incluso vencidas, dado que los plazos son extensos y con periodos de gracia: **II)** conocerán la tasa real, eliminando así una parte del riesgo que produce incertidumbre inflacionaria; y **III)** se irán disminuyendo los desajustes inflacionarios sobre los activos en riesgo, lo que permitirá una mejor medición de los índices de capitalización de las instituciones crediticias.

Sin embargo, los planteamientos anteriores tienen sus desventajas, dado que si los Bancos o los deudores se equivocan en cuanto a la viabilidad de las reestructuraciones o de nuevas operaciones, sólo se aplazará de nuevo el problema: esto significa que en la medida en que se vayan reestructurando los créditos, en esa medida se tendrán parámetros de eficacia y conveniencia para recurrir a este tipo de reestructuración de deuda crediticia en el marco de las finanzas, de lo contrario, seguirá la incertidumbre y el problema no se resolverá de fondo, y en especial si las estadísticas oficiales (I.N.P.C) no son confiables (esto puede ser una desventaja también para los depositantes y acreedores).

En otro sentido, pueden resultar beneficiados los depositantes y los acreedores desde el momento en que : **I)** producirán nuevos instrumentos de captación para soportar en mejores condiciones los efectos de la inflación, para

evitar pérdida de valor o poder adquisitivo de la moneda; y II) las instituciones de crédito (incluso las Arrendadoras Financieras) podrán ofrecer tasas de UDI's con más porcentaje: esto obliga a referirnos a los deudores específicamente, quienes tienen como gran ventaja, plazos largos, periodos de gracia, menores pagos de intereses, todo lo cual redundará en una mayor capacidad de liquidez, pero de lo contrario la equivocación en la factibilidad y viabilidad de sus proyectos en base a la reestructuración, a mediano o largo plazo, los problemas se aparecerán nuevamente y en las mismas magnitudes en que estaban antes de crear a los UDI's, y el esquema de éstos, no será útil ni dará respiro a los sujetos de la relación crediticia (bancos, arrendadoras y sus deudores correspondientes).

54.B.- Propuesta concreta en torno a la aplicación de las UDI's al Sistema de Arrendamiento Financiero.

Dadas las consideraciones vertidas bajo los aspectos jurídicos, económicos, políticos y sociales respecto de las categorías inherentes a cada disciplina abordada en este trabajo, y sin perder la perspectiva de los imperativos constitucionales de las aspiraciones de la población económicamente activa de nuestro país, corresponde ahora considerar las propuestas que en el plano de nuestras instituciones son posibles de llevarse a efecto sin alterar la marcha de nuestro desarrollo nacional en los aspectos indicados.

En este sentido las propuestas concretas, parecería que se centran en la política que marca la pauta para adecuar a los otras disciplinas a su entorno, esto es, al cumplimiento de las aspiraciones políticas de los sectores económicos constitucionales, así, se inicia la interrelación con el Derecho, al quedar esas aspiraciones plasmadas en la Constitución Política General de la República mexicana, subsumiendo al final de cuentas a lo socio-económico. De ello resulta que todo es conforme a Derecho, incluso para arreglar los

graves deterioros de que es objeto la economía nacional, que afecta a toda la población marginada por el contrario, a los grandes movimientos del grupo de inversionistas parecería, no les afecta la crisis económica, sino que resultan más favorecidos.

Pretendemos entonces partir sobre la base de que si todo tiene como recipiente al Derecho, es aquí donde debe empezar la propuesta de aplicar a las UDI's en la reestructuración de créditos, no sin antes enumerar algunas consideraciones previas que fortalecerán las propuestas citadas.

55.a.- Justificación económico-financiera de la propuesta.

El haber reseñado a las Instituciones de Crédito clásicas (la banca comercial), a la de Desarrollo (la banca pública) y a las Auxiliares de Crédito, tuvo la finalidad de poner de manifiesto que la diferencia en cuanto a su naturaleza es efectivamente diversa. Unas son la privada concesionada (la banca y las Arrendadoras Financieras), otra es la pública (Nafin, Banjercito, Banobras etc.) como instrumento de intervención estatal, empero la misión u objeto de todas las existentes, tienen como semejanza la de otorgar créditos

para el fomento o apoyo a la planta productiva fundamentalmente, sea a través de dinero en efectivo, por la solicitud de bienes y servicios, de consumo de una diversidad de productos elaborados por el sector primario o secundario, o bien, la adquisición de bienes muebles e inmuebles.

Por eso resulta incongruente y desigual que la emisión de las UDI's sólo se aplique a las empresas con viabilidad, la cual es determinada discrecionalmente por la Institución de crédito, lo que resulta negativo, toda vez que actualmente no hay liquidez para solventar ni siquiera la nómina de los empleados y trabajadores, ni de la pequeña, ni de la mediana y ni de las grandes empresas, éstas últimas sí con liquidez, pero dada la incertidumbre económica marcada por los acontecimientos políticos y la inflación galopante, no gastan ni invierten con la confianza necesaria por temor a tener problemas de liquidez, es decir, prevén y planean sus gastos reduciendo su capacidad de producción o desempleando a su personal temporalmente para sobreponerse a los efectos de la inflación y devaluación de la moneda.

El problema general es que, paralelo a la semejanza existente en las instituciones crediticias, que es la de "VENDER DINERO", corre la de que

independientemente ante quien se contraigan obligaciones de dar o hacer o de soportar, existe una uniformidad conceptual llamada "DEUDORES", los cuales están obligados a pagar en términos normales el dinero comprado a las instituciones crediticias, pero que en virtud de la crisis económica aguda de nuestro tiempo, carecen de capacidad de pago por que no hay circulación de dinero.

No importa quien sea el acreedor (un banco público o privado e incluso el obrero del sector social, una institución auxiliar de crédito o instituciones privadas de financiamiento de consumo y de bienes y servicios), lo que importa en realidad es que las decisiones gubernamentales en cuanto al cometido financiero se refiere, deben beneficiar a todos los que caigan en el supuesto de DEUDORES pertenecientes a los sectores productivos y afectados por la reciente crisis económica (1994-1996) por la vía crediticia institucionalizada y prestada por particulares con autorización gubernamental y/o en el ejercicio de actividades según el artículo 5o. constitucional, y la prestada directamente por el Poder Público.

56.b.- Sus efectos socio-económicos y políticos.

Los especialistas en economía o en política están de acuerdo en que la economía se ha politizado de tal modo, que es muy difícil para los inversionistas nacionales y extranjeros tomar decisiones aventuradas y riesgosas en países donde además de crisis económica, tienen una desestabilización política, producto de los reclamos de los sectores sociales afectados por los efectos negativos de la devaluación y la inflación en la planta productiva, e incluso las economías domésticas, que por el poder adquisitivo de los salarios, no pueden dar satisfacción a las necesidades más elementales que requiere la manutención de la familia.

Es innegable que, a partir de 1994, se agudizó la politización de la economía con los acontecimientos de Chiapas (enero/1994); los homicidios de un candidato a la presidencia de la República (marzo/1994) y de un líder partidista (septiembre/1994), éstos, los más significativos y sin omitir los que se han venido dando en 1995 y 1996, tales como: en Guerrero y Tabasco, que en el decir de algunos economistas [Luis Pazos (Televisa) y Sergio Sarmiento

(I.V Azteca)], han sido determinantes para generar desconfianza del Capital nacional e internacional en cuanto a inversiones en nuestro país se refiere.

Es válido establecer entonces que los graves problemas que se han suscitado en las relaciones interhumanas por la crisis económica, tienen una base importante en los asuntos de la política nacional. porque como se sabe, el hombre como “zoon politikón” se ve envuelto en los efectos causalistas de los fenómenos sociales de la economía y política, afectando el normal funcionamiento de la satisfacción de sus necesidades para sobrevivir o subsistir.

57.c.- La posibilidad de la reforma normativa para su aplicación en el Arrendamiento Financiero.

En el epígrafe que antecede se reseñó el efecto de la crisis económica en el contexto de los fenómenos sociales de la economía y la política, y para los efectos de este punto, debemos iniciar nuestra propuesta con la premisa de que el Derecho también es un fenómeno social que tiene influencia en la vida cotidiana de los miembros de una colectividad humana.

El Derecho así se puede vislumbrar como el medio eficaz para la resolución de los problemas sociales entre los “destinatarios” (consumidores) de la producción, primaria y secundaria y de bienes y servicios y sus agentes (proveedores). Es por esta perspectiva que las reformas, en el marco de la norma jurídica y de los principios que emanan de la Constitución Política (Rectoría Económica y Planeación del Desarrollo económico), en cuanto a la aplicación del Programa de las UDI's, son factibles en razón de sus ventajas económico-financieras (hemos dicho que también tiene desventajas, pero son las menos).

Centrando el problema financiero y económico de las Arrendadoras, bajo los parámetros de su **sistema de cobranzas** resultado de la concreción de la formalización del arrendamiento financiero, es decir, el acuerdo de voluntades sobre la base de su término, monto, tasa de interés, base y puntos adicionales o factor que se requieren para la entrega del objeto del contrato, se instaura el procedimiento de cobro una vez que el “usuario del servicio concesionado” procede al cobro de las rentas de depósito, los gastos financieros en I.V.A., así como los notariales; para iniciarse en seguida bajo el registro de la CARTERA, los cobros de tracto sucesivo pactados, respecto de

los cuales en su generalidad y sin crisis agudas en la economía, siempre se manejan rentas vencidas, sean mensuales, bimestrales, semestrales e incluso anuales.

Una descripción somera de las causa de porqué se encarece el arrendamiento manejado con aspectos estrictamente contables, toda vez que el pago de tracto sucesivo (renta mensual u otras) resulta de sumar a la amortización del capital la suma del "interés base" y del "interés variable", éste último resulta de multiplicar a su vez el saldo insoluto por la tasa del "interés nominal" que es la tasa compuesta por la "tasa líder" del mercado más los puntos adicionales o el factor acordado en el contrato; todo esto se divide por 360 días (año fiscal) y se vuelve a multiplicar por los días aplicables a la renta (mensual , bimestral,semestral y/o anual).

Es obvio que al final de esta compleja (pero al final mecanizada) operación aritmética, el interés variable supera a la amortización de capital, terminando el crédito otorgado por ser demasiado gravoso para el arrendatario-usuario del servicio. El problema real de este desajuste económico propiciado por la crisis económica que estalló en 1994, es que para el caso de las

Arrendadoras Financieras, su objetivo de vender dinero por la vía del crédito “no bancario” está en íntima relación con los agentes económicos de la planta productiva del campo, de la industria, del comercio y de bienes y servicios, circunstancia que no puede quedar al margen de las obligaciones del Poder Público como “rector” de la economía nacional.

De acontecer lo descrito, lo único que se da es el descontento de la población en general, dado que tiene efectos negativos sobre ésta (desempleo, monopolio especulativo, acaparamiento, bajos salarios, disminución en la producción de satisfactores básicos, devaluaciones que encarecen servicios y productos, además de que se pierde poder adquisitivo de la moneda entre otros), y a esa circunstancia, le corresponde consiguientemente, violencia y delincuencia.

Estos aspectos a grandes rasgos también afectan al Poder Público: primero se atenta contra la obtención de ingresos tributarios y no tributarios (el poder público también es prestador de servicios, los cuales también son actualizados en costos); de donde, los problemas del fisco para poder, por la vía de la administración y erogación de recursos dinerarios, dar cumplimiento a

todos los cometidos que le imponen la Constitución y reglas subordinadas a la Administración pública.

Es bien cierto (pero de una manera aislada e indirecta) que algunas Arrendadoras Financieras han logrado incorporarse al Programa de las UDI's, a efecto de reestructurar los créditos de sus usuarios, a través de los "Grupos Financieros", pero consideramos que eso no es suficientemente correcto, ni desde el punto de vista económico-financiero (¹¹⁵), ni jurídico, toda vez que,

(¹¹⁵) *El Director General de Seguros y Valores, ha dado sus puntos de vista en torno a la problemática económica del sistema financiero mexicano, y advierte que "...deben otorgarse al arrendamiento y el factoring con recursos propios..."; esto, con sustento en la problemática de estos intermediarios, de modo que "...es necesario...en que estos esquemas se otorguen en mayor proporción con recursos propios y más capital..."; indicando además que "...durante 1995 la cartera vencida de las arrendadoras ... aumento a 22.1% y los niveles de capitalización disminuyeron a 8% (comparándolos con los datos en 1993)..."; todo lo anterior se fundamenta en el hecho de que las arrendadoras financieras en el decir del funcionario en cita, es porque "...no han recibido ningún apoyo formal de las autoridades, como en el caso de las bancos...". Parece que el futuro de las instituciones arrendatarias en concesión se basará "...en aquellas compañías que se vuelvan más eficientes y redefinan su mercado..."; lo que se logrará evidentemente si éstas se encuentran lo mejor posible capitalizadas, en virtud de que en último comentario del funcionario, confirma lo que se ha estado dando a partir del año de 1996, esto es, "...una clara tendencia dentro del sector: los bancos se están fusionando sus factorajes y sus arrendadoras...". En concordancia con PRIETO-TREVÍÑO, es necesario y urgente que surjan oportunidades positivas para que las empresas independientes sean apoyadas, porque la banca por sí sola no podrá dar solución a los problemas originados por la crisis económica que redundan en perjuicio del sistema de cobranzas; de darle los apoyos político-económicos, existen posibilidades para que las arrendadoras cumplan su misión, evitando así desaparición, a los efectos VER ANEXO ÚNICO: El Economista "Valores y Dinero" del 22 de abril de 1996.*

insistimos, existe la posibilidad de que el Gobierno Federal reedite y amplie la cobertura de las UDI's, al Sistema de Arrendamiento Financiero, en el marco de la obligación que éste tiene como rector de la economía y de la Planeación Democrática del Desarrollo.

Es urgente que la Asociación de Arrendadoras (sector privado) no tenga más escollos de tipo formal (su exclusión del A.D.E., o de su imposibilidad de formar parte de un Grupo Financiero), y la solución sin reformas normativas está en el hecho de que deben sentarse a la mesa de discusión con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (sector público) a efecto de realizar las propuestas concretas para que éstas sean sometidas a la consideración de la Comisión Económica del Legislativo y del Gabinete Económico del Ejecutivo federal, porque la rectoría económica no es estrictamente del Ejecutivo, sino involucra en términos del artículo 26, al Poder Legislativo, bajo la consideración de que su contenido es :

“... Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral ... y que mediante el crecimiento del fomento ... económico permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los

individuos, grupos sociales ...” (párrafo primero), y concluye (para los efectos de este trabajo) “...Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad el sector público, ... y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional...”.

La exclusión de las Arrendadoras Financieras del Programa de las UDI's, atenta contra la norma del artículo en cita, dado que no es “integral”, no hay “fomento económico” para crecer, y se deja al margen y a la suerte la “dignidad de los individuos y grupos sociales” inherentes a la relación arrendadoras financieras y usuarios-arrendatarios, por lo que no hay concurrencia “responsable” del sector público, obligado además a cuidar la planta productiva: no contribuyen al “desarrollo nacional”. Es desigual el tratamiento ya que en definitiva el Sistema de Arrendamiento Financiero, aún siendo consideradas sus entidades legalmente como “Auxiliares de Crédito”, no se justifica ponerlas al punto de la “quiebra” pues son una importante Institución crediticia en el desarrollo económico del país, generadora en principio, de riqueza y de fuentes de trabajo.

58.- Propuestas concretas en el marco del ordenamiento jurídico mexicano.

Toca ahora plantear algunas propuestas concretas respecto de la posibilidad de adiciones y reformas, no sólo a la Constitución sino también a las "reglas subordinadas", para aportar ideas sencillas pero quizás muy aventuradas en torno a una actividad de la cual hemos aquí meditado, tal como lo es el Arrendamiento Financiero mexicano.

Los especialistas y experimentados funcionarios del arrendamiento citado (ZUBIRÍA-MAQUEO) (¹¹⁶) han externado su preocupación por esta actividad concesionada al externar que éstas son "...una especie en extinción...", la preocupación gira en torno a que debe desaparecer esta "alternativa financiera", sin olvidar que éstas como parte del sector financiero se vieron muy afectadas en 1995, empero el "...problema de su cartera vencida era una herencia de 1993..." . En el Arrendamiento Puro (las que no pertenecen a un "Grupo Financiero") fundamentalmente, la cartera fue de 15

(¹¹⁶) *El Economista (Valores y Dinero) del 12 de enero de 1996, p.15.*

millones de pesos (según aquí no hay cartera vencida) y ésta se presentó cuando llegó al 47%, y bajo este porcentaje la cartera vencida es alta por el hecho de que sólo cumplimos con el Reglamento establecido por La Comisión Nacional Bancaria y de Valores quien "...demanda que después de los seis meses de cualquier contrato que esté vencido, éste tiene que rescindirse en su totalidad..."

El problema de la cartera vencida en este sentido se acrecentó debido a la "...falta de liquidez en las personas y no por el aumento de las tasas de interés ...". Empero debemos señalar que las tasas de interés altas repercuten necesariamente en los deudores, en tal sentido que de no ser cierto, la gente tendría con que pagar; pero es lo contrario, "...si esto continua por mucho tiempo, nadie lo aguanta..."

Otro de los factores que marcan su extinción lo son el hecho de que la Banca Comercial puede otorgar arrendamiento financiero, y en este caso, ya operan las UDI's (no olvidemos que este tipo de instrumentos pueden ser temporales) por lo que existe el plan de vender incluso cartera vencida a los

bancos. Empero y en un afán por no desaparecer, se están tratando de aplicar además algunos modelos de la Banca, como es el caso del A.D.E.

Existen en torno a este "reciente" problema económico-financiero (supra, 30.A y 31.a) una gran cantidad de proyectos y de problemas a corto plazo que resolver, es por ello que las siguientes propuestas son una modesta aportación a la ciencia del Derecho.

PRIMERA .- Es necesario que la Constitución Política Federal se modifique en los artículos 25, 26 y 28, este último en sus párrafos sexto y décimo-segundo, en el sentido de no dejar al arbitrio del Gobierno Federal por conducto Poder Ejecutivo, el decidir los programas que perjudiquen a la planta productiva con el decidido apoyo a los "capitales golondrinos" (los cuales no se dan en el Arrendamiento Financiero por virtud de la garantía de sus créditos), o la "discrecionalidad" para apoyar o no a la planta productiva.

Debe crearse una ley cuya denominación sería tentativamente " Ley para Reestructurar y Controlar los Créditos para la Planta Productiva Nacional ", que norme los artículos citados, y en cuyo contenido podría establecerse la "

reestructuración de créditos ” de todos aquellos individuos o sociedades que por causas ajenas a su voluntad se ven en la desgracia de perder su patrimonio, y con la condición de que efectivamente produzcan.

En dicha Ley puede establecerse también el control sobre las reestructuraciones crediticias no sólo en tiempos de crisis económica, sino también en tiempos de “no crisis”, para evitar además lo costoso que significa intentar cobrar créditos vencidos en base a rescisiones de contratos por la vía judicial, que es tanto para las Instituciones crediticias, como para la colectividad, una carga económica muy pesada, que se financia con las contribuciones que se pagan por diferentes conceptos. Además es puesta en tela de juicio la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esto en virtud de nuestro desacuerdo en las Rescisiones Administrativas según se plantean en el Reglamento de dicha Comisión, cuya orden se traduce a “ que después de seis meses de cualquier contrato que esté vencido, éste se tiene que rescindir en su totalidad ”, violando con esto el artículo 14 constitucional federal.

No olvidemos que dentro de la Planeación, la vertiente obligatoria se caracteriza por contener acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares (personas físicas o morales) en régimen de Derecho social y privado. Esta concertación se aplica por medio de **acuerdos escritos** que la Ley de Planeación llama **contratos o convenios**, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Utilizar este mecanismo por la vía legal que se propone (“reestructuración de créditos en el arrendamiento financiero a través de las UDI’s”) no es contrario al Plan Nacional de Desarrollo ni a la Ley de Planeación. La práctica de las “concertaciones económicas” obliga a llevar a rango de Ley especializada, la propuesta ante la emergencia de la crisis económico-financiera del país, que ha rebasado los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo; y que a pesar de que se han efectuado los denominados “pactos económicos” entre los sectores productivos, han llevado a un segundo término los planes y programas diseñados acorde con la Ley de Planeación.

SEGUNDA.- Acorde con el artículo 73 fracción VIII de la Constitución federal, se puede entrever una incidencia con la crisis económica en el sentido que se ha descrito en este trabajo, además de su estrecha relación, lo cual

permite proponer la posibilidad de crear como otra alternativa una ley que contemple los casos extraordinarios (alguna rama de la producción o el campo consideradas de interés público) porque el principio constitucional "regulación monetaria", aunque se refiere a la obtención de crédito externo, sólo beneficia al Ejecutivo, porque contrata deuda que en términos generales no se puede afirmar que beneficia a los sectores productivos. Si el mismo texto obliga al Ejecutivo a señalar "montos de endeudamiento, debería especificarse la cantidad que en última instancia se revertiría (sólo en casos de crisis económica) a los sectores productivos afectados por la política gubernamental inadecuada y fuera del contexto de las facultades autorizantes del Legislativo. SÓLO SE AGREGARÍA AL TEXTO EN REFERENCIA ADEMÁS DE " para la ejecución de obras que directamente produzcan ingresos públicos" "regulación monetaria", las "operaciones de conversión" o las de "emergencia": LA QUE SE SEÑALARA "asi como en los casos de alteraciones económicas producto de devaluaciones de la moneda nacional e inflación, sólo en los casos en que se afecte a los sectores productivos y en congruencia con lo dispuesto por otras leyes de la materia".

En el marco de la Ley Reglamentaria del artículo y fracción en cita, es factible que a la vigente Ley sobre deuda pública, se le adicionara un Título referido a la reestructuración de la Deuda Privada que se relacionara con los sectores productivos, y de la cual se harían cargo los coordinadores de sector respectivos (la industria, el campo, algunas ramas del comercio), para hacer congruente la reestructuración de créditos con la política gubernamental, y así, los deudores no se vieran afectados radicalmente en cuanto a la “liquidez de su crédito”. Esta propuesta se revertiría a su vez, no sólo al Fisco, sino también al Sistema Financiero Mexicano, en virtud de que las instituciones crediticias gubernamentales o concesionadas seguirían prestando el servicio público de Banca y Crédito de manera normal y recuperando créditos que no permitieran ya, hablar de una CARTERA VENCIDA EN CRISIS (¹¹⁷)(VER ANEXO);

(¹¹⁷) *Recientemente se ha publicado la preocupación en torno a los problemas no sólo de la cartera vencida que se viene arrastrando desde que surgió la devaluación de 1994, sino que además, los fenómenos naturales también han contribuido a considerar a la crisis económica en un plano muy agudo, tal es el caso de Chihuahua, respecto de las sequías y la cartera vencida, éstas, afectando a todos los sectores productivos; así se explica dicha preocupación "... Deteriorada por la segunda sequía y la cartera vencida, la economía del estado resiente en todos los sectores productivos los efectos de una crisis más severa que la de los años treinta. Hay pérdidas cuantiosas en la ganadería, agricultura, fruticultura, industrias, servicios, y comercio que dependen del sector primario, y que hasta hace cinco años, era de los más ricos y productivos a nivel nacional..." Ante tal situación de*

además el Fisco seguiría recaudando tanto las contribuciones de los afectados por las crisis económicas, como el de las Instituciones de Crédito, incluso las Auxiliares de Crédito en su especie de Arrendamiento financiero.

TERCERA .- Es factible también la modificación del artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, adicionándole una cuarta fracción, que relacionada con la primera y segunda vigentes, dé un trato preferencial a los "Deudores" en su sentido amplio, estrechamente ligados a actividades agropecuarias e industriales, estableciendo en este mismo, los requisitos y condiciones para canalizar hacia las Arrendadoras Financieras dinero que les permita seguir prestando el servicio público de financiamiento, además de

descapitalización el propio Gobernador "...sugirió la emergencia de un "programa emergente de inversión"... alternativa para generar empleo y asegurar ingresos del sector rural...y el gobierno federal es la única opción..." La Jornada del 20 de febrero de 1996; por otro lado, también existe la preocupación de que es factible la insolvencia de empresas por los movimientos bursátiles, tal y como se reseñó: "...El índice de precios y cotizaciones bursátiles (IPC) hizo su tercer descenso consecutivo, producto de la persistencia de rumores en torno a la insolvencia de las empresas mexicanas, al cambio de perspectivas macro económicas y al avance de las tasas de interés." "...El principal indicador de la Bolsa Mexicana de Valores bajó 28.95 puntos..." El Economista de 14 de febrero de 1996. (el subrayado es nuestro).

seguir en la economía de mercado compitiendo sanamente, toda vez que se corre el riesgo de violentar el artículo 28 constitucional, al permitir el monopolio de financiamiento por los denominados “ Grupos Financieros”; esto sería en beneficio de las Instituciones financieras auxiliares más débiles, evitando no se vean en la necesidad de tener que someterse a la “quiebra legal”.

Pretendemos que el apoyo a los deudores por la vía de las UDI's, sea de un régimen estricto de control, a efecto de evitar cubrir deudas de usuarios que adquieren créditos para fines diversos a la producción de satisfactores básicos tanto en lo industrial como en lo agropecuario, por que tampoco se trata de tomar como pretexto la crisis económica para no cumplir con los compromisos contractuales, dado que no es extraño escuchar ya con mucha naturalidad que “ no hay liquidez ” de una manera general e injustificada, de los verdaderos morosos. Nuestra preocupación es para aquellas personas físicas y colectivas que verdaderamente han sido afectados por la crisis económica actual, y se convierten por ese solo hecho, en morosos, lo cual es incorrecto, además de que resultaron ser víctimas de decisiones y/o indecisiones gubernamentales que los afectaron sin que haya mediado en el campo de lo “democrático” la consulta a estos sectores productivos.

En principio y hasta este año de 1996, tal parecería que las propuestas planteadas en este trabajo, no serán posibles en virtud de que al Gobierno Federal le es más conveniente por razones políticas, seguir manejando la economía en torno a decisiones de bastante discrecionalidad según lo marcan la Ley de Planeación y bajo las reglas antidemocráticas de los programas en materia de economía y de las finanzas públicas.

De acuerdo a los actuales movimientos económicos y de finanzas nacionales existe por parte de los medios de comunicación, la opinión de los especialistas en la materia (¹¹⁸) de que "...Persiste el predominio de las Udis como inversión rentable..." estableciendo además de que éstas, "...Son el mejor instrumento para adquirir vivienda terminada...". Como puede observarse, de esta opinión (Gene TOWLE, consultor inmobiliario), se deduce que la aplicación de las UDI's en la rama de la industria de la construcción ha permitido que ésta vaya superando la crisis económica actual y para ello nos permitimos señalar otras ventajas además de la ya citadas (*supra*, 53.cc) en el siguiente sentido :

(¹¹⁸) *El Economista (Valores y Divero)* del 22 de febrero de 1996.

I) “ Las tasas de los créditos hipotecarios en Unidades de Inversión siguen siendo más atractivas que las de los financiamientos en pesos...”.

II) “...Los bancos están cobrando tasas de Udis más 11, contra las de créditos normales de inflación más 15 puntos...”, por lo que en el decir de TOWLE, es “...el mejor momento para adquirir una vivienda ya terminada o en proceso de construcción pues éstas aun no reflejan la inflación...”.

De lo anterior podemos establecer que las UDI's tienen como a grandes enemigos, a la inflación y a las devaluaciones. esto es, que de persistir la inflación no será posible la factibilidad de las UDI's; en este sentido algunos gobiernos, para evitar la inflación, han “...prohibido en sus constituciones financiar cualquier gasto público con créditos del banco central...” (¹¹⁹) como un pedimento del Fondo Monetario Internacional, en virtud de que “...Los bancos centrales de América Latina no podrán resistir la presión que ... sus gobiernos ejercerán en el futuro a fin de obtener financiamiento o de conseguir crédito de manera directa o indirecta...”.

(¹¹⁹) *El Financiero (Finanzas)* del 21 de febrero de 1996.

Por estas razones es que el Fondo Monetario Internacional “recomendó” la ampliación de las limitaciones constitucionales para desalentar esta tendencia, y que para el caso de nuestro país, el Banco de México puede otorgar créditos en cuenta corriente a la Tesorería Nacional hasta por un límite no superior a 1.5 % de los gastos del gobierno según el Presupuesto de Egresos del año que se trate; sin embargo, “...el crédito directo del banco central para nuestro caso tiene solamente límites procedimentales o de requerimientos especiales o en los cuales se establecen límites numéricamente determinables pero con posibilidades de ampliación...”.

III) “...La combinación de créditos baratos y de casas con precios por debajo de su valor real es una situación que difícilmente volverá verse en México...”.

IV) Apuntando que la industria de la construcción requiere urgentemente cumplir sus compromisos crediticios, consecuencia de la caída en las ventas en 1995, señala el especialista que “...en este momento los desarrolladores que invirtieron en diversos proyectos inmobiliarios, prefieren vender las viviendas a un precio menor que su valor de construcción...”, y es evidente que en virtud

de que la crisis económica actual pudiera superarse, nuestro especialista indica que "...una vez que se vendan todas estas viviendas rezagadas, éstas comenzaran a recuperar su valor real y entonces el comprador notará los beneficios de haber adquirido una casa en tiempos de crisis...".

V) Parecería que, en el decir de los especialistas, la gente aun teme endeudarse en Udis, de lo que se explica que "...el hecho de que este tipo de créditos tengan una tasa subsidiada que refleje una inflación más baja que la real, y los pagos se ajusten cada seis meses, beneficia de entrada al acreditado...".

Se concluye que, por más que las carteras de créditos de las instituciones crediticias se encuentran gravemente deterioradas, debe resaltarse que dicho "predominio de las Udis" han permitido que éstas puedan seguir sosteniéndose porque el financiamiento a través de los instrumentos objeto de este trabajo en lo que a la industria de la construcción se refiere ha resultado exitoso.

Como puede observarse, el ejemplo de la aplicación de las UIF's en los sectores productivos, tales como **comercio y servicios, industrial, agricultura**, como lo es también el de la **construcción de la vivienda**, sirve para demostrar en el plano de las hipótesis planteadas, que el Sistema Nacional de Arrendamiento Financiero puede resultar también beneficiado con la implantación y aplicación del programa de las Unidades de Inversión, con la sana intención de que siga siendo una importante fuente de financiamiento para los sectores productivos por la vía de un servicio público concesionado, lo que convierte a este sistema en un importante soporte del poder público ejercitando la Rectoría Económica y la Planeación Democrática del Desarrollo Económico.

Esperamos que este trabajo sirva de guía para otras mejores propuestas, con la seguridad de que éstas, se han realizado en base al ejercicio de la actividad concreta en una arrendadora financiera, de lo que resulta que son posibles en el marco de nuestro Derecho positivo nacional.

CONCLUSIONES

A manera de corolario, respecto de esta investigación, y enfatizando el respeto, admiración y agradecimiento para quienes con sus opiniones, consejos y conocimientos sobre este tan reciente tema contribuyeron a su enriquecimiento, formularemos las conclusiones finales; sin perjuicio de algunas otras que se hallan en el desarrollo de este trabajo (supra, numeral 58), todas las cuales se realizan a manera de propuestas y como posturas personales.

PRIMERA.- La cúspide de nuestro ordenamiento jurisdiccional, ocupada por la Constitución Política vigente, estableció una nueva organización jurídica del Estado mexicano, ampliando las facultades al Poder Público para estructurar o reestructurarse a sí mismo, independientemente de que estableció los parámetros para la defensa del interés particular y el interés público, estableciéndose los lineamientos para superar al liberalismo individualista y abstencionista, en aras del Estado intervencionista, asumiendo las nuevas facultades de dirigir, estimular y limitar las actividades sociales y

económicas según los criterios marcados por pautas de justicia social para el bienestar y beneficios colectivos a todos los habitantes, para erradicar la marginación económica que conlleva pobreza extrema.

Por ello, el Poder Público se torna activo en la promoción del desarrollo económico, paralelo a la efectuada con los empresarios nacionales del sector privado; en este sentir, el Constituyente de Querétaro sentó las bases constitucionales que justifican y legitiman la intervención en la economía, lo que desborda el simple criterio del Estado de Derecho, dando paso al Estado social de Derecho, cuya máxima expresión se halla en el actual artículo 27 constitucional que le da a la propiedad una función social, además de establecer el mandato constitucional de la “distribución equitativa de la riqueza nacional”.

SEGUNDA.- El movimiento social y armado de 1910, fue un cambio profundo de la mentalidad feudal que sobre la tierra se tenía, puesto de manifiesto el reparto de ésta entre los campesinos se inició en 1915 y que se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1917; por ello, la propiedad territorial a partir de este año “...corresponde originariamente a la nación...” y

que ésta. "... tiene el derecho de transmitir su dominio para constituir la propiedad privada e imponerle las modalidades que dicte el interés público..." Así el Poder Público en calidad de representante de la nación, administra la propiedad de tierras, así como de las aguas, minerales, yacimientos, salinas, carburos del subsuelo y todos los elementos naturales susceptibles de apropiación que permitieran hacer cumplir el imperativo constitucional de la "...distribución equitativa de la riqueza nacional...".

TERCERA.- Al triunfo de la Revolución armada de 1910, la nación mexicana se hallaba en franca destrucción de sus bases económicas y políticas, no había aún un ideario renovado en lo político y socio-económico, que permitiera contemplar con sustento normativo, al ejecutivo fuerte y centralizado que creara las condiciones mínimas para el reestablecimiento de las actividades inherentes a una comunidad organizada, era menester dar inicio a la reestructuración económica, en razón de la pacificación del país, que debía tener influencia en la estabilidad del sistema político-económico. El haber delineado la promesa de un nuevo pacto político, fue un paso importante, porque estimularía y garantizaría la inversión de los capitales necesarios para la reconstrucción del país. Se inicia así la intervención directa del Estado.

confeccionando políticas de inversiones públicas que hiciera más ágil el proceso de industrialización de tipo capitalista, acorde con el nuevo mandato de la Constitución Política.

CUARTA.- Históricamente, la crisis económica en los mercados internacionales en 1929 se reflejó en la economía de nuestro país: se redujeron los ingresos de exportación y por lo tanto, se dió un descenso de los ingresos estatales por concepto de impuestos al comercio exterior, y una reducción en el gasto público.

El régimen sexenal de la época, tuvo que implementar medidas proteccionistas tales como: obra pública; desarrollo de políticas de fomento; incentivos al capital privado, entre otras, para superar la crisis propiciada por el desplome de la economía de mercado. Esto favoreció el establecimiento de teorías sobre desarrollo económico y planeación en países tanto industrializados como dependientes, y el Estado mexicano consideró primordial el plasmar el desarrollo de programas específicos sobre los aspectos sociales y económicos, en base a la estrategia de la intervención del estado en la economía con estricto apego a la Constitución Política.

QUINTA.- Bajo las presiones de la crisis del "29", en 1930 surge la Ley de Planeación, para coordinar e inducir las variadas actividades de las dependencias del gobierno federal; posteriormente en 1934-40, la situación política, social y económica cambió, se fomenta la organización de la sociedad en torno de las corporaciones populares vinculadas a lo gubernamental y en la línea partidista, se rescataron actividades básicas que estaban en manos extranjeras, se repartieron tierras y se expropió a los ferrocarriles y al petróleo para tener el control de los mercados; además se forman instituciones financieras oficiales para promover el desarrollo económico, como es el caso de la Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; el Banco Nacional de Comercio Exterior, para promover la exportación de los productos nacionales; el Banco Nacional de Crédito Ejidal; el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial que tuvo una concepción social del crédito, respecto de empresas formadas y administradas por trabajadores.

SEXTA.- El cardenismo encarnó en un sexenio gubernamental que favoreció la expansión del sector paraestatal en la economía (existente en verdad desde que nuestro país se independizó del Imperio español), la cual

continuaría de manera pausada hasta 1970, en donde tomó auge insospechados. El espíritu antimperalista, nacionalista y popular de CÁRDENAS, modificó estructuras según lo marcaron los ideales de la Revolución de 1910 y plasmados en 1917 en la Constitución Política que nos rige, nacionalizando el subsuelo y la aplicación intensa del artículo 27 constitucional en la reforma agraria. No debe quedar al margen de que estas posturas tuvieron la finalidad de concentrar capital por parte de los inversionistas extranjeros, y forjar una pujante clase empresarial mexicana, bajo el nuevo modelo de intervención económica del Estado y no sólo como agente activo de la economía nacional, sino como promotor del desarrollo económico.

SÉPTIMA.- Hacia 1982, sorpresivamente el gobierno procedió a lo que llamó "nacionalización del servicio público de banca y crédito" y con ello a la adquisición de varias instituciones bancarias del sector financiero que comprendían aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos, incrementando súbitamente el número de entidades paraestatales. Nos hallábamos sometidos a una profunda crisis económico-financiera que debilitó

al Estado, restandole legitimidad a su actividad como rector y promotor de la economía.

Por ello es que en 1982-1988, el gobierno de la República implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), para afrontar la crisis económica; proteger el empleo y la planta productiva; combatir la inflación y adoptar medidas convergentes para recuperar la confianza del iniciativa sector privado que había retirado sus capitales del país. Empieza en este sentido, la política de desmantelamiento de la paraestatalidad, como imperativo para hacer factible el programa reordenador, toda vez que el manejo presupuestal se tradujo en una fuerte reducción del gasto público. hubo trastornos económicos, como la caída de la Bolsa de Valores, y la enésima devaluación del peso. El gobierno propuso y obtuvo la adhesión de organismos gremiales empresariales y trabajadores organizados en las centrales obreras oficiales y campesinas, para crear un nuevo programa, el llamado Pacto de Solidaridad Económica que en los primeros meses de 1988 consiguió desacelerar la inflación, estableciéndose una lucha entre el aumento en los precios de servicios y productos del gobierno, que según éste "estaban rezagados".

Por último, para atenuar la crisis económica, surge el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) señalando objetivos concretos tales como: la lucha contra la crisis y la búsqueda del denominado cambio estructural: el inicio de medidas para disminuir el déficit fiscal mediante el ajuste del sector público en la disminución de la demanda interna a través de recortes importantes en los niveles del gasto público y, el aumento en las tasas tributarias con el efecto de disminución de poder de compra en el mercado interno al bajarse los niveles de consumo y generar superávit en la cuenta corriente que favoreciera el ataque a la inflación, se aumentaron los precios del sector público y se liberaron los del sector privado, además se apoyó al sector exportador en el marco de una economía más abierta; se crearon condiciones de rentabilidad, iniciándose el replanteamiento de la privatización de las empresas públicas para recobrar la "confianza" de la inversión privada.

OCTAVA.- El criterio constitucional que sustenta el imperativo de la economía mixta en nuestro país, es un producto histórico derivado de los problemas político-sociales generador de desigualdades económicas. En el decir de los expertos politólogos, es un sistema donde se conjuga la libertad de empresa con las áreas estratégicas y prioritarias reconocidas tanto en los

artículos 25, 26, 27 y 28 en su párrafo cuarto, conformando una economía de mercado intervenido, de amplia gestión pública, privada y social

NOVENA.- El concepto "economía mixta" se reafirma y adquiere vigencia normativa cuando el estado suelta una parte importante de actividades empresariales, y su ejercicio halla su justificación en razón de lo que se conoce como proyecto nacional, cuyas ideas son de la Revolución Social de 1910, para lograr la armonía de los beneficios sociales con las libertades individuales.

DÉCIMA.- Nuestro país, se halla invadido por un gran número de empresas trasnacionales, éstas detienen el avance de una actitud empresarial mexicana pues algunos avances científicos y tecnológicos nos dejan al margen de una competencia efectiva y honesta con las empresas extranjeras; por ello, si no es posible detener la participación en nuestra economía de grandes empresas trasnacionales, que agreden a nuestro sector privado y social, cuando menos hay que atenuar esta agresión, aunque esto implique fortalecer al Estado intervencionista en una época en la cual las ideas privatizantes imperan, a efecto de que se cumplan los imperativos preceptuados en la Constitución que

enmarcan la protección de nuestra planta productiva privada y social en concurrencia responsable con el Poder Público y que, así juntos, los tres sectores participen en la planeación democrática del desarrollo de la economía mixta.

DÉCIMO-PRIMERA.- Los principios de la economía mixta, y como contraparte del sector público de la economía, el sector privado y social de la economía está integrado por la totalidad de las personas físicas y colectivas que se dedican a una actividad lícita de acuerdo al artículo 5º constitucional, en lo que hace a la industria, comercio o bienes y servicios, condicionado a las limitaciones de la propia Constitución, ya que se trata de garantías exigibles al Poder Público cuando actúa como autoridad. Por lo tanto tenemos la economía mixta mexicana, consagrada en la Constitución Política Federal, e como uno de los tantos “imperativos constitucionales”.

DÉCIMO-SEGUNDA.- Las áreas estratégicas son exclusividad gubernamental, por lo que al cumplimiento de los cometidos esenciales se refiere, y ella se manifiesta mediante la existencia de una estructura

institucional denominada "paraestatalidad" integrada con personas colectivas de derecho público y de Derecho mixto, creadas para ejecutar dichos cometidos ordenados por la Constitución y leyes subordinadas a ésta. En este sentido debe subrayarse que las características de las áreas en cuestión están regladas desde 1917 según los principios de la "exclusividad", "inconcesionabilidad" y "prestación directa" por parte del Estado de estas tareas estratégicas.

DÉCIMA-TERCERA.- La idea del Estado Democrático y Social de Derecho conlleva según el régimen constitucional, a la "planeación democrática" la cual reconoce y avala los derechos individuales y sociales para la efectiva y pronta realización de los objetivos del bienestar y justicia social, tan necesaria ya para los que han estado sexenio tras sexenio, con la esperanza de ver cristalizados los objetivos de Justicia social; por ello, la planeación estatal debe cumplir la ejecución de estos objetivos, en el pleno respeto a las libertades fundamentales previstas por la norma suprema, las cuales se halla plasmadas en diversos artículos de la Constitución vigente.

La planeación democrática es la manifestación de la intervención del Estado mexicano en la economía, por conducto del poder público, y su positiva

intervención puede llegar a permitir la realización de los ideales contemplados en la Constitución por lo que a la justa distribución de la riqueza se refiere; además de que sería un gran avance hacer factible la aplicación de decisiones soberanas respecto de un sector que se halla inmerso en los efectos de la economía mundial, es decir, el fortalecimiento de nuestra soberanía e independencia política y económica.

DÉCIMO-CUARTA.- Uno de los aspectos democráticos que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo, remite a su elaboración, mediante foros de participación de los sectores interesados e involucrados con el desarrollo económico del país, participación inherente al sector privado en cuanto a procurar incorporarse al Plan, con criterios que permitan fortalecer y defender en tiempos de crisis económica, el aparato de la producción tanto en lo industrial y comercial como en la prestación de servicios. Es obvio que esta participación democrática la coordina el gobierno federal a través de sus dependencias centrales así como con las entidades paraestatales, a efecto de buscar la congruencia y uniformidad de criterios políticos, económicos, financiero, y fiscales entre otros, sin omitir la participación que en el marco del

federalismo corresponde a las entidades federativas y a sus sectores interesados que conforman la planta productiva local.

DÉCIMO-QUINTA.- Retomando los planteamientos de la teoría de los cometidos, los particulares en el sector financiero, sólo recurren a la norma de Derecho común para constituirse conforme a las leyes mexicanas en instituciones de carácter privado, que se dedicaran a las actividades económico-financieras. En este sentido, los particulares coadyuvan con el poder público en la esfera del derecho privado, pero esto no implica una autonomía absoluta del control gubernamental, toda vez que precisamente los órganos de control desconcentrados creados por el Titular del Ejecutivo federal, tienen las facultades para hacer cumplir las concesiones otorgadas a los particulares.

DÉCIMO-SEXTA.- Existen en el Sistema Nacional Financiero, una gran cantidad de instituciones privadas que, en el desempeño de las actividades cotidianas de la comunidad, se involucran como agentes financieros y económicos, en el ejercicio de un derecho constitucional que se consagra y protege en el artículo 5o. constitucional. Pero debe aclararse que los

particulares en calidad de concesionarios, se ven también sujetos al control gubernamental necesario, como el pago de las contribuciones, el respeto a la ley laboral, sanitaria, ecológica, entre otras, y ante su violación, la coacción administrativa, y la posible revocación de la concesión de que se trate.

DÉCIMO-SÉPTIMA.-La organización administrativa dentro de la Constitución federal, y demás "reglas subordinadas", implica una separación radical de la centralización, dado que nuestro tema de estudio, aunque está ligado a la centralización administrativa (por conducto de la rectoría económica en cuanto al cometido financiero se refiere y en su perspectiva amplia), se halla más vinculado a la descentralización administrativa federal. Ello, en razón de que, en cuanto a la política económica, los "valores" se crean en ejerciendo las facultades que en materia económica ostenta el poder público federal, esto es, permite la creación de instrumentos financieros relativos a toda la economía nacional, y de la que no puede escapar el sector público porque sus facultades no son obviamente potestativas, deben cumplirse, ni mucho menos pueden abstenerse los sectores social y privado, ya que como se ha reiterado con insistencia, deben concurrir con responsabilidad en el desarrollo nacional.

DÉCIMO-OCTAVA.- En el actual contexto de control económico, ejerciendo el cometido esencial de la rectoría económica, el poder público crea los mecanismos denominados **Unidades de Inversión**, como uno de los tantos instrumentos financieros que han existido, y su finalidad es la búsqueda constante de mecanismos de inversión que permitan proteger a la economía nacional.

DÉCIMO-NOVENA.- La importancia que el sector paraestatal tiene en el funcionamiento de la economía mixta, lleva a que su normatividad administrativa, puede en un momento dado, alcanzar al sector privado en el ejercicio de sus actividades industriales, comerciales o de la prestación de bienes y servicios, bajo las características de “ libre empresa ”, “ economía de mercado ” y “ libre competencia ”.

VIGÉSIMA.- La importancia de los aspectos interdisciplinarios en las finanzas clásicas, es por el hecho de que el Estado en sí, se ve envuelto en una serie de premisas que no le permiten ser independiente de las ciencias sociales, además de que el aspecto orgánico para dar satisfacción a las necesidades públicas tampoco escapa al influjo de lo que la colectividad es capaz de crear,

como un mecanismo de autosatisfacción de sus necesidades económicas, políticas y sociales. No sólo **POLÍTICAS** a través de la instauración de "porciones orgánicas competenciales" tales como los poderes Constituyente, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sino también las **ECONÓMICAS**, como la teoría de los valores, entre ellas el dinero, o bien, documentos que convencionalmente se aceptan como sustitutos del dinero, tales como: títulos de crédito, certificados, bonos, y las muy recientes las **Unidades de Inversión**; así como los mecanismos para lograr el intercambio de mercancías, u optimizar la producción de satisfactores básicos. En definitiva, política y económica están interpenetradas con la **SOCIOLOGÍA**, por ser ésta una ciencia social que estudia al ser humano, su organización grupal, y todas las instituciones de que éste es capaz de generar en todas y cada una de las interrelaciones humanas posibles.

VIGÉSIMO-PRIMERA.- Los planteamientos doctrinales de la teoría de los cometidos reseñan que cumplidos los requisitos que el texto constitucional y reglas subordinadas establecen, los particulares en el sector financiero sólo recurren a la norma de Derecho común para constituirse conforme a las leyes mexicanas en instituciones de carácter privado, que se

dedicarán a las actividades económico-financieras, ya que sin tomar los lineamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los particulares coadyuvan con el poder público, en la esfera del Derecho privado. Esto no implica empero una autonomía absoluta del control gubernamental, toda vez que precisamente los órganos desconcentrados (Comisiones Nacionales de Banca y Valores, así como la de Seguros y Fianzas) creados por el Titular del Ejecutivo federal, tienen las facultades para vigilar el cumplimiento de las concesiones otorgadas a los particulares.

Existen en el Sistema Nacional Financiero, instituciones privadas, que en el desempeño de las actividades cotidianas de la comunidad, se involucran como agentes financieros y económicos, evidentemente en el ejercicio de un derecho constitucional que se consagra y protege en el artículo 5o. constitucional, aclarando que los particulares en calidad de concesionarios, se ven también sujetos a todo tipo necesario de control gubernamental.

VIGÉSIMO-SEGUNDA.- En la actualidad las crisis económicas nacionales, consideradas como sexenales, tienen sus causas exógenas en el

contexto de la economía actual globalizada, en nuestros días, están ligados al sistema monetario internacional. a la base del todo el sistema, "el dólar".

Lo anterior indica que la economía mundial se halla dolarizada, presionando a nuestra moneda mexicana y sometiéndola a dicha base de las transacciones económico-financieras actuales en la mayoría de los países: la teoría básica y mecánica del sistema monetario internacional. De esta premisa se desprende que cuando el dólar tiene problemas, nuestro sistema económico y financiero se debilita, causando estragos en el patrimonio de los agentes económicos y productivos de bienes y servicios; así como a los deudores de las instituciones crediticias, sean éstas la banca comercial o la de Desarrollo, o bien, las "Auxiliares de Crédito" Nacionales.

VIGÉSIMO-TERCERA.- Las justificaciones del gobierno en materia de finanzas públicas se basan en la necesidad de atraer capital externo para incrementar las reservas monetarias, y privatizar o reprivatizar el aparato paraestatal para ofrecer confianza al capital externo con una economía saneada y de libre mercado, con una intervención gubernamental debilitada y que sólo fomenta y se reserva a la iniciativa privada, todas aquellas actividades que le

permitan a la sociedad civil (mótese, no al pueblo) tener una participación mucho más intensa y con controles estatales mmimizados.

VIGÉSIMO-CUARTA.- Realizar un recorrido por nuestra historia, nos permite percatarnos de que tal parece que nos hemos acostumbrado desde hace ya bastante tiempo a vivir dentro del concepto “crisis económica”.

En la actualidad nuestras crisis económicas podríamos considerarlas sexenales; además de que tienen desde el punto de vista económico sus causas exógenas en el contexto de la economía globalizada, y hasta leer los periódicos o escucharlo en la radio o televisión para enterarnos de que el sistema monetario internacional ha estado en crisis durante la mayor parte de la última década: todo el mundo sabe que la libra esterlina ha tenido sus problemas, o el franco francés y, lo que resulta todavía más importante, el dólar estadounidense, la base del todo el sistema, parece tener también serias dificultades.

VIGÉSIMO-QUINTA.- Lo economía mundial se ha dolarizado, y por ello, base de las transacciones económico-financieras actuales en la

mayoría de los países es azar del sistema monetario internacional que supedita a las economías nacionales, como es el caso de nuestro país, ligado estrechamente a dicho sistema y al poder del dólar estadounidense.

VIGÉSIMO-SEXTA.- Ha de indicarse que después de la Segunda Guerra Mundial hubo escasez de dólares en virtud de que los países buscaron dicha moneda para tenerla como reserva, y al aceptarse causó problemas económicos y políticos, debido a la saturación del mercado, propiciando así la “crisis económica”. En tal sentido, esta escasez significó que los Estados Unidos gastaban menos en el exterior de lo que gastaban los demás en éste.

Ante tales circunstancias, el gobierno mexicano se ha visto rebasado por los fenómenos de ajustes económicos diseñados bajo el amparo de organismos financieros internacionales; por ello, ha tenido que ceñirse a sus criterios, tratando de obtener como “agente económico” la mayor cantidad no sólo de dólares sino también de pesos mexicanos, a través de los cometidos privados, sea en la “industria sin chimeneas” o mediante la “venta de bienes y servicios estatales”, y así tener reserva en dólares y cumplir con los compromisos contraídos en la moneda base, representativa de la economía mundial,

precisamente por ser la que responde por la economía que ostenta la mayor reserva mundial de oro.

VIGÉSIMO-SÉPTIMA.- El mercado financiero, según nuestro sistema jurídico-económico, funciona a través de organizaciones privadas y públicas que en régimen de economía mixta canalizan sus excedentes financieros al mercado para que los utilice eficientemente. Estas instituciones se justifican en la necesidad de contar con una infraestructura que permita efectuar todas aquellas actividades en las que se involucran los agentes económicos, con la finalidad de fomentar con dinero ocioso, la producción de satisfactores básicos y suntuarios, así como de bienes y servicios que redundan en beneficio de la colectividad

VIGÉSIMO-OCTAVA.- La privatización y reprivatización de algunas Instituciones de Crédito en el sexenio 1988-94, representaron en el sistema financiero una reforma profunda, con la justificante de fortalecer la confianza de los inversionistas en la contribución al desarrollo del mercado, mediante su desregulación. Además de las reformas al Mercado de Valores en 1990, se permitió una participación importante de las Instituciones Auxiliares

de Crédito en todas sus modalidades, en especial las "Arrendadoras". buscándose sistemas orgánicos y de inversiones, que permitieran la competitividad en el financiamiento de los sectores privado y social, y ante la creciente competencia del capital internacional, con el fin de poner en movimiento al dinero y a la gente.

VIGÉSIMO-NOVENA.- El arrendamiento financiero se vio sometido a partir del sexenio de 1982-1988, a enormes presiones que paralizaron sus actividades, esto, como efecto económico de las devaluaciones de nuestra moneda ante el dólar; importa empero resaltar que antes de las reformas, no se podían captar directamente del público usuario los recursos dinerarios suficientes para su funcionamiento, esto en detrimento de su desarrollo, y originando el encarecimiento del costo financiero de sus operaciones crediticias. A partir de las reformas se han colocado obligaciones en el mercado de capitales que permite un crecimiento acelerado en favor del desarrollo económico, y la canalización de recursos provenientes del ahorro interno y externo para la adquisición de bienes de capital, sostenimiento de la planta productiva.

TRIGÉSIMA.- En nuestro país y en base a su normatividad, tenemos estructuras financieras capaces de competir con el capital internacional, gracias a las agrupaciones financieras de la Banca Comercial, las Casas de bolsa, y las **Organizaciones Auxiliares del Crédito**. Asimismo, dichas instituciones se desenvuelven por virtud de la "autorización gubernamental", según se plantea en los artículos 27 constitucional en su párrafo noveno, fracción II en relación al 28 párrafo décimo), a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyos requisitos están regulados en la legislación común y especial.

TRIGÉSIMO-PRIMERA.- Debe entenderse al Arrendamiento Financiero genéricamente como el uso de un bien mediante la retribución económica previamente convenida; así el dueño del bien (arrendador) otorga su uso y goce temporal por un plazo predeterminado al arrendatario (agente productivo), a cambio de un precio pactado llamado renta.

Empero existe en doctrina una definición práctica, entendiendo al arrendamiento financiero como un instrumento de financiamiento, a mediano o largo plazo, destinado a empresas (el arrendatario) que desean adquirir activos fijos mediante la celebración de un contrato, en el cual, una Arrendadora

Financiera les concede el uso o goce de los bienes a través de una contraprestación llamada renta y a un plazo determinado, al final del cual el arrendatario podrá ejercer la opción de compra en un valor simbólico, con lo que obtendrá la propiedad de los bienes.

TRIGÉSIMO-SEGUNDA.- En el sexenio (1988-94), el sistema financiero mexicano ha tenido nuevas reformas, destacándose entre ellas que el Poder Público deja de ser propietario parcial de la Banca Múltiple, para dedicarse sólo a aquellas actividades básicas, responder a las necesidades sociales de la colectividad, elevando su bienestar, y mejorar la prestación del servicio público de banca y crédito nuevamente concesionado. Ello, mediante reducción de la regulación excesiva, el mejoramiento de los mecanismos de supervisión, el reconocimiento y regulación de los nuevos intermediarios e instrumentos, el fomento a la capitalización, el impulso a las economías de escala, y el aumento entre los intermediarios y, la concreción de figuras que otrora se hallaban delimitadas, como es el caso de los Grupos Financieros (la Banca, las Casas de Bolsa, empresas de Factoraje, LAS ARRENDADORAS, Aseguradoras y Afanzadoras, Almacenadoras, y Casa de Cambio), en

beneficio de sus usuarios, y de la capacidad para la competencia con inversionistas externos.

TRIGÉSIMO-TERCERA.- El invertir, precisa reflexionar en todas las circunstancias que pueden poner en riesgo el patrimonio de una familia, el empresario, o el inversionista, sobre todo en que la economía y la inversión están sujetas a los fenómenos políticos, además de los fenómenos inflacionarios, y de liquidez. Es siempre recomendable se recurra a los especialistas en finanzas, a efecto de que no se ponga en peligro el patrimonio; así el asesoramiento prudente (operativo para las empresas, alternativo para la familia, precautorio para los casos imprevistos, y especulativo para intentar maximizar los recursos dinerarios), debe atender a las cuestiones económicas básicas de las necesidades que requiere cubrir el que necesita el dinero o capital para invertir, sean los particulares, las empresas o los gobiernos.

TRIGÉSIMO-CUARTA.- Los instrumentos de inversión que emite el Poder Público para control de la rectoría económica y la planeación democrática del desarrollo económico son vitales para el correcto cuidado de la planta productiva nacional e, independientemente de los

instrumentos, también resultan fundamentales los programas que el Gobierno Federal crea con parámetros establecidos en el artículo 26 de la Constitución Federal: así el Programa creado en 1995, para el apoyo de los deudores de la Banca recién reprivatizada, y cuya denominación es el "A.D.E."

TRIGÉSIMO-QUINTA.- El arrendamiento financiero alivia situaciones de corto plazo, pero si la planta productiva se ve afectada por variaciones en el proceso de la producción, es evidente que ni a corto ni largo plazo se podrán aliviar las presiones económicas inherentes a los efectos negativos de la crisis económica, o en los plazos adecuados que se hallan pactado contractualmente. En este sentido, el efecto más negativo se refleja en el flujo de efectivo deficiente e insuficiente para el pago de las obligaciones contraídas con los proveedores, la nómina o con las inversiones preexistentes, y este problema no es privativo sólo de los empresarios, sino también de todas aquellas personas que se endeudaron vía financiamiento de consumo, o prestación de bienes y servicios, y lo que es más trastornador aún, el deudor en su acepción lata, se halla imposibilitado para cubrir sus obligaciones tributarias, resultando afectada la recaudación de ingresos que le permitan al

gobierno cumplir también con sus obligaciones de pago, y dar satisfacción a todos los cometidos que tiene asignada la Administración.

TRIGÉSIMO-SEXTA.- El arrendamiento financiero en condiciones normales de estabilidad económica, garantiza la venta de dinero, y en este sentido, objetivamente las instituciones auxiliares crediticias ayudan a la planta productiva a tener liquidez desde el momento de que compra al arrendatario los bienes arrendados para destinar los recursos de esa venta al cumplimiento de sus compromisos más urgentes y desahogar las presiones de su tesorería y de su operación. Ante tales situaciones, no habría problema legal alguno, toda vez que la arrendadora venderá o volverá a rentar dichos bienes a otro solicitante de financiamiento; lo grave de las circunstancias económicas actuales es que ni la Administración Hacendaria, ni las Instituciones de Crédito podrán vender los bienes que pudieran rescatar por la insolvencia de los deudores, generándose por ambos lados costosos gastos de diligenciamiento judicial y de prestación de servicios profesionales.

TRIGÉSIMO-SÉPTIMA.- La reestructuración de créditos como alternativa gubernamental se justifica en razón de evitar la caída de la

producción, es decir, salvarla en principio y en consecuencia a todos aquellos que de una forma u otra han sido perjudicados por una crisis económica de la que no son culpables. Así el Poder Público se ve en la obligación, como rector de la economía nacional, de programar en el marco de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, la creación de los instrumentos de valores necesarios, eficientes y eficaces para lograr el equilibrio económico. Por ello, no entendemos por qué el sistema de financiamiento derivado de las Unidades de Inversión no se aplique al arrendamiento financiero, toda vez que lo importante en el fondo, es la forma de operar de la Arrendadoras Financieras en estudio que también venden dinero.

TRIGÉSIMO-OCTAVA.- El cometido financiero del Poder Público se traduce en la obtención de ingresos, su administración y su erogación según lo marcan la Constitución y las leyes, ello conlleva que el Poder Ejecutivo se obliga a dar cumplimiento a este cometido tan importante por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de globalizadora.

En el cumplimiento de la ley surge el instrumento denominado Unidades de Inversión (UDIs), sin originalidad nacional pero que justifica la búsqueda

de soluciones prácticas de los problemas económicos y de financiamiento de la actual crisis económica. Se nos ha criticado a los mexicanos el no contar con originalidad, por lo que adoptamos de otras culturas no sólo en el Derecho y la Economía, procedimientos, categorías o instituciones que de una forma u otra resultan prácticas y confiables en sus países de origen, y los UDI's no son la excepción, tienen su origen en Chile, en donde "han tenido cierto éxito".

TRIGÉSIMO-NOVENA.- El cuadro comparativo entre el país de origen de los UDI's y México, se diseñó en la idea de crear a las Unidades de Inversión por el éxito que tuvieron. No es correcta la comparación de las economías chilena y mexicana, pero sí es importante que nuestras autoridades financieras se vieran en la necesidad de experimentar con estos instrumentos de financiamiento ante la inflación galopante y la incertidumbre que terminan por afectar a los rendimientos financieros y a los usuarios de crédito tanto de bienes y servicios, como de la planta productiva primaria y secundaria y de consumo. Según lo planteó el Titular del Ejecutivo federal en los momentos más álgidos de la reciente crisis, que la clave para salir de ella, era fomentar el ahorro interno; así el propósito de crear a las UDI's, se lograría con la rehabilitación financiera del aparato productivo, del cual no escapan los

deudores de las arrendadoras financieras, así como para aliviar la cartera vencida para el fomento del ahorro interno.

CUADRAGÉSIMA.- La explicación complementaria al origen de las UDI's (México) desde el punto de vista conceptual (Unidades de Fomento en Chile) y en relación a las reformas legales, es que el deterioro progresivo del valor de cambio o poder adquisitivo de la moneda, implica graves trastornos en la prestación de obligaciones de ejecución diferida o de tracto sucesivo (crédito a plazos) de una diversidad de actos jurídicos sometidos a las fluctuaciones del mercado financiero; es obvio que éste tiene que desequilibrarse económicamente, y sus efectos son necesariamente perjudiciales directamente a las obligaciones pecuniarias, ya que el dinero es el objeto inmediato de la deuda contraída y no sólo un medio para solventar obligaciones.

CUADRAGÉSIMO-PRIMERA.- En el fondo, los UDI's surgen para proteger al acreedor contra los efectos negativos en la pérdida de valor y además de poder adquisitivo de su inversión, así como en los contratos con cláusulas de escala móvil o de indexación para determinar la cuantificación (**de ahí la unidad de cuenta**) en el monto de las obligaciones, en función del

valor de las mercancías; de donde la determinación de prestaciones conforme al salario mínimo o del índice del costo de la vida conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (I.N.P.C.). Por ello, las UDI's, pueden equipararse a una indexación legislativa para poder denominar las obligaciones de pago de las diversas operaciones de los intermediarios financieros y en las transacciones comerciales.

CUADRAGÉSIMO-SEGUNDA.- Las ventajas de la creación de las UDI's se hacen evidentes en favor de la banca, toda vez que mantendrán la facultad para determinar a las empresas viables que sí puedan reestructurar sus adeudos en UDI's, lo que repercute en una importante recuperación de sus carteras incluso vencidas, dado que los plazos son extensos y con periodos de gracia; además, que al conocer la tasa real, eliminarán parte del riesgo que produce incertidumbre inflacionaria; y disminuirán los desajustes inflacionarios sobre los activos en riesgo: sin embargo hay desventajas, dado que si los bancos o los deudores se equivocan en cuanto a la viabilidad de las reestructuraciones o de nuevas operaciones, sólo se aplazará el nuevo problema.

En la medida que se vayan reestructurando los créditos, en esa medida se tendrán parámetros de eficacia y conveniencia para recurrir a este tipo de reestructuración de deuda crediticia en el marco de las finanzas: de lo contrario, seguirá la incertidumbre y el problema no se resolverá a fondo, y en especial si las estadísticas oficiales (I.N.P.C) no son confiables.

CUADRAGÉSIMO-TERCERA.- Por otro lado, los beneficiados (depositantes y acreedores) tendrán ventajas desde el momento en que producirán nuevos instrumentos de captación para soportar en mejores condiciones los efectos de la inflación, para evitar pérdida de valor o poder adquisitivo de la moneda; y las instituciones de crédito (incluso las Arrendadoras Financieras) podrán ofrecer tasas de UDI's con más porcentaje; los deudores tendrán como gran ventaja, plazos largos, periodos de gracia, menores pagos de intereses, que redundarán en una mayor capacidad de liquidez; de lo contrario, cualquier equivocación en la factibilidad y viabilidad de sus proyectos en base a la reestructuración, a mediano o largo plazo, los problemas se aparecerán nuevamente y en las mismas magnitudes en que estaban antes de crear a las UDI's, y el esquema de éstos, no será útil ni dará respiro a los sujetos de la relación crediticia (bancos y deudores).

CUADRAGÉSIMO-CUARTA.- Resulta incongruente y desigual que la emisión de las UDI's sólo se aplique a las empresas con viabilidad, determinada discrecionalmente por la institución de crédito, actualmente no hay liquidez para solventar ni siquiera la nómina de los empleados y trabajadores, ni de la pequeña, ni de la mediana y ni de las grandes empresas; éstas últimas sí con liquidez, pero dada la incertidumbre económica marcada por los acontecimientos políticos y la inflación galopante, no gastan ni invierten con la confianza necesaria por temor a tener problemas de liquidez, es decir, preven y planean sus gastos reduciendo su capacidad de producción o desempleando a su personal temporalmente, para sobreponerse a los efectos de la inflación y devaluación de la moneda.

El problema general es que paralelo a la semejanza existente en las instituciones crediticias, que es la de "VENDER DINERO" corre la de que independientemente ante quien se contraigan obligaciones de dar o hacer o de soportar, existe una uniformidad conceptual llamada "DEUDORES", los cuales están obligados a pagar en términos normales el dinero comprado a las instituciones crediticias, pero que en virtud de la crisis económica aguda de nuestro tiempo, no hay capacidad de pago porque no hay circulación de dinero,

No importa quien sea el acreedor, sea un banco público o privado o del sector obrero, sea una institución auxiliar de crédito o instituciones privadas de financiamiento de consumo y de bienes y servicios; lo que importa es que las decisiones gubernamentales en cuanto a su cometido financiero, deben beneficiar a todos los que caigan en el supuesto de DEUDORES, sea por la vía crediticia institucionalizada y prestada por particulares con autorización gubernamental y/o en el ejercicio de actividades según el artículo 5o. constitucional, sea la prestada directamente por el Poder Público, siempre y cuando estén involucrados con la planta productiva.

CUADRAGÉSIMO-QUINTA.- Los economistas y politólogos están de acuerdo en que la economía se ha politizado de tal modo, que es muy difícil para los inversionistas nacionales y extranjeros tomar decisiones aventuradas en países que además de crisis económica, tienen una desestabilización política, producto de los reclamos de los sectores sociales afectados por los efectos negativos de la devaluación y la inflación en la planta productiva e incluso las economías domésticas, que por el poder adquisitivo de los salarios, no pueden dar satisfacción a las necesidades más elementales que requiere la manutención de la familia. Por lo demás, a partir de 1994 se

agudizó la politización de la economía con los acontecimientos de Chiapas: los homicidios del candidato a la presidencia de la República y del líder partidista, sin omitir los que se han venido dando desde 1995, como son los casos de Guerrero y Tabasco, que para algunos conocedores, han sido determinantes para generar desconfianza del capital nacional e Internacional en cuanto a inversiones en nuestro país se refiere.

CUADRAGÉSIMO-SEXTA.- El Derecho es el medio eficaz para la resolución de los problemas políticos, económicos y sociales que afectan a los “destinatarios” de la norma. Por ello, las reformas en el marco de la norma jurídica y de los principios que emanan de la Constitución Política (rectoría económica y planeación del desarrollo económico, rRegulación monetaria, subvenciones, legislación antimonopolios, distribución equitativa de la riqueza nacional, fomento económico, salarios justos entre tantos) y en estrecha relación con las UDI's, son de factible su aplicación en el arrendamiento financiero, por sus ventajas económico-financieras.

CUADRAGÉSIMO-SÉPTIMA.- Ciertamente es, pero excepcionalmente y de manera indirecta, que algunas Arrendadoras Financieras han logrado

incorporarse al Programa de los UDI's, para reestructurar créditos de usuarios afectados por la crisis estallada a finales de 1994 a través de los "Grupos Financieros". Consideramos que no es correcto, ni desde el punto de vista económico, ni financiero ni jurídico: existe sí la posibilidad de que el Gobierno Federal readecue y amplie la cobertura de las UDI's, al Sistema de Arrendamiento Financiero, en el marco de la obligación que éste tiene como rector de la economía y de la planeación Democrática del Desarrollo.

La Asociación de Arrendadoras debe iniciar gestiones en el sentido de la de Banqueros, para ir quitando escollos formales que la excluyen de la toma de decisiones fundamentales en su actividad y la economía: la solución sin reformas normativas está en sentarse a la mesa a la discusión de con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a efecto de realizar las propuestas concretas para que éstas sean sometidas a la consideración de la Comisión Económica del Legislativo y del Gabinete Económico del Ejecutivo federal.

CUADRAGÉSIMO-OCTAVA.- Excluir a las Arrendadoras Financieras del Programa de las UDI's, no es "integral" en cuanto a la rectoría económica y la planeación democrática, por lo que se les deja al margen;

además, la suerte, la "dignidad de los individuos y grupos sociales", en este caso los inherentes a la relación arrendadoras-financieras y usuarios-arrendatarios, es de flagrante desigualdad, violatoria de los principios más elementales de justicia social.

Es desigual pues el Sistema de Arrendamiento Financiero, considerado legalmente como "Auxiliares de Crédito", no puede quedar al margen de los beneficios emitidos por el Ejecutivo federal, y no se justifica poner al borde de la "quiebra" a una importante institución crediticia en el desarrollo económico del país, que genera riqueza y fuentes de trabajo.

(A)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Edit. Porrúa, S. A., 6a. ed., México, 1984.

- 2.- CABRAL, Roberto, "Industrialización y política económica", en Rolando Cordera (coord.), **Desarrollo y crisis de la Economía mexicana**, Edit. Fondo de Cultura Económica, 3a. reimpresión, México, 1981.

- 3.- CARPIZO-MCGREGOR, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, Edit. Siglo XXI, 12a. ed., México, 1994.

- 4.- CHÁVEZ-PADRÓN, Martha, **Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano**, Edit. Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.

- 5.- CORDERO, Salvador, **et al.**, "Estado y burguesía en México en la década de 1970". en *El Estado mexicano*, Edit. Nueva Imagen, México, 1982.

- 6.- CORTINA-GUTIÉRREZ, Alfonso, **Ciencia financiera y Derecho tributario**, Tribunal Fiscal de la Federación, Colecc. Estudios jurídicos, Vol. I, México, 1990.

- 7.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (dirección), **Introducción al derecho administrativo, I**, Edit. Porrúa S.A., 2a. ed., México, 1994.

- 8.- -----, "Estudio preliminar" a la obra de GUERRERO-OROZCO. Omar, **La teoría de la administración pública**, Edit. Harla, México, 1986.

- 9.- -----, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", **Revista de la Facultad de Derecho**. UNAM, enero-junio, de t.XXXVII, números 151, 152 y 153, 1987,

- 10.- FAYA-VIESCA, Jacinto. **Rectoría del Estado y economía mixta**, Edit. Porrúa S.A., México, 1987.
- 11.- FUSH,C.J, **Economía política**, edit. México, 1980,
- 12.- FIGUEROA-DÍAZ, Luis e HINOJOSA-LUELMO, Juan Carlos, "El sistema constitucional de la rectoría económica estatal" en (sin coord.), **Temas de Derecho económico mexicano**, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México, 1993.
- 13.- GUERRERO-OROZCO, Omar, **El Estado y la Administración Pública en México**, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- 14.- -----, **Las raíces borbónicas del Estado mexicano**, U.N.A.M., México, 1994.
- 15.- GARZA-GONZÁLEZ, Sergio Fco. de la, **Derecho financiero mexicano**, Edit. Porrúa. México, 1994.

- 16.- GUILLEN-ROMO, Héctor, "El consenso de Washington en México", Rev. **Investigación Económica**, núm 207, UNAM, México, 1994.
- 17.- HAURIUO, André, **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**, Colecc. Demos, Edit. Ariel, Barcelona-Caracas-México, 1980.
- 18.- KLEINWACHTER, Federico von, **Economía Política**, Imprenta Mercurio, 3a. ed., Barcelona, 1936.
- 19.- KRIEGER, Emilio, **En defensa de la Constitución**. Violaciones presidenciales a la Carta Magna, Edit. Grijalho, S.A., México, 1994.
- 20.- LEAL, Juan Felipe, **Del Estado liberal al Estado interventor en México**, Edit. El Caballito, México, 1991.
- 21.- MEYER, Lorenzo, "El primer tramo del camino", en Daniel Cosío Villegas (coord.), **Historia General de México**, Edit. El Colegio de México, vol. II, 2a. ed., México, 1977.

- 22.- MEYER, Lorenzo, **La segunda muerte de la revolución mexicana**, Edit. Cal y Arena, México, 1992.
- 23.- C. CLEMENT Norris y C. POOL John, **Economía; enfoque américa latina**. Edit. McGraw-Hill, Trad. Agustín Contin, México, 1979.
- 24.- OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, **Aspectos jurídicos de la administración financiera en México**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- 25.- ORTEGA-OCHOA, Rosa M. y VILLEGAS-HERNÁNDEZ, Eduardo, **El nuevo sistema financiero mexicano**, Edit. PAC, S.A. de C.V., México, 1990.
- 26.- RIVES-SÁNCHEZ, Roberto, **Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México 1821-1940**, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

- 27.- RUIZ-DUEÑAS, Jorge, **Sistema económico, planificación y empresa pública en México.** Edit. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1982.
- 28.- -----, **Empresa pública: Elementos para el examen comparado,** Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- 29.- -----, "Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico nacional", en (sin coord.) **La constitución mexicana : rectoría del Estado y economía mixta,** Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.
- 30.- SAYEG-HELÚ, Jorge, **México democracia social,** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- 31.- SERRA-ROJAS, Andrés, **Derecho Administrativo,** Edit. Porrúa, S.A., 14a. ed., vol. II, México, 1988.

32.- VALADES, Diego (coord.), "La reforma Social de la Constitución", en **Nuevo derecho constitucional mexicano**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

33.- WITKER, Jorge, **Curso de derecho económico**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

(B)

APOYO BIBLIOGRÁFICO SIN ANOTACIÓN MARGINAL

34.- ANDRADE-SÁNCHEZ, Eduardo, **La Intervención del Estado en la economía**, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

35.- ASPE-ARMELLA, Pedro y VÁZQUEZ-NAVA, María Elena, **Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1º de Diciembre de 1988 al 31 de Diciembre de 1993**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

36.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio. **Derecho constitucional mexicano**. Edit. Porrúa, S.A., 6a. ed., México, 1985.

37.- CERVANTES-AHUMADA, Raúl, **Títulos y operaciones de crédito**. Edit. Herrero, S. A., 13a. ed., México, 1984.

38.- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda** (Co-dirección y colaboración con los Profs. J.SILVA-HERZOG FLORES y m. GONZÁLEZ-AVELAR), ciudad de México: Porrúa S.A., 1977, en especial las pp.304.1 a 328 y 373-407.

39.- -----, "Evaluación de la administración pública federal mexicana (Su evolución a partir del México independiente hasta 1976)" Madrid: **Revista de administración pública**, mayo-agosto, 1988, número 116; y en la ciudad de México: **Revista de investigaciones jurídicas/**Escuela libre de Derecho, año13, núm. 13, 1989.

40.- -----, "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas", ciudad de México, **Revista de Investigaciones Jurídicas**, de Escuela Libre de Derecho, año 16, 1992.

41.- -----, "Democracia, totalitarismo y neoliberalismo en la ciencia del derecho administrativo", San José de Costa Rica: **Revista de ciencias jurídicas**, núm. 72, ed. Colegio de Abogados y facultad de derecho de la Universidad de Costa Rica, mayo-agosto, 1992.

42.- -----, "Hacia los cometidos del Poder Público, ciudad de México", ed. **Infonavit**, vol. 12, núm. 2, 1987.

43.- -----, "Finanzas públicas y administración contemporánea (Contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)" **Revista de ciencias jurídicas UNAM/ENEP "Acatlán"**, Naucalpan de Juárez/México, año 1, núm.1, abril de 1988.

44.- -----, "Albores fiscales y administrativos de la privatización", **Revista del Tribunal Fiscal de la federación**, 3a. época, año III, núm. 32, agosto de 1990.

45.- -----, "Tres maestros del derecho financiero", "Introducción general" Libro-Homenaje a los profesores A. CORTINA-GUTIÉRREZ, E. FLORES-ZAVALA Y S.Fco. GARZA-GONZÁLEZ, Coordinado por el prof. Antonio JIMÉNEZ-GONZÁLES, de Secretaría General de Gobierno de Jalisco y Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, 1995.

46.- -----, **Función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social**, (En colaboración con J. BARROS-VALERO, et al.). ciudad de México; INAP-LICA-ALAP, 1975.

47.- FLORESCANO, Enrique y GIL-SÁNCHEZ, Isabel, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico 1750-1808", en Daniel Cosío

Villegas (coord.), **Historia General de México**, Edit. El Colegio de México, 2a ed. V.II. México, 1977.

48.- FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., 21a. ed., México, 1981.

49.- GUNDER-FRANK, André, **"El Desafío de la crisis" : crisis económica mundial e ironías políticas internacionales**, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

50.- GUTIÉRREZ-GARZA, Esthela, (coord.), **Testimonios de la crisis, Los saldos del sexenio (1982-1988)**, Edit. Siglo XXI, 4 vols., México, 1990.

51.- LANGE, Oscar, **Papel de la planeación en la economía socialista. problemas de economía política del socialismo**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

52.- LÓPEZ-GALLO, Manuel, **Economía y política en la historia de México**, Edit. El Caballito, S.A., 32a. ed., México, 1988.

- 53.- MARÚN-ESPINOSA, Elia, "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords), **El nuevo Estado mexicano. Estado y economía**, Edit. Nueva Imagen, México, 1992.
- 54.- SINGER, P. Leslie, **Economía simplificada**, Edit. Compañía General de Ediciones, S.A., 9a. ed., México, 1979.
- 55.- VILLARREAL, René, **Mitos y realidades de la empresa pública ¿Racionalización o privatización?**, Edit. Diana, S.A., 2a. ed., México, 1991.
- 56.- -----, y VILLARREAL, Norma Rocío, "Las empresas públicas", en Gerardo M. Bueno (comp.), **Opciones de política económica en México**, Edit. Tecnos, México, 1977.
- 57.- ZARIFIAN, Philippe, **Inflación y crisis monetaria internacional**, Blume ediciones, Madrid, 1980.

(C)

FUENTES NORMATIVAS

- 58.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 59.- Código de Comercio.
- 60.- Código Fiscal de la Federación.
- 61.- Ley de Instituciones de Crédito.
- 62.- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- 63.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 64.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 65.- Ley General de Planeación.
- 66.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995.
- 67.- Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera.
- 68.- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(D)

OTRAS FUENTES.

69.- ACOSTA-UGALDE, Cynthia. **Unidades de Inversión y sus expectativas en México**, tesis profesional, División de Ciencias Jurídicas UNAM/ENEP "Acatlán". Naucalpan/México, 1995,

70.- CASTAÑÓN-GUERRERO, M.Alberto, **Arrendamiento financiero como alternativa para capital de trabajo y reestructuración de créditos**, tesis profesional, I.S.E.C., México, 1993,

71.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. **La nueva Administración pública federal**, coed. t. 2, México, 1992,

72.- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio. **El interés público y la intervención estatal**, tesis profesional con mención honorífica, UNAM / ENEP "ACATLAN", México, 1984.

- 73.- Práctica fiscal legal empresarial: Unidades de Inversión, Rev. especializada. mayo-95, México, 1995.
- 74.- U.N.A.M-PORRÚA Hnos., Diccionario jurídico mexicano, 1.edit. Porrúa S.A. de C.V., coed., t. 1, México, 1991,
- 75.- D.O.F. del 29 de diciembre de 1976.
- 76.- D.O.F. del 3 de febrero de 1983.
- 77.- D.O.F. del 14 de mayo de 1986.
- 78.- D.O.F. del 20 de agosto de 1993.
- 79.- D.O.F. del 2 de marzo de 1995.
- 80.- D.O.F. del 2 de abril de 1995.
- 81.- D.O.F. del 4 de abril de 1995.
- 82.- El Economista (Valores y Dinero) del 12 de enero de 1996.
- 83.- La Jornada del 20 de febrero de 1996.
- 84.- El Economista del 14 de febrero de 1996.
- 85.- El Economista (Valores y Dinero) del 22 de febrero de 1996.
- 86.- El Economista , (Valores y Dinero) del 23 y 23 de mayo de 1996.
- 87.- El Economista , (Valores y Dinero) del 13 de febrero de 1996.
- 88.- El Economista , (Valores y Dinero) del 22 de abril de 1996.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Pág.
SÍNODO	1
DEDICATORIAS	3
SUMARIO GENERAL	7
INTRODUCCIÓN	9

CAPÍTULO PRIMERO

Principios constitucionales rectores de la intervención del Estado mexicano en la economía.

Sumario	14
1. A.- Evolución de las facultades constitucionales del poder Público en materia económica hasta 1988	15
2.a.- El artículo 27 Constitucional, columna vertebral de la propiedad originaria nacional	17

3.b.- La intervención en la economía del Estado Democrático y Social de Derecho en México (1917-1988)	20
4.aa.- El sexenio de 1934-1940 como reflejo de una ampliada intervención estatal económica	22
5.bb.- La estrategia del Plan Sexenal y la planeación económica	27
6.cc.- La intervención económica del Estado (1940-1954)	29
7.dd.- El crecimiento de la paraestatalidad en el desarrollo económico de la post-guerra	32
8.ee.- La crisis económica derivada de la deuda externa (1970-1988)	36
9.B.- La Rectoría Económica del Estado como imperativo constitucional	44

10.a.- Constitucionalidad de la rectoría económica estatal46

11.b.- El criterio constitucional de la economía mixta en México52

CAPÍTULO SEGUNDO

El sistema financiero mexicano y los cometidos

del poder público.

Sumario58

12.A.- La actividad financiera estatal en el marco de la teoría de los
cometidos59

13.a.- Deslinde conceptual de la constitucionalidad de
categorías económico-administrativas:(su postura
contemporánea 1970-1996)60

14.b.- Un enfoque constitucional de las áreas estratégicas y prioritarias como presupuesto de la actuación financiera del poder público	63
15.aa.- Enfoque de las áreas estratégicas	64
16.bb.- La importancia de las áreas prioritarias del desarrollo nacional, en el marco de la economía mixta	70
17.B.- El Sistema Nacional de Planeación	74
18.a.- Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación	78
19.b.- El Plan Nacional de Desarrollo y su influencia respecto de los sectores social y privado	85

CAPÍTULO TERCERO

Los principios fundamentales de la paraestatalidad federal mexicana y su proyección hacia el sector social y privado.

Sumario	93
20.A.- Las formas de organización administrativa inherentes al sector paraestatal	94
21.a.- La Sectorización administrativa	98
22.b.- La Globalización administrativa	101
23.B.- Características de la paraestatalidad federal (una visión restringida)	105
24.a.- Los organismos públicos descentralizados	112

25.b.- La empresa de participación estatal mayoritaria 117

26.c.- Los Fideicomisos Públicos 121

27.d.- El sector financiero a la luz de la paraestatalidad 126

28.aa.- De la prestación directa de cometidos esenciales 130

29.bb.- De la prestación indirecta de tareas estatales 132

CAPÍTULO CUARTO

**La reestructuración de la cartera vencida en el Sistema de
Arrendamiento Financiero concesionado y la política
económica gubernamental de 1995-2000.**

Sumario 135

30.A.- La política económica gubernamental ante la crisis económica.
 su influencia en el sistema financiero mexicano y la
 reestructuración de la cartera vencida136

31.a.- Justificación gubernamental ante la crisis económica, y la
 intervención estatal en el campo de las finanzas públicas136

32.b.- Justificación, funcionamiento y estructura del
 Sistema Financiero mexicano141

33.c.- Reglas del funcionamiento accionario en el mercado
 financiero de las Organizaciones Auxiliares de Crédito
 (las arrendadoras financieras en el marco de las reformas
 de1990145

34.d.- Las Instituciones de Crédito en el marco de la Ley (lato
 sensu)151

35.aa.- La Banca Múltiple (sus requisitos y operaciones)152

36.bb.- La Banca de Desarrollo (de su ámbito operacional y características	158
37.cc.- Organizaciones Auxiliares de Crédito (su clasificación y objeto)	162
38.B.- La importancia de los Títulos de Crédito atípicos (en la perspectiva del cometido esencial de la emisión de valores gubernamentales)	176
39.a.- Antecedentes de los títulos-valor en su concepción amplia y su estrecha relación con los títulos de crédito atípicos	177
40.b.- Una descripción de los títulos atípicos o gubernamentales en el marco del cometido financiero	180
41.c.- Algunos valores gubernamentales convencionales (una descripción jurídico-económica)	185

42.aa.- Generalidades de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)	187
43.bb.- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES)	190
44.cc.- Pagarés de la tesorería de la Federación (PAGAFES)	191
45.dd.- Certificados de Depósitos Bancarios (CEDES)	192
46.ee.- Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS)	193
47.ff.- El mercado financiero y otros instrumentos de financiamiento (a manera de reseña global)	194

CAPÍTULO QUINTO

Reestructuración de la cartera vencida en Unidades de Inversión, en el Sistema Nacional de las Arrendadoras Financieras.

(necesidad política y jurídico-económica de su adecuación al arrendamiento
financiero).

Sumario	199
48.A.- La reestructuración de créditos y las Unidades de Inversión, como una solución a la Cartera Vencida de las Arrendadoras Financieras (una necesidad política y jurídico.económica de su adecuación al arrendamiento financiero)	200
49.a.- La reestructuración crediticia: alternativa gubernamental de protección a la planta productiva	201
50.b.- La creación de las Unidades de Inversión (UDI's): una de las respuestas gubernamentales a la crisis económica del sexenio actual (<i>supra</i> , 39.a, 40.b, 41.c y ss. hasta 47.II)	207

51.aa.- Su antecedente inmediato como coyuntura gubernamental mexicana	208
52.bb.- Su aspecto conceptual, normativo y funcional	215
53.cc.- De sus efectos cuantitativos desventajas y ventajas económicas	220
54.B.- Propuesta concreta en torno a la aplicación del Programa de los UDI's al Sistema de Arrendamiento Financiero	224
55.a.- Justificación económico-financiera de la propuesta	225
56.b.- Sus efectos socio-económicos y políticos	228
57.c.- La posibilidad de la reforma normativa para su aplicación en el Arrendamiento Financiero	229

58.- Propuestas concretas en el marco del ordenamiento juridico
mexicano236

CONCLUSIONES250

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA287

APOYO BIBLIOGRÁFICO SIN ANOTACIONES MARGINALES293

FUENTES NORMATIVAS299

OTRAS FUENTES300

¿Un primer paso...?

■ El rescate a los deudores hipotecarios anunciado la semana pasada cubre sólo el 21% de la cartera total, 10% de la vencida y se propone ayudar hasta 900 mil deudores.

Distribuyendo la cartera...

(Porcentaje de la cartera vencida y de la total que tiene cada sector, diciembre del 95)

LA VENCIDA...



TOTAL \$96,237 millones de pesos

...Y LA TOTAL



TOTAL \$780,825 millones de pesos

Cuántos deben... (Número de clientes que poseen un crédito en cada sector*)

Hipotecas

800,000

278,784

Tarjetas de crédito

8,000,000

1,000,000

Consumo

550,000

78,331

Empresarial

500,000

301,320

■ Total de deudores ■ Deudores que han reestructurado

FUENTE: CNBV y Banco de México. *Cifras al 31 de enero de 1996