

## EL DERECHO FINANCIERO MEXICANO Y SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES

José GÓMEZ GORDOA

Lamentablemente la ciencia de las finanzas ha sido tratada en nuestro país, así como en el mundo occidental, de una manera heterodoxa, de tal suerte que existen diversas políticas al respecto.

El Estado ha sido en todo momento el centro motor en el manejo de las finanzas públicas y privadas, según haya sido la corriente oficial de los gobiernos.

El Estado tiene la obligación de atender el gasto público, y es por ello que acude a la colectividad para obtener los recursos necesarios para atender esas necesidades de tipo general.

El eminente tratadista mexicano, licenciado Ernesto Flores Zavala, se remonta hasta la antigüedad al investigar los orígenes de los fenómenos financieros, y así, nos dice en su tratado sobre *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, que:

Xenofonte y Aristóteles se refieren a ellos en algunos pasajes de sus obras en la Edad Media pudiendo encontrarse algunas máximas de moral financiera en las obras de los escolásticos a finales del siglo XV y aún muchos de los gastos públicos y las transformaciones económicas, llamaron la atención de algunos escritores sobre las finanzas del Estado y se presentan algunos estudios sobre puntos concretados por el italiano Carafa; en el siglo XVI por Palmieri, Guiciardini, Gozzolimi, Guetti y Botero en Italia; Juan Bodino en Francia y Obrecht en Alemania.

Desde luego, todos estos tratadistas se refieren a las finanzas públicas manejadas por el Estado para cubrir sus compromisos sociales.

En otras palabras, el Estado tiene la obligación de atender las necesidades sociales, tanto más cuanto que en los últimos tiempos los

compromisos a este respecto se han ido incrementando para cubrir los crecientes problemas de salud, de armamentismo, de educación, de ecología y de administración en general.

La actividad financiera que realiza el Estado es una función administrativa regulada por nuestras normas legales, implicando la obligación de los gobiernos de administrar los fondos públicos y emplearlos en la atención de esas mismas necesidades públicas.

En nuestro país, se ha observado de manera casi constante, un desequilibrio entre los ingresos financieros que percibe el Estado y los egresos que le corresponde realizar.

El conflicto de intereses entre ambos conceptos ha sido tradicional en las últimas décadas, y así hemos visto que la organización del Estado mexicano ha sufrido cambios sustanciales, conservándose en una sola secretaría de Estado ambos elementos: ingreso y egreso, para después hacerse la separación en dos secretarías de Estado, con los conflictos consiguientes, para finalmente, en fecha reciente, volverse a modificar la organización estatal para unificar, como política oficial, el manejo del ingreso y del egreso del Estado mexicano.

Tal parece que este último método corresponde a la lógica más elemental de manejar con un solo criterio las percepciones y los gastos, para lograr una mejor administración de los recursos. Es de lógica elemental que un gobierno, como cualquier particular, no puede ni debe gastar más de lo que percibe, so pena de provocar graves desequilibrios y graves crisis en definitiva.

Ahora bien, uno de los problemas que se han presentado con mayor frecuencia, en el manejo de las finanzas, ha sido el de definir qué actividades le corresponden al Estado y cuáles otras a los particulares. Uno de los problemas más controvertidos en los últimos años en México, ha sido el de la actividad del Estado en el ámbito de las cuestiones económicas.

Durante los últimos sexenios anteriores al presente, el artículo 25 de la Constitución Política expresaba que:

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

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

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

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

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo.

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

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

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

Sin embargo, actualmente la interpretación de dicho precepto constitucional establece que efectivamente le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, pero en la medida en que la iniciativa privada y los particulares puedan desempeñar su función creativa en un marco de libertad.

Debemos entender que la rectoría del Estado no es la propiedad del Estado, respecto de empresas y bienes en general, sino más bien el establecimiento de una política y una autoridad que todo gobierno debe ejercer en favor del bien común y para lograr una buena administración del país.

Gobernar es propiciar, dentro de un marco de libertad, la justicia y la equidad, promoviendo toda clase de acciones, tanto oficiales como

privadas, para aumentar la riqueza y el producto interno bruto, sobre todo en un país que tiene un crecimiento demográfico fuera de lo común, que exige que la producción satisfaga las necesidades de una sociedad que crece tan rápidamente.

La actual política oficial ha sido denominada de "liberalismo social", lo que quiere decir que debemos vivir en un medio de libertad, pero no de libertinaje, en que el Estado debe propiciar y, en su caso exigir, que el sector privado actúe no con principios egoístas de beneficio particular de cada uno de sus integrantes, sino mirando siempre al interés de la sociedad, de la que forma parte.

Consecuentemente, la rectoría del Estado debe manejarse con la debida prudencia y con una amplitud de miras, para que el sector público y el sector privado, cada cual en su función específica, se complementen en aras de la elevación del nivel de vida de la población.

Es evidente la gran disparidad que existe entre los sectores ricos y los sectores marginados, por una inveterada e injusta distribución de la riqueza, de tal suerte que la disparidad es a ratos ultrajante y requiere de medidas severas para su corrección.

Este fenómeno es el que ha llevado en muchas ocasiones a nuestros gobiernos a tomar medidas absorcionistas, de manera tal que el Estado se ha hecho cargo de las más importantes actividades del país, con el propósito de beneficiar a las clases desheredadas.

El resultado no ha sido favorable, y tenemos ejemplos de sectores muy importantes del país, en que la rectoría del Estado ha sido proteccionista, a tal extremo que ha provocado mayores perjuicios que beneficios, y sobre todo el desinterés de los sectores a los que pretendía beneficiar, porque el Estado se convirtió en el *factotum* de la actividad correspondiente.

Como resultado de esa política, anteriores gobiernos promovieron modificaciones constitucionales, de tal suerte que la actividad del Estado adquirió proporciones extraordinarias, convirtiéndose en gobiernos absolutistas, manejadores de las más importantes funciones de la economía del país.

Uno de los aspectos más elocuentes a este respecto, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confirió la fracción I del artículo 89 de la Constitución general de la República, y con fundamento en el artículo 28 constitucional y los artículos 1o., fracciones I, V, VIII y IX, 2o., 3o., 4o., 8o., 10 y 20 de la Ley de Expropiación, el 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o. y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y

Organizaciones Auxiliares, lo constituyó la expropiación de la banca privada, para reducirla a una más de las actividades exclusivas del Estado.

El acto jurídico para que una institución de crédito funcionara era el de la "concesión", que según se dijo era temporal por su propia naturaleza, pues sólo podía subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no pudiera hacerse cargo directamente de ese servicio público.

Se fundamentó dicha reforma, diciendo que el servicio público de banca y crédito, en manos de particulares, les había permitido obtener pingües ganancias, creándose además fenómenos monopolistas con dinero aportado por el público en general, lo que debía evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegase a la mayor parte de la población productiva y no se siguiera concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.

Fue así como por decreto del 1o. de septiembre de 1982, el Ejecutivo consideró la necesidad de hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, contando con la colaboración de los trabajadores bancarios y con la confianza del público ahorrador e inversionista.

Por lo anterior, se dijo que era procedente tomar la decisión de expropiar, por causa de utilidad pública, todos los bienes de las instituciones de crédito privadas, todo ello dentro de un ambiente de crisis económica por la que atravesaba México, requiriéndose entonces que el financiamiento del desarrollo fuese atendido y administrado por el Estado, por ser de interés social y de orden público, dentro de una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país, a favor de las grandes mayorías.

Se dijo en el decreto expropiatorio, que la medida no ocasionaría perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el gobierno federal asumía las responsabilidades de la prestación del servicio público bancario, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaría las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema del servicio público crediticio.

Se dijo, finalmente, que la medida que tomaba el gobierno federal de nacionalización de la banca, tenía por objeto facilitar la salida de la crisis económica por la que atravesaba la nación y para asegurar un desarrollo económico que permitiera, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas de los planes de desarrollo.

Fue así como mediante el mencionado decreto se expropió en favor de la nación, las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones, participaciones, valores, derechos y todos los demás muebles e inmuebles que fuesen necesarios, propiedad de las instituciones de crédito privadas, a las que se le hubiese otorgado concesión para el servicio bancario.

Se decretó el pago de la indemnización correspondiente, en un plazo que no excedería de diez años.

El servicio público de banca y crédito se continuaría prestando por las mismas estructuras administrativas, que se transformaron en entidades de la administración pública federal, y que tendrían la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación.

Evidentemente, la caída del precio mundial del petróleo coincidió con la expropiación de la banca, y se inició una etapa de septiembre de 1982 hasta 1988, con un crecimiento exorbitante de la inflación, del gasto público y graves deterioros a nuestra moneda, que perfilaron la más grave crisis económica de las últimas épocas.

El actual gobierno que asumió el poder en diciembre de 1988, se enfrentó a tan importante y grave situación, delineando un radical cambio en las políticas a seguir, con el propósito de recuperar tan apremiante situación.

Se hizo un análisis a fondo de las circunstancias internas y externas del país, para tomar las medidas y crear los instrumentos pertinentes a tan indispensable reorganización.

Se llevó a cabo un cambio radical en las políticas a seguir, haciéndose un llamado a la nación para que entendiese la necesidad de ajustes y sacrificios, para superar tan deprimente situación que había lesionado al país en la crisis mencionada.

Los fenómenos que se trataron de corregir, de injusticia social, de pobreza, de falta de equidad y libertad de acción, se agudizaron y el pueblo reaccionó en apoyo de una corriente de ideas, seguro de que el nuevo camino era el acertado.

En los últimos años el mundo entero ha venido sufriendo una transformación de gran apertura y solidaridad, y México no podía quedarse al margen de estas nuevas orientaciones, siempre en defensa de nuestra soberanía y con el propósito de promover la justicia reclamada, para mejorar la producción y atención rápida de las demandas sociales más urgentes, transparencia en el ejercicio del poder público y, como se dijo, en todos los ámbitos, la aceptación de las reglas del pluralismo; de la competencia y estricto acatamiento de la Ley.

Con base en los principios revolucionarios sostenidos por México en las últimas décadas, pero con una interpretación más adecuada a las necesidades imperativas del país, se estructuró una nueva política.

Fue así como uno de los pasos más importantes ha sido el del abatimiento de la inflación, la recuperación del poder adquisitivo de nuestra moneda, la lucha contra la corrupción y una mejor organización administrativa del Estado.

Los efectos de tales medidas se han hecho sentir en poco tiempo, y podemos afirmar que los más importantes objetivos ya se han logrado, con una importantísima recuperación de la confianza en nuestro país, tanto internamente como en el exterior.

La fuga de capitales había sido uno de los fenómenos más preocupantes de los años ochenta, y en la actualidad, el retorno de esos capitales es la mejor demostración de la fe que las nuevas medidas han provocado en el pueblo de México y en los inversionistas extranjeros.

Se tiene proyectada la firma de un Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México y después de arduas negociaciones, el documento final ha sido firmado por sus negociadores a nivel de secretarios de Estado, y también se suscribió ya por los jefes de Estado de los tres países, lo que permite su envío a los congresos respectivos para los efectos de su discusión y aprobación, en su caso.

Toda vez que en este estudio se viene tratando el tema de las reformas constitucionales en materia económica, no podemos dejar de mencionar, aunque sea de una manera somera, otras reformas constitucionales, quizás más importantes, como lo han sido las de los artículos 27 y 130 de nuestra carta magna.

El artículo 27 constitucional constituye en sí una transformación del esquema legal en materia agraria, y el 130 se refiere al reconocimiento de las Iglesias y al establecimiento de relaciones diplomáticas con El Vaticano.

La reforma al artículo 27 constitucional ha terminado de una buena vez con el reparto agrario y le da a los núcleos ejidales el derecho de propiedad sobre la tierra, así como la posibilidad de asociarse incluso con particulares, para hacer más productiva a la misma y ser auténticos sujetos de crédito.

Es indudable la relación jurídica y económica que habrá entre la banca y la propiedad ejidal y comunal, para resolver de una vez por todas el problema más grave de la economía mexicana: la tierra.

No cabe duda que las grandes crisis producen o proyectan las grandes soluciones. De allí que el presidente Salinas de Gortari haya puesto su mejor interés, que es el de la nación, en la solución del problema creado

por la crisis económica de la última década anterior a su mandato, y fue por ello que en el análisis y estudio de las soluciones aparejadas con la reducción de la inflación, la disminución de las deudas externa e interna y los demás problemas que habían detenido nuestro crecimiento, se han tomado las medidas justas, en su fondo y en su forma, para ir superando los problemas.

Quizás la transformación más importante ha sido la de cambiar la mentalidad de tantos mexicanos sumergidos en la duda, en el desconcierto y en el pesimismo, para crear ahora una sociedad plena de optimismo en el cercano futuro de nuestro país.

Seguramente uno de los problemas más importantes era el de nuestra baja producción, insuficiente para abastecer las necesidades del pueblo, contemplándose una producción industrial insuficiente, con una balanza comercial plenamente deficitaria aun cuando nuestras reservas expresadas en la balanza de pagos es plenamente satisfactoria.

Sin embargo, todavía se hace absolutamente indispensable mayor eficiencia en la producción, con una mejor tecnología, transparencia en el ejercicio del poder público, nuevas reglas del juego en la competencia y en el estricto acatamiento de la ley.

En la mente gubernamental campea la reforma del Estado, para volver al espíritu original de la Constitución de 1917, con un ejercicio definitivo de las libertades, con supresión de paternalismos que restringen la iniciativa y los derechos de los mexicanos y poder dar así respuesta a las demandas de alimentación, de educación, de salud, de vivienda y de servicios, especialmente a quienes más los necesitan, todo ello dentro del marco del fortalecimiento democrático del Estado.

Estas reformas afectan directamente a situaciones y circunstancias del pasado y a doctrinas internacionales superadas, que identifican al Estado, como propietario de un extenso número de actividades que no le correspondía realizar, porque no eran estratégicas y por lo contrario, implicaban intervencionismo del Estado y abandono de funciones más importantes y delicadas.

Estos cambios mundiales y también en nuestro país, precisan mejor las responsabilidades fundamentales del Estado, para hacer una selección de la propiedad estatal y una mayor participación de la sociedad y del pueblo mismo.

Fue por ello que el Ejecutivo, con la aprobación del Poder Legislativo, impuso un ejercicio de la función estatal, menos propietaria y más efectiva en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre

dentro del derecho y cuidando con el máximo interés los profundos principios que han sustentado al Estado mexicano desde la revolución mexicana hasta la fecha.

El Constituyente de 1917 adoptó como conquista de la prosperidad nacional, a la economía mixta, o sea, la participación de un Estado que conduce, promueve y regula, por un lado y, por el otro, a los particulares, ejerciendo libremente su actividad, dando preferencia a quienes más lo necesitan.

Fue así como el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional que tuvo por objeto el restablecimiento del régimen mixto de la participación del servicio de banca y crédito, subsistiendo, por una parte, las instituciones de crédito denominadas genéricamente como la Banca de Desarrollo y por la otra la Banca Privada y Banca Múltiple, en poder de particulares.

Fue así como se decretó la expropiación y se publicó en el *Diario Oficial* del 27 de junio de 1990, en los siguientes términos:

DECRETO que deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

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

“Artículo 123

A

XXXI

a) Ramas industriales y servicios

21

22. Servicios de banca y crédito”.

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

“Artículo 123

B

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

#### TRANSITORIOS

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

Artículo segundo. En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

México, D. F., a 26 de junio de 1990.

Se quiso, así, reconocer que el Estado debía concentrarse en el cumplimiento de sus objetivos básicos, interpretando lo que era una evidencia y una exigencia: las necesidades sociales de la población, para elevar su nivel de vida sobre bases productivas y duraderas.

Era indiscutible la necesidad de un cambio de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero, modificando las circunstancias que motivaron la nacionalización de la banca.

Igualmente, se hizo necesario, a la luz de los hechos más evidentes, que los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo debieran manejarse por empresas en el más genuino concepto de este moderno término del derecho mercantil mundial, suprimiendo subsidios, privilegios y abusos.

Es indiscutible que la vocación hacía lógica la dedicación de la actividad bancaria a los particulares, quienes como empresarios habrían de trabajar en la obtención de una mejor productividad y un más firme crecimiento de las economías de los particulares, de la sociedad en general y de la nación misma.

Se ha recordado con certeza que:

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México.

Sometió y rechazó la función de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social.

La medida propuesta al Congreso mexicano era valiente y decidida, pero tenía el sustento del pueblo mismo, que es el que por conducto de sus representantes elegidos por votación popular aprueban las leyes, y fue así como el artículo 28 de nuestra Constitución aprobado en Querétaro en 1917, prohibió los monopolios y estancos, pero también exceptuó expresamente ciertas áreas para dejarlas como capo exclusivo del Estado y no concesionable a los particulares.

La estatización de la banca en septiembre de 1982, cambió esta situación pensándose que dicha actividad formaba parte del monopolio exclusivo del Estado, y ocho años bastaron para descubrir que la media no había producido los efectos que seguramente con optimismo se planearon.

La banca estatizada creó una burocracia insostenible, con un gasto exagerado y con un servicio que acentuaba más la gravedad de la crisis.

Nuestro movedizo artículo 28 constitucional ha mantenido con firmeza su espíritu inspirado por el Constituyente de Querétaro y salvo alguna excepción, podemos reafirmar que sigue prevaleciendo a lo largo de los años la misma interpretación, siendo ejemplos elocuentes las reformas de los presidentes Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos, quienes condujeron a dos reformas históricas que ampliaron la exclusividad estatal, como lo fueron las relativas al petróleo y la energía eléctrica, como actividades exclusivas del Estado.

He allí la razón de la férrea defensa de ambos conceptos en el proyectado Tratado de Libre Comercio a que antes se ha hecho referencia y también la reafirmación del principio de que la Constitución mexicana establece como áreas exclusivas del Estado, las actividades sustentadas en la soberanía de la nación y en lo estratégico de la actividad, para que todo lo que no tiene estas características, deba pasar al dominio de la sociedad privada.

El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional modificado afirmaba:

no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este concepto: acuñación de moneda corriente, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

De lo anterior se desprende el criterio constitucional de lo que debe entenderse como actividad estratégica.

La reforma del artículo 28, que nacionalizó la banca al adicionarle un párrafo quinto, definió el servicio de banca y crédito como una muy importante actividad, pero no dijo que se trataba de una área estratégica.

Por tanto, en la meditación que previamente debe haber existido al enviarse al Congreso la modificación del artículo 28 constitucional, en el año 1990, debe haber prevalecido ante todo, el máximo interés de la nación, que se funda siempre en el derecho.

Lo que influyó definitivamente en el cambio, fue indudablemente ese interés que en beneficio de la nación constituía el abandonar una función que no podía ser exclusiva del Estado, que tiene otros quehaceres de la máxima importancia, dejando a sus naturales administradores el ejercicio de esa actividad, sin por ello dejar de ejercer la rectoría del Estado en el desempeño de esa importante pero no exclusiva función.

El país necesitaba un cambio fundamental en la conducción de nuestra vida económica. A partir del año de 1988 se contemplaba de una manera clara y sin lugar a tuteos, el desequilibrio financiero; un grave déficit en las finanzas públicas, que se venía financiando hasta entonces con empréstitos del exterior.

Lamentablemente, hasta ese momento el Estado hacía esfuerzos por sentar las bases para hacer crecer el aparato industrial del país, pero a costa de compromisos adicionales, con una mayor intervención del Estado, que veía reducida su acción para atender las demandas sociales.

El Estado había declinado en su eficacia y había visto crecer los signos negativos de una economía crítica, y la angustia se apoderó de toda la nación.

Fue por ello que se hizo necesario cambiar el modelo de desarrollo, que nos aislaba cada vez más, con un Estado prepotente, y cambió su impulso, pues no podía ser de otra manera si queríamos recuperar el paso perdido, y es por ello que se ha pedido al pueblo, el mayor de sus sacrificios para la superación de la crisis, abatiendo la inflación, reduciendo la deuda externa, evitando devaluaciones y creando un nuevo modelo de desarrollo basado en un liberalismo, que es libertad, pero asociado con el interés legítimo de la nación.

Todo ello motivó la necesidad de un cambio de los instrumentos a disposición del Estado, sin exclusividades inútiles y aun perjudiciales. Tal fue el caso de la prestación del servicio de banca y crédito, y así el Estado se propuso

no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca, para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y también para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

En otros términos, el gobierno mexicano, responsable de la conducción del Estado, no podía tolerar mantenerse como propietario de una banca con enormes recursos allí invertidos, frente a un país con tantas carencias y urgencias sociales básicas.

Fue así como se llamó nuevamente a los particulares para que invirtiesen sus recursos de capital en la readquisición de los bancos, sirviendo la captación de los precios pagados, para abatir la deuda interna del país, en sumas considerables.

Quienes carecían de servicios de salud, de educación, de vivienda, de impartición de justicia, de seguridad ciudadana y de tantas y tantas otras cosas para una vida digna, no podían entender que buena parte de los recursos de la nación estuviesen concentrados en una actividad que ya había sido privada y que podía volver a serlo en forma digna y decorosa.

El Ejecutivo dijo: "un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza".

Por otra parte, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, Banobras, el Banco rural y el ahora Banco de Fomento Interior, más otros de fomento en los que se mantiene la propiedad estatal mayoritaria, el Estado sigue atendiendo las actividades productivas prioritarias.

Como consecuencia de la reprivatización de la banca, el 18 de julio de 1990 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma de la Ley de Instituciones de Crédito.

Posteriormente ha habido derogaciones parciales y adiciones a dicha ley fundamental del sistema bancario de México, en su aspecto de iniciativa privada.

Evidentemente, la banca privada debe estar regulada por las autoridades hacendarias, y concretamente por la Comisión Nacional Bancaria, organismo de inspección y vigilancia, constituido por funcionarios expertos en la materia.

Contempla esta Ley, la organización y operación de la banca múltiple y las actuales dieciocho instituciones de banca múltiple funcionan con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión del Banco de México y de la mencionada Comisión Nacional Bancaria.

Se llama banca múltiple porque comprende las tres grandes actividades crediticias, que son lo que se llamó antiguamente la banca de depósito a corto plazo: la banca financiera a mediano y largo plazos y la banca hipotecaria.

Como es lógico, la banca constituye la columna vertebral del sistema financiero de México, y es éste el centro motor de la economía general del país, pues para toda función productiva es indispensable la inversión de los recursos financieros necesarios.

Es de particular importancia mencionar cuáles son las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, fundamentalmente la captación de recursos que en depósitos irregulares se invierten entre todas las empresas del país para producir los bienes necesarios para el crecimiento nacional. La emisión de bonos bancarios, como títulos de crédito al

portador, constituye uno de los instrumentos más eficaces, así como las obligaciones subordinadas, que son aquellas que, en caso de liquidación de la emisora, el pago de las obligaciones de este tipo se hará a prorrata después de cubrir todas las demás deudas de la institución, salvo el reparto correspondiente a los accionistas, los certificados de aportación patrimonial, en su caso el haber social.

Las instituciones de crédito realizan una serie de servicios de acuerdo con las sanas prácticas que propicien la seguridad de esas operaciones y procuren la adecuada atención a los usuarios de tales servicios, como son por ejemplo las cajas de seguridad, los fideicomisos, los mandatos, las comisiones, la administración o custodia, etcétera.

Evidentemente, las instituciones de crédito deberán dar todas las garantías, al formar parte del sistema bancario mexicano, estableciéndose en la Ley de referencia las disposiciones generales y de la contabilidad correspondientes, así como las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos del caso, destacándose en forma por demás importante el título sexto que hace referencia a la protección de los intereses del público.

Capítulo especial merece la Comisión Nacional Bancaria, como organismo de inspección y vigilancia.

Como una novedad en la materia, tenemos ya en vigor la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Dicho instrumento legal tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, a efecto de desarrollar de una manera equilibrada el sistema financiero del país, con una apropiada cobertura regional; una adecuada competencia entre los integrantes de dicho sistema; la prestación de los servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros; el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas; así como, en general, que el sistema citado contribuya al sano crecimiento de la economía nacional.

Los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Las sociedades controladoras obviamente manejarán las acciones del banco múltiple correspondiente, y dichas acciones podrán dividirse en tres series: la Serie "A", que deberá representar el 51% del capital pagado de la sociedad; estas acciones serán sólo para personas físicas

mexicanas; la Serie "B", que podrá representar hasta el 49% del capital pagado, y sólo podrán adquirirse por personas físicas mexicanas y por personas morales mexicanas, con cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros, así como por inversionistas institucionales y, la Serie "C", que podrá representar hasta el 30% del capital pagado de la sociedad, y sólo se emitirá con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y podrán adquirirse por las personas a que se refieren las series "A" y "B", así como por personas físicas y morales extranjeras.

El sistema financiero mexicano, en su aspecto privado, además de las instituciones de crédito, estará integrado por organizaciones auxiliares de crédito, a saber: almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; sociedades de ahorro y préstamo; uniones de crédito; empresas de factoraje financiero y aquellas otras que se autorizasen en su oportunidad.

Es obvio que como organismo central de todo nuestro sistema financiero mexicano, está el Banco de México, emisor único de moneda, con facultades de opinión, muy cerca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como una de las instituciones reguladoras del mencionado sistema bancario mexicano.

Debemos mencionar también al mercado de valores, cuya Ley establece disposiciones constitutivas del importantísimo Registro Nacional de Valores e Intermediarios; de las casas de bolsa y los especialistas bursátiles, de las bolsas de valores; de la Comisión Nacional de Valores; de las instituciones para el depósito de valores; de los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista y de la contratación bursátil.

Otro de los grandes instrumentos, relativamente recientes del sistema financiero de México, es el que constituyen las sociedades de inversión.

Efectivamente, como Ley especial, pero dentro del sistema financiero mexicano, no es posible soslayar a las sociedades de inversión, que son verdaderamente escuelas en la enseñanza práctica de cómo emplear los recursos del país para el implemento del ahorro interno y auspiciar nuestro desarrollo y nuestra producción.

El mercado de valores ha tenido en México un desenvolvimiento por demás notorio e importante, pero en sí es un sistema complejo y de no fácil acceso al público inexperto, que si bien puede contar con recursos disponibles para invertirlos, por otra parte carece de los conocimientos para poder hacerlo, sin los riesgos inherentes, especialmente cuando se utilizan los instrumentos de renta variable.

Es por ello que el legislador promulgó la Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el *Diario Oficial* del 14 de enero de 1985, reformada y adicionada en el *Diario Oficial* del 4 de enero de 1990.

A través de dicha Ley se pretende fortalecer y descentralizar el mercado de valores; se promueve y facilita la participación del pequeño y mediano inversionista, en dicho mercado; se democratiza y diversifica el capital y particularmente se contribuye al financiamiento de la planta productiva del país.

Tales sociedades son consideradas por la Ley como de interés público y sujetas a la autorización de la Comisión Nacional de Valores y adoptan la forma jurídica de la sociedad anónima.

Su capital será variable, en el concepto de que el fijo deberá señalarse por la Comisión Nacional de Valores y estará representado por acciones cuya transmisión deberá ser previamente autorizada por dicha Comisión y sin derecho a retiro.

Podrán estas sociedades, tener acciones en tesorería, y, en caso de aumento de capital, las acciones correspondientes se pondrán en circulación, sin que exista el derecho de preferencia o derecho del tanto al que se refiere el artículo 132 de la Ley de Sociedades Mercantiles.

El objeto social de estas sociedades consistirá entonces en poner en circulación sus acciones entre el público inversionista pequeño, mediano o grande, y de esta manera contar con recursos lo más amplios posibles para hacer inversiones, en papel de renta fija, de renta variable de gran seguridad en el mercado o inclusive de riesgo calculado y grandes perspectivas.

De esta manera, al contar la sociedad de inversión con expertos en la materia, invertirán los recursos captados vía venta de sus acciones, y los accionistas inversores no tendrán que preocuparse del destino de las sumas así empleadas, pues la sociedad de inversión hará la compra del papel que convenga mejor, dentro de su objeto social.

Cabe hacer notar que estas sociedades sólo podrán invertir en valores que autorice la Comisión Nacional de Valores, reuniéndose además muchos otros requisitos que señala la ley respectiva, para dar seguridad a los accionistas.

Las sociedades de inversión originalmente se clasificaron en "comunes", que operarán con valores de renta fija y variable, en términos de ley.

Las de "renta fija" operaban con valores de este tipo y son las de más seguro rendimiento.

Las sociedades de "inversionistas de capitales" constituyen un riesgo, calculado, dentro de las disposiciones de la Comisión Nacional de Valores, con porcentajes máximos, y desde luego se contemplan rendimientos más altos y plazos también más largos.

Existen al efecto sociedades operadoras de sociedades de inversión, que prestan servicios de administración a éstas, con una máxima especialización.

La inspección, vigilancia y las contabilidades de las sociedades de inversión, son capítulo obvio en este tema.

Es importante señalar que dichas sociedades de inversión han tenido un importante desarrollo, lo que ha obligado a nuestras autoridades a hacer reformas importantes a la ley respectiva, y fue así como el presidente de la República, el 25 de noviembre de 1992, envió iniciativa de reformas al Congreso, la cual fue aprobada el 21 de diciembre de 1992.

Se reconoce en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, que estas sociedades han contribuido a la democratización del capital, bajo un esquema que abate el riesgo, mediante la diversificación de sus activos netos; que reduce los costos de transmisión y que emplea personal especializado para realizar sus operaciones.

Sin embargo, se ha considerado necesario actualizar el marco jurídico de esta actividad, para flexibilizar su operación.

Se introducen nuevos organismos que facilitan y simplifican los cambios a los regímenes de inversión de los diferentes tipos de sociedades y se pretende obtener una mayor liberalización acorde a los lineamientos de la estrategia de modernización financiera, y para este efecto, serán las propias sociedades de inversión las que manejarán con un más amplio margen de maniobra sus políticas de diversificación de activos, con la obligación de informar al público en forma amplia y detallada las posibilidades que tiene para invertir, a través de las sociedades de inversión en todos los canales posibles, a efecto de obtener los mejores y más seguros rendimientos.

De esta manera, se abre la posibilidad para la creación de sociedades de inversión especializadas en diferentes ramas de la actividad económica o con características particulares más definidas que permitan una mayor diferenciación entre ellas, contemplándose así un abanico más amplio de opciones de inversión.

A efecto de proteger los intereses del inversionista, en las sociedades de inversión, anteriormente muy cerradas, la nueva Ley establece medidas de información esencial sobre las políticas de inversión, valuación y recompra de sus acciones y agilización para la autorización de los

prospectos, de tal suerte que la Comisión Nacional de Valores deberá aprobarlos, al igual que sus modificaciones, en un plazo no mayor de 45 días naturales, contados a partir del día siguiente al de su presentación.

Otro cambio importante ha sido el de facultar a la Comisión Nacional de Valores para que autorice a personas morales, para que lleven a cabo la valuación de las acciones que emitan tales sociedades, las cuales deberán ser independientes de las personas que las designen, así como de las emisoras de valores y documentos que formen parte de sus activos e independientemente de que deberán ser expertas en la materia.

En sentido contrario, se prohíbe que las instituciones de crédito realicen esta actividad de valuación de las acciones representativas del capital de sociedades de inversión, prohibición también aplicable sobre las acciones de sociedades de inversión que sean autorizadas, así como por casas de bolsa y sociedades operadoras de sociedades de inversión que pertenezcan al grupo financiero al que se encuentre incorporada dicha institución de crédito, y también aquellas sociedades operadoras, controladas directa o indirectamente por algún integrante de dicha agrupación.

Se cambió la denominación de "sociedades de inversión de renta fija", por la de "sociedades de inversión en instrumentos de deuda", toda vez que hay mayor precisión en las características de los valores y documentos que forman parte de su activo, y también porque la expresión de "renta fija", no es exacta, toda vez que los rendimientos, llamados fijos, varían constantemente por movimientos en las tasas de interés.

Otro cambio importante consiste en la facultad que otorga la Comisión Nacional de Valores, para que se autorice a las sociedades de inversión a operar con instrumentos no inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, por no ser idóneos para figurar en el mismo, como los que emiten las instituciones de crédito.

Igualmente, dicha Comisión podrá definir aquellos otros valores que estando inscritos, se exceptúan de ser operados, entre los que se considerarán a los que impliquen conflicto de intereses.

De notoria importancia es el cambio de estrategia de modernización e internacionalización del mercado de valores, al incorporarse nuevas figuras e instrumentos, a efecto de elevar su nivel de competitividad, frente a otros mercados financieros (Nueva York, Tokio, Londres, París, Madrid, etcétera).

Con tal objeto, se elimina la prohibición de adquirir valores extranjeros, a fin de permitir que las sociedades de inversión adquieran títulos

de emisoras mexicanas que coticen en bolsas del extranjero. Asimismo, se permite que realicen operaciones de reporto con valores gubernamentales o instrumentos emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito.

En defensa de los intereses del público, aparece un nuevo artículo que establece facultades a la Comisión Nacional de Valores para inhabilitar a los presidentes del consejo de administración, comisarios y funcionarios de las sociedades de inversión o sociedades operadoras de éstas, cuando no reúnan los requisitos de experiencia y calidad técnica o moral exigidos al respecto.

Como corolario de esta conferencia, quisiéramos intentar una definición de lo que es el "derecho financiero".

Al efecto, pudiera decirse que el "derecho financiero" es el conjunto de normas que regulan el nacimiento, la organización, el funcionamiento y las operaciones de las entidades que tienen por objeto social, regulado por el Estado mexicano, el manejo del ahorro, los recursos y los bienes, en general, destinados a la producción de bienes y servicios.