

## PEDRO ALFONSO LABARIEGA V.

Estudios de licenciatura, especialización, maestría y doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Docente en la licenciatura y en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en las asignaturas: sociedades mercantiles, títulos de crédito y contratos mercantiles; derecho cooperativo e instituciones de crédito. Ponente en diversos foros. Investigador por oposición, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor de múltiples voces para el *Diccionario jurídico mexicano*, así como de diversas reseñas legislativas, bibliográficas y hemerográficas para el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* y la *Revista de Derecho Privado*. Autor de varios ensayos en disciplinas de su especialidad.

## LA CUESTIÓN BANCARIA

Pedro Alfonso LABARIEGA V.

Los programas de promoción del libre mercado, de la libre competencia, son invocados con frecuencia como pantallas ocultadoras de una serie de acuerdos palaciegos entre gobiernos y grandes empresas. He ahí a la mano invisible esculpiendo con cincel mágico los perfiles del interés general.

Robert UNGER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La política de no intervención estatal en la economía*. III. *Neoliberalismo y liberalismo social*. IV. *Modernización y cambio estructural*. V. *La desincorporación bancaria*.

### I. INTRODUCCIÓN

Ni duda cabe que México está inmerso en la vorágine que hoy domina al mundo.

Hoy en día, todos los países —unos más que otros— están viviendo *acelerados cambios*, tanto en su desarrollo como en sus relaciones económicas.<sup>1</sup>

La *polaridad* Este-Oeste prácticamente ha desaparecido. El mundo entero está encaminado hacia una *economía de mercado*.

La *globalización* es ya una realidad que provoca el crecimiento de las naciones a través de la apertura comercial y el cambio tecnológico.

En la mayoría de los países existe una persistente y vigorosa tendencia a *reformular* la *eficacia* de sus *economías*, lo que incluye también el *abandono* por parte del Estado de *posiciones empresariales*.

<sup>1</sup> Recientemente así lo ha expresado el presidente de la República en entrevista exclusiva realizada por el director del periódico *Excelsior* (13-01-93): “[...] nosotros estamos en medio de un muy amplio proceso de *cambio*; *cambiamos* en el terreno económico; *cambiamos* en el terreno social, *cambiamos* en el terreno político; *cambiamos* en las relaciones internacionales [...]”.

Para los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, la *privatización* ha representado una de las innovaciones más revolucionarias en la historia reciente de la política económica.

La desregulación de la actividad económica, incluyendo al sector financiero, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la inversión, y la reducción del poder de los sindicatos integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.<sup>2</sup>

## II. LA POLÍTICA DE NO INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA

La política económica de la última década ha experimentado una intensa ofensiva que se ha caracterizado por un intento —bastante acentuado— de *reducir* la *presencia del Estado* en las *relaciones* económicas.<sup>3</sup> Dicho fenómeno está afectando tanto a los países de economía mixta como a los de economía otrora planificada. Efectivamente, estamos presenciando un claro enfrentamiento entre Estado y mercado, sobre todo en las economías capitalistas.

La *privatización*, la *desregulación* o *desreglamentación* son los mecanismos empleados para reducir la presencia del Estado. Ellas contienen no sólo la *privatización* de actividades públicas —trátase de actividades de régimen abierto o de régimen de monopolio— sino también la *supresión* de regulaciones (“administrativas”) en las relaciones económicas internas e internacionales o su reemplazo por otras que limiten la esfera de actuación del Estado.<sup>4</sup>

Aun cuando el contenido de dicho discurso es sustancialmente político y económico, en la mayoría de los casos supone la del *vehículo jurídico* en dos expresiones. La primera, *general*, permea todo el sistema jurídico, y consiste en *reforzar* el papel del clásico principio de la *autonomía de la voluntad*; la segunda, centrada en el *derecho público de la*

2 Ibarra, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y mercado en América Latina*, México, UNAM, 1990, p. 29.

3 Desde los años cuarenta y hasta los sesenta, vivimos en México una muy adecuada integración entre el Estado y el sistema económico a través del *Intervencionismo economicista*. Cfr. Villa Aguilera, Manuel, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, 1988, UNAM-M. A. Porrúa, p. 19. El énfasis es nuestro.

4 *Vid.* Pastor Prieto, S., “Las políticas de no intervención estatal en la economía: una revisión”, *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 113, 1988, pp. 147 y ss.

*economía*, se concreta en la *desregulación* o *privatización* de la esfera pública. En ciertos casos, la *juridicidad* es menos ostensible porque aquella política se traduce en cambios que la administración efectúa en el ejercicio de su potestad *discrecional*, por ejemplo contratando al sector privado, servicios producidos o suministrados anteriormente por ella.<sup>5</sup>

Aunque pocos son los países del mundo capitalista desarrollado que escapan al signo reduccionista de la intervención pública de la economía, hay diferencias importantes —a veces matices— en la forma, alcance y contenido que ésta reviste en cada país. Ello depende, entre otros factores, del *entorno económico* y *político*, de las *sociedades* con distintos sistemas (mercados) políticos, de *políticas* instauradas por gobiernos de signos dispares (republicanos, demócratas, laboristas, socialdemócratas o socialistas). En fin, reina la *disparidad*, y la reducción de la intervención se realiza con instrumentos de carácter y efectos bien diversos.

Ello no dista para hablar de una cierta *tipología* de este fenómeno. Pues mientras en Estados Unidos predomina la *desreglamentación*, de la que se viene hablando desde el presidente Carter; en Gran Bretaña o Francia, la *desregulación* convive con la *privatización* de actividades públicas, situaciones donde los *monopolios públicos* pasan a ser *monopolios privados regulados*, mientras que las actividades públicas no monopolizadas pasan a operar en mercados privados oligopólicos.<sup>6</sup>

Por lo que a México respecta, hay manifestaciones de dicha política en varias áreas de regulación pública de la economía internacional e interna. En la primera, por ejemplo, con importantes *liberalizaciones* del comercio internacional y de inversiones extranjeras. En la segunda, con esenciales cambios en la regulación pública del mercado financiero, de la tenencia de la tierra...

Presenciamos, pues, dos formas de *privatización*: la *directa* y la *indirecta*, mediante la contratación —por parte del Estado— al sector privado, de servicios y actividades que antes producía aquél.

### III. NEOLIBERALISMO Y LIBERALISMO SOCIAL

Ante el derrumbe del sistema socialista de la Unión Soviética<sup>7</sup> resurgió vigoroso el capitalismo. El neocapitalismo se ha impuesto no sólo en Occidente, sino también, de alguna forma, está permeando el Oriente.

<sup>5</sup> *Idem.*, p. 149.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> No olvidar que sobreviven —aunque en proceso de cambio— dos sistemas socialistas: China y Cuba.

Se ha dicho que el “fracaso de la utopía marxista en la Europa del Este significa el triunfo del capitalismo, definitivo, perenne, sin obstáculos, ya para señorear todo el planeta Tierra.”<sup>8</sup>

Fukuyama expresa que este hecho representa el fin de la historia.<sup>9</sup>

No es para tanto. La derrota de la versión estalinista del socialismo no señala el final de la evolución ideológica porque esta derrota se produce no sólo en el campo de las ideas, sino también en la arena de la praxis económica.

Porque de cara a la profundidad e incertidumbre sobre el resultado final de las transformaciones que hoy presenciamos, no se pueden cerrar las posibilidades de que nazca una nueva propuesta filosófica e ideológica adecuada a las nuevas realidades; amén de que tampoco podemos desconocer las diferentes modalidades del capitalismo; la nueva pugna entre los distintos capitalismos y las pruebas que todavía siguen enfrentando para solucionar sus propios problemas económicos y sociales.<sup>10</sup>

Así que la muerte de dicho socialismo no significa la *beatificación del capitalismo*, no implica extender un certificado de salud y perfección para el capitalismo.<sup>11</sup>

Ahora, que la división binaria se ha eliminado, que es el fin de la época bipolar de la geopolítica, las modalidades actuales del capitalismo parecen reunirse fundamentalmente en dos grandes grupos, cuyos fundamentos e impulsos son diferentes: el *capitalismo salvaje* y depredatorio que quieren los neoliberales (modelo anglosajón) o el *capitalismo innovador* y *creativo* de japoneses y europeos.

Así pues, hay diversas maneras de enfrentar y solucionar los principales cuestionamientos prácticos del orden capitalista, como son: el papel del Estado y el mercado; la política fiscal y la seguridad social; la relación entre empresarios y trabajadores; el enfoque gerencial de la corporación, etcétera.<sup>12</sup>

Nos percatamos, entonces, de que hay varios *capitalismos*, enfrentados inclusive, como también hay distintos *liberalismos* a los que homogeniza la preocupación por la persona humana.

Actualmente, en nuestro país, el liberalismo es la moda. Aquí y allá encontramos liberales de nuevo cuño. Como antaño, todo el mundo se

<sup>8</sup> Vid. *Excelsior*, 19 de febrero de 1993.

<sup>9</sup> Cfr. Fukuyama, *El fin de la historia*, Nueva York, The Free Press, Mc. Millan, 1992.

<sup>10</sup> Cfr. Villarreal, René, “La economía del liberalismo social mexicano”, *Nueva Economía*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, año 1, núm. 1, noviembre 1992-enero 1993, p. 17.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

imponía, sin entender o por oportunismo, el apellido *social* —socialista, socialcristiano, socialdemócrata...—, hoy muchos hacen lo mismo con el vocablo *liberal*. En realidad, ¿qué es el liberalismo?<sup>13</sup>

El liberalismo *económico* y el liberalismo *político* nacen juntos. En 1776, Adam Smith escribe *La riqueza de las naciones*; en ese mismo año se inicia la guerra de independencia de los Estados Unidos (principio de una democracia burguesa), y en 1789 estalla la Revolución francesa (se comienza la misma democracia).

El liberalismo es una filosofía cuyos resortes son el *mercado*, el *individuo*, la *propiedad privada* y el *imperio de la ley*. Tolerancia y libertad de elección le son consustanciales.

En dicho sistema, la soberanía radica en el *individuo* que encarna la propiedad *privada*: fuente de libertad e independencia frente al poder. En este sentido, el *respeto* a la propiedad privada es *esencial* para preservar la libertad y estimular la creación de riqueza. El liberalismo ha abrevado en diversas fuentes; ocupa, además, un lugar central en la historia de las grandes doctrinas políticas. Sin doctrina de la libertad no existiría pensamiento político ni, por tanto, política. Las consecuencias políticas de dicha doctrina son un Estado débil, lo cual implica, al mismo tiempo, respetuoso y garante de las libertades individuales. Es decir, renuncia explícita al patrimonialismo.<sup>14</sup>

Como ya lo hemos señalado anteriormente, el liberalismo no es uno, sino varios. El liberalismo *político* funciona como instancia de legitimación del liberalismo *económico*, mientras que se inscribe en el proyecto del liberalismo *social*, aun cuando la historia los haya separado durante un lapso.

Ahora bien, es a partir de la llegada al poder de la primera ministra Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan, en la Unión Americana, cuando comienza a instaurarse en esos países y consiguientemente a recomendarse para las naciones subdesarrolladas, a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el modelo de desarrollo conocido como el *neoliberalismo*.

Dicha locución se ha empleado para definir e identificar un *corpus* de ideología, de doctrina, de principios, de estudios políticos, de políticas públicas y que en las dos últimas décadas ha asumido un papel preponderante en gran parte del globo terráqueo.

El *neoliberalismo* ha sido un fenómeno coincidente con el desplome del proyecto comunista de la URSS y con los vertiginosos cambios acaecidos en la Europa del Este. Sumariamente, lo entendemos como una concepción que se propone la reducción del papel del Estado como

<sup>13</sup> Vid. *Excelsior*, 1º de junio de 1992.

<sup>14</sup> *Idem*.

regulador de la vida social; como asignador de valores autorizados y como factor de decisiones sociales y colectivas.<sup>15</sup>

El neoliberalismo, reiteramos, no sólo es un programa o una historia económica con fundamentos políticos, sino que ha sido tardíamente también en México una moda intelectual.<sup>16</sup>

Más que un resurgimiento del liberalismo, en realidad se trata de la *acentuación* de una cultura liberal que parte sin *discontinuidad* desde Adam Smith.

Lo que resulta *novedoso* en el neoliberalismo es el hecho de que este *paradigma* ha sido el *victorioso*. Estados Unidos, Europa Occidental, los grandes países individualizados del capitalismo, son en este momento el *único foco que dicta* las perspectivas para el inminente siglo XXI.<sup>17</sup>

El *vigor* del neoliberalismo se ha fincado en tres aspectos: primeramente, en que esta decisión económica contó con una gran capacidad de *articulación geopolítica*, a través de la existencia de mecanismos como el Fondo Monetario Internacional; en el *respaldo político* que le dio la Casa Blanca durante cuando menos ocho años (*reaganomics*). Y finalmente, en los *condicionamientos financieros internacionales* a través de la banca internacional. El neoliberalismo no era sólo una manera de hacer las cosas, sino que era una *imposición* emanada de una serie de instituciones que centralizaban procesos de financiamiento a países con grandes necesidades de dinero fresco.<sup>18</sup>

Ello nos lleva a mencionar que al menos existen dos versiones del neoliberalismo: el que aplican los grandes centros de poder financiero económico (neoliberalismo *metropolitano*) y el que se aplica en América Latina, incluido nuestro país (neoliberalismo *periférico*).

La década de los ochenta fue, para Latinoamérica, un periodo que se caracterizó por la expansión de ciertas propuestas emparentadas con el liberalismo económico.

En efecto, en dicha época se *implantaron*, en la mayor parte de las naciones latinoamericanas —sin duda presionadas por la crisis de la deuda externa e interna y el apremio enérgico de los organismos financieros multilaterales, pero bajo la hegemonía de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)— *políticas económicas de corte neoliberal*, más o menos ortodoxas, según los casos, y combinadas con una política enderezada a *reducir el papel del Estado*

15 *Zona Abierta* (suplemento de *El Financiero*), México, vol. I, núm. 24, 5 de marzo de 1993, p. 1.

16 Garrido, Luis Javier, "Neoliberalismo", *Zona Abierta*, cit. También se dice, acorde con la *nueva moda intelectual*, que México deberá abandonar en breve su filosofía neoliberal.

17 Meyer, Lorenzo, *idem.*, p. 3.

18 Aguilar Zinser, A., *ibidem*.

en la economía y en su función de *equilibrador social* de la distribución del excedente generado nacionalmente.<sup>19</sup>

En el caso particular de México, ha sido el *grupo gobernante* quien ha adoptado e instaurado las tesis neoliberales. Los gobiernos de De la Madrid (1982-1988) y de Salinas, de 1988 en adelante, aplicaron tímidamente el primero y abiertamente éste, las *políticas neoliberales*, sin que haya mediado una discusión suficiente ni una fundamentación de dichas medidas y, lo que es más relevante, sin reconocerlas como tales.

Fueron los *hombres clave del sector financiero* del Estado quienes, al apoderarse del aparato estatal y defender el nuevo mundo, definieron la línea política del presente régimen.

La explicación de dicho panorama se debe a que no hubo un determinante ascendente de Salinas sobre el aparato partidista. De modo que cuando, en marzo de 1992, éste redefinió la ideología del régimen y del PRI como de *liberalismo social*, quizás anticipándose un poco a la crisis del neoliberalismo, de alguna forma trataba de conciliar las políticas neoliberales con las ancestrales políticas populistas del Estado ancladas en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).<sup>20</sup>

En este orden de ideas, parece que los políticos mexicanos buscan establecer un Estado *solidario*. Es decir, no intervenir directamente en la economía, sino a través de la política fiscal, e invertir en programas de desarrollo para los sectores económicamente más desfavorecidos.

Ante la fractura de paradigmas, del vacío que dejó la crisis del Estado de bienestar, ante el desplome del socialismo real y la beatificación del neoliberalismo, es válido descubrir y definir una nueva identidad.

Para el gobierno mexicano ese nuevo derrotero fue el *liberalismo social*. Se fundamenta en el *compromiso histórico del Estado con los derechos de los trabajadores, propone el respeto a la libertad y un compromiso con la justicia social*.

Dicho sistema como ideología y como filosofía social comenzó a tener vigencia con la creciente participación en la política de la clase media criolla, y su primer documento relevante fue la *Constitución de Apatzingán de 1814*. Sin duda, no hay que olvidar la influencia de la *Constitución de Cádiz de 1812* y el pensamiento de *Rousseau, Helvecio, Spinoza, Voltaire* y otros.<sup>21</sup>

19 Sierra, Gerónimo de, "Latinoamérica del neoliberalismo", *Mundo*, México, núm. 52, enero-febrero 1993, p. 26.

20 Aguilar, *op. cit.*, p. 4.

21 *Vid.* Rodríguez Prats, Juan José, *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, México, UNAM, 1992, p. 162; Margadant, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971, pp. 136-137. Énfasis nuestro.



Lombardo Toledano indica que “La Constitución de 1857 fue la proyección, en el campo jurídico de la revolución liberal”.<sup>22</sup>

Posteriormente habría de venir la *Constitución de 1917*, la cual no sólo acogió en su texto los principios liberales y las medidas sociales, sino que los armonizó y complementó al configurar una unidad constitucional que refleja precisamente una síntesis ideológica llamada *liberalismo social*.

A partir de entonces, el carácter *social-liberal* campea en nuestra carta fundamental. En él se han inspirado las reformas y adiciones que se le han hecho, con el objetivo de actualizar su texto, es decir, adecuarlo a la cambiante realidad que reglamenta.

El liberalismo mexicano se *caracteriza* por ser profundamente *social*, acendradamente *nacionalista*, deseoso de *modernidad*, de cambios, de transformar, de adaptar la realidad a sus ideales.<sup>23</sup>

*La rectoría económica del Estado; el sistema nacional de planeación democrática; la concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico mediante el establecimiento de áreas estratégicas y prioritarias; regulación y reconocimiento a la propiedad privada, pública y social; reconocimiento y procuración de derechos sociales humanos;* son los postulados constitucionales, *basamento del liberalismo social mexicano*.

El artículo 27 de nuestra carta magna testimonia la lucha del pueblo de México por impulsar su ideario fundado en el *liberalismo social*. Explica el régimen de *economía mixta* de nuestro país y la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos, al reconocer los tres tipos de propiedad: privada, pública y social.<sup>24</sup>

Según algunos, los artículos constitucionales 123 y 28, de inspiración socialista, son producto del liberalismo social.<sup>25</sup>

Las principales orientaciones del sistema económico que impulsa el *Programa Ideológico del Liberalismo Social* se han referido a: 1) un Estado *negociador* en las relaciones económicas internacionales, 2) un Estado *promotor* del desarrollo, 3) un Estado *regulador* de los excesos e imperfecciones del mercado, 4) un Estado *solidario* que combata la pobreza externa y garantice la atención de las necesidades básicas de la población.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Cfr. *Lo que vive y lo que ha muerto de la Constitución de 1857*, México, Problemas Educativos de México, p. 43.

<sup>23</sup> Cfr. Rodríguez Prats, *op. cit.*, pp. 107-111. Énfasis nuestro.

<sup>24</sup> Vid. *Excelsior*, 10 de mayo de 1992.

<sup>25</sup> Vid. Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980, p. 31.

<sup>26</sup> Villarreal, *op. cit.*, p. 27. Énfasis nuestro.

El IV informe salinista de gobierno reitera la vigencia del *liberalismo social*, pero explica y ahonda dicho concepto con nuevo enfoque. Por una parte, lo enriquece con evocaciones históricas; por otra, le adiciona con acotaciones que obviamente obedecen a las críticas que ha recibido al desatender los imperativos de la justicia y favorecer unilateralmente al capital.<sup>27</sup>

“Históricamente —se argumenta— el Estado de México nació *social*” y *social* fue nuestro liberalismo desde sus orígenes; a la vez que doctrina política, fue compromiso con las mayorías. Este liberalismo social es “el que ha construido la *conciencia nacional*” y “en él se nutre hoy la *movilización solidaria de los mexicanos*”.<sup>28</sup>

Luego, se afirma: “reconocer la desmesura del Estado no es abrazar su desaparición”, “alentar la iniciativa y la imaginación de la sociedad no es quitar responsabilidad alguna al Estado”; y se rehúsa la tesis “de que el Estado debe aguardar a que los particulares lo hagan todo”. El nuestro, se reitera, “no es un liberalismo que exalte el *individualismo posesivo*”, “la *libertad* y la justicia son y seguirán siendo los temas fundamentales del pensamiento político” y “en México los hemos armonizado uno con otro”, por lo que queda claro, como conclusión, que “el Estado que nos hemos propuesto construir en la historia y el que ahora reformamos está comprometido con la justicia”.<sup>29</sup>

Así se formula el “liberalismo social”. El gobierno lo pregona ahora como un “*balance* entre libertad y justicia social”. La *modernidad* original se retoca en el cuarto año con matices éticos: “el cambio debe alcanzar dimensión humana”, jugando en la balanza de los conceptos, la *solidaridad* equilibra ahora la *competitividad* y el *nacionalismo* hace contrapeso a la *globalización*. Así definido, el *liberalismo* social prosigue su marcha triunfante entre los extremos perversos del neoliberalismo y del neopopulismo, deviene la *síntesis de la Reforma y de la Revolución* (a la vez que la *reforma* de la Revolución) y viene a ser —nada menos y aunque no lo sabíamos— “la *doctrina que nos une y nos da destino*”.<sup>30</sup>

Compartimos el parecer de quienes indican que en el caso de nuestro país, el saldo de las *políticas neoliberales* es particularmente *alto* no sólo en lo social y cultural sino sobre todo en lo político.<sup>31</sup>

Además, el neoliberalismo ha significado *supeditar* la política a la economía, y algo aún más grave: sujetar *el derecho* a la economía. Pues

27 Latapí, Pablo, “El liberalismo social en el Informe”, *Proceso*, México, núm. 836, 9 de noviembre de 1992, p. 40.

28 *Idem*, p. 41.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*. El énfasis es nuestro.

31 Garrido, Javier, *Zona Abierta*, 5 de marzo de 1993, p. 10. El énfasis nuestro.

es claro el *desprecio* de los *tecnócratas* de nuestro país al *orden jurídico*. “Estamos ante una crisis de las instituciones jurídicas de la República. El gobierno de Salinas, por ejemplo, de rápidos plumazos *ha borrado* de la Constitución de 1917, la mayoría de los *derechos sociales* ahí consagrados, y por lo visto no suficientemente garantizados. De tal manera que lo que fue a principio de siglo una de las glorias del orden jurídico mexicano, ha desaparecido.”<sup>32</sup>

Frente a nosotros, pues, tenemos un horizonte todavía indefinido: el del *liberalismo social*, que no puede ser tan amplio que pierda profundidad y resulte ser inoperante. Por el contrario, esta nueva perspectiva ha de ser lo bastante amplia para garantizar los derechos sociales, y su profundidad ha de ser la adecuada para que los mexicanos hagamos realidad nuestras aspiraciones.

Pero una cosa sí es segura —declara Mario Vargas Llosa— la *opción liberal no es conservadora*. Más bien, la de la *transformación profunda* de las sociedades latinoamericanas tal como existen. Lo ha dicho, con su habitual lucidez, Jean Francois Revel: “Como el liberalismo, sea económico, político y cultural, no puede desarrollarse en Europa y América Latina sin trastornos, ya que estos continentes fueron modelados, a lo largo de los decenios y tal vez los siglos por el estatismo, el dirigismo, el socialismo, el corporatismo, tanto en la práctica como en la ideología, los liberales no son pues allí, en modo alguno, conservadores, en el sentido literal, sino *reformadores*; renovadores de los hábitos establecidos y las ideas recibidas. Más bien, deberían ser llamados *revolucionarios*”.<sup>33</sup>

#### IV. MODERNIZACIÓN Y CAMBIO ESTRUCTURAL

En este contexto, México ha experimentado un poderoso ajuste en todos los sectores para *adaptarse* —según lo ha vociferado el gobierno— a las nuevas circunstancias internacionales y *sobre todo* “para atender a las necesidades internas del país y a los requerimientos de su población”.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Cfr. “Liberalismo revolucionario”, *Economía Nacional*, México, nueva era, núm. 150, enero de 1993, p. 15.

<sup>34</sup> No hace mucho, el Ejecutivo Federal dijo: “Yo dedico toda la intensidad de mi trabajo y de mis esfuerzos a que estos cambios se reflejen en beneficio directo para los mexicanos y, en consecuencia, toda mi intensidad de mi trabajo, toda mi dedicación, la tengo concentrada en alcanzar el propósito de que esos cambios se consoliden y se reflejen en un mejor nivel de vida para los mexicanos”. *Vid. Excelsior* de 13-01-93.

Al inicio de la década de los ochenta nuestro país adoleció de grandes desequilibrios económicos como el déficit en las finanzas públicas, sobreendeudamiento, insuficiencia de ahorro interno para financiar la inversión, así como inflación galopante, que asociadas a las condiciones externas desfavorables, como la caída del precio del petróleo, motivaron la necesidad de adoptar medidas que transformaran desde sus raíces la estrategia económica.<sup>35</sup>

En 1982, el Estado mexicano era un Estado *omnipresente* en la actividad económica, ya que participaba a través de sus 1,155 entidades paraestatales (la mayoría de ellas empresas), en prácticamente todos los renglones de la industria, incursionando áreas de actividades tan diversas como la siderurgia, el sector azucarero, el pesquero, el minero, la fabricación de casimires, agua mineral y bicicletas, entre otros.

Ciertamente que el gran desenvolvimiento del Estado estuvo orientado a robustecer y solidificar las instituciones que la nación exigía, a acrecentar la integración de la planta productiva, a impulsar el desarrollo tecnológico y a apoyar el bienestar social, pero también es cierto que la mayoría de las empresas públicas nacieron al amparo de una política proteccionista de la planta productiva y del empleo, mediante el rescate de compañías al borde de la quiebra. En ese momento, esta política cumplió su finalidad. Sin embargo, tal actuación devino una solución de corto plazo que dispersó los recursos del Estado y que no ponderó el costo implícito de la generación del empleo.<sup>36</sup>

Frente a tal panorama, se inició una *profunda reforma económica* con el fin de obtener la *estabilidad* y *adecuar* el aparato productivo a las condiciones de los mercados del exterior. Dicho proceder se ha profundizado y ampliado en la presente administración.

La *estrategia* esencial ha sido la *modernización* y el *cambio estructural*<sup>37</sup> para recuperar el crecimiento económico con *estabilidad* de precios y el *mejoramiento* en la calidad de vida de la población.

La *reforma* del Estado mexicano ha ocupado —en dicho *programa de modernización económica*— un primerísimo lugar; ha replanteado sus funciones, ha definido los ámbitos de su *competencia* y ha *delimitado* las áreas económicas en las que debe participar.

No sólo el *cuánto* sino también el *cómo* de dicha participación ha sido revisado. Ello ha dado cabida a la *privatización* y a la *desregulación*.

<sup>35</sup> Vid. Rogozinsky, J., "La privatización de empresas en México", *Jueves de Excelsior*, México, núm. 3673, año 70, 10 dic. 1992, p. 3.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>37</sup> Vid. Tenkate, A., "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 6, junio de 1992, pp. 519-528. Subrayado nuestro.

El Estado mexicano llegó a deformarse de manera monstruosa. Una combinación de *paternalismo*, *demagogia* y *ambición de espacios políticos y económicos* condujo al sector público al extremo de comprar y administrar empresas tan desvinculadas de su función como equipos de fútbol, refresqueras y hoteles de veraneo. Hoy se da un giro de 180° grados y el Estado *adelgaza*. Ha de volverse más eficaz y concentrarse en su tarea fundamental: *gobernar*.

En otras palabras, el Estado, al *ajustar* sus dimensiones, habrá de convertirse en *más solidario* y *menos propietario*, *más gobernador* y *menos administrador*. Bajo la consigna de *más sociedad* y *menos Estado* —que para estos efectos implica *más libre iniciativa: más mercado rector* de los fenómenos económicos— se implantó primero el *redimensionamiento* del sector público y luego el *adelgazamiento estatal*.

La estrategia de dicho proceso, que ha tenido como *eje motriz la reforma del Estado* mediante una radical revisión de sus fundamentos constitucionales, gravitó sobre una política de *privatización de empresas y servicios públicos*, en cuya dinámica ha sido arrastrado el *sector social de la economía*, así se haya tratado de compensar a éste con la licitación de algunas entidades menores.<sup>38</sup>

Es así como a partir de 1983 el programa de *desincorporación de entidades* comienza a funcionar, con el fin no sólo de *vender* empresas, sino también *liquidarlas*, *fusionarlas*, *extinguirlas* o *transferirlas*, al considerar previamente su *viabilidad económica* y sus peculiares características.<sup>39</sup>

Stephen Potter, economista de la Organización de Cooperación y Desarrollo, coordinó un *informe* muy minucioso sobre México, país no afiliado, en donde señala que el programa de *privatización y reformas económicas*, aplicado en nuestra nación desde la crisis de la deuda de 1982, es uno de los *más amplios* del mundo. Estas reformas —señala dicho *informe*— han completado la estabilidad de la economía, así como su desarrollo; además de que representa la *privatización más importante* del mundo.

Demuestra, además, ese *informe*, que el programa de *privatización* ha sido uno de los *más impresionantes*. Pues se ha reducido la cantidad de empresas estatales de mil 155, en 1982, a menos de 300, en 1992, y el

<sup>38</sup> García Ibarra, A., "Recula la economía; la privatización sin límite", *Jueves de Excelsior*, *idem*, p. 5. Énfasis nuestro.

<sup>39</sup> Para fines de 1989 se habían concluido 73 desincorporaciones. De éstas, 24 fueron liquidaciones, 6 extinciones, 3 fusiones, 3 transferencias a gobiernos estatales, 8 organismos dados de baja conforme a los lineamientos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 29 ventas de participación accionaria. *Cfr.* Banco de México, "La política económica y la evolución de la economía en 1989", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 6, junio de 1990, p. 551.

producto total de estas ventas ha sido de 6.3% el PIB, resultado que no superan Nueva Zelanda ni Gran Bretaña.

La política comercial, según el *informe*, se ha abierto a la competencia internacional reduciendo barreras arancelarias y no arancelarias. Se han incrementado considerablemente las exportaciones e importaciones, sobre todo de productos transformados no petroleros.

Se afirma, en ese documento, que ningún país en vías de desarrollo ha realizado una *reforma tan importante* como la de México y dentro de esta organización sólo Nueva Zelanda ha conseguido resultados equivalentes.<sup>40</sup>

Así pues, *hoy*, el gobierno participa menos, y donde sigue participando lo hace mejor, en las actividades productivas, comerciales y financieras. Sin embargo, sigue participando en muchos campos de acción y ámbitos de decisión que legítimamente no le corresponden. Por ejemplo, sigue siendo el petrolero,<sup>41</sup> electricista, ferrocarrilero, cartero y telegrafista del país. ¿Realmente le corresponde, legítimamente, serlo, sobre todo de forma monopólica?<sup>42</sup>

Ahora bien, la *modernización* del país ha requerido la *reestructuración de la economía mixta*; ésta ha sido suplantada por la de *mercado*. Para ello hubo de modificarse el *marco jurídico* de la economía mexicana. La *privatización*, por ejemplo, es primordial y esencialmente un *fenómeno jurídico*, antes que técnico, económico, social o político. De principio a fin, los requisitos regulatorios y jurídicos influyen efectivamente en el trabajo de los privatizadores y beneficiarios por igual, sin importar las acciones en juego.<sup>43</sup>

40 Guzmán, Blanca Rosa, "México, el proceso privatizador más ambicioso del mundo; OCDE", *Economía Nacional*, México, nueva era, núm. 150, enero de 1993, pp. 43 y 44. El énfasis nuestro.

41 Téngase presente que el gabinete económico de Salinas de Gortari se ha configurado un escenario que favorece la *privatización* del sector petrolero y su apertura al capital externo. Esto lo asegura el economista Carlos Heredia. *Vid. Proceso*, México, núm. 818, 6 de julio de 1992, pp. 44 y ss. Creo que el primer paso ya se ha dado al fragmentarse Pemex en cuatro grandes áreas: exploración, explotación, refinación y comercialización.

42 *Cfr.* Damm, A., "¿Menos gobierno?", *Revista Expansión*, México, año XXIV, vol. XXIV, núm. 595, julio 22, 1992, p. 120. *Vid.* también Alvares Mosso, "La industria petroquímica. De las paraestatales a la privatización", *Perfiles de Desarrollo*, México, vol. XXII, núm. 87, oct.-dic. 1991, pp. 124, 125 y 127.

43 *Cfr.* Thomas, P., "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización", en Hanke, S., *Privatización y desarrollo*, México, Trillas, 1989, p. 90. Énfasis nuestro. Jonathan Aylen, economista británico y consultor en la OCDE y OIT, expresa: "Los que desean la privatización deben reformar primero sus mercados de capital. En sí mismo, esto requiere aplicar toda una gama de políticas; poner fin a los controles sobre intereses o dividendos; crear un marco jurídico y administrativo que garantice la protección al inversionista, así como un sistema de ley empresarial que establezca normas de contabilidad y divulgación, capacitación de contadores y auditores, reducciones del costo, la complejidad y el burocratismo en lo referente

En ese orden de ideas, las adecuaciones efectuadas por la presente administración al marco *jurídico* de la *economía* más *relevantes* han sido *DOS*: la primera ya consumada, al *modificar* el *artículo 28* de nuestra carta magna; y la segunda en marcha, respecto al *artículo 27* de dicho documento.

La *primera*, fue la *derogación* del *párrafo quinto* del artículo 28 constitucional vinculada íntimamente con la *modificación* y *adición* del inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, así como la *reforma* de la fracción XIII bis de su apartado B, a efecto de *reimplantar* el régimen *mixto* —con la participación del gobierno y de los particulares en la prestación de los servicios de *banca* y de *crédito*— y de adecuar la regulación de las relaciones laborales de los empleados bancarios, de conformidad con la derogación del párrafo quinto de dicho artículo 28 constitucional.<sup>44</sup>

La *segunda* consistió en la modificación del artículo 27 del código político,<sup>45</sup> con la mira de transformar el ejido y actualizar todas las potencialidades inherentes al sector agropecuario mexicano.

Ello ha significado el tránsito del régimen de posesión ejidal o comunal al de propiedad individual o asociado —potencialidad arropada en dicha reforma—. ¡La *fiebre privatizadora* también ha dado alcance a la sociedad rural!<sup>46</sup>

## V. LA DESINCORPORACIÓN BANCARIA

Sírvenos lo antes expuesto de marco ideal para encuadrar el asunto de la cuestión bancaria.

En efecto, dicho fenómeno es *elocuente*, ejemplar y *consecuencia* evidente de las políticas neoliberales que ha aplicado la presente administración gubernamental.

No hay duda: el sistema bancario mexicano ha experimentado una honda transformación en el lapso comprendido entre la *nacionalización* de la banca en septiembre de 1982 y la decisión presidencial de restable-

a la sumisión de participaciones en el activo; acabar con la discriminación fiscal a las corporaciones como forma de organización empresarial, en comparación con las compañías privadas; dar incentivos para alentar la inversión institucional y la apertura de los mercados de capital extranjero. Esta es una larga agenda; no obstante, sin esos instrumentos no podrán surgir ni la oferta suficiente de activo ni la demanda bastante para que haya nuevas emisiones y un intercambio secundario”, *Perspectivas Económicas*, núm. 70, 1987, pp. 71 y 72.

<sup>44</sup> Vid. el decreto relativo en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de junio de 1990.

<sup>45</sup> Vid. el correspondiente decreto en el *Diario Oficial* de 6 de enero de 1992, sobre todo la f. VII, pfo. 4º.

<sup>46</sup> Vid. Warman, A., “En el campo, todos propietarios, ¿para qué?”, *Jueves de Excelsior*, diciembre 10 de 1992, p. 7. Subrayado nuestro.

cer el régimen *mixto* en la prestación de dicho servicio, en mayo de 1990. En ese orden de ideas, el sistema bancario de nuestro país ha sufrido *cambios significativos* en su estructura, régimen jurídico y modalidades de operación.<sup>47</sup>

Después del “decreto de nacionalización de la banca privada” (*Diario Oficial* de 1 y 2 de septiembre de 1982), el artículo 28 constitucional se modificó con la adición de un párrafo —el 5º— (*Diario Oficial* de 17 de noviembre de 1982) en el que se consagra dicho acontecimiento:

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. *El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.*

Era la primera ocasión en que un *texto legal* consignaba que la *prestación del servicio* de la banca y de crédito era un *servicio público*. Durante más de cien años la legislación bancaria nunca definió expresamente la naturaleza de dichas operaciones. Sólo se decretaba el principio fundamental de que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requería *concesión* del gobierno federal<sup>48</sup> (artículo 2º. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, *Diario Oficial* de 31 de mayo de 1941).

A principios del gobierno de Miguel de la Madrid se efectuaron importantes reformas constitucionales, las cuales configuraron el capítulo *económico* de la carta magna. “El nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana”.<sup>49</sup>

En virtud de dichas reformas, se modificaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución general de la República.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Cfr. Peñaloza Webb, Tomás, “Aspectos centrales de la banca mexicana, 1982-1990”, *Comercio Exterior*, México, col. 42, febrero de 1992, p. 107.

<sup>48</sup> Vid. López Ledesma, Adriana, “La estructura de la banca mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad de San Luis Potosí, núms. 16 y 17, octubre-diciembre 1990, enero-marzo 1991, p. 109.

<sup>49</sup> Cfr. Madrid, Miguel de la, “El régimen constitucional de la economía mexicana”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, p. 450.

<sup>50</sup> Vid. Madrid, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1983, vol. 2, pp. 11-258. También Ruiz Massieu y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.



La esencia de dichas reformas fue la explicación del principio de la *rectoría económica* del Estado, la ratificación del principio de la *economía mixta* con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la *constitucionalización* del sistema de *planeación* democrática del desarrollo, la *delimitación* de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y la *constitucionalización* del principio del desarrollo rural integral y de la justicia agraria.<sup>51</sup>

Cuando Miguel de la Madrid se convierte en presidente de México (1º de diciembre de 1982) ratifica la *nacionalización* de la banca y reafirma que se trata de un acto *irreversible*. Empero, desde el momento mismo de su arribo al poder, anuncia también la posibilidad de que el *sector privado*, entre otros sectores, pudiera de *nueva cuenta* participar en el capital social de las instituciones bancarias nacionalizadas. Era esto, el punto de partida de todo un proceso *desnacionalizador* de la banca.

En efecto,

la desnacionalización de la banca aparece como una serie de decisiones tendientes a revertir gradualmente la medida lopezportillista sobre la banca mediante los expedientes siguientes: a) la *reprivatización parcial* de la banca, al dar participación minoritaria del 34 por ciento a los extranjeros y, por lo tanto, haciendo posible su incorporación a los consejos directivo y consultivo de cada institución bancaria; b) la *indemnización* tanto por los activos bancarios propiamente dichos cuanto por las empresas que éstos poseían al momento de la nacionalización bancaria c) la *venta de acciones* de las empresas industriales, comerciales y de servicios propiedad de la banca al ser nacionalizada; d) la *apertura*, con base en el retorno de los intermediarios financieros no bancarios, de un *mercado paralelo* de capitales de carácter no bancario; y e) el *fortalecimiento de su actividad* a través de sustanciales modificaciones a las normas que regulan el sistema financiero con el claro propósito de definir las nuevas áreas de actividad dentro de ese ramo de la economía nacional, para el sector privado y en *especial para la fracción financiera*.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Cfr. Madrid, Miguel de la, "El régimen constitucional...", cit. *La rectoría del Estado, la economía mixta y la planeación* fueron tres instituciones de nueva creación según Osornio Corres, F. J., *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, 1992, pp. 16 y 17.

<sup>52</sup> Vid. Vega Membrillo, Constanzo, "La desnacionalización de la banca mexicana", *Estudios Políticos*, México, UNAM-FCP y S, nueva época, vol. 8, p. 42. El énfasis nuestro.

Dichas decisiones unidas a la adopción de los *lineamientos propuestos por el Fondo Monetario Internacional* y sus seguidores dentro del sector privado; la *inclusión* en el discurso oficial de muchas de las demandas del Consejo Coordinador Empresarial y el *ingreso al GATT*, son indicadores palmarios de una política estatal proclive a favorecer a los sectores más poderosos de la burguesía. Es decir, al *capital financiero*, al gran comercio y al sector *transnacional* convertidos en alternativa para la solución de la crisis.<sup>53</sup>

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la disposición reglamentaria del artículo 28 constitucional, es decir, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC).

Dicha normativa no era congruente con el concepto constitucional al cual reglamentaba.

Efectivamente, el artículo 28 constitucional, después de su reforma de 3 de febrero de 1983, indicaba: "El servicio público de banca y crédito, será prestado *exclusivamente* por el Estado, a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria" (pfo. 5°).

Mientras que el artículo 1° de la LRSPBC<sup>54</sup> permitió la concurrencia con el carácter de *socios*, de entes *distintos* al gobierno federal, el artículo 10 (11 y 15 de la LRSPBC de 85) autorizó la suscripción del capital social de las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) por personas *ajenas* al Estado.

Lo anterior contraría el espíritu del párrafo quinto del artículo 28 constitucional, la *ratio legis* del constituyente, ya que la intención del legislador, al expropiar y estatizar la banca, fue la de *excluir definitivamente a los particulares* de la prestación del servicio, no sólo como propietarios de las instituciones, sino inclusive como accionistas.

La *exclusividad* significó, pues, que el Estado no debería asociarse o agruparse con personas distintas para realizar las operaciones propias de la banca.<sup>55</sup>

Así que, conforme a la LRSPBC (artículo 10) las nuevas SNC emitieron dos tipos de acciones patrimoniales, la serie "A", representativa

53 Puga, Cristina, "La lucha política en México: el caso de los industriales, 1982-1985", en *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, México, Enlace-Grijalbo, 1991, p. 102; Vargas Mendoza, José, "Notas sobre la reestructuración del sistema bancario en México", *Economía Informa*, México, UNAM-Fac. de Economía, núm. 183, mayo 1990, pp. 23 y 24.

54 Nos referimos a ambas disposiciones reglamentarias la LRSPB de 1982 como la que suplantó a ésta LRSPBC de 1985. Ambas coinciden por lo que respecta al artículo primero.

55 En este sentido *vid.* López Ledesma, *La estructura...*, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

del 66% del capital social y suscrito sólo por el gobierno federal; la serie B, representativa del 34% complementaria y suscrita por el Estado u órgano del Estado, por usuarios del servicio bancario, y por los trabajadores de dichas entidades.

Dicha apertura permitió una dirección *compartida* con los posibles compradores de los nuevos títulos de la serie "B" denominados Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS).

En efecto, un consejo directivo y un director general se encargaron de administrar a las SNC (artículos 22 y 23 LRSPBC). El Consejo directivo estaba compuesto en una tercera parte por *representantes de la serie "B"* (artículo 24, pfo. 3º). Dichos consejos disfrutaban de facultades amplísimas y podían a su vez investir al director general de algunas otras facultades aparte de las que ya poseía (artículo 22, pfo. 2º).

Los tenedores de los CAPS de la *serie "B"* también podían conformar una comisión constitutiva para: 1) conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la sociedad lleve a cabo sus operaciones; 2) analizar el informe de actividades que le presente el consejo directivo; 3) opinar sobre proyectos de aplicación de utilidades, 4) formular recomendaciones sobre los aspectos anteriores al consejo directivo; 5) otros, siempre de carácter consultivo (artículo 33 LRSPBC); designar además, a uno de los *comisarios* que vigilarían el funcionamiento de las SNC (artículo 32 LRSPBC).<sup>56</sup>

Estos pocos preceptos de la legislación bancaria de 1982 reflejan la voluntad oficial de *compartir* la conducción de las SNC con los titulares de la serie "B".

En la práctica la banca mantenía relativa autonomía administrativa, pues en el consejo de administración del banco central, en ese entonces estuvo compuesto por funcionarios ex banqueros.<sup>57</sup>

Posteriormente, una segunda ley bancaria, homónima de la anterior,<sup>58</sup> la cual fue parte de una nueva legislación financiera integral, incorporó aspectos relevantes acordes con el espíritu del resto de la nueva legislación. Por ejemplo, desarticular los intermediarios financieros (aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa) de las instituciones de crédito. Esta trascendental decisión se justificó así:

Históricamente los *intermediarios financieros no bancarios* estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual *limitó* su desen-

<sup>56</sup> Consúltese Madrid Hurtado, Miguel de la, *Marco legislativo para el cambio: diciembre de 1982*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos, vol. I, 1983.

<sup>57</sup> Cfr. Márquez, Javier, *La banca mexicana: septiembre de 1982 -junio de 1985*, México, CEMLA, 1987, pp. 65-67.

<sup>58</sup> *Diario Oficial* 14 de enero de 1985.

volvimiento y propició que el otorgamiento de crédito *se condicionara* a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales de los bancos. Esto implicaba un conflicto de intereses, ya que las operaciones *atadas* restringían los alcances y orientación de una *sana competencia*, en perjuicio de los usuarios del servicio.

Por todo lo anterior, es necesario reestructurar las funciones de los mercados financieros [...] El *sano desarrollo de los mercados financieros*, las *instituciones* que lo integran y sus instrumentos, y la *protección de los intereses del público*, requieren de *estructuras equilibradas*, las cuales en gran medida dependen de la *desvinculación* de las instituciones de crédito con respecto a ciertos intermediarios financieros no bancarios, posibilitando que cada sector pueda hacer su mejor contribución al proceso de desarrollo del país.<sup>59</sup>

De esta forma, las SNC no participaron, por un tiempo, en el capital de dichos intermediarios financieros no bancarios, pero por razones de técnica financiera sí lo hicieron en el capital de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión.<sup>60</sup> Esta *sustancial metamorfosis transformó* la *estructura del sistema financiero mexicano* y devino, quizá, el aspecto más *descollante* y *trascendente* de la nueva ley bancaria de 1984. De ahí que la *apertura* de un *nuevo mercado de capitales* de carácter no bancario *controlado* por el sector *privado* fue el objetivo, la conquista y la consecuencia de la desvinculación de los intermediarios financieros no bancarios respecto de las sociedades nacionales de crédito.

Con dicha actuación el gobierno comenzó a recabar la confianza del sector privado, particularmente de los extranjeros. Dicha tendencia continuó fortaleciéndose con hechos posteriores como la ventajosa *indemnización* a los antiguos accionistas de la banca;<sup>61</sup> la venta de las bancoempresas-fructífera adquisición en favor de estos exbanqueros; y la nueva legislación financiera,<sup>62</sup> soporte jurídico de la *banca paralela* que conformaron los propios ex banqueros.

<sup>59</sup> *Exposición de motivos* de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Consúltense las reglas para fijar la *indemnización*, en *Comercio Exterior*, México, julio de 1983, pp. 654-655. El programa de indemnización y su mecánica aparecen en SHCP, *El sistema financiero mexicano 1982-1988*, México, octubre de 1988. Además, véanse el *Diario Oficial* de 4 de julio, 22 de agosto y 2 de diciembre de 1983.

<sup>62</sup> El 12 de noviembre de 1984 el Congreso de la Unión conoció las iniciativas de cuatro nuevas leyes presentadas por el Ejecutivo Federal: Orgánica del Banco de México; Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; y Sociedades de Inversión. Más tarde vendrían ocho nuevas

Esto último constituye *el punto culminante* de una política bancaria de clara y determinante *orientación privatista* adoptada por la administración de Miguel de la Madrid.

En efecto,

la *banca paralela* representa la voluntad gubernamental de *ceder terreno al sector privado* en áreas que fueron *rescatadas*, el 1º de septiembre de 1982, para beneficio y servicio de la nación. Con todas estas actuaciones el gobierno que presidió De la Madrid daba el paso más importante en la *desnacionalización de la banca*. De esta forma, la fracción *financiera del empresariado* mexicano *recuperaba un lugar estratégico* —en la asignación de financiamiento a la industria y al Comercio.<sup>63</sup>

Dicha situación privilegiada vivió su ciclo de oro de 1986 a 1987, ya que en tan sólo un año, el área que había sido reservada *exclusivamente* para los exbanqueros registró un auge verdaderamente impresionante —*el boom bursátil*— el mayor del mundo en dicho lapso.

En diciembre de 1989 se reformó la *LRSPBC*.<sup>64</sup> Con tal medida, que se complementó con la liberación de las tasas de interés y el encaje legal, se quiso modernizar el sistema financiero y prepararlo para la futura competencia extranjera. Los cambios se refirieron a una mayor autonomía de gestión, así como la desregulación, la descentralización y capitalización bancarias. Con estas y otras prevenciones se impulsó la *consolidación de la banca*, al liberarla de las limitaciones que antaño frenaron su crecimiento.<sup>65</sup>

Poco tiempo después, prácticamente a mitad del año de 1990, la banca mexicana sufrió un *cambio drástico* que *redefinió* estructuralmente el sistema financiero del país. Las nuevas condiciones económicas y sociales de México, la actual concepción del Estado y la necesidad de profundizar la modernización financiera, conformaron el ambiente propicio para que la administración salinista restableciera el *régimen mixto* de los servicios crediticios, la llamada *banca universal* y la formación de las agrupaciones financieras.<sup>66</sup> Reforma central que sentaría las bases para modernizar el sistema financiero nacional.

leyes más. Se realizarían importantes modificaciones a seis leyes, entre ellas: la Ley de Instituciones de Seguros; la Federal de Instituciones de Finanzas; la del Mercado de Valores, y la Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>63</sup> Cfr. Vega Murillo, *op. cit.*, pp. 48 y 49. El énfasis nuestro. Además, *vid.* Vargas Mendoza, José, "Notas sobre la reestructuración del sistema bancario en México", *Economía Informa*, México, UNAM-Fac. de Economía, núm. 183, mayo de 1990, pp. 23 y 24.

<sup>64</sup> *Vid.* *Diario Oficial* 27-XII-89.

<sup>65</sup> *Vid.* Peñaloza, *op. cit.*, p. 12.

<sup>66</sup> *Idem.*

Los postulados ideológicos de éste y otros cambios que se han implantado por el actual régimen se establecieron nítidamente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

En efecto, ahí se expresó que “el crecimiento de la *economía* es la *única base firme* para elevar la calidad de vida de los mexicanos [...] Por ello, la *estrategia de la modernización*” tiene como meta “*lograr la recuperación económica*”, alcanzar “el *crecimiento económico* [...] Lo haremos a partir de un *renovado impulso a la inversión privada*”. Por lo que “El esfuerzo de modernización se habrá de dar en *todas* las esferas de nuestra *economía*”. Pues, “*modernizar* es [...] aceptar y enfrentar con eficacia la *apertura comercial*; es *eliminar* obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los *sectores productivos*; [...] es aprovechar las mejores opciones de [...] financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país”; es reconocer “la *participación amplia* de los *particulares* en el desarrollo”. Ello significa, entonces, que “la *modernización de la economía exige la participación de todos*. El Estado no puede ni debe ser el *único actor*”. Por eso es que “para estimular el fortalecimiento del ahorro y su permanencia en la *economía* nacional, se continuará la modernización a fondo del *sistema financiero*, de acuerdo con los  *criterios* señalados en la sección correspondiente de este Plan”.<sup>67</sup>

Para hacer realidad dicha modernización,

el país requiere no sólo un sistema bancario amplio y diversificado, sino sobre todo *moderno*, que apoye y promueva la productividad y la competitividad<sup>68</sup> de la *economía*. La rápida evolución de las condiciones en los mercados financieros internos y externos, producto de la mayor integración económica mundial y de los cambios técnicos y tecnológicos en la intermediación financiera, condujo al imperativo de la modernización *acelerada* del sistema bancario.

<sup>67</sup> Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, capítulo 2: “La estrategia: modernizar a México” (2.2). Énfasis nuestro.

<sup>68</sup> En la discusión pública se acostumbra emplear dos acepciones del vocablo *competitividad*. Ambas son relevantes al momento de reflexionar sobre la competitividad del sistema bancario. El primer significado identifica la *competitividad* con la *ausencia de colusión* en el sector y está directamente relacionada con la crítica reiteradamente dirigida a nuestro sistema bancario en el sentido de que mantiene un elevado poder de mercado, producto de prácticas colusivas entre las distintas instituciones de crédito. La otra acepción relaciona el término con la capacidad de conseguir los beneficios normales de la industria dada su estructura de ingresos y costos; con la capacidad de los entes que componen el sector para permanecer como proyectos empresariales viables. Cfr. Cuervo-Arango Martínez, Carlos, “La competitividad del sistema bancario. Perspectivas futuras”, *Hacienda Pública Española*, Madrid, 1988, núms. 110-111, p. 139.

En ese orden de ideas,

durante los próximos años se atenderá en especial a los siguientes propósitos: i) aumentar la eficiencia operativa y la *autonomía de gestión de la banca*; [...] ii) *examinar* cuidadosamente la *reglamentación* relativa a banca y crédito; [...] iii) articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios; [...] iv) [...] financiar el crédito selectivo con los recursos de los bancos y fideicomisos de fomento; v) incrementar el beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficiencia operativa...; vi) *modernizar la regulación* de los intermediarios financieros no bancarios [...] <sup>69</sup>

También en dicho documento se plasmó: “[...] En lo que a las *sociedades nacionales de crédito* se refiere se mantendrá el *régimen mixto* de inversión pública y privada”. <sup>70</sup>

Así pues, durante junio y julio de 1990 el Congreso aprobó las reformas constitucionales necesarias y de ahí emanaron nuevas reglas para las instituciones financieras y mercado de valores. <sup>71</sup>

La reforma *derogatoria* trajo como secuela la omisión de referencias constitucionales que encauzarán la nueva legislación bancaria; persistiendo sólo la facultad general del Congreso de la Unión para legislar dicha actividad, consignada en el artículo 75, fracción X de la carta magna.

Los *cambios económicos* profundos *acarrear modificaciones jurídicas profundas*.

Desde un principio quedó bien claro que el concurso mayoritario de los particulares que vendría como consecuencia de la desincorporación bancaria —ya hecha posible prácticamente con los nuevos ordenamientos— no significaba el *abandono de la rectoría del Estado* en el ámbito financiero, ni el *retorno de privilegios* a grupos plutocráticos ni la *renuncia a participar directamente* en la actividad *crediticia*. <sup>72</sup>

<sup>69</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, capítulo 5. Énfasis nuestro.

<sup>70</sup> *Ibidem*, modernización de la empresa pública (5.3.9).

<sup>71</sup> El 2 de mayo de 1990 el presidente de la República envió al Congreso de la Unión el texto de la iniciativa para reformar los artículos 28 y 123 de la Constitución mexicana. La Cámara de Diputados aprobó la reforma el 12 de mayo, y la de Senadores el 21 de mayo. *Vid. Diario Oficial* de 27 de junio de 1990 y 18 de julio de 1990. Téngase presente que conforme al artículo 73, fr. X de nuestra Constitución, es facultad del Congreso legislar con respecto al servicio de banca y crédito.

<sup>72</sup> Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “La reforma bancaria”, en *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa y Cambio XXI, 1992, p. 8. Énfasis nuestro.

Efectivamente, el Estado habrá de desarrollar sus facultades rectoras por tres vías. Primeramente, por sus atribuciones de *policía financiera* a través de los organismos de supervisión: Secretaría de Hacienda, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; secundariamente, porque conserva y consolida la banca de desarrollo para atender sectores y actividades prioritarias y, terciariamente, porque no abandonará posiciones en la banca de primer piso.<sup>73</sup>

En la *exposición de motivos* de la iniciativa presidencial que reformó los artículos 28 y 123 de nuestra carta magna se expone el espíritu —*modernizador, de apertura, neoliberal transnacional*— que anima la *implantación del régimen mixto* en la prestación de los servicios de banca y crédito.

El documento expresa:

La *reforma* del Estado entraña, por eso, *volver al espíritu original* de la Constitución de 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la *promoción del más extenso ejercicio de las libertades*, compatible con las libertades de los demás [...] Hoy para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, *recuperamos el propósito original* del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la *prosperidad* nacional en la *economía mixta*. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la *libre actividad* de los particulares y dé en su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan.

La *propuesta* de restablecer el *régimen mixto* de la prestación del servicio de *banca y crédito* se sustenta en:

Primero, la impostergable necesidad de *concentrar* la atención del Estado en el cumplimiento de sus *objetivos básicos* [...]

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

Tercero, el propósito de *ampliar* el acceso y *mejorar* la calidad de los *servicios de banca y crédito* en beneficio *colectivo*, evitando *subsídios, privilegios y abusos*.

Por lo tanto, el restablecimiento del *carácter mixto* en este sector permitirá *más eficiencia en el desarrollo de la banca* [...]

73 *Ibidem*.



El *Constituyente de 1917* estableció la *economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México*. Siempre rechazó la visión 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 [...] El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los *monopolios* [...], con ello, promovió la *libre competencia* [...] El dictamen del artículo 28 del proyecto de Constitución explicaba: [...] el monopolio [...] odioso en un país como el nuestro en el que debe dejarse el *mayor campo de libertad al comercio* y a la industria [...]

La *reforma* del artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy *importante actividad*, pero no como una *área estratégica*.

[...] Hoy, es conveniente *modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca* porque *han cambiado las circunstancias* que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constituyente de Querétaro, la *banca con carácter mixto* permitirá apoyar mejor el desarrollo del país [...]

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.

Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. Adicionalmente, a través de los *bancos de desarrollo* [...] y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la *propiedad estatal mayoritaria* y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

El carácter *mixto* propuesto en la *propiedad de la banca* también es congruente con el *fortalecimiento institucional del sistema financiero*. Para avanzar en el proceso de modernización del país en la etapa de crecimiento que avizora, se requiere un sistema financiero saludable e intermediarios adecuadamente capitalizados que puedan canalizar *recursos crediticios* con *suficiencia y oportunidad*. Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone una mayor *eficiencia* en la prestación de los servicios financieros, ya que éstos representan un insumo de productos que se comercian internacionalmente.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y factoraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el *servicio de banca y crédito*, y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue. Lo consecuente es considerar a la prestación del *conjunto* de servicios *financieros* como *actividad de interés general* que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad y *no como servicios públicos sujetos a concesión* [...]

Debemos ser claros: la *banca* no pierde su arraigo ni su compromiso con el país, al contrario, se abre a la sociedad para que comparta plenamente su destino [*sic*]. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrenar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional [*sic*]. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado [*sic*]. Así mismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía. Vamos a defender el capital nacional *comprometido con México* para apoyar, por la vía de una mayor justicia, un moderno sentido de la defensa de la soberanía [*sic*].

El Estado ejercerá la *rectoría económica* en el ámbito *financiero* ya no a través de la *propiedad exclusiva* de la banca múltiple, sino por medio de la banca de *desarrollo*, de los *bancos comerciales que conserve* y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero [...]

El proyecto de reformas que presenta el Ejecutivo a mi cargo permitirá establecer, en la ley secundaria que structure y regule al *nuevo sistema bancario*, disposiciones conforme a las cuales éste quede integrado con entidades de la administración pública federal y con empresas de *participación mayoritaria de los particulares* [...]

El Gobierno de la República está convencido de que el restablecimiento de un *régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito*, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la justicia entre los mexi-

canos, y por ello mismo, defender mejor, nuestra soberanía. *El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México [sic].*<sup>74</sup>

Seguramente se nos achacará el haber abusado en la transcripción de la exposición de motivos; sin embargo, parécenos explicable y justificado, pues —reiteramos— el texto es el mejor portavoz como muestra ejemplar elocuente de las intenciones y objetivos que se persiguen en la implantación de una política económica *neoliberal, desnacionalizadora* o mejor *transnacionalizadora*.

Así lo indicaron algunos partidos de oposición que no estuvieron de acuerdo con las reformas constitucionales de mediados de 1990.

Fundamentalmente, dijeron aceptar la participación de la inversión privada en el sector bancario si se respetaba el carácter de *servicio público* a través de la *concesión*; expresaron su temor de que dicha actividad *concentre el poder económico* en un reducidísimo sector de la sociedad mexicana (grupúsculos financieros), de modo que devenga *monopolio*,<sup>75</sup> señalaron que el servicio de banca y crédito es una actividad *estratégica* y no secundaria como la consideró el Ejecutivo Federal, quien se contradujo en su discurso.

En efecto,

[...] En la *iniciativa* para derogar el párrafo quinto del 28 constitucional se afirma que la *banca no es una actividad estratégica*. Sin embargo, en diciembre pasado (1989), cuando Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados una propuesta para reformar la Ley de Banca y Crédito dijo: “el *servicio público de banca y crédito* es una actividad *estratégica* en la economía nacional [...]” y cinco meses después expresa lo *contrario*. ¡Qué poca seriedad!<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Consúltese la *Exposición de motivos* del famoso decreto en Secretaría de Gobernación, *Adiciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992; además *Reformas constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 13 y ss.; *Comercio Exterior*, México, vol. 40, n.º. 6, junio de 1990, pp. 570 y ss. El Énfasis que aparece en la parte que transcribimos nos pertenece. Véase también *Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LIV Legislatura, año II, núm. 11, jueves 17 de mayo de 1990, pp. 3 y ss.

<sup>75</sup> “Quien ahonde un poco en la Constitución y sistemas de gran capitalismo en México, podrá notar que *gran parte de la técnica legislativa* sobre las concentraciones, ha tenido como objetivo favorecerlas *subrepticamente*. Las leyes se han elaborado en ocasiones para respetar o acrecentar *intereses monopolistas* que favorecen a determinada clase social.” *Cfr.* Serra Rojas, A., *Derecho administrativo*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1974, p. 320.

<sup>76</sup> Consúltese *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LIV Legislatura, año II, n.º 7, 8 de mayo de 1990, p. 4 y ss. El realce es nuestro.

Por otra parte, la desestatización bancaria —en opinión del PRD— es una clara muestra de que “la línea de la *privatización y de la transnacionalización* de la economía se presenta como la parte medular de una reforma de Estado”.<sup>77</sup>

Además —alegan los discrepantes— en las consideraciones de la iniciativa, el presidente reitera una serie de argumentos utilizados anteriormente en el anuncio de la privatización de otras empresas, como Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y muchas otras.

En dicho texto del Ejecutivo se lee que la banca ha de privatizarse, entre otras razones:

- i) porque las condiciones que determinaron su nacionalización ya han cambiado;
- ii) para poderla modernizar;
- iii) para obtener dinero con su venta, a fin de emplearlo en obras de alta prioridad social, y
- iv) para fortalecer la sociedad frente al Estado.

Dichas justificaciones no tienen la *consistencia* que se pretende.

Respecto del *primer* razonamiento, se puede convenir que ciertas circunstancias han variado, respecto a las que existían en 1982. Pero hay cuando menos dos hechos sustanciales que todavía permanecen entre las circunstancias que motivaron el decreto de nacionalización de la banca de 1982: *la crisis financiera del Estado*, y el *carácter especulativo* de los dueños del gran capital financiero.

De los capitales golondrinos (80,000 millones de dólares), gracias al puente de la banca privada, muy pocos capitales han regresado a México.

El *segundo* razonamiento tampoco es sólido. Los bancos son empresas muy rentables, capaces —por ende— de autofinanciar su desarrollo. Esto revela que el Estado no requiere desviar recursos —destinados a satisfacer otros fines— para financiar la modernización del actual sistema bancario.<sup>78</sup>

El *tercer* considerando carece de seriedad. Es cierto que el gobierno por vender sus acciones de los bancos recibió cuantiosos recursos financieros, que pudo encauzar, por ejemplo, al PRONASOL o a otros programas de interés social. Pero, a cambio de esos recursos, el gobierno proporcionó —en bandeja de plata— las fuentes de ganancia que representan los bancos, a sus compradores.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Cfr. Zermeño, Felipe, “La reprivatización de la banca: ¿vender los bienes para remediar los males?”, *Economía Informa*, México, núm. 182, abril de 1990, p. 25.

De esta forma, el gobierno obtuvo abundantes recursos por única vez, en lugar de una fuente permanente y creciente de ingresos que bien pudieron canalizarse para satisfacer necesidades apremiantes.

Ante la crisis fiscal que abrumba al Estado mexicano, éste no debió darse el lujo de desapropiarse de empresas que generan copiosas ganancias, como los bancos.

Vender dichas empresas remuneradoras, para ejecutar un plan efímero de grandes inversiones en obras de interés social, es una nueva y nefanda forma de populismo.

*Finalmente*, es una falacia que los bancos en manos privadas —gracias a la desestatización— fortalecerán a la sociedad. Todo lo contrario, ya que el Estado ha cedido poder económico a la clase oligopólica detentadora del gran gran capital financiero nacional y transnacional que es quien se va a reapropiar la banca.<sup>79</sup>

Como ya lo mencionamos arriba, en la *exposición de motivos de la iniciativa* de marras, se declaró contundentemente que la *banca no era un área estratégica* de la *economía* nacional.

“Es verdad no lo es para un gobierno que carece de un proyecto de desarrollo plenamente nacional”. Sin embargo, está claro que el sistema bancario es un instrumento irremplazable para una política de asignación de recursos que propicie la modernización de nuestro aparato productivo, con un mayor grado de integración nacional de los distintos sectores productivos.

Es, también, el sistema bancario, un valiosísimo recurso para conseguir una mejor distribución del ahorro nacional, que ha de beneficiar a quienes más lo necesitan: los pequeños y medianos industriales, empresarios, productores agropecuarios, comerciantes.<sup>80</sup>

*Nueva condición jurídica de la banca.* Desde mediados del siglo pasado (1857) y hasta 1982, el régimen jurídico aplicable a los bancos estaba claramente definido por la figura de la *concesión* estatal.

Concebida primeramente como un *contrato* mediante el cual el Estado otorgaba al particular determinados privilegios. Posteriormente, se reguló como un *acto* administrativo *discrecional* por parte de la autoridad administrativa,<sup>81</sup> la cual era revocable en cualquier momento.

El otro elemento que distinguió, desde entonces, al sector bancario en México fue la *exclusión absoluta* de *capital extranjero* en dicha actividad.

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> Cfr. Acosta Romero, M., *Teoría general del derecho administrativo*, 95a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 690 y s.

Ahora, esos dos aspectos se han transformado. En efecto, con la desnacionalización de los bancos acaecida en este sexenato y su respectiva ley bancaria, se abandona la concesión y se adopta la *autorización* que la Secretaría de Hacienda puede otorgar *discrecionalmente* a particulares para el ejercicio de banca y crédito (artículos 8º y siguientes de la Ley de Instituciones de Crédito —LIC—).<sup>82</sup>

Así, la reforma constitucional salinista *sustrajo* a dichos servicios de la *responsabilidad primigenia* del Estado. Con esto, el manejo de la banca por manos privadas *obtuvo la máxima garantía jurídica*.

En ese orden de ideas, ahora, el fundamento constitucional de esa ocupación se encuentra reglamentado, como cualquier otra actividad lícita, en el artículo quinto de la carta magna.

Entonces, está claro que conforme a la vigente Ley de Instituciones de Crédito, para que los bancos presten en forma habitual sus servicios habrán de requerir del Estado una *autorización*, ya que a partir de la derogación del párrafo 5º del artículo 28 constitucional, las *operaciones bancarias no constituyen un servicio público*, sino una actividad mercantil que se brinda en forma de servicio al público, la cual, por ser de interés general, reclama la vigilancia y la regulación por parte del Estado, pero *sin mediar concesión*, por *no ser una función propia del Estado* la prestación del servicio de banca y de crédito.<sup>83</sup>

Así, pues, la *autorización* es el *reconocimiento* por la administración a un particular para que desarrolle una actividad de necesidad pública. Es la actividad administrativa que se introduce en la voluntad individual.<sup>84</sup>

Ahora bien, no se trata de transferir un derecho *privativo* del Estado al particular, pues un particular puede efectuar inmediatamente todas las actividades que desee, salvo las actividades que están condicionadas por el poder de policía, es decir, las *autorizaciones*. Entonces, la actividad pertenece al particular y únicamente él podrá desenvolverla, pero se requiere que cumpla las *condiciones de garantía preventiva* que la sociedad exige (*neminem laedere*). El derecho subjetivo, concreto y perfecto, ya *existe* en el patrimonio jurídico del administrado (capacidad de derecho), pero para *ejercitarlo* (capacidad de obrar), por razones de interés social, se necesita la *autorización* de la administración, quien es la que remueve los obstáculos que impedían el ejercicio (*rimozione dei limiti*). Esa con-

<sup>82</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de 18 de julio de 1990.

<sup>83</sup> En este sentido *vid.* Sánchez Medel, Ramón, "Enmienda de un fraude a la Constitución", *Arx Iuris*, México, 1990, núm. 4, p. 144. Énfasis nuestro.

<sup>84</sup> Fiorini, Bartolomé A., "Noción fundamental de la concesión, la autorización y el permiso", *Revista de Derecho y Administración Municipal*, Buenos Aires, diciembre de 1944, p. 1070.

dición de policía preventiva (*prohibición gubernativa* con reserva de obtener una licencia, según Mayer) que tutela los intereses de la comunidad es una *limitación al ejercicio* del derecho de los individuos. Mientras que la *remoción* de las limitaciones impuestas por razones de garantía social es el simple *reconocimiento* de un derecho general y común.<sup>85</sup>

Se ha intentado *definir a la autorización* como

un acto de la administración por virtud del cual aquélla remueve los obstáculos o límites previamente impuestos al particular para el ejercicio de un derecho propio preexistente; o como una declaración de la administración de que concurren las condiciones necesarias al ejercicio de una actividad.<sup>86</sup>

La *autorización* tiene que ver con la *validez* del acto y no con su *eficacia*, de forma tal que sería *ilícito* (si es material) o *ilegal* (si es jurídico) *ab initio*.

La *autorización*, a semejanza de la *concesión*, es un *genus* que incluye un gran conjunto de actos administrativos que se caracterizan por remover obstáculos impuestos anteriormente para el *lícito y legal ejercicio* de un derecho *preexistente*; adviértase que concierne al *ejercicio* del derecho y no a éste mismo.<sup>87</sup> Se diferencia de la *concesión* porque lo que se pone en ejercicio no son actividades públicas de la administración sino actos o actividades de los particulares en función de intereses generales donde la administración interviene para conocer el buen orden de lo público.<sup>88</sup>

El efecto típico de las autorizaciones es la facultad de *producir* el acto autorizado, el cual es *legítimo sólo después de la emanación del acto* que lo autoriza.<sup>89</sup>

85 *Idem*, p. 1074. *Vid.*, además, Ranelletti, "Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni", *Giurisprudenza Italiana*, 1894, t. IV, p. 7; Boquera Oliver, M<sup>a</sup>, "El condicionamiento de las licencias", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 37, enero-abril 1962, p. 177; Forti, "Natura giuridica delle concessioni amministrative", en *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, vol. I, p. 365; Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, vol. II, pp. 187 y ss. "L'atto di autorizzazioni ha cioè la funzione specifica di eliminare un dovere giuridico di non fare, nel senso di apportare una deroga ad un divieto di ordine generale" (Merlo, N., *vid. infra*).

86 *Cf.* Pellise Prats, B. "Licencia administrativa", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Seix, 1974, t. XV, núm. (7), p. 579. El énfasis es nuestro.

87 *Cf.* García Trevijano-Fos, José Antonio, *Los actos administrativos*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 242 y 243.

88 *Cf.* Fiorini, *op. cit.*, p. 1074.

89 *Cf.* Merlo, Nicola, "Sulla distinzione tra autorizzazioni e concessioni amministrative", *Rivista del Diritto Della Navigazione*, Italia 1952, n. 1-2, p. II, p. 93. Además, Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1940, p. 273.

Por otra parte, hay que estar conscientes de que la realidad cotidiana nos presenta un conjunto de actos híbridos que tienden un puente de unión entre ellos.

En efecto, si lo peculiar de la *concesión* es que se establezca una relación permanente entre concedente y concesionario, y lo característico de la *autorización* es que la administración se desentienda de la actuación del administrado (le es indiferente a aquélla; por ejemplo, que el autorizado a cazar cace o no; edifique o no; etcétera ...). Hoy día encontramos muchas actividades para cuyo desarrollo se requieren actos jurídicos *habilitadores*, que, si no son verdaderas concesiones en el sentido *clásico* del término, son *algo más* que autorizaciones negativas, puesto que hay un seguimiento constante por parte de la administración. Ubicados en el terreno de las *prestaciones*, traigamos a colación un conjunto de actividades que, sin haber sido asumidas como *servicio público* por la administración, están intervenidas tan poderosamente por aquélla, que las reglamenta hasta los más mínimos detalles. El ejercicio de la *banca* o de seguros, el del comercio de especialidades (farmacias) y, en fin, la permanente y gradual intervención en sectores antes libres de las injerencias extrañas, reclaman una serie de actos administrativos anteriores que insertan al administrador dentro del ordenamiento concreto. Dichos actos, más que autorizaciones *negativas* clásicas son operaciones *positivas*.<sup>90</sup>

El artículo 5º —en combinación con el 25— de nuestra ley suprema consigna la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y si bien toda la riqueza está supeditada al interés general, sólo mediante ley se puede reservar al sector público recursos o servicios sustanciales (*cf.* artículos 25, pfo. cuarto; 27, pfo. primero, y 28 pfo. cuarto de la Constitución).

En otras palabras, este derecho constitucional de libertad de actividad económica que está en la esfera jurídica del sujeto, independientemente de toda actividad de la autoridad administrativa, no puede llevarse a la práctica indiscriminadamente, sino sólo con respecto a aquellas industrias que no están sujetas a especial autorización.

De tal fundamentación infiérese la *libertad de empresa* y la *iniciativa privada* y, consecuentemente, aunque la administración intervenga considerablemente un sector, *v. gr.* el bancario, el de seguros, los actos *habilitadores* para poder ingresar en ellos como empresarios *no son concesiones* sino *autorizaciones*; lo que sucede es que, en atención a la *importancia* de los actores que se intervienen, la administración *vigila* de cerca las actividades que se realizan con la posibilidad de sancionar a

<sup>90</sup> *Cfr.* García Trevijano-Fos, *op. cit.*, p. 244.



los transgresores de normas que puede llegar incluso a la expulsión del sector.<sup>91</sup>

Algunos se preguntarán por qué se entiende el control y la vigilancia de la administración más allá del acto inicial habilitante, es decir, de la autorización.

En muchas ocasiones no es factible tutelar el interés público sólo a través del acto inicial, sino que es necesario observar la actividad subsecuente. De ahí que surjan relaciones jurídicas entre administración y autorizado de la que tratan derechos y obligaciones por ambas partes.<sup>92</sup>

Por tales razones este tipo de acto se le ha llamado acto *autorización-concesional* porque participa de ambas naturalezas, tipo híbrido que De Valles en 1924 bautizó como *autorización ut facias*. El propio autor considera la autorización como fundamentalmente negativa —*ut ne facias*—; por ello califica a la anterior como *figura* excepcional de autorización.<sup>93</sup>

Después de esta referencia a la autorización, consideramos que en nuestro derecho patrio no está definido con la debida precisión el contenido jurídico de dicha figura.

Con respecto a la nueva ley bancaria,<sup>94</sup> sólo destacamos algunos aspectos:

a) El concepto, *clásico y parcial* de intermediación para la banca comercial y de desarrollo (artículo 2º, pfo. 2º, LIC), además de precisarse las funciones rectoras del Estado (artículo 4º, LIC);

b) La organización y funcionamiento de las instituciones de banca *múltiple* como *sociedades anónimas*, cuyo capital se integrará por *cuatro* tipos de acciones: las de la serie A, que representan al menos 51% del capital y sólo podrán adquirirlas personas físicas o morales mexicanas, el gobierno federal y las sociedades controladoras; las de la serie B, que abarcarán hasta 49% del capital y estarán disponibles para las personas a las que ya se mencionó, así como para empresas mexicanas de seguros y fianzas; las de la serie C y L representativas del 30% de las anteriores y cuyos tenedores podrán ser además de los sujetos ya enunciados, personas físicas y morales extranjeras que no ejerzan funciones de autoridad (artículos 11, 13, 14 y 15 de la LIC);

c) La previsión de fusiones bancarias, previo permiso oficial (artículo 27 de la LIC);

d) La *supervisión y vigilancia* de las leyes bancarias (LIC y LRSPB) corresponderá a la *Comisión Nacional Bancaria* (artículo 7, pfo. final de

91 *Idem*, p. 245.

92 *Idem*, p. 246.

93 *Ibidem*.

94 *Cfr. Diario Oficial*, 18 de julio de 1990.

la LIC) y en ciertos casos también a la *Comisión Nacional de Valores* (artículos 53 y 81 de la LIC);

e) La prohibición de las *operaciones de complacencia y de intermediación irregular* y la limitación a las inversiones de los bancos en instituciones diferentes a ellas (artículo 106 de la LIC);

f) La sujeción a los lineamientos de política monetaria (artículo 48 de la LIC);

g) El *impedimento* a las oficinas de representación de entidades financieras extranjeras para realizar operaciones activas y pasivas en el mercado nacional (artículo 7 de la LIC);

h) La *modificación* sustancial de la naturaleza jurídica del servicio bancario (de concesión a autorización);

i) La *naturaleza* de las instituciones de banca múltiple (de S.N.C. a S.A.) así como su manejo;

j) La implantación de mecanismos y procedimientos de control sobre las instituciones y el desempeño de su actividad que se antojan inconstitucionales.<sup>95</sup>

A dos años de estar vigente la nueva ley bancaria se realiza su primera reforma.

Los ajustes persiguen fundamentalmente dos objetivos. El primero, permitir que los entes financieros obtengan los recursos indispensables para crecer y modernizarse. El segundo, se complementa con el anterior, ya que, con el ingreso del capital extranjero (*acciones de la serie "L"*), la banca mexicana podrá fortalecerse al incorporar los avances tecnológicos, de modo que pueda mejorar y ampliar su red internacional de servicios más allá de los linderos que ha demarcado el TLC para estar en aptitud de competir en los mercados mundiales. De hecho, estas *alianzas* que en la práctica ya se están concretando (me refiero a la asociación entre el grupo *Inverlat* de México [del que forma parte el banco *Comermex*] con el *Bank de Nueva Escocia* [éste opera actualmente en 46 países del orbe] pueden conducir a nuestro sistema bancario hacia una modernidad más rápida y eficaz. Uno de los objetivos que la Secretaría de Hacienda persiguió con dicha *reforma* fue

*asegurar la pulverización accionaria* de los intermediarios financieros [sic], permitir hasta en 30% la participación de inversionistas ex-

<sup>95</sup> Un estudio muy interesante sobre la nueva ley bancaria (LIC) puede verse en Barrera Graf, Jorge, "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito", *Revista de Derecho Privado*, México, UNAM, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1990. Sobre la inconstitucionalidad de dicha ley, véase Roldán Xalpa, José, "Inconstitucionalidad en la Ley de Instituciones de Crédito", *Revista de Derecho Privado*, México, UNAM, año 2, núm. 4, enero-abril de 1991.

tranjeros, promover la bursatilización de sus acciones —especialmente de la Serie A— y elevar el volumen de sus operaciones dentro del mercado bursátil, sin que alguno de los cambios propuestos pueda representar una pérdida del control por parte de los mexicanos.<sup>96</sup>

Los opositores a dicha reforma señalaron que las enmiendas fomentan la canalización de capital extranjero al sector *especulativo* y no al *productivo*, con lo que se excluye la transferencia de tecnología y la compra de insumos a nuestro país por parte de los inversionistas foráneos.

Añaden, además, que la emisión de las acciones “L” y el hecho de que la ley no exija a las controladoras que sean directamente propietarias del 51% de las acciones, permite que dos o tres personas mexicanas o *extranjeras*, que detenten 20% de dichos títulos, puedan dirigir una institución financiera.

También se expresó que con dichos cambios se deposita en manos del sector *privado*, el *desarrollo económico del país* para sujetarlo a los intereses de la banca internacional.<sup>97</sup>

La esperanza de la sociedad mexicana de que con la venta de los bancos mejoraría sustancialmente sus servicios, comienza a suplantarse por el malestar y el desencanto. No es para menos.

A la fecha, el proceso de intermediación de la banca comercial puede sintetizarse en dos palabras: *usura*, en tanto el crédito continúa siendo *escaso*, *oneroso*, *selectivo*, y de *especulación*.

Las enmiendas efectuadas en 1992 a las leyes de Instituciones de Crédito y de Agrupaciones Financieras facilitan la creación de oligopolios en el país.<sup>98</sup>

Dicha aseveración se consolida en el contexto de lo que expresara un funcionario del tercer grupo financiero más grande del país:

La moderna filosofía [*sic*] de la nueva oligarquía financiera se nutre de los siguientes aspectos: la búsqueda de la mayor tasa de beneficio a corto plazo; la disminución rápida de los costos de operación; y el otorgamiento de los créditos a aquellas empresas y actividades que garanticen la rentabilidad de la banca. En otros términos, la intermediación sólo tendrá sentido si asegura la continuidad de la acumulación privada de los grupos que detentan actualmente el control de las instituciones y, por añadidura, de los circuitos financieros y monetarios de la economía.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Cfr. *El Financiero*, 12-05-92, p. 5.

<sup>97</sup> Cfr. *Excelsior*, 27-05-92, p. 41.

<sup>98</sup> Cfr. *Punto* (semanario mexicano), México, año X, núm. 500, 1º de junio de 1992, p. 11.

<sup>99</sup> Cfr. *El Financiero*, 6 de octubre de 1992, p. 8. Véase, en este sentido también la revista *Proceso*, núm. 856, 29 de marzo de 1993, p. 32.

En ese orden de ideas, los propósitos y el espíritu de la nueva Ley Federal de Competencia Económica<sup>100</sup> constituyen también un giro de 180° en la forma en que la administración pública interviene en la economía, lo cual reclama también un *cambio esencial* en la cultura económica de los mexicanos.

Como es obvio suponer, dicha legislación también es coherente con la política económica de privatización, desreglamentación y amplitud de acción de los particulares.

Trátase de reemplazar los controles directos sobre producción, importación y comercio por el reconocimiento del papel autorregulador de la competencia y su protección jurídica por parte del Estado.<sup>101</sup>

Siguiendo el mismo tenor, el *paquete* de iniciativas de reforma del sector financiero mexicano, anunciado en abril de 1993, involucra el cambio *integral* en la estructura de las leyes *Bancaria*, de Seguros, Organizaciones Auxiliares de Crédito y del Mercado de Valores, cuyo objetivo radica en *asegurar* su total *internacionalización*, según lo expresara el secretario de Hacienda en la Cuarta Convención del Mercado de Valores.<sup>102</sup>

El nuevo marco jurídico propuesto, que muy pronto discutirá el Congreso de la Unión, evitará —según el subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz— que el gobierno mexicano continúe con la *socialización de las pérdidas* en las que han incurrido los *intermediarios* debido a decisiones inapropiadas.

En suma, los funcionarios de Hacienda externaron que los cambios legales buscarán promover una mayor competencia del sector financiero mexicano, fomentar el crecimiento del mercado, atraer mayor inversión extranjera y permitir que más empresas se financien en el mercado de capitales.<sup>103</sup>

Es indudable, pues, que el proceso de privatización de empresas paraestatales ha resultado *acaparador de capital y promotor de oligopolios*, lo cual contradice lo expresado —en todos los foros y de todas las formas— por la administración salinista.

En el sector telefónico, por ejemplo, hay un *monopolio*; en los sectores televisivo, minero, acerero y del transporte aéreo *se refuerza* a los grupos que ya de por sí controlan el mercado interno.

En México, la constitución de sociedades por acciones, el desarrollo de la banca y el mercado de valores, devienen *elementos claves* de la

100 *Diario Oficial*, 24-XII-92.

101 *Cfr. El Financiero*, 11 de marzo de 1993.

102 *Cfr. El Financiero*, 21-04-93.

103 *Ibidem*.

evolución de los grupos de capital financiero. A través de ofertas públicas de acciones, obligaciones y demás instrumentos de inversión, los monopolios industriales, comerciales y de servicios, conquistan recursos dinerarios de un gran número de inversionistas disgregados que representan capital adicional para sus empresas (sus negocios), todo ello sin el riesgo de perder el control de la misma.

En virtud de dicho artilugio se da lugar a un proceso de socialización del capital y, simultáneamente, las sociedades captan fondos que mantienen y reproducen bajo control único. Esta operación de carácter financiero ha originado una nueva *aristocracia*. Posiblemente una de las muestras más representativas de esta transformación financiera, *concentradora de riqueza* y del nacimiento de un nuevo poder económico en México, lo sea el Grupo *Inbursa* y el Grupo Industrial *Carso*, donde los grandes propietarios individuales que controlan capitales peregrinos y la decisión mayoritaria de los votos está liderada por Carlos Slim.

“Es a través de estos grupos que controla a cuenta de terceros el resto del capital y le permite a la vez, la inversión y asociación con el capital extranjero”.<sup>104</sup>

Lo más grave del asunto es que estos grupos están incursionando en puestos de dirección política, apoyados por los mismos empresarios.

Ahora, ya resulta común encontrarse empresarios gobernadores o alcaldes, por lo que no es difícil pensar que de un momento a otro el *poder económico* y el *político* se radique en una sola persona. De esta manera, ya no se tendrá que negociar nada con dichos grupúsculos, pues esos pocos serán quienes regulen todas las actividades.

Por otro lado, las empresas que han sido vendidas al sector social son las menos en número, en valor, en ventas y activos. En cualquier nación o rincón del orbe, la *concentración del capital posterga*, pese a los discursos, *la democracia real*. A ese paso nos llevan a la modernidad.<sup>105</sup>

Ojalá que la eventual apertura de nuevos bancos privados, así como la participación de bancos extranjeros, sea clima favorable para un cambio radical del esquema hasta hoy reinante. Una banca que de verdad secunde el desarrollo económico de nuestra nación no debe seguir cimentada en esquemas de prerrogativas, en sistemas de agio que sangran la actividad productiva en aras del rentismo.

Si los nuevos bancos repiten de esquema vigente, no tiene caso incrementar el número de instituciones, pues no se estará ampliando la

104 Cfr. *Excélsior*, tercera parte de la sección A, 20-04-93, p. 2-I.

105 Cfr. Rojas Cruz, Manuel, “De monopolios públicos a oligopolios privados”, *Jueves de Excélsior*, México, año 71, núm. 3673, 10 de diciembre de 1992, p. 9. Realce nuestro.

competencia, sino concediendo nuevas canonjías a una casta que debiera estar en extinción.

Ojalá que la apertura del sistema bancario mexicano a la verdadera competencia sea la fórmula acertada para derribar privilegios que sólo inhiben el progreso económico, sino que representan un gran agravio para la mayoría de nuestros compatriotas.<sup>106</sup>

106 *Vid. Proceso*, núm. 856, p. 33.