



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA
AREA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

EL DISCURSO POLITICO-JURIDICO DE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

TESIS

Para obtener el título de
Licenciatura en Ciencia Política
Presentada por
Héctor Hugo Sánchez Cruz

Asesora:
Dra. María de las Mercedes de Vega Armijo

México, 1999

EL DISCURSO POLÍTICO-JURÍDICO DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Introducción

9

1.	El Estado.....	10
2.	El Estado mexicano.....	11
3.	El análisis del discurso político-jurídico.....	13

Capítulo 1

La nacionalización de la banca. Bases jurídicas

15

	Introducción.....	15
1.	Génesis del Artículo 27.....	16
2.	El Artículo 27.....	17
3.	Análisis del Artículo 27.....	18
3.1.	El régimen jurídico del primer párrafo.....	18
3.2.	El régimen jurídico del segundo párrafo.....	19
3.3.	El régimen jurídico del tercer párrafo.....	20
3.4.	El régimen jurídico de la propiedad de los extranjeros.....	21
4.	Reformas al Artículo 27.....	21
5.	El Artículo 28.....	23
5.1.	Análisis del Artículo 28.....	23
6.	Los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.....	25
6.1.	Decreto de nacionalización de la banca.....	25
6.2.	Decreto que establece el control generalizado de cambios.....	26

Capítulo 2

El discurso político de la nacionalización bancaria

29

	Introducción.....	29
1.	Crisis económica y modelo de acumulación.....	30
1.1.	La concentración del ingreso.....	30
1.2.	El desequilibrio externo.....	31
1.3.	El déficit fiscal.....	32
2.	La crisis de 1982.....	32
3.	La disputa por la nación.....	33
3.1.	Dos proyectos de nación.....	34
3.1.1.	El neoliberalismo.....	34
3.1.2.	El nacionalismo.....	35
3.2.	La nacionalización de la banca y las élites del poder.....	35

4.	El análisis del VI informe de gobierno.....	36
4.1.	La argumentación en el VI informe de gobierno.....	37
4.2.	Análisis sintagmático del VI informe de gobierno.....	38
4.2.1.	Reconocimiento de argumentos.....	38
4.2.2.	Explicitación de la gramática de argumentos.....	41
4.2.3.	Identificación de las estrategias discursivas.....	43
5.	Respuestas al VI informe de gobierno.....	44
5.1.	El discurso político del Partido Socialista Unificado de México.....	44
5.2.	El discurso político del Consejo Coordinador Empresarial..	46
5.3.	El discurso político de los movimientos sociales.....	47
5.4.	El discurso político de la opinión pública.....	48

Capítulo 3
El discurso político-jurídico de la
nacionalización de la banca
49

	Introducción.....	49
1.	El contexto de la fase de la vida constitucional.....	50
1.1.	Las reformas legales.....	50
1.2.	La política financiera.....	51
1.3.	Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.....	51
2.	El debate alrededor de la nacionalización de la banca.....	52
3.	Iniciativa para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales.....	55
3.1.	Iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México.....	55
3.2.	Dictamen de los artículos 28, 73 y 123 constitucionales....	56
3.3.	Debate sobre las modificaciones a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales.....	56
4.	Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México.....	60
4.1.	Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México.....	60
4.2.	Debate de la iniciativa para adicionar la Ley Orgánica del Banco de México.....	61
5.	Iniciativa presidencial para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.....	64
5.1.	Mensaje a la nación.....	64
5.2.	Iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, y 73 constitucionales.....	65
5.3.	Iniciativa del Partido Socialista Unificado de México para reformar las artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73 y 74 constitucionales.....	66
5.4.	Dictamen de la iniciativa presidencial sobre los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.....	69

5.5.	Debate sobre las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.....	70
5.6.	Dictamen de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.....	74
5.7.	Debate sobre la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.....	75

Conclusiones

79

Bibliografía-Hemerografía

83

Introducción

1. El Estado.
2. El Estado mexicano.
3. El análisis del discurso político-jurídico.

El 1° de septiembre de 1982, la nacionalización de la banca dejó sorprendidos a la mayoría de los actores políticos mexicanos, así como a la sociedad en general. El presidente José López Portillo con un acto discrecional, propio del sistema político mexicano, puso en evidencia una lucha política al interior del Estado que hoy parece ha llegado a su fin (dentro del Estado). También hoy, parece ser que la élite política mexicana más vinculada ideológicamente a los centros financieros internacionales y a la clase política norteamericana ha impuesto su visión de México.

Terminado el proceso de privatización del sistema bancario nacionalizado, nos proponemos en esta tesis hacer un estudio del discurso político-jurídico de la nacionalización de la banca. Este trabajo parte de una definición del Estado en general y de una aproximación a la definición del Estado mexicano en particular, mismas que haremos en esta introducción. También en esta parte hablaremos de la metodología utilizada.

Para realizar el estudio del discurso político-jurídico de la nacionalización bancaria, en el capítulo primero haremos una reconstrucción de la génesis del Artículo 27 constitucional, base jurídica de todo el sistema de propiedad en México; también abordaremos en esta parte el Artículo 28 constitucional, fundamento de los monopolios del Estado y complemento del Artículo 27. Concluiremos esta parte con los decretos de expropiación de la banca privada y el control generalizado de cambios. Con estos tres elementos complementaremos el cuerpo documental jurídico, en que se fundamenta la

nacionalización de la banca. Por otra parte, este cuerpo documental es uno de los elementos que construyen lo político-jurídico.

En el capítulo segundo nos abocaremos al discurso político, para ello contextualizaremos el discurso político con el análisis de la crisis económica y los proyectos de país que se disputaban al interior del Estado. Continuaremos con el discurso político de la nacionalización bancaria de los diferentes actores políticos, realizando en ellos el reconocimiento de argumentos y el análisis de la gramática de argumentos. Terminaremos este capítulo con un cuadro de compatibilidad-incompatibilidad de los actores políticos alrededor de la expropiación de la banca. Con estos elementos tendremos construidos los fundamentos de lo político-jurídico, de tal forma podremos realizar el análisis político-jurídico de la nacionalización de la banca.

Finalmente, en el capítulo tercero abordaremos propiamente el discurso político-jurídico de la nacionalización de la banca, a partir del sexto informe de gobierno del presidente López Portillo, continuaremos con el debate parlamentario posterior a la nacionalización, las primeras reformas a la Constitución, el cambio de poderes con el mensaje a la nación del nuevo presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y las nuevas reformas a la Carta Magna. Cabe señalar que en este último capítulo se utilizaron como fuentes el **Diario Oficial de la Federación** y el **Diario de Debates de la Cámara de Diputados**, ambos, elementos documentales típicos del discurso político-jurídico.

1. El Estado.

Hacer conceptos de categorías sociales siempre es un problema difícil porque se refieren a hechos en constante cambio. Las categorías sociales no son substancias inmutables o transhistóricas; considerarlas así podría conducirnos a una definición esencialista ajena a toda realidad histórica. Para definir el concepto de Estado, seguiremos a Gilberto Giménez.¹

En primer término, Giménez nos señala que para definir al Estado se deben evitar las definiciones reduccionistas del marxismo y la concepción pura del derecho. Es importante revalorizar, por una parte, las dimensiones política y político-jurídica del Estado, y por otra reivindicar la consistencia propia y la eficacia específica de lo jurídico-constitucional.

En este sentido, dentro del Estado y la sociedad en general, el derecho constituye una mediación específica y un terreno de confrontación de clases, y no un simple instrumento ideológico al servicio de la clase dominante.

La idea anterior nos conduce a una primera aproximación de la definición de Estado. Una premisa fundamental es la dicotomía que existe entre Estado y sociedad civil, la cual no es objetivamente discernible en la realidad, y menos en el sentido burgués de una esfera estatal separada de la esfera civil. Se trata de una dicotomía metodológica y analítica indispensable para la representación científica de la forma Estado.

Si bien analítica, la distinción entre Estado y sociedad civil no es arbitraria o puramente nominal, sino que -nos dice Giménez- reposa en un fundamento objetivo:

...la aparición histórica de sociedades dotadas de un aparato político especializado y autónomo en relación con otras instituciones sociales como religión o parentesco.

De hecho..., una separación relativa entre el Estado y las relaciones sociales de producción y reproducción marca al capitalismo y a la división social del trabajo que le corresponde. Esta separación constituye, no sólo el fundamento del Estado capitalista, sino también y sobre todo de su materialidad propia de aparato "especial". Esta separación, que es el presupuesto de la presencia particular de este Estado en las relaciones de producción, constituye también el fundamento de la autonomía relativa del Estado y de lo político en sentido moderno.²

Para acercarnos aun más a una definición de

Estado nos es de utilidad una segunda dicotomía: el Estado es simultánea e indisolublemente poder y aparato o, en términos de Max Weber, violencia legítima y administración.

El Estado, en cuanto poder, es una combinación de dominación, autoridad y dirección detentadas por un bloque en el poder, en vista a la organización interna y de la defensa exterior de un espacio político determinado. Se trata, por lo tanto, de una forma de poder político detectable únicamente en la escala propia de los espacios políticos.

Con relación al aspecto de capacidad, el poder estatal se define esencialmente por el monopolio y la supremacía en la disposición de los medios de coacción física, que constituye siempre la última razón del Estado, en cuanto garante de las relaciones sociales de producción, aun en los casos en que funcione bajo una modalidad preponderantemente hegemónica.

Bajo el aspecto de ejercicio, el poder del Estado se confunde con un conjunto de tecnologías y estrategias de naturaleza históricamente variable, según los diferentes modos de producción y los tipos de Estado correspondientes. Caracterizado así, el poder del Estado no es totalmente autónomo ni autógeno, sino que representa la expresión terminal de las complejas relaciones de dominación y hegemonía que tienen por base y fundamento la estructura de clases de una determinada formación social. Es necesario distinguir entonces, aunque sin disociarlos, el poder de Estado y del poder de clase. Este último constituye la base del primero y por eso existe una complicidad estructural entre ambos, pero como señala Gilberto Giménez:

El Estado no puede confundirse con los órganos particulares de expresión de la clase dominante (como los partidos, los sindicatos patronales, la prensa semioficial, etcétera), porque en tal caso no podría desempeñar su papel específico, que requiere la colaboración de las clases no dominantes y exige, por eso mismo una estructura y una ideología particulares. De aquí deriva la relativa autonomía del poder del Estado con respecto a las clases dominantes.³

Una primera conclusión que podemos obtener de lo anterior es que el poder de Estado no es una expresión directa de las clases dominantes, sino de la correlación de fuerzas entre las clases sociales dentro de una determinada formación social. Entendido así,

¹ Giménez, 1989, pp. 41-56

² Giménez, 1989, pp.42 y 43.

³ Giménez, 1989, pp. 46 y 47.

el Estado es una entidad relacional: la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase.

Por otra parte, descartar la concepción del Estado como un instrumento de las clases dominantes no equivale a negar su naturaleza de clase; significa que la naturaleza clasista del Estado debe buscarse en otra parte, por ejemplo, en su función garantizadora y sancionadora de las instituciones y relaciones que constituyen la condición estructural para el predominio de las clases dominantes.

Considerando lo anterior, el Estado tiene una expresión automatizada, activa y eficaz, lo que significa que tiene vida propia y es fuente de poderes nuevos y específicos, que no resultan simplemente de la cesión de poderes previos hasta entonces dispersos en el cuerpo social. Por tal razón, el Estado es también un objetivo de la lucha política y no sólo un lugar de regulación de los conflictos de clase.

Por otra parte, el Estado es la proyección institucional activa de la lucha de clases. En este sentido, los aparatos del Estado son la armadura institucional de una sociedad concreta en una fase determinada de la división social del trabajo. Una parte considerable de ese cuerpo institucional tiene un carácter estatal y constituye al mismo tiempo la base material y el dispositivo esencial del poder del Estado.

De todo lo anterior, podemos concluir que una representación teórica del Estado sería una unidad de poder y aparato contrapuesta a la sociedad civil, pero a la vez articulada con ella y determinada por ella. Desde este punto de vista y de acuerdo con Gilberto Giménez, podemos decir que:

El Estado no es más que la proyección institucional activa, operante y relativamente autónoma de las relaciones sociales existentes en una sociedad de clases. El Estado así concebido funciona como reproductor de las relaciones sociales que lo fundamentan, mediante mecanismos de poder (especificados en última instancia por la capacidad coactiva) que garantizan, apuntalan y tutelan dichas relaciones.⁴

⁴ Giménez, 1989, p.55

2. El Estado mexicano.

De la misma forma en que definimos al Estado en general, podemos definir al Estado mexicano posrevolucionario. En este sentido, el Estado mexicano es un cuerpo histórico que se transforma.

Pretendemos no caer en visiones reduccionistas del Estado mexicano, como aquellas que lo definen simplemente como un Estado populista o bonapartista. De la misma forma que el Estado en general, el Estado mexicano del siglo XX es un organismo social que nace, y se desarrolla, cabe decir, un ente histórico, que responde a las necesidades del tiempo y que, sobre esta base, está en continua transformación.

En el desarrollo del Estado mexicano del siglo XX, lo más evidente es la relación íntima e indisoluble entre el Estado y la Revolución de 1910-1917. El Estado mexicano siempre ha encontrado en la Revolución su justificación última y la fuente permanente de su legitimación social.

No se puede caracterizar seriamente al Estado mexicano si se prescinde de la Revolución. El orden constitucional en el que se funda su estructura jurídica fue obra de revolucionarios y su base social, que acabó condensándose en una vasta y compleja alianza de clases, es un legado de la Revolución. Sin embargo, no siempre se tuvieron ideas claras y precisas sobre la Revolución; tampoco ha habido consenso en el modo de juzgar o definir aquel evento histórico. Aunque debería aceptarse que una definición correcta del Estado depende de un punto de vista claro de la Revolución, ello no ha sido impedimento para reconocer el vínculo de carácter causal, entre la Revolución y el Estado mexicano.

Arnaldo Córdova explica en el libro **Historia, ¿para qué?** parte de este proceso:

El Estado de la Revolución mexicana necesitó más de veinte años, luego de que culminó la lucha armada, para acabar de constituirse en una auténtica potencia social soberana, en el representante real de la sociedad, y en cada etapa que lo acercaba a ese objetivo decisivo, las masas trabajadoras volvieron a protagonizar hechos heroicos, a entablar batallas gloriosas, siempre a favor del Estado, encarnación tangible de su voluntad de creer. Ahora bien, tan cierto es que el mito hace la historia, como que la historia hace al mito, lo que en nuestra época equivale a decir que si bien el Estado se construyó sobre la acción y la

conciencia militante del pueblo trabajador, el mismo Estado, en la medida en que fue edificando su poder soberano, estuvo cada vez más en condiciones de modelar y dar un rumbo preciso al mito popular, en todo momento, como componente esencial de su desarrollo y de su identidad como potencia autónoma.⁵

La historia política de nuestro país nos enseña el modo particular en el que fue construido el Estado moderno, a través de la conquista del consenso popular, como Estado soberano y autónomo, lo que constituye una auténtica ley del desarrollo político de todos los pueblos del mundo moderno y de ninguna manera la formación de un poder fuera del tiempo o de la historia. En este sentido, y de acuerdo con su desarrollo, la particularidad del Estado mexicano consiste en que ha logrado colocarse, por así decirlo, por encima de las clases. Esto equivale a decir que su particularidad consiste en ser un verdadero Estado, lo cual no es ninguna particularidad en absoluto, sino una ley general del desarrollo del capitalismo. De acuerdo con Arnaldo Córdova:

...que el Estado se coloque por encima de las diferentes fracciones de la clase dominante y de todas las clases sociales, porque sólo así puede dirigir las a todas y sólo así puede ejercer su dominio sobre el conjunto de la sociedad, no autoriza en modo alguno a afirmar que el Estado sea "neutral" frente a las clases sociales mismas ("ni burgués ni proletario")...todo Estado es un Estado de clases por muy grande que sea su autonomía con respecto a los grupos sociales. Por lo demás, la autonomía del Estado...es un instrumento político que le permite (al Estado) unificar a la clase dominante bajo su mando y darse la representatividad que lo legitime ante la sociedad. Esto es así aquí y en cualquier parte del mundo.⁶

En otra vertiente, la Revolución Mexicana fue un movimiento social cuya finalidad consistió en términos generales, en abolir el régimen de privilegio que la dictadura porfirista implantó y sostuvo a lo largo de más de treinta años (1876-1911). No fue una revolución anticapitalista, como se suele sostener, sino una revolución que se planteaba la reforma de las instituciones políticas y del régimen de propiedad, para hacer viable el desarrollo de un capitalismo libre de privilegios e independiente en lo político y en lo económico.

Daniel Cosío Villegas, uno de los más lúcidos

⁵ Córdova, 1980, p.141.

⁶ Córdova, 1989, p.52.

analistas de la política mexicana definió al Estado mexicano como un cuerpo político y administrativo sumamente autoritario, al cual sostenían dos fuertes pilares: el partido del Estado y el presidente de la República, al que llamó "monarca sexenal".

La institucionalización de la figura presidencial durante el mandato de Lázaro Cárdenas convirtió a la presidencia en una verdadera institución, que pudo prescindir del caudillo. A partir del cardenismo, la figura presidencial se convirtió en el actor central y dinámico del Estado mexicano.

En este sentido, el presidencialismo es la concepción política dominante en México. Desde sus orígenes en la Revolución, el presidencialismo se postuló como la única forma de organización del poder político que haría posible la realización de los ideales revolucionarios. Cabe señalar que el gobierno parlamentario y la democratización de nuestras estructuras políticas y sociales fueron sistemáticamente desprestigiadas por ser ajenas a nuestra realidad nacional. La concepción presidencialista del Estado y del gobierno no sólo es dominante en el sentido en que determina y define el modo de hacer política y como justificación de los grupos que detentan el poder, sino también en el sentido en que influye y muchas veces constituye el contenido de otras posiciones políticas adversas o en oposición a los grupos gobernantes.

Para concluir esta parte, señalaremos algunas de las características que Córdova atribuye al Estado presidencialista en México:

El Estado de la Revolución Mexicana se caracteriza, entre otros de sus rasgos peculiares, por una extraordinaria, permanente y progresiva concentración de las facultades constitucionales en la institución presidencial. Con mucho, se trata del elemento más importante, el que domina a todos los demás y el que define, en su esencia y en su funcionamiento, al actual Estado mexicano.

La República presidencial mexicana es un Estado federal, pero la ilimitada concentración de poderes en el Ejecutivo de la Unión ha acabado por desvirtuar y pervertir el proyecto federal. El Estado mexicano se estructura de acuerdo con el principio de la división de poderes, pero el presidencialismo ha logrado desde su cuna el equilibrio y la autonomía de los poderes, de manera que todos ellos aparecen irremediablemente sometidos al Ejecutivo.

...por añadidura,...el Ejecutivo en México es un poder unipersonal, el Artículo 80 de nuestra Carta Magna establece, en efecto que: "Se deposita el

ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.

Ello hace que dicha concentración de poderes se dé como concentración de poderes en una sola persona.

El diseño de la República presidencial está ya perfectamente labrado en sus rasgos más importantes en la Constitución de 1917. En su artículo 89 define y enumera las facultades que podríamos llamar ordinarias de la Presidencia; no se cuenta en ellas ninguna facultad de excepción o extraordinaria de carácter permanente. Ese artículo, como es sabido, se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos, especialmente en su artículo segundo. Aun tratándose sólo de facultades ordinarias, el artículo 89 constitucional instituye ya lo que podemos llamar una Presidencia fuerte, sobre todo porque nuestra Constitución prevé muy pocos o muy limitados controles de parte de los otros poderes sobre el Ejecutivo.⁷

La visión presidencialista del Estado en México, hace al ejecutivo el centro de la política; de esta manera, las reformas constitucionales parecen verse como el resultado de la voluntad presidencial. Sin embargo, el Estado y el derecho son un lugar de mediación y confrontación política. En este sentido, las reformas a la Carta Magna efectuadas entre septiembre y diciembre de 1982 son el resultado de la lucha política por imponer una forma de desarrollo para el país, donde, efectivamente, el poder presidencial juega un papel determinante.

3. El análisis del discurso político-jurídico.

El trabajo que presentamos a continuación está fundamentado en la metodología propuesta por Gilberto Giménez en su libro **Poder, estado y discurso...** De manera breve, podemos definir el discurso político-jurídico como todo discurso que reúne simultáneamente las condiciones propias del discurso político y las del discurso jurídico. Podemos definir el discurso político-jurídico de manera más precisa como los discursos producidos dentro de la escena política que se refieren, de manera general, a la estructura y a la organización jurídica fundamental del poder del Estado, en palabras de Giménez:

El discurso político-jurídico por definición es el

⁷ Córdova, 1990, pp. 543-544.

discurso constitucional. Éste representa, en efecto, el arquetipo del discurso del poder dominante estatalmente entronizado, y su contenido expresa la juridificación actual de las relaciones políticas de dominación.⁸

El método de análisis propuesto por Giménez es un conjunto de fases llamadas ciclo constitucional, y que nosotros hemos tratado de reproducir en este trabajo, particularmente en el capítulo tres. Giménez señala cuatro fases de la elaboración del discurso político-jurídico: 1) preconstituyente; 2) constituyente; 3) codificación constitucional; y 4) vida constitucional.

Por las características de nuestro trabajo, nos abocamos a las fases tres y cuatro, donde se contextualizan y analizan los documentos formales de la nacionalización bancaria, y se comentan las sucesivas interpretaciones del texto constitucional, así como las modificaciones realizadas a la Carta Magna durante los meses de septiembre a diciembre de 1982.

En este trabajo analizamos la fase preconstituyente en el capítulo primero, donde se determinan los marcos jurídicos de la escena política del discurso de la nacionalización bancaria.

El capítulo segundo es el equivalente de la fase constituyente, cuando se hace un seguimiento y análisis de los discursos políticos que integran los antecedentes inmediatos de una determinada codificación constitucional. En este capítulo se reconstruye la coyuntura político-económica que determina el discurso de la nacionalización bancaria y al mismo tiempo se inscribe en él. Cabe señalar que en nuestro trabajo estas fases del ciclo constitucional no se dan de manera sucesiva, es decir, que ocurren al mismo tiempo y sólo se hace la diferenciación por razones analíticas.

En el capítulo segundo analizaremos la dimensión formal del discurso, en el plano argumentativo, como producto y síntoma de las condiciones extratextuales de la nacionalización bancaria. El análisis formal del discurso de la nacionalización de la banca lo realizamos a partir de una selección documental homogénea que se refiere a la expropiación bancaria. Esto es, los discursos realizados por partidos políticos, grupos empresariales, movimientos sociales y opinión pública. La selección obedece a la forma que asumen las tácticas y las estrategias de poder en el plano ideológico-discursivo.

⁸ Giménez, 1989, pp. 155-156.

Abordaremos la argumentación del discurso político de la nacionalización bancaria como la manifestación discursiva de una lógica espontánea de naturaleza ideológica y social, cuyas leyes y modos de funcionamiento se intenta definir. El análisis lo realizaremos en el plano sintagmático, tratando de reconstruir analíticamente el proceso de esquematización de la realidad, a partir de tres elementos: el reconocimiento de argumentos, la explicitación de la gramática de argumentos y las estrategias discursivas.

El reconocimiento de argumentos consiste en inventariar en forma abreviada y según el orden en que aparecen en el texto, las series de argumentos en función de sus objetos discursivos, que son los grandes tópicos, como en nuestro caso, la crisis mundial, la nacionalización de la banca, la soberanía, etcétera.

La explicitación de la gramática de argumentos es el procedimiento para seleccionar los argumentos-pivote del discurso de la nacionalización de la banca. De esta forma, obtendremos una cartografía de

las principales operaciones lógicas realizadas en el discurso político.

Finalmente, en el capítulo tercero abordaremos propiamente el discurso político-jurídico, que se manifiesta en las discusiones ideológicas realizadas en la Cámara de Diputados. Este capítulo es una reconstrucción de los diferentes debates alrededor de las codificaciones constitucionales efectuadas entre septiembre y diciembre de 1982. Se inicia con el VI informe de gobierno; enseguida pasamos al debate en torno a los decretos expropiatorio y de control de cambios; seguimos con las primeras propuestas de modificación constitucional, debate y reformas; terminaremos con el cambio de poderes y las propuestas de modificación a la Carta Magna, debate y reformas, o mejor dicho, de contrarreformas a la expropiación bancaria. Las modificaciones constitucionales que veremos enseguida constituyen un espejo del sistema político del poder presidencial y de la correlación de fuerzas tras de él.

Capítulo 1

La nacionalización de la banca. Bases jurídicas.

Introducción. 1. Génesis del Artículo 27. 2. El Artículo 27. 3. Análisis del Artículo 27. 3.1. El régimen jurídico del primer párrafo. 3.2. El régimen jurídico del segundo párrafo. 3.3. El régimen jurídico del tercer párrafo. 3.4. El régimen jurídico de la propiedad de los extranjeros. 4. Reformas al Artículo 27. 5. El Artículo 28. 5.1. Análisis del Artículo 28. 6. Los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios. 6.1. Decreto de nacionalización de la banca. 6.2. Decreto que establece el control generalizado de cambios.

Introducción.

En el primer capítulo de este trabajo me he propuesto apuntar las bases constitucionales que sustentan la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios del 1º de septiembre de 1982. Para conseguir lo anterior, haré una breve historia del Artículo 27 constitucional, base de todo el sistema de propiedad existente en México, y del sistema de economía mixta. Continuaré con la exposición de los principales párrafos originales de este Artículo y el análisis de su contenido; más adelante revisaré las reformas que éste ha sufrido hasta 1983. Después analizaré el contenido del Artículo 28, así como con los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.

A partir de 1917, la intervención del Estado en la economía suele presentarse como uno de los puntos de fricción y de debate más intensos entre la sociedad civil y el Estado. En el debate se cuestiona la legitimidad del Estado para realizar actividades de explotación, producción y distribución de bienes y servicios, y se crítica el fundamento de sus bases constitucionales. Como resultado se creó un Estado que participa activamente en la economía, tutor de los derechos de las mayorías y el interés de la economía pública, estructurando un sistema que se anticipó, en ciertos aspectos, a los postulados del discurso keynesiano para atenuar las erosiones sociales de la crisis capitalista de los años veinte de este siglo. Disposiciones como los de los artículos 27, 28 y 123

constitucionales, que regulan la propiedad, prohíben los monopolios y fundamentan las relaciones entre el capital y el trabajo, entre otras, han formulado un aparato jurídico regulador de la intervención del Estado en la economía y del arbitraje en los conflictos sociales. Puede afirmarse que los derechos sociales, el nuevo concepto de propiedad en atención al interés público, el dominio sobre aguas y subsuelo, y la facultad económico-coactiva del Estado, entre otras cuestiones, fincaron el modelo económico y social del México posrevolucionario.¹

El análisis jurídico realizado por Jorge Carpizo, Arnaldo Córdova y Diego Valadés sobre el papel interventor del Estado en el desarrollo económico es pobre y se inclina más por resaltar las reformas sociales. Sin embargo, la intervención del Estado en la economía está fundamentada desde 1917 en los artículos 27 y 28 constitucionales, mismos que como ya lo indiqué analizaré enseguida. Cabe señalar que la Constitución de 1917 no tuvo un capítulo económico propiamente dicho, sino hasta 1983, cuando los nuevos artículos 25 y 26 (reformados) se sumaron al 27 y al 28, para formar un capítulo económico claro y específico. Expresión jurídica resultante del movimiento armado que dio inicio en 1910, la Constitución de 1917 proclamó un nuevo derecho para responder a las demandas sociales y estableció un nuevo papel del Estado en el proceso económico. Para comprender mejor la intervención del Estado en el desarrollo económico, recordemos cómo se formuló el artículo 27.

¹ Ruíz Dueñas, 1988, p.477.

1. Génesis del Artículo 27.

Una vez derrotados los ejércitos de Francisco Villa y de Emiliano Zapata, el general Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente que reformaría la Constitución de 1857, afirmando en su mensaje a la asamblea lo siguiente:

En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que se iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida, que dichas reformas se reducirían a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura".²

A pesar de la resistencia de Carranza, los aires reformistas adquirieron fuerza entre los constitucionalistas, destacando jóvenes como Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Esteban B. Calderon, Amado Aguirre, José Alvarez, Nicolás Carlos Gracidas, quienes lucharon por plasmar en el derecho las reformas sociales.

El Artículo 27 fue el último en aprobarse durante el Congreso Constituyente, y su elaboración pasó por un proceso de cuatro etapas. La primera se encuentra en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, que prometían una revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, bosques y demás recursos naturales del país.

La segunda etapa consistió en la formulación del primer proyecto del Artículo 27, obra de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, que eran miembros de la Sección Social de la Secretaría de Instrucción Pública, a cargo de Félix F. Palavicini. El proyecto decía:

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se

encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.³

Este fue el proyecto del Artículo 27 presentado por Carranza a consideración del Congreso Constituyente y fue complementado verbalmente en los siguientes términos:

Se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no será fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.⁴

Como podemos apreciar, ni el texto escrito ni el oral hicieron referencia a la propiedad del subsuelo y a sus depósitos minerales, y con excepción de los requisitos impuestos a los extranjeros para adquirir bienes raíces, comparado con el Artículo 27 de la Constitución de 1857, sólo hacía innovaciones de interés secundario, de tal forma que la fracción reformista del constituyente, encabezada por Francisco J. Mújica, quedó insatisfecha.

La insatisfacción de la bancada reformista presionó para atacar los vacíos del Artículo 27. Esta situación nos lleva a la tercera etapa, encabezada por Pastor Rouaix, ministro de Fomento y diputado por Tehuacán, Puebla, quien ofreció integrar una comisión voluntaria o núcleo fundador que elaborara una iniciativa "capaz de llenar un vacío desolador". Así, más de cuarenta diputados y otras personas que no lo eran colaboraron en la realización de la iniciativa del Artículo 27, la cual fue entregada el 25 de enero de 1917 a la Comisión de Constitución presidida por Francisco J. Mújica precedida de una exposición de motivos que fue obra exclusiva de Andrés Molina Enríquez.

La cuarta y última etapa de elaboración del Artículo 27 desarrollada entre el 29 y el 31 de enero comprende tres momentos: 1) el dictamen rendido a la asamblea por Francisco J. Mújica sobre la iniciativa de Pastor Rouaix y su grupo; 2) el debate que se llevó a cabo en la sesión permanente del Congreso; y 3) la

² Venustiano Carranza en Tena Ramírez, 1957, p.748.

³ Rouaix, Pastor. 1922, p.145.

⁴ Venustiano Carranza en Tena Ramírez, 1957, p.757.

aprobación final del Artículo por unanimidad de los 150 votos de los diputados que asistieron a la sesión.⁵

A continuación presentamos algunas de las partes más sobresalientes de la exposición de motivos y la iniciativa del artículo 27 presentada por Pastor Rouaix:

...es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto... como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias... Es preciso abordar todos los problemas sociales de la nación, con la misma entereza y con la misma resolución con que han sido resueltos los problemas militares interiores y los problemas políticos internacionales... Nuestra proposición... anuda nuestra legislación futura con la colonial; por virtud de existir... el derecho de propiedad absoluta del rey... ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas... y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo... en la época colonial... y que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido... permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.⁶

Además:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... la cual no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras... aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales... El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten a la Secretaría de Relaciones Exteriores que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos de ellos a las leyes y autoridades de la nación.

X. La nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, cualquiera que sea

su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y substancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por las sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes.⁷

Los párrafos anteriores de la iniciativa pasaron intactos al texto final del Artículo 27; únicamente la fracción I sufrió alteraciones en la última redacción, es decir, después del debate. En el siguiente apartado citamos las partes más importantes del Artículo 27 constitucional que regulan la propiedad y además son el fundamento para las reformas que analizamos a lo largo de este trabajo.

2. El Artículo 27.

Como ya mencionamos, el Artículo 27 fue el último en aprobarse en el debate del Constituyente; a continuación transcribimos parte del texto original aprobado el 31 de enero de 1917 por unanimidad de los 150 diputados que asistieron a dicha sesión.

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su

⁵Ulloa, 1983, pp. 144-156.

⁶Diario de Debates del Congreso, 1917, pp. 1224-1225.

⁷Diario de Debates del Congreso, 1917, pp. 1226-1228.

población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".⁸

Los párrafos anteriores son el fundamento del régimen de propiedad existente en nuestro país, así como de su estructura social. En el apartado siguiente analizaremos el contenido de estos tres primeros párrafos.

3. Análisis del Artículo 27.

3.1. El régimen jurídico del primer párrafo.

Transcritas algunas partes del texto original del Artículo 27, analicemos su contenido siguiendo las tesis de algunos autores como Andrés Molina Enríquez, Arnaldo Córdova, Felipe Tena Ramírez y Jorge Madrazo.

Profundo conocedor de la historia agraria de nuestro país, Andrés Molina Enríquez, consideró que la verdadera reforma trascendental de la Constitución consistió en fijar el principio de que los derechos de la nación son antes y están por encima de todos los

derechos privados. El Artículo 27 -señala Molina Enríquez- no quiso imponer determinado sistema de propiedad, ni cambió de manera alguna el sistema establecido desde la época colonial; en realidad, lo restauró, con la salvedad de que asienta una vinculación directa entre el rey de España y la nación, su legítima sucesora, y que el interés de ésta se califica, de inmediato, como un interés social. La Constitución de 1857 fue considerada por Molina Enríquez como un agente negativo del proceso histórico en el que se buscaba legitimar la Constitución de 1917: la de 1857 había roto este proceso y negado el pasado, al convertir la propiedad de la tierra en objeto del interés individual; en esta operación, la sociedad había perdido su derecho originario y unos cuantos individuos la habían sustituido en una función que para ellos era vital. La Constitución de 1917, en cambio, llenó el abismo que una mala observación de los hechos había abierto en el país entre el pasado y el porvenir de nuestras instituciones, al formular el primer párrafo de su Artículo 27.⁹

Desde otro punto de vista y en oposición a Andrés Molina Enríquez, Arnaldo Córdova, señala que ninguno de los elementos jurídicos que componen el Artículo 27 era nuevo ni desconocido en el momento en que éste se elaboró. Al comentar el primer párrafo, Córdova señala que el derecho de propiedad primordial de la nación sobre todo el territorio existía antes en el rey de España: los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares, dentro de los derechos de propiedad de la nación, constaban en los títulos primordiales expedidos a los particulares en la época colonial, y eran los títulos que amparaban todavía los mismos derechos de los particulares en calidad de propiedad privada. La aplicación de los derechos sociales que representaba la nación para imponer a los derechos de dominio de los particulares, las modalidades exigidas por el interés público, venían también de la Colonia. Lo mismo ocurre con las disposiciones de ejecución inmediata para equilibrar los derechos de dominio individual y los de dominio comunal, como las restricciones y dotaciones en favor de los pueblos.¹⁰

Por otra parte, el Artículo 27 -afirma Jorge Madrazo- establece el régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

⁸ *Constitución Política*, 1917, pp. 18-27.

⁹ Molina Enríquez, 1922, p. 7.

¹⁰ Arnaldo, Córdova. 1987, p. 253

Este Artículo construye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la cosa: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social. Dicho régimen determina el carácter mixto de la economía mexicana.

El primer párrafo del Artículo 27 es así la piedra angular sobre la que se edifica todo el régimen de propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial, y hay no menos de cinco distintas tendencias interpretativas.¹¹

Jorge Madrazo y Felipe Tena Ramírez nos dan explicaciones muy breves sobre estas teorías interpretativas, en realidad sólo las mencionan. Sin embargo, Tena Ramírez nos dice que de la teoría tomamos y adecuamos lo que se relaciona con nuestro acontecer nacional, de ahí que las distintas teorías sean un fundamento para el acuerdo que existe en cuanto a la interpretación del primer párrafo del Artículo 27 constitucional. De esta manera un importante sector de los estudiosos del derecho constitucional reconoce en la propiedad originaria postulada por el primer párrafo un derecho nuevo y singular; no sólo un dominio eminente, como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Tena Ramírez, puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación.¹²

Esta teoría parece verse confirmada en el tercer párrafo del propio Artículo 27 que proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del Artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a los del constitucionalismo decimonónico. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleónico y, reconociéndola como un derecho originario de la nación, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo. Reconocida así, la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías establecidas principalmente en los artículos 14, 16 y 28 constitucionales.¹³

Para nosotros, las diferentes interpretaciones del Artículo 27 nos ayudan en su comprensión global. No obstante, existen matices, por ejemplo no estamos de acuerdo con Arnaldo Córdova en relación que el

Artículo 27 no aporta nada nuevo. En este sentido, nos parece más completa la interpretación de Andrés Molina Enríquez, porque reconoce todo su antecedente colonial, pero también reconoce la innovación del derecho de propiedad de la nación antes y por encima de los particulares. El primer párrafo del Artículo 27 refunda a la nación al hacer de la propiedad de un derecho originario de la misma nación. Si bien es cierto que los elementos de ese primer párrafo del Artículo 27 no son nuevos en nuestra historia jurídica, como lo señala la Constitución de 1917 restauró la vinculación directa que existía entre la propiedad y el rey de España en la nación, su legítima sucesora, calificando a la propiedad de inmediato como un interés social. Los aportes de Tena Ramírez y Jorge Madrazo son complementarios de la posición de Molina Enríquez al señalar que el primer párrafo del Artículo 27 reconoce en la propiedad originaria de la nación un derecho nuevo y singular, al tener un dominio sobre la propiedad más directo y real, pudiendo desplazar a los particulares de su posesión y regresarla a su propietaria originaria, la nación. En el siguiente apartado veremos el derecho de expropiación que tiene su fundamento en el contenido jurídico del primer párrafo.

3.2. El régimen jurídico del segundo párrafo.

El derecho de expropiación que establece el segundo párrafo del Artículo 27 presenta ante el poder de los particulares un Estado con la facultad absoluta de decidir en cualquier momento lo que crea conveniente y de aplicar la fuerza en contra de quien juzgue necesario. El único freno que la Constitución reconoce a este poder extraordinario y permanente del Estado consiste en las indemnizaciones que deberán ser pagadas al efectuarse las expropiaciones; pero también en este punto los constituyentes fueron más allá de lo previsto en la Constitución de 1857 y en el proyecto del primer jefe, pues mientras para ellos la indemnización debía ser previa a la expropiación, en el Artículo 27 de la Constitución de 1917 la expropiación debía hacerse mediante indemnización, lo que indicaba que aun siendo forzosa la indemnización, no era preciso pagarla antes, sino en cualquier momento del proceso expropiatorio.

¹¹ Jorge Madrazo, 1985, p.73

¹² Tena Ramírez, 1993, pp. 185-190.

¹³ Madrazo, 1985, p.74.

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio de la cual como dice Mendieta y Núñez, se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble, o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.¹⁴

De acuerdo con las disposiciones comentadas, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal, social o colectiva que únicamente puede ser resuelta a través del acto expropiatorio. La Ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que sólo enumera las causas. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social.

Con relación a la indemnización, la Constitución de 1857 señalaba que ésta debía ser previa y la actual ley fundamental precisa que debe ser mediante. Se ha interpretado que la expresión mediante indica que la indemnización debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación señalan un plazo máximo de diez años para pagar la indemnización.

En el acto expropiatorio, la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la ley donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Por su parte, al órgano administrativo le corresponde concretar el acto expropiatorio, así como fijar el monto, plazo y términos de la indemnización. El órgano judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio para determinar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o decremento en su valor, o mejorías o deterioros ocurridos posteriormente a la asignación del valor fiscal. Esta intervención judicial es independiente de la que surgiera por la interposición del juicio de amparo.¹⁵

Con el segundo párrafo del Artículo 27, el Estado mexicano, reformador social, se convirtió también en el verdadero dispensador del derecho de propiedad, con la consecuente prerrogativa de asignarle la función que debía desempeñar y el derrotero que debía seguir. Así este párrafo se

convirtió en un arma de dos filos. Por una parte, podría recuperar para la nación propiedades necesarias para su desarrollo integral, como lo fueron la expropiación petrolera, los ferrocarriles, la industria eléctrica, la banca, etc. Por otra, el derecho de expropiación también se convirtió en arma política del gobierno, para afectar intereses económicos de enemigos del régimen.

En el apartado siguiente hablaremos de las modalidades de la propiedad establecidas en el tercer párrafo del Artículo 27.

3.3. El régimen jurídico del tercer párrafo.

Como comentamos antes, el Artículo 27 establece el régimen de propiedad, del cual dependen el sistema económico y la organización social; asimismo determina el carácter mixto de la economía mexicana a partir de las tres formas de propiedad: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

Madrazo considera que a diferencia de la expropiación, cuyos antecedentes mexicanos encontramos en el derecho de reversión que existía en la Colonia, las modalidades que se pueden imponer a la propiedad privada constituyen una institución novedosa y original de la Constitución de 1917.

Fundamentadas en el tercer párrafo del Artículo 27, las modalidades a la propiedad privada constituyen el factor sustancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México.

En el debate jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De este modo, los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario. Así, por virtud de las limitaciones dispuestas por el Poder Legislativo, éste no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del Artículo 27. El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que él mismo es titular,

¹⁴Mendieta y Núñez, 1980, p. 211.

¹⁵Madrazo, 1985, pp. 74-75.

los cuales quedan sujetos a distintas jurisdicciones: bienes de la Federación bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

La Ley General de Bienes Nacionales divide los bienes de la Federación en bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación.

Cuando el Artículo 27 señala que éstos pertenecen al dominio o son propiedad de la nación, no está indicando solamente que el Estado tiene el dominio eminente sobre ellos, sino que, además, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica.¹⁶

En cuanto a la propiedad social, el Artículo 27 se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades. En el apartado siguiente, analizaremos una modalidad específica de la propiedad en México, la propiedad de los extranjeros.

3.4. El régimen jurídico de la propiedad de los extranjeros.

La propiedad privada de los extranjeros está también reglamentada por el Artículo 27. La fracción I establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras y aguas o sus accesiones, o bien, para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. Sin embargo, en párrafos posteriores el propio artículo señala excepciones concretas. La misma fracción I indica que los extranjeros podrán gozar del mismo derecho que los nacionales, pero bajo la llamada Cláusula Calvo. Por medio de ésta el extranjero debe celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se compromete a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiera y renuncia a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación.¹⁷

De esta manera, concluimos el tema del régimen de propiedad sustentado en los tres primeros párrafos del Artículo 27 constitucional. En el apartado

siguiente revisaremos las diferentes reformas al Artículo 27 hasta llegar a la versión de 1983.

4. Reformas al Artículo 27.

El Artículo 27 es uno de los preceptos fundamentales de la Constitución de 1917 y de algún modo refleja, como señaló Andrés Molina Enríquez, lo que fue nuestra realidad nacional desde la Colonia hasta la culminación del movimiento político-social de 1910.

Jorge Madrazo comenta que el Artículo 27 puede parecer oscuro, inexplicable y hasta incongruente si no se le analiza como resultado de sus causas históricas: los principios de la reforma agraria que contiene el rescate de la propiedad de tierras y aguas y sobre todo, el surgimiento de una nueva idea de propiedad, fundamentada en los primeros párrafos del Artículo 27, donde se establece la propiedad originaria de la nación (primer párrafo). A pesar de su importancia, señala el mismo autor, el Artículo 27 contiene varios errores técnicos, como son sus defectos de redacción y el desorden en la ubicación de los variadísimos temas que regula. Estos problemas se han agudizado con las más de 20 enmiendas que el Artículo 27 ha tenido hasta 1983.

Entre el Artículo 27 original y su versión de 1983 existen notables diferencias, producidas por 24 enmiendas formales mediante 12 decretos distintos.

El primer decreto de reformas se publicó en el **Diario Oficial**, el 10 de enero de 1934 y modificó gradualmente el Artículo, ya que su objetivo fundamental fue incorporar al texto de esta disposición constitucional los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el Constituyente de Querétaro había declarado como ley constitucional. Con esta reforma, el Artículo se hizo todavía más asistemático y alta e innecesariamente reglamentario pues, a partir de entonces, el procedimiento agrario quedaría plasmado constitucionalmente.

Una segunda reforma se produjo el 6 de diciembre de 1937 y consistió concretamente, en una adición a la fracción VII, a fin de establecer el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran. Igualmente, ante los numerosos conflictos surgidos por límites de terrenos comunales, se agregó otro

¹⁶ Madrazo, 1985, p. 73.

¹⁷ Madrazo, 1985, p.74.

párrafo a la fracción VII con el propósito de hacer de la competencia federal la resolución de los referidos conflictos, ante la impotencia de las autoridades locales para lograrlo.

Como consecuencia de la expropiación petrolera, se produjo una tercera reforma, que apareció publicada el 9 de noviembre de 1940 y se refería al párrafo sexto, cuyo objetivo fue declarar que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la nación correspondería su explotación.

El 21 de abril de 1945 se publicó una cuarta reforma, en este caso al párrafo quinto, cuyo objeto fue la propiedad que a la nación corresponde en materia hidráulica con miras a facilitar su aprovechamiento para obras de beneficio común.

Mediante decreto publicado el 12 de febrero de 1947, se reformaron las fracciones X, XIV y XV. En cuanto a la primera, se estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras.

La fracción XIV fue objeto de una modificación importante, ya que dio derecho a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a que se les expidiese certificado de inafectabilidad, al promover el juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras y aguas. Esta reforma fue un paso atrás en el reparto agrario y en la satisfacción de una de las demandas más importantes del movimiento revolucionario de 1910-1920: la tierra. Al mismo tiempo, la reforma del gobierno de Miguel Alemán es fundamental para entender las dificultades que en la actualidad presenta el proceso de expropiación, pues a partir de las reformas de 1982 se dio a la propiedad privada el derecho de ser inexpropiable, es decir, se hizo de la propiedad privada un derecho originario.

Por último, para proteger la pequeña propiedad, la fracción XV incorporó las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario entonces en vigor. La pequeña propiedad ganadera fue también objeto de una precisión, en el sentido de que sus dimensiones serían tales que permitieran mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

El sexto decreto de enmienda se publicó en el **Diario Oficial** el 2 de diciembre de 1948 y se refirió a la fracción I, teniendo como fin permitir que otros Estados pudieran adquirir la propiedad privada de

bienes inmuebles para instalar embajadas y legaciones bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

No fue sino hasta el 20 de enero de 1960 cuando se produjo otra reforma al Artículo 27, en esta ocasión para incorporar la plataforma continental y sus recursos al régimen jurídico de la propiedad de la nación. Tal reforma que se completó con la adición al Artículo 42 constitucional. Por otra parte, la reforma insistió en la precisión de las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo nacional.

El sexto párrafo del Artículo 27 fue reformado mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1960, y su finalidad consistió en que la nación asumiría, de modo exclusivo, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que pudiera concesionarse a los particulares.

En 1974 fue reformado el Artículo 27, como muchos otros de la Constitución, para suprimir de su texto la expresión "territorios federales", ante la erección en entidades federativas de los dos últimos: Baja California Sur y Quintana Roo.

Al año siguiente fue reformado nuevamente el Artículo 27, con el objeto de que sólo correspondiera a la nación, en forma directa, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y la regulación de sus aplicaciones, en la inteligencia de que sólo tendrían fines pacíficos.

En 1976 se sumó un párrafo octavo al Artículo 27, para establecer la llamada zona económica exclusiva, que se extendería a 200 millas náuticas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Las últimas reformas que se hicieron al Artículo 27 se ubican en el contexto de lo que se dio en llamar el capítulo económico de la Constitución, y se publicaron el 3 de febrero de 1983. La adición de una fracción XIX tendría por objeto disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de justicia agraria. Por su parte, la nueva fracción XX da cabida al concepto de desarrollo rural integral.

Para concluir este apartado, queremos recordar que la diversidad de temas y asuntos del Artículo 27 es amplísima, por tal razón, más de 20 leyes entre orgánicas y reglamentarias encuentran su fundamento en este Artículo. Asimismo, es importante señalar que las reformas a éste han tenido el objeto de adecuarlo

a una realidad cambiante o hacerlo operativo con relación al desarrollo económico.¹⁸ En este sentido, las reformas no han alterado el fundamento de la propiedad originaria de la nación que regula este artículo. Pero por otra parte, sí han cambiado el sentido revolucionario del texto original de 1917, sobre todo en las dificultades que presenta en la actualidad el acto expropiatorio. Porque las reformas al Artículo 27, en particular las de 1982-1983, han sobregarantizado los derechos de los particulares sobre la propiedad, hasta casi convertirlos en propietarios originales. En el subcapítulo siguiente continuaremos con el análisis del Artículo 28, que es un elemento fundamental para comprender la participación del Estado en la gestión económica.

5. El Artículo 28.

El contenido del Artículo 28 es complemento del anterior en cuanto a la regulación de la economía. Éste no tiene la misma atención que el Artículo 27, ya que en 65 años no había sufrido ningún cambio en su redacción ni en su contenido, sino hasta 1982, cuando mediante diversas reformas, es modificado en dos ocasiones. Una para hacer de la banca un monopolio del Estado, y otra, para devolver 34% de la banca nacionalizada a los particulares. Sin embargo el Artículo 28 es muy importante porque tiene una larga tradición en la legislación mexicana y también fundamenta la intervención del Estado en el desarrollo económico, así como la existencia de monopolios estatales. A continuación presentamos el texto del Artículo 28, y que más adelante analizaremos.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección de la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará

¹⁸ Madrazo, 1985, pp. 72-73.

severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo de acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autoridades concedidas para la formación de asociaciones de que se trata".¹⁹

5.1. Análisis del Artículo 28.

El Artículo 28 de la Constitución en complemento del 27, constituye hasta 1983 su capítulo económico y contribuye a fundamentar las bases de la participación del Estado en la economía, así como la prestación de servicios que se consideran de interés general. La prohibición de los monopolios que señala el Artículo 28 se refiere más a las prácticas monopólicas que a la definición de monopolio. La doctrina jurídica derivada de la Constitución de 1857 definió a los monopolios y a los privilegios. La Carta Magna de 1857 prohibió los monopolios porque limitaban la libertad de trabajo, industria y comercio, mientras que en el privilegio, como lo es toda patente o derecho de autor, se permite la explotación exclusiva, como un

¹⁹ Constitución Política, 1979, pp. 59-60.

estímulo a la autoría y a la creatividad.

Desde el siglo XIX existieron excepciones a los monopolios legales en favor del Estado, como ocurrió con la acuñación de moneda y el correo. Más cerca de este siglo se sugirió que los servicios telegráfico y telefónico se incorporaran como monopolios del Estado, sugerencia que fue atendida en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

Manuel González Oropeza nos dice que a pesar de la oposición de algunos diputados del Constituyente en consagrar cuestiones económicas en la Constitución de 1917, se amplió el Artículo con un segundo párrafo en que cual se explica que se sancionaría toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, lo cual ya indica que no sólo los monopolios totalmente configurados, sino también las denominadas prácticas monopolísticas, serían igualmente prohibidas.²⁰

El diputado González,²¹ en la sesión del 16 de enero de 1917, expresó su duda sobre si la idea de establecer un Banco Único cabía en el capítulo de garantías individuales. El constituyente Nieto respondió que la pregunta debería ser contestada por los abogados del Congreso. Sin embargo, no hubo respuesta hasta la iniciativa del Partido Popular Socialista, de 5 del octubre de 1965, en que Vicente Lombardo Toledano propuso crear el capítulo segundo del título primero de la Constitución llamado "De la economía nacional".

Continuando con Manuel González Oropeza, el Artículo 28 no fue reformado entre 1917 y 1982, lo cual representa una excepción ante la cantidad de reformas que ha tenido la Constitución. A cambio de ello, la doctrina jurídica interpretó este Artículo ante su evidente contradicción con la realidad: Antonio Carrillo Flores (en dos artículos) fue el conciliador más persuasivo ante el carácter liberal del texto y la realidad económica, y promovió su regulación con las leyes de 1931 y 1934, con las cuales se había atenuado el régimen e introducido el concepto de economía mixta. A partir de la reforma del 28 de marzo de 1951 al Artículo 131 constitucional, la posición del Estado y del Ejecutivo Federal en particular, se fortaleció y de manera incidental se le otorgaron facultades de emergencia para regular la economía del país.

Originalmente se consideró que el Artículo 28 era un complemento de los que consagran las libertades de trabajo, industria y comercio porque,

generalmente, los monopolios han sido obstáculo para el fortalecimiento de la libre competencia. Incluso las primeras excepciones concedidas a favor del Estado, como las ya mencionadas fueron hechas en virtud de que con ello se daba seguridad en las operaciones comerciales.

El principal problema era que con el Artículo 28 se consagró una prohibición absoluta a los monopolios, incluyendo al propio Estado, con lo cual se restringió en gran medida la participación de éste en la economía. Quizá sólo la promulgación de la Ley Reglamentaria en Materia de Monopolios, del 31 de agosto de 1934, y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, del 31 de diciembre de 1950, así como la reforma de 1951 del Artículo 131 constitucional, lograron perturbar los fundamentos del Artículo 28 constitucional.

A pesar de esta prohibición absoluta, la existencia de los llamados monopolios de Estado abundaba. La realización de actividades económicas por parte de organismos estatales o paraestatales desbordó con mucho las excepciones formales.

Por otra parte, la prohibición sobre la exención de impuestos y protección a la industria, fue matizada y prácticamente anulada a partir de las políticas de desarrollo industrial tan necesarias en nuestro país, que, desde 1926, se habían dictado con eufemismos que soslayaban el texto del Artículo 28.²²

La crisis económica que se desarrolla en nuestro país, a finales de agosto de 1982 y las prácticas antinacionales realizadas por la banca en contra de la moneda mexicana, crearon las condiciones para que el gobierno, en nombre de la nación, utilizara los fundamentos jurídicos de los artículos 27 y 28 de la Constitución decretando la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios y devolviendo a la propietaria original la concesión bancaria. En este sentido, los decretos que veremos a continuación deben ser entendidos como el resultado de la capacidad que tiene el Estado para modificar y limitar las formas de la propiedad, así como el establecimiento de los monopolios estatales. Cabe señalar que los decretos mencionados apelan también a otros fundamentos jurídicos, como son la Ley de la Administración Pública, la Ley del Banco de México, etcétera. Sin embargo, sus elementos fundamentales son los artículos 27 y 28 constitucionales.

En el apartado siguiente sintetizaremos los

²⁰ González Oropeza, 1985, p. 80.

²¹ González, *Diario de Debates*, 1917, p. 514.

²² González Oropeza, 1985, pp. 81-82.

aspectos más importantes de los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.

6. Los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.

6.1. Decreto de nacionalización de la banca.

El decreto de nacionalización de la banca contiene 11 considerandos y siete artículos, más dos transitorios. Fue promulgado el 1° de septiembre de 1982, cuando el presidente José López Portillo en ejercicio de las facultades del Ejecutivo y con fundamento en el Artículo 27 constitucional y diversos de la Ley de Nacionalización, Ley Orgánica de la Administración Pública y Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En la parte expositiva de este decreto, el Ejecutivo estableció que el servicio de la banca privada se concesionó porque el gobierno no podía atenderlo integralmente; que por su propia naturaleza la concesión era temporal, y sólo podía mantenerse en tanto que el Estado no tuviera las capacidades económicas, administrativas o sociales para prestar el servicio.

En el tercer considerando, el Ejecutivo no mencionó el Artículo 28 constitucional como fundamento de este apartado; sin embargo, señaló que los banqueros, han realizado prácticas monopólicas:

... que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, cuando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero del público general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.²³

En el cuarto considerando, el presidente consideró que en ese momento la administración pública tenía la suficiente madurez para hacerse cargo del servicio de

la banca en forma integral.

En el quinto señaló que las prácticas monopólicas habían impedido el crédito barato y oportuno, lo que sería posible realizar con la banca nacionalizada y con la confianza del público ahorrador y el apoyo de los trabajadores urbanos y campesinos.

En el sexto considerando se establece que para mantener la estructura bancaria y los derechos logrados por los ahorradores e inversionistas, "se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública los bienes de las instituciones de crédito privado".

En el séptimo considerando, el Ejecutivo se refirió a la crisis económica por la que atravesaba el país en ese momento y que en buena medida se debía a que el gobierno no había tenido un control directo sobre el sistema crediticio, lo cual era también un factor que determinaba la expropiación, así como la búsqueda de la paz pública que se encontraba amenazada a consecuencia de una política de crédito que lesionaba los intereses de la comunidad.

En el octavo considerando se señalaba que el desarrollo firme y sostenido que necesitaba el país en sus niveles de gasto e inversión pública, así como el crédito para los particulares, requería de un servicio bancario que fuera administrado por el Estado, por ser de interés social y orden público, en beneficio de las mayorías. En los considerandos nueve y diez, el gobierno federal asumía las responsabilidades de la banca privada, en relación a sus acreedores, garantizando las deudas de dichas instituciones; al mismo tiempo, el gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tomaría las medidas necesarias para que no se afectara el servicio y conservaran sus derechos íntegramente tanto empleados bancarios como usuarios de los bancos.

En el último considerando, el presidente señalaba que la expropiación tenía por objeto facilitar la salida de la crisis económica en que se encontraba la nación y asegurar, al mismo tiempo, un desarrollo económico eficiente y equitativo.

En el articulado del decreto fue donde se hicieron operativos los considerandos. En el artículo primero se estableció la expropiación por causas de utilidad pública de las instalaciones, equipo, activos, bóvedas, acciones, valores de su propiedad, muebles e inmuebles, etc. En el artículo segundo el presidente a través de la SHCP pagaría la indemnización

²³ López Portillo, 1/IX/82, p.3.

correspondiente en un plazo no mayor de diez años.

En el tercero se asentaba que la SHCP o el Banco de México (BM), con la intervención de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarían posesión inmediata de las instituciones expropiadas y de sus bienes, así como de los órganos de administración y representaciones que tuvieran, manteniendo los derechos de los empleados y funcionarios intermedios.

En el artículo cuarto se garantizaba el pago de todos los créditos a cargo de las instituciones expropiadas.

El quinto señalaba las excepciones del decreto expropiatorio: dinero, valores, cajas de seguridad propiedad de los usuarios, así como los fideicomisos administrados por los bancos expropiados; bienes muebles e inmuebles que no estuvieran bajo propiedad o dominio de las instituciones expropiadas; tampoco serían objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, el Banco Obrero, el Citibank N.A., las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

En el artículo sexto se establecía que la SHCP vigilaría el servicio público de banca, que continuaría prestándose a través de las mismas estructuras administrativas, las cuales serían a partir de ese momento entidades de la Administración Pública Federal, la SHCP crearía un Comité Técnico Consultivo Intersecretarial que administraría la banca nacionalizada.

Finalmente, los artículos séptimo y transitorios establecían la publicación del decreto, la entrada en vigor del mismo y la suspensión del servicio de banca y crédito, hasta por dos días hábiles a partir de su vigencia.²⁴

6.2. Decreto que establece el control generalizado de cambios.

El decreto del control generalizado de cambios, del 1º de septiembre de 1982, es mucho más grande que el de nacionalización de la banca, ya que cuenta con diez considerandos y 18 artículos, más cinco transitorios. Asimismo tiene un fundamento jurídico más amplio que el decreto de nacionalización, porque, a nuestro parecer, es más técnico e involucra a más entidades

públicas. Por otra parte, también responde al interés de estabilizar la moneda nacional a través de un estricto control de la divisa norteamericana que estaba influyendo en la economía mexicana. Entre los fundamentos legales en que se basó el gobierno para promulgar este decreto, se encuentran las facultades del Ejecutivo establecidas en: el Artículo 89 constitucional, el Artículo 8 de la Ley Monetaria; los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 constitucional; Ley Aduanera, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Ley Orgánica del Banco de México; Ley Federal de Turismo, Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Código Fiscal de la Federación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En relación con el decreto de nacionalización de la banca, creemos que este decreto, como ya lo dijimos, es más técnico y, en ese sentido, su intención es la de regular las transacciones con monedas extranjeras, sin eliminarlas, pero estableciendo una serie de restricciones que comentaremos a partir de los considerandos y el articulado del decreto.

En los dos primeros considerandos, el decreto se refería a las facultades que tenía el BM para regular el cambio de monedas extranjeras, así como establecer que estas monedas no eran de curso legal y que las obligaciones de pago con ellas se solventarían entregando el equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio que fijaría el BM.

En el tercer considerando, el Ejecutivo Federal planteaba la necesidad de regular la entrada y salida de divisas como si fuera una mercancía, de acuerdo con las necesidades de la nación, los objetivos del sistema nacional de planeación y las prioridades del desarrollo económico y social.

El cuarto considerando se refería a la crisis económica y financiera que vivía el país, como consecuencia de la recesión mundial y la contracción de los mercados para los productos de exportación mexicanos, así como el encarecimiento del crédito externo.

Los considerandos cuarto y quinto señalaban que las medidas de austeridad y ajuste de la política económica habían sido insuficientes para evitar la salida inmoderada de divisas del exterior, con fines distintos a las importaciones necesarias, causando

²⁴ Decreto de nacionalización de la banca, 1982, pp.3-5.

perjuicios a la población y a la economía; que el país se vio afectado por esta presión monetaria que repercutió en una baja en el precio de la moneda mexicana en el mercado cambiario, poniendo en riesgo la actividad económica y el poder adquisitivo de la mayoría de la población.

En el sexto considerando se establecía que la medida de regulación tenía por objeto garantizar el buen funcionamiento del sistema económico, evitando fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio, eliminando las transacciones especulativas que tuvieran por objeto transferir fondos al exterior para propósitos distintos de la importación de bienes y servicios necesarios.

Al mismo tiempo, el decreto tiene como objetivo evitar efectos negativos en el manejo de las divisas, estableciendo las bases para su uso racional conforme a las prioridades nacionales, así como con el sistema nacional de planeación, las metas macroeconómicas y sectoriales que señalaban los planes y programas del gobierno federal. Y por último, se proponía la creación de una Comisión Intersecretarial que vigilara, estableciera las reglas y realizara lo necesario para el cumplimiento del decreto.

En los primeros artículos del decreto se establece que la exportación e importación de divisa sólo podría realizarse por conducto del BM; toda violación a este precepto se consideraría como contrabando; la SHCP y el BM tomarían entonces las medidas necesarias para que el sistema crediticio no captara ahorros e inversiones en moneda extranjera, salvo el caso a que se refería el artículo 12 del decreto; la moneda extranjera se canjearía en el BM o en las instituciones de crédito del país; el mismo BM compraría y vendería las divisas a los tipos de cambio, que se fijarían en forma diaria; y todas las divisas que captaran en el exterior las personas físicas y morales deberían ser canjeadas en el BM. Éste y la SHCP harían lo que fuera necesario para que los adeudos en tarjetas de crédito se establecieran o liquidaran en moneda nacional y sólo servirían para realizar operaciones dentro del territorio nacional.

El BM determinaría en que casos se aplicaría un tipo de cambio preferencial y en qué otros un tipo de cambio ordinario, así como los especiales que, en su caso, en forma transitoria o permanente, se requirieran. En el artículo 8 se establecían los niveles de prioridad para adquirir divisas, que iban desde los

compromisos de la Administración Pública Federal hasta las necesidades de los turistas; las dependencias federales, así como las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, deberían abstenerse de comprar y vender moneda extranjera, debiendo transferir al BM los fondos que tuvieran o llegaran a tener, el cual haría los pagos en el exterior a solicitud de las instituciones.

En los artículos 11, 12, 13 y 14 se establecían las características de los prestadores de servicios turísticos, empresas que tuvieran transacciones con extranjeros, zonas fronterizas, turistas mexicanos y extranjeros, representaciones diplomáticas y organismos internacionales, etc., para tener cuentas o divisas en efectivo de acuerdo con lo dispuesto con el decreto.

Los artículos 15, 16, 17 y 18 señalaban la creación de la Comisión Intersecretarial, que vigilaría y tomaría las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de lo dispuesto en el decreto.

Los artículos transitorios establecían la entrada en vigor del decreto, a partir de su publicación en el **Diario Oficial**; se abrogaron los decretos referentes a las reglas para atender el requerimiento y para el pago de depósitos bancarios en moneda extranjera de 18 y 13 de agosto de 1982 respectivamente, así como las disposiciones que se opusieran al presente decreto; también se señalaba la prohibición de transferir depósitos bancarios en moneda extranjera, se eliminaban a su vencimiento todos los depósitos, así como los créditos en moneda extranjera. Por último, las Secretarías de Estado y el BM deberían expedir reglas generales de lo dispuesto en el decreto en un plazo no superior a diez días hábiles.²⁵

Los decretos de expropiación de la banca y el control generalizado de cambios establecen, junto con los artículos 27 y 28 constitucionales, el corpus jurídico mínimo que permite la nacionalización de la banca. Al mismo tiempo, este corpus es la base jurídica en la que se desarrollara una lucha jurídico-ideológica en la Cámara de Diputados en particular, pero también de manera general en diferentes ámbitos de la sociedad mexicana. En el capítulo siguiente nos abocaremos al análisis del discurso político, abordando las diferentes posiciones políticas en torno a la nacionalización de la banca, tomando como contexto la crisis económica y los diferentes proyectos de país de la clase política mexicana.

²⁵ *Diario Oficial*, 1982, pp. 5-9.



El discurso político de la nacionalización bancaria.

Introducción. 1. Crisis económica y modelo de acumulación. 1.1. La concentración del ingreso. 1.2. El desequilibrio externo. 1.3. El déficit fiscal. 2. La crisis de 1982. 3. La disputa por la nación. 3.1. Dos proyectos de nación. 3.1.1. El neoliberalismo. 3.1.2. El nacionalismo. 3.2. La nacionalización de la banca y las élites del poder. 4. El análisis del VI informe de gobierno. 4.1. La argumentación en el VI informe de gobierno. 4.2. Análisis sintagmático del VI informe de gobierno. 4.2.1. Reconocimiento de argumentos. 4.2.2. Explicación de la gramática de argumentos. 4.2.3. Identificación de las estrategias discursivas. 5. Respuestas al VI informe de gobierno. 5.1. El discurso político del Partido Socialista Unificado de México. 5.2. El discurso político del Consejo Coordinador Empresarial. 5.3. El discurso político de los movimientos sociales. 5.4. El discurso político de la opinión pública.

Introducción.

La nacionalización de la banca y el control de cambios del 1° de septiembre de 1982 fueron el punto de inflexión de la coyuntura económica y política del inicio de la década de los ochenta en México. Con relación en la economía, la nacionalización de la banca fue el pivote de un nuevo proyecto de desarrollo que ya se prefiguraba diez años antes. Fuera del discurso nacionalista, la revocación de las concesiones financieras tuvo el objeto de no dejar ir por la borda el desarrollo del capitalismo mexicano, amenazado en esos momentos por un creciente proceso de descapitalización vía la fuga de capitales, la escasa inversión productiva y, en general, por la pérdida de confianza de los "capitanes" de la industria y las finanzas en la burocracia directora de la economía y la política.

En lo político, la nacionalización de la banca marcó el momento definitivo entre la lucha de las dos fracciones de la élite política por imponer su proyecto de país. La disputa por la nación era una lucha con más de diez años de historia entre neoliberales y nacionalistas, donde los primeros se fueron imponiendo poco a poco y a finales de 1981 lograron la candidatura presidencial de uno de sus miembros más importantes: Miguel de la Madrid Hurtado.

Las élites neoliberal y nacionalista son dos grupos de la burocracia política mexicana que se desarrollaron desde los años cuarenta en el interior del Estado. El primer grupo puede definirse como la élite política que creció dentro de las estructuras

financieras y fiscales del Estado, como en el Banco de México, la SHCP, la Secretaría de Programación y Presupuesto, etc. Tienen además fuertes vínculos con los grupos financieros internacionales privados y multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc. Cuentan también con el apoyo de importantes sectores empresariales organizados. El segundo grupo, el nacionalista, igualmente creció dentro del Estado, ocupó importantes posiciones administrativas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la banca de desarrollo y en la dirección de toda la industria paraestatal. Sus principales nexos se encuentran en el sector obrero organizado, particularmente en la Confederación de Trabajadores de México y el Congreso del Trabajo. Más adelante definiremos los proyectos de país de estas élites, para comprender mejor sus diferencias.

El incipiente triunfo de alguna de las dos élites políticas señalaría el futuro del país con relación a la economía y la política. Con respecto a la nacionalización de la banca, el precario triunfo de la élite nacionalista no significaba una vuelta al pasado cardenista, por el contrario, la nacionalización era un mecanismo para salvar la situación crítica en que se encontraba el capitalismo mexicano en general y el sector financiero en particular, en este sentido, la intensa lucha entre las élites neoliberal y nacionalista le impondrán a la nacionalización de la banca las características propias de sus proyectos de país.

En este segundo capítulo analizaremos y explicaremos el discurso político de la nacionalización bancaria a partir del VI informe de

gobierno del presidente José López Portillo y las distintas posiciones de empresarios, movimientos sociales, partidos políticos y opinión pública. Antes de entrar en detalle del discurso político nos referiremos brevemente a la coyuntura económica y política de la nacionalización a partir de la crisis del modelo de acumulación y de la disputa por la nación.

1. Crisis económica y modelo de acumulación.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la economía mexicana tendió a integrarse plenamente con la economía mundial, por tal razón la economía de nuestro país siguió los ritmos que le marcaba la economía internacional de auge y recesión, por ejemplo, el crecimiento con estabilidad de la década de los sesenta y la recesión con inflación de la siguiente década fueron expresión de esta integración.

El modelo de desarrollo adoptado en México a partir de los años cincuenta también generó importantes contradicciones, que se convirtieron en fuertes limitaciones al desarrollo económico en la década de los setenta. Las más importantes son: 1) la concentración del ingreso, 2) el desequilibrio externo y 3) el déficit fiscal. De manera sintética podemos explicar las contradicciones del modelo de desarrollo con una cita del economista José Blanco:

Hacia finales de la década de los sesenta, conforme se alcanzaban ciertos niveles de concentración del ingreso, de déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos y de equilibrio acentuado en las finanzas públicas, el crecimiento con estabilidad de precios tendió a convertirse con rapidez en su contrario, el estancamiento con inflación de la década de los setenta, que expresa sintéticamente las graves dificultades para que la economía mexicana continúe marchando sobre los estrechos rieles montados en el pasado.¹

El modelo de acumulación adoptado en los años cincuenta se consolidó durante la siguiente década apoyado en mayor medida por el sector manufacturero y particularmente por el crecimiento de los sectores automotriz y electrodoméstico. El capital de estas industrias se organizó en monopolios y oligopolios creados básicamente por capital extranjero, principalmente norteamericano. Las

¹Blanco, 1981, p. 297.

industrias automotriz y electrodoméstica absorbieron fuerza de trabajo a un ritmo superior al crecimiento de la población económicamente activa (PEA), pero inferior al crecimiento de la PEA urbana, y pese a su acelerado crecimiento absorbieron una reducida proporción de la PEA total. Por otra parte, el proteccionismo de que fueron objeto estas ramas industriales, su organización oligopólica y monopólica, y la estrechez de los mercados internos hacia donde estaba dirigida la producción de manufacturas, condicionaron una estructura de precios de las manufacturas que por un lado las hacía incapaces de competir en los mercados internacionales y por otra, les permitía, a través de sus altas ganancias, captar una proporción importante del producto excedente y con ello autofinanciar en lo fundamental sus programas de inversión, asegurando la reproducción de su capital.

1.1. La concentración del ingreso.

El patrón de crecimiento económico adoptado en nuestro país a partir de la década de los cincuenta exigió un proceso de creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, a finales de los años cincuenta 5% de la población con mayores ingresos tenía un ingreso medio 22 veces mayor que el 10% más pobre, y para 1970 la proporción había aumentado a 39 veces. Durante este mismo periodo se acentuó la desigualdad en la distribución del ingreso entre las zonas urbanas y las rurales, en 1958 el ingreso anual per capita de las zonas urbanas era equivalente a 2.1 veces el ingreso per capita de las zonas rurales, y para 1970 esa proporción había subido a 2.7. Lo anterior se explica de manera clara en la siguiente cita:

Uno de los mecanismos de polarización entre el campo y las zonas urbanas es el sistema de precios. En tanto los precios de todos los productos se elevaban, los precios de garantía de los principales bienes agrícolas se mantuvieron sin variación durante largos periodos. En el caso del arroz, durante 10 años; del frijol, 12; del maíz, 8; del trigo, 13 (y cuando varió en 1972, disminuyó de 913 a 835 pesos por tonelada), etcétera. En esas condiciones, para millares de campesinos esos precios fueron la mejor garantía de que serían mantenidos en un proceso continuo de depauperación absoluta y relativa.²

²Blanco, 1981, p. 297.

Otros factores que ayudaron a explicar la alta concentración del ingreso en México son el sindicalismo corporativo que funcionó como instrumento de control político y gremial de los asalariados, y el desarrollo de un sindicalismo blanco controlado por los patrones. Ambas estructuras de control sindical sirvieron para obstruir un sindicalismo independiente que equilibrara las relaciones entre el capital y el trabajo. La fuerte desigualdad en México se expresa socialmente en los altos índices de pobreza, analfabetismo, desnutrición e insalubridad, falta de vivienda y vestido, etcétera. Un segundo factor que nos ayuda a entender la crisis del modelo de acumulación es el desequilibrio de la importaciones/exportaciones que veremos en el siguiente apartado.

1.2. El desequilibrio externo.

Uno de los aspectos más sobresalientes y observables de la crisis del modelo de desarrollo de la economía mexicana fue el estrangulamiento del sector exportador, por dos razones principales: 1) porque el problema de las divisas fue determinante en el estallido de la crisis y 2) porque se presentó como expresión misma de la crisis económica a grado tal que se confundió con ella.

El modelo de desarrollo adoptado en México durante los años cincuenta agudizó el desequilibrio entre el sector externo y la política de sustitución de importaciones. Durante la fase conocida como desarrollo estabilizador, el modelo de industrialización pretendió resolver esta contradicción mediante el recurso de endeudamiento con el exterior. Sin embargo, como nos señala Pablo Ruíz:

La dinámica inherente al proceso, al privilegiar el desarrollo industrial frente al crecimiento de otros sectores tradicionales, agotó las posibilidades del sistema para generar las divisas necesarias, y de una fuente adicional de financiamiento, la deuda se volvió una carga más sobre la balanza de pagos.³

En las economías subdesarrolladas el sector externo constituye un cuello de botella natural, porque las posibilidades de inversión industrial descansan fundamentalmente en la capacidad de generar divisas

para importar los bienes de producción requeridos para desarrollar los proyectos de inversión. De esta manera, en México el crecimiento del sector industrial dependió de la magnitud del sector externo y de su expansión. Dadas las características de la subdesarrollada economía mexicana, el desequilibrio en la balanza corriente de pagos ha sido un fenómeno regular en ella. Por otra parte, el financiamiento de este desequilibrio, por la vía del endeudamiento o por el recurso de la inversión extranjera, ha conducido en el largo plazo a su agudización. Asimismo, la tendencia al desequilibrio del sector externo obstaculiza las posibilidades de acumulación interna. De manera concluyente, lo anterior se explica en la siguiente cita:

En el caso de México [la tendencia al desequilibrio del sector externo] comenzó a manifestarse de manera notable y determinante durante la etapa conocida como el desarrollo estabilizador, en la cual la declinación paulatina de las exportaciones tradicionales y el crecimiento exponencial de las importaciones condujeron al Estado a recurrir al endeudamiento como la vía más importante para mantener la estabilidad cambiaria y de precios. Paralelamente, la pérdida de competitividad de los productos mexicanos en el mercado internacional; el escaso interés de la industria mexicana y la transnacional en la exportación, favorecidas por un mercado cautivo, y los efectos de la recesión internacional en los principios de la década actual, agudizaron la crisis del sector externo. Esto, aunado a las presiones inflacionarias internas, se expresó en el empeoramiento de las condiciones donde se desenvolvía la economía mexicana a principios de la década, y alcanzó su punto más grave entre 1973 y 1974. En los años siguientes (1975 y 1976) las tendencias se habían ya disparado, lo que condujo de manera inevitable al estallido de la llamada crisis de divisas.⁴

Para complementar los puntos anteriores, abordaremos en el siguiente apartado el problema del financiamiento fiscal, con lo que concluimos una breve explicación de la crisis económica de México en los años setenta, que contextualiza la nacionalización de la banca.

³Ruiz, 1981, p.534.

⁴Ibidem, p.536.

1.3. El déficit fiscal

La política fiscal es la última de las contradicciones más importantes del modelo de desarrollo que provocó la crisis de la economía mexicana. El funcionamiento armonioso del modelo de desarrollo de los años cincuenta y sesenta dependió de la estrecha cooperación entre el sector financiero y el gobierno, la cual funcionó muy bien durante los años 1958-1970, presentó fuertes presiones en 1970-1976 y funcionó nuevamente en forma armoniosa en 1976-1982. Sin embargo, la cooperación se logró a costa de posponer la necesaria reforma fiscal. A manera de conclusión, E. V.K. Fitzgerald nos dice que:

La fuerza política de la banca fue suficiente para impedir en 1962 y de nuevo en 1972 una restructuración del sistema impositivo de manera que gravase en mayor medida las utilidades y los ingresos superiores, así como para forzar una evidente retracción del propio Estado después de 1976. De hecho, es posible argumentar que fueron los bancos los que, en efecto, limitaban el presupuesto total del sector público, y restringieron la capacidad de tributación y de endeudamiento del gobierno mexicano; el margen para financiarse externamente, por su parte, quedó limitado por el Fondo Monetario Internacional.⁵

En resumen, el capitalismo mexicano enfrentó elementos de una crisis de realización hacia fines de los años sesenta, derivados de la concentración del ingreso y el consecuente lento crecimiento del mercado de la sociedad consumista. Estos elementos se combinaron con la crisis de una forma de dependencia respecto del exterior, expresada como desequilibrio financiero externo, y con los prolegómenos de la crisis particular de las finanzas públicas. Todo ello fue condicionado y determinado por la particular forma de relaciones económicas y sociales propias del patrón de acumulación implantado en los años cincuenta.

En los años setenta, se sumaron a las tendencias señaladas las repercusiones de la crisis internacional, el desbordamiento de una inflación en crecimiento acelerado, una política de contracción de la demanda agragada que pugnó infructuosamente por frenar al mismo tiempo la escalada de los precios, el crecimiento exponencial del desequilibrio externo y el mayor deterioro de las finanzas públicas. En el apartado siguiente veremos cómo se desarrolló la crisis económica en el bienio 1981-1982.

⁵Fitzgerald, 1981, p. 233.

2. La crisis de 1982.

Gracias al auge petrolero de 1979-1981, la economía mexicana retornó a la senda de crecimiento, pero sin resolver los desequilibrios estructurales, financieros y monetarios que impedían la acumulación de capital; por el contrario, se acentuaron los síntomas de la crisis. En este sentido, podemos afirmar que pese al auge petrolero que se manifestó en un crecimiento del PIB de 9.1% en 1979, 8.3% en 1980 y 8.1% en 1981, la inflación aumentó, así como el déficit público. También crecieron desfavorablemente la balanza de pagos y la deuda externa. En sentido estricto, lo único que provocó el auge petrolero fue posponer la agudización de la crisis económica, Héctor Guillén Romo nos explica el papel que jugó el petróleo en la dinámica de la economía nacional:

El auge petrolero no permitió por sí sólo contrabalancear la degradación de los intercambios con el exterior. Aún más, debido a la estructura sectorial del crecimiento que favorece los sectores con alto contenido de importación, el auge petrolero, en medio de una severa crisis internacional, agravó los desequilibrios que desde hace mucho tiempo sufre la economía mexicana. Parecería como si los responsables de la política económica en México hubieran olvidado el mensaje que Noyola [Juan F. Noyola] lanzó desde los años cincuenta, para poner en guardia contra los peligros que entraña una excesiva especialización en la producción para el mercado externo.⁶

La agudización de los síntomas de la crisis obligaron al gobierno de López Portillo a rectificar la política económica. Desde los inicios de 1982, la administración tomó diversas medidas encaminadas a resolver los desequilibrios financieros. A partir del mes de febrero el peso tuvo sucesivas devaluaciones; en abril se implementó un plan de austeridad que redujo el gasto público, contrajo el crédito, elevó las tasas de interés y en el mes de agosto instauró un doble tipo de cambio. Las medidas rindieron frutos a nivel de la balanza de pagos, pero no frenaron la inflación que se sentía desde el mes de enero.

Otros factores económicos que aceleraron la crisis de divisas fueron la creciente dolarización de la economía y la fuerte especulación monetaria provocadas por diferentes razones, como la vecindad con los Estados Unidos y la posibilidad de poseer

⁶Guillén Romo, 1984, p.112.

cuentas en dólares. Ambas razones contribuyeron fuertemente para que el dolar comenzara a sustituir al peso en el cumplimiento de las funciones de la moneda central. También existía una auténtica sumisión monetaria de México con respecto a los Estados Unidos, en la medida en que la ausencia del control de cambios y la importancia de las transferencias en dólares volvían necesario el alineamiento de las tasas de interés con las tasas practicadas en los Estados Unidos. La fuga de capitales hacia el norte, facilitada por la ausencia del control de cambios, y el crecimiento de las cuentas en dólares en los bancos mexicanos representaron una verdadera estrategia especulativa frente a las amenazas de la inflación. Amplios sectores de la burguesía y de las clases medias transfirieron sus divisas ante la posibilidad de una variación drástica en el control de cambios.

Esta situación creó una crisis de liquidez insuperable, de tal suerte que a finales del mes de agosto las reservas del Banco Central habían caído a un nivel muy bajo, equivalente al monto de dos semanas de importaciones.

Así, el pánico, la especulación y las compras masivas de dólares por parte de la burguesía y amplios sectores de las capas medias durante el mes de agosto fueron la manifestación de una crisis de legitimidad monetaria que estaba agravándose. Evidentemente, en la base de la crisis se encontraba el surgimiento de enormes deudas, resultado del modelo de acumulación... Estas circunstancias volvieron necesario un acto discrecional de los poderes públicos para evitar el hundimiento del sistema. Se requería una reformulación de las reglas centrales de gestión de la moneda... se necesitaba intervenir antes de que la crisis alcanzara su fase última paralizando el intercambio, es decir, aniquilando la función más vital de la moneda central (medio de circulación). Es así como en México, el primero de septiembre de 1982, el presidente anunció al país la sanción política que va a intentar poner fin a la inestabilidad monetaria y financiera: la nacionalización de los bancos privados y la instauración de un rígido control de cambios.⁷

La nacionalización del sistema bancario mexicano y la instauración del control de cambios que la acompañó fueron un intento por dar un tiro de gracia al capital financiero privado, con el deseo de poner las finanzas al servicio del capital productivo. En este sentido, las medidas tomadas por el gobierno mexicano no constituyeron de ninguna manera un

paso hacia el socialismo y se situaron evidentemente en el cuadro de una dominación de clases conservada y dominada por la burguesía, ya que estas medidas tuvieron justamente como objetivo asegurar la reproducción del sistema de explotación. En la coyuntura de agosto a septiembre de 1982, el Estado mexicano apareció como lo que es, el guardián de los intereses del conjunto de la clase capitalista. Dicho de otra forma, el Estado mexicano cumplió perfectamente su papel de asegurar la defensa de los intereses del capital, es decir, asegurar la reproducción del conjunto de la relación de explotación y, por ende, la continuación de la acumulación de capital.

La crisis de la economía iniciada a fines de los años sesenta enmarca una lucha por el poder del Estado entre dos fracciones de la burocracia política: nacionalista y neoliberal. A continuación veremos en qué consiste esa lucha y sus proyectos de país.

3. La disputa por la nación.

La lucha por el control de la política y la economía mexicana tiene una larga historia; Jean D. Lindau⁸ señala que dentro de la burocracia política mexicana existen fuertes divisiones desde los años cuarenta cuando se escindió el general Almazán, hasta 1987, cuando se separó la Corriente Democrática. Estas disputas se relacionan principalmente con los intereses, la ideología, la política y el proyecto de país que tienen las diferentes fracciones de la clase política. Este es el caso de la disputa por la nación de los años setenta y principios de los ochenta.

Durante los años setenta, las élites neoliberal y nacionalista, así como sus bases sociales de apoyo, se abocaron a la elaboración y difusión sistemática de concepciones y proposiciones de carácter global que trascendieron el corto plazo y el plano sectorial, aspirando a definir en su totalidad el rumbo futuro del desarrollo nacional. Neoliberales y nacionalistas tenían proyectos que abiertamente buscaban el consenso social y, sobre todo, la hegemonía en la gestión del Estado. Ambos proyectos tenían sus defensores en el interior del Estado y sus bases sociales de apoyo. En las páginas siguientes veremos en qué consistían esos proyectos.

⁷Ibidem, p. 115.

⁸Lindau, 1993, pp. 18-19.

3.1. Dos proyectos de nación.

A partir del estallido de la crisis del modelo de desarrollo, al principio de la década de los setenta, las discusiones entre la economía neoliberal y la revisión nacionalista en México trazaron las pautas a seguir del desarrollo económico nacional. Estas opciones polares adquirieron amplia presencia y consistencia en los grupos políticos y sociales mejor organizados de la sociedad. Los proyectos neoliberal y nacionalista se enmarcaron en el orden constitucional; ambos suponían que el orden económico y social apoyados por el petróleo permitirían el desarrollo de políticas y estrategias de desarrollo sin una ruptura del orden vigente. Los proyectos pueden resumirse fácilmente.

3.1.1. El neoliberalismo.

Con un fuerte éxito en la parte sur de Latinoamérica, el neoliberalismo de los años setenta en México consideraba necesario el predominio de las fuerzas sociales del mercado y las formas de organización económica empresarial, el cual se expresaría en todos los ámbitos de la sociedad. Este desarrollo supondría una acelerada integración global con los Estados Unidos. El proyecto neoliberal consideraba la necesidad de un periodo de ajuste estructural. Rolando Cordera y Carlos Tello nos explican claramente el contenido del proyecto neoliberal en siguiente cita:

El proyecto neoliberal para México tiene como proposición maestra la de que los intereses a largo plazo de las sociedades norteamericana y mexicana pueden ser mejor satisfechas si ambas economías se abocan conscientemente a la construcción de un sistema global de mutua complementación.

Los Estados Unidos proporcionarían a México un mercado seguro y creciente para sus exportaciones;... el *know how* norteamericano; recursos financieros abundantes; bienes de capital... y la posibilidad de incorporar a su fuerza de trabajo... aquella parte de la mano de obra mexicana que no se pueda absorber productivamente en México.⁹

En contra parte, México proporcionaría a los Estados Unidos materias primas y productos

⁹Cordera y Tello, 1981, p.81.

terminados, un mercado creciente para sus productos, garantías a la inversión extranjera y apoyo político internacional, particularmente hacia América Latina. Con respecto a las relaciones económicas con los demás países, el proyecto neoliberal propugnaba por una menor participación del Estado, dejando al libre juego de las fuerzas del mercado la división internacional del trabajo.

La doctrina neoliberal hacia una fuerte crítica al Estado de bienestar de inspiración keynesiana, al crecimiento de la democracia, al gigantismo del aparato estatal, a los sindicatos y al nacionalismo. Por estas razones tuvo un importante éxito entre las diferentes fracciones de la clase empresarial mexicana, la burocracia política mexicana, principalmente la que se encontraba en las administraciones del sector financiero y con un creciente aumento de su poder político, el gran capital nacional y extranjero, así como del gobierno de los Estados Unidos y el FMI. La siguiente cita explica de manera clara lo anterior:

El renacimiento del pensamiento neoclásico, como paradigma dominante en la conducción del capitalismo, es sobre todo una operación política e ideológica del capital monopólico internacionalizado dirigida a restarle fuerza, en el interior, a la clase obrera y a aquellas fracciones del capital menos desarrolladas y concentradas y, en el exterior, a ampliar y facilitar sus posibilidades de expansión y control de nuevos mercados y de nuevas y viejas fuentes de materias primas. La parte antiestatista y antisindical del discurso, sin duda puede cumplir la función de hacerlo atractivo para el conjunto de los capitalistas, agobiados por la crisis y, desde antes de ella, acorralados por el poderío de los sindicatos y la política impositiva del "Estado benefactor", pero la eliminación del paternalismo estatal alude también a la racionalización de los subsidios y al abatimiento del proteccionismo, de los cuales ha dependido en gran medida la subsistencia de las fracciones más nacionales del capital.¹⁰

Lo anterior es en resumen el proyecto de la élite neoliberal. En el apartado siguiente hacemos referencia al proyecto de la élite nacionalista.

¹⁰Ibidem, p.80.

3.1.2. El nacionalismo.

El proyecto económico nacionalista en la década de los setenta suponía la actualización del proyecto nacional de desarrollo, esbozado de manera embrionaria en la Constitución de 1917, particularmente en el Artículo 27, y que en los años treinta llevaron a cabo el grupo gobernante encabezado por Lázaro Cárdenas y los grupos organizados de las clases populares. A finales de los años setenta, el proyecto nacionalista planteaba la necesidad de realizar un vasto programa de reformas económicas y sociales. Cuyo objetivo era lograr, en el corto plazo, una efectiva integración económica nacional, una disminución sustancial de la desigualdad y marginalidad social, control sobre las condiciones generales de la producción, manejo total de los recursos naturales, fortalecimiento de la independencia económica y plena soberanía sobre la dirección de la política económica.

El proyecto nacionalista promovería el desarrollo acelerado de la economía pero respondería a un esquema de prioridades centrado en el objetivo de una amplia y rigurosa integración interna de la economía, y el desarrollo de los sectores industriales (capital, intermedios y manufacturas), así como la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria.

En el proceso de definición del esquema de crecimiento del proyecto nacionalista, al Estado le corresponde, de entrada, imprimir nuevos estímulos a la producción y a la acumulación mercantiles, es decir, recuperar o reactivar su papel de entidad exógena respecto del mercado, tomando en cuenta los intereses de las clases populares. En definitiva, el Estado debe asumir programáticamente el pleno empleo y la elevación sostenida de las condiciones de vida de los trabajadores del campo y la ciudad.¹¹

Evidentemente, la base social de apoyo del proyecto nacionalista se encontraba en los campesinos pobres, trabajadores urbanos no organizados pero también en los grupos sindicalizados de ejidatarios, pequeños propietarios, obreros, técnicos y profesionales asalariados, así como en importantes sectores de la burocracia, quienes se manifestaban a través del Congreso del Trabajo y de los legisladores obreros del Partido Revolucionario Institucional, quienes publicaron un manifiesto a la nación en el cual, entre otras cosas apuntaban y demandaban lo siguiente:

¹¹ Ibidem, p.114.

La elevada concentración que la riqueza alcanza en México y, por consiguiente, el poderío en ascenso del capital monopolístico interno y externo, representan ya amenazantes expectativas para la nación y en particular para el poder público, que se encuentra desde hace tiempo sometido a la continuada y redoblada presión de los grupos minoritarios representativos del poder económico.

Es necesidad vital para la nación y para el pueblo de México cerrar el paso a la ofensiva de tales fuerzas oligárquicas; ofensiva que se hace sentir tanto en el campo de la economía como en el de la política. Para ello, es preciso poner en vía de realización un proyecto de desarrollo -democrático, nacionalista y popular- que consolide los indudables logros alcanzados por el pueblo y su régimen revolucionario, responda a las exigencias actuales de las mayorías y vigore la lucha por la transformación integral de la sociedad mexicana.¹²

Aunque no es del todo claro, en la cita anterior se pueden destacar los objetivos de la élite nacionalista que promueve su proyecto de país con apoyo del sector obrero, otorgando al Estado su derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, la activa participación de los trabajadores en la conducción de la economía y la justa distribución de la riqueza.

3.2 La nacionalización de la banca y las élites del poder.

La disputa por la nación entre neoliberales y nacionalistas, en la actualidad es liderada por los primeros. Sin embargo, para el periodo que nos ocupa no se podía decir la última palabra. El destape de Miguel de la Madrid Hurtado como candidato del tricolor y su posterior triunfo electoral parecían ser signos innegables del triunfo definitivo del grupo político formado en los sectores financieros y fiscales del Estado, así como en las universidades de los Estados Unidos, como el mismo presidente electo. Pero la nacionalización de la banca abrió por unos momentos las puertas del control del proyecto nacional al bando contrario. Por unos meses, la disputa por la nación se hizo más intensa y más evidente, como lo demuestran las diferentes modificaciones a la Constitución, que iniciaron con la nacionalización de la banca y culminaron con la

¹² Congreso del Trabajo en *El Día*, 10/X/79, p.10.

creación de los nuevos artículos constitucionales 25 y 26 y las modificaciones y adiciones a los artículos constitucionales 27 y 28. Así como la creación de las sociedades nacionales de crédito que fueron el mecanismo para dar marcha atrás con el proceso de nacionalización.

La nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios tienen varios significados políticos, por una parte, las medidas constituían una victoria de la fracción nacionalista sobre las fuerzas neoliberales, por otra parte, la nacionalización de la banca fue un golpe directo contra la fracción hegemónica del capitalismo mexicano: los banqueros. La nacionalización de la banca eliminó de un plumazo (todo con el poder de mi firma: JLP) a los barones del dinero modificando radicalmente la correlación de fuerzas en la economía y la política nacional.

En la coyuntura de la crisis y de la nacionalización de la banca, el Estado asumió el papel que le correspondía como defensor del sistema capitalista mexicano. Por un lado, intentó reorientar el capital hacia la producción y por otro lado, mantuvo el sistema de dominación de la burguesía, ya que las medidas tenían como objetivo asegurar la reproducción del sistema de explotación y, por ende, la continuación de la acumulación de capital.

Las medidas tomadas el 13 de agosto sobre el control de cambios y la asistencia del presidente, los días 28 y 30 del mismo mes, a la clausura e inauguración de las asambleas de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) presagiaban tormenta sobre los intereses de la burguesía nacional. En ambas ocasiones López Portillo afirmaba que no era tiempo de despedidas pues "tenemos por delante tres meses fértiles de dignidad nacional...es tiempo de mantenerse alerta para reconstruir este país".

Estas palabras y las reuniones donde las dijo nos indican que el presidente López Portillo había decidido ya el acto de nacionalización bancaria. Sin embargo, a finales del mes de agosto era difícil creer que el gobierno de este mandatario pudiera rescatar la dignidad del país. Peor aún, circulaban, como en enero, persistentes rumores, cartas insultantes al presidente.

Rogelio Hernández Rodríguez nos dice:

Para creer en sus palabras se necesitaba un acto de tal envergadura que acabara de golpe con la extraordinaria fuerza que había acumulado el

empresariado. Como años después lo confesaría Tello (Carlos), solamente tres personas sabían que el Estado recuperaría su lugar en la sociedad mexicana.¹³

La nacionalización de la banca y las reformas que trajo consigo iniciaron el 1° de septiembre con el último informe de gobierno del presidente López Portillo. En el siguiente apartado veremos el contenido del discurso.

4. El análisis del VI informe de gobierno.

El VI informe de gobierno del 1° de septiembre de 1982 contiene la mejor explicación de los sucesos que llevaron a la nacionalización de la banca y el control de cambios, tanto porque da cuenta de la secuencia de los problemas económicos, cuanto porque muestra el importante papel que jugó la confianza depositada por el presidente en la iniciativa privada.

En el informe presidencial encontramos todos los elementos clásicos de un discurso político. Tiene todas las características formales e ideológicas propias de un mensaje político: se realizó en uno de los escenarios más importantes de la esfera estatal, tuvo un destinatario y un público, se refería a la coyuntura histórica del momento, está hipertrofiado de argumentos, es polémico, tiene una estrategia discursiva y es posible analizarlo en los niveles paradigmático y sintagmático.

Como todo discurso político¹⁴, en el VI informe de José López Portillo hallamos las características argumentativas del discurso y performativas. A nosotros nos interesa desarrollar la primera. Entendiéndola como una esquematización de la realidad, comprendida como la construcción progresiva de ciertos objetos discursivos mediante una sucesión de determinaciones predictivas encadenadas entre sí por medio de operaciones que remiten a la lógica del lenguaje coloquial para dar una apariencia de coherencia en el discurso.

De esta manera, el discurso del presidente José López Portillo busca esta coherencia a través de la estructura de su discurso. Primero se dirige a su auditorio y a la nación en general, destacando en esta primera parte el mensaje al ejército con una marcada búsqueda de apoyo y consenso:

¹³ Hernández Rodríguez, 1988, p.252.

¹⁴ Giménez, 1989, pp. 163-177.

Puedo afirmar que hoy tenemos mejor Fuerza Armada que antes, nutriente y nutricia de nuestras instituciones; coadyuvante a la serenidad social; fruto innegable del desarrollo autónomo y la convencida lealtad institucional de sus miembros. Teniendo como responsabilidad la seguridad nacional, no es reducto para escépticos, para claudicantes o para quienes suspiran por el extranjero. Es bastión de lealtad que cumple eficientemente con su deber, emocionadamente con su compromiso y disciplinadamente con su tarea.¹⁵

La estrategia discursiva del informe presidencial continúa con el desarrollo de los objetos discursivos: situación mundial y situación interna; política económica, haber y debe de la economía; crisis mundial y crisis interna y finaliza con el objeto nacionalización de la banca. En este último objeto encontramos imbricado el paradigma ideológico que Gilberto Giménez ubica como el punto de partida de cualquier discurso político.

4.1. La argumentación en el VI informe de gobierno.

La argumentación en todo discurso político tiene tres momentos principales: punto de partida, objetivo y la función esquematizadora (en el sentido teatral del término). También el análisis de la argumentación se realiza en dos niveles: el sintagmático y el paradigmático. El segundo de estos niveles tiene que ver con el punto de partida del discurso y se relaciona con los valores ideológicos y culturales de una sociedad, son los axiomas con los que se identifica y está de acuerdo un auditorio.

En el caso de nuestro estudio, el presidente López Portillo ubica estas premisas ideológico-culturales en la parte final del informe, cuando anuncia la nacionalización de la banca, estos axiomas ideológicos son la Constitución, la Revolución, la patria, el Estado, la nación:

La Constitución es nuestra unión, vínculo, fuerza, seguridad. Que para siempre sea el patrón de nuestros cambios y que nunca más la violencia entre nosotros, cambie patrón. Ya hicimos nuestra revolución... Sé que la función del Estado mexicano es supuesto social y consecuencia económica... Porque nuestro Estado se organiza

jurídicamente como de derecho, en el supuesto de una solidaridad basada en la nacionalidad, no en la individualidad; no en la clase social; no en el gremio o en la corporación... Por eso a la Nación corresponde la propiedad originaria y detenta los recursos básicos del país.¹⁶

El segundo momento de la argumentación es la identificación del objetivo o destinatario del discurso. En el caso del VI informe de gobierno encontramos varios objetivos: uno principal y varios secundarios. El principal es la nacionalización de la banca y la corrección del rumbo del país. Los secundarios son los de informar el balance sexenal, que en realidad tienen muy poco peso en el grueso del texto.

Los destinatarios tienen las mismas características que el objetivo: una principal y varias secundarias. La principal es el grupo de banqueros, damnificados de la nacionalización; las secundarias son todas las fuerzas organizadas de la sociedad que podrían apoyar la medida expropiatoria: obreros, campesinos, empresarios medios y pequeños. Los sectores organizados de la sociedad son requeridos por el presidente a través de agradecimientos a su esfuerzo y sacrificio. Con relación a los banqueros, el presidente acusa a los barones del dinero de propiciar el fracaso de la política económica.

Aquí adentro fallaron tres cosas fundamentales:

La conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional;

La concepción de la economía mexicanizada como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas;

El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.¹⁷

El tercer momento de la argumentación lo encontramos en la teatralidad del discurso, es decir, la función esquematizadora de la realidad que busca identidades no convencimientos y que dramatiza hasta la exageración el discurso político. En el presidente López Portillo estas cualidades se encuentran muy desarrolladas y las podemos demostrar ampliamente con cualquier fragmento del VI informe de gobierno. Por ejemplo cuando inicia su referencia a la política económica:

A los que se me rajaron.

Voy a explicar mis decisiones, para dar la cara a los juicios. Y para que todos nos esforcemos

¹⁵López Portillo, 1982, p. 11. En adelante cuando citemos el VI informe de gobierno de 1982, lo haremos sólo con el número de página entre paréntesis.

¹⁶(57-58)

¹⁷(63)

por recordar o entender, momento devenir, hombre, país y circunstancia. Es útil a todos el análisis colectivo; el enfrentamiento a la verdad profunda, que después fundamente una acción solidaria y correctiva y no escape vía inmoliación ajena...¹⁸

También encontramos la exagerada teatralidad del presidente en la parte final del texto, donde se despide y agradece a la sociedad su apoyo o críticas, al referirse a los grupos desnacionalizados López Portillo dice:

A los desnacionalizados démosles un mes, septiembre, el mes de la Patria, para que mediten y resuelvan sobre sus lealtades. Después actuaremos nosotros.¹⁹

En la siguiente parte nos abocaremos al análisis sintagmático del informe presidencial.

4.2 Análisis sintagmático del VI informe de gobierno.

El complemento del análisis argumentativo es el análisis sintagmático, que contiene tres niveles de estudio: 1) Reconocimiento de argumentos, 2) Explicitación de la gramática de argumentos y 3) Identificación de las estrategias discursivas.

4.2.1 Reconocimiento de argumentos.

En el VI informe de gobierno de 1982 encontramos pocos objetos discursivos, alrededor de los cuales existen gran cantidad de argumentos. El discurso del presidente pretende ser un balance de los seis años de gobierno y así es en realidad.

Pero, al leerlo tal parece que se refería únicamente a los acontecimientos que sucedieron en el mes de agosto, porque si bien, al realizar el balance de sus políticas, lo hace relatandolas como una justificación de los acontecimientos del 1° de septiembre. En general, el informe tuvo la intención de suavizar y justificar las acciones del gobierno. No reconocía los errores de la política económica, pero tampoco evadía la situación de crisis que vivía el país, el informe explicaba las circunstancias que

provocaron tal situación y acusaba a los especuladores de inducir la crisis.

En términos generales, los objetos discursivos son la situación mundial y la situación interna, la política económica, la crisis mundial y la crisis interna, y la nacionalización de la banca.

Enseguida haremos una lista de los argumentos que construyen cada objeto y le dan coherencia, tomando en cuenta que éstos se localizan a lo largo de casi todo el informe.

Objeto 1. Situación mundial.

1. El mundo actual en lo económico vive la ruptura del sistema impuesto por los triunfadores de la Segunda Guerra Mundial. Empezó con la sobresaturación del dólar como divisa y continuó con la inflación.

2. Hoy se expresa en el desorden monetario, financiero y comercial.

3. En 1982, la distensión y la relativa prosperidad del decenio anterior han cedido su lugar a la mayor crisis de las relaciones este-oeste y norte-sur que hayamos presenciado en la posguerra.

4. Los problemas internos de México no se pueden resolver fuera del ámbito internacional envolvente.

5. Buscamos afuera las soluciones que adentro no podemos dar a los problemas que nos aquejan: moneda, financiamiento, comercio, y tecnología.

6. En el aspecto comercial, vivimos los efectos de nuestra expansión y de la recesión de nuestros vecinos.

7. México sufre inevitablemente los efectos de esta trágica situación (mundial) que ya parece escapar a todo control.

Objeto 2. Política económica.

1. Es evidente que los problemas financieros de corto plazo tienen ahora un peso predominante en la atención nacional.

2. Frente a la situación en que se encontraba el país, al inicio de mi responsabilidad; su contexto internacional y las perspectivas de su futuro

¹⁸(21)

¹⁹(71)

desarrollo, decidió una vez restaurada la economía, optar por un rápido crecimiento económico, a fin de ensanchar las oportunidades de empleo, única fórmula en un país en desarrollo, para cubrir las necesidades básicas de su población y manera principal de iniciar el proceso de justicia en la distribución del ingreso.

3. La nueva política económica implicaba instituir por primera vez en nuestra historia un plan totalizador que propiciara la expansión acelerada.

4. Ahora tenemos serios problemas financieros, y un gran debe; pero como muy pocos aprovechamos la oportunidad (que nos brindaba el petróleo y los precios internacionales del mismo) y nos lanzamos al progreso y tenemos también en nuestros activos, un gran haber.

5. El reto (de la crisis del modelo de desarrollo) era planear una nueva estrategia de crecimiento, concebida en tres bianualidades: recuperación, que ocurrió antes; consolidación y crecimiento acelerado, que se trasladaron.

6. El objetivo (de la estrategia de crecimiento) era marcar la dirección que permitiera a México eliminar el desempleo y marginación.

7. Sus prioridades (de la política económica) han sido alimentos y sector de la energía.

8. La estrategia nacional requería, como condición adicional, reducir gradualmente la limitación del financiamiento externo, mediante la consolidación de un flujo de exportaciones permanentes.

9. El petróleo era el único recurso que podía generar recursos excedentes para aplicarlos a resolver el resto de nuestros problemas.

10. El precio del petróleo en la coyuntura internacional,... nos permitió romper el círculo vicioso del crédito internacional.

11. Retardar la decisión de usar nuestro petróleo como fuerza contra el financiamiento de nuestro desarrollo, hubiera sido no sólo una cobardía, sino una tontería.

12. El petróleo ha sido el medio para acelerar el logro de las metas, el catalizador que permitió acortar el tiempo, acelerar el ritmo.

13. Para cumplir nuestros planes sectoriales,... tenemos que gastar y pedir prestado para comprar afuera lo que necesitábamos.

14. Ahora gasto público y deuda externa, satanizados, se convierten no sólo en acusación, sino

en condena del esfuerzo nacional cumplido.

15. Lo alcanzado confirma la potencialidad empresarial nacional, pública y privada y la importancia de articular internamente las demandas de las empresas públicas, los productores nacionales, las empresas de ingeniería y la infraestructura tecnológica de apoyo. México está intentando... realizar en unos cuantos años lo que los países industrializados han logrado en más de dos siglos.

16. Razones de justicia social y soberanía nacional nos impulsaron a dar prioridad a la producción de alimentos (SAM).

17. El propósito (del SAM) era acabar con la dependencia del exterior en granos básicos, riesgosas para nuestra autonomía económica y política.

18. Acortar el creciente rezago de la población rural frente a la urbana provocado por las características del desarrollo del país.

19. La deuda externa puede considerarse... como de elevada productividad porque ha venido acompañada de un rápido y productivo crecimiento.

Objeto 3. Crisis mundial e interna.

1. Cuando estaban ya en marcha (los planes globales y sectoriales) entraron en brutal contradicción con factores internos y externos.

2. En 1981, ni los países más desarrollados del mundo ni las más grandes empresas financieras e industriales advertían en el mundo y en México que la economía internacional entraría a la más grave y prolongada crisis desde la gran depresión.

3. Nuestras exportaciones cayeron con estrépito; las altas tasas de interés se fijaron tan alto como nunca en la historia; el crédito se restringió; las medidas proteccionistas se perpetuaron en los países desarrollados.

4. El golpe de la crisis se recibió de lleno a partir de la caída del precio del petróleo.

5. El debilitamiento del mercado petrolero frenó el rápido crecimiento de la más dinámica de las exportaciones mexicanas y detuvo la tendencia de rápido crecimiento de los ingresos derivados de su exportación.

6. Las altas tasas de interés provocaron el incremento de la deuda externa y de los servicios correspondientes.

7. Los riesgos de ir contra la corriente dominante de la economía mundial, francamente depresiva y las políticas de liberalización de importaciones que, aplicadas en otras épocas y en otras circunstancias pudieron resultar adecuadas, se revirtieron en nuestro perjuicio. Importamos con exceso, todo, y así el espectro de la restricción de balanza de pagos volvió a renacer.

8. Los factores externos colocaron a nuestra economía en una situación súbita de particular vulnerabilidad.

9. Todos estos efectos se nos agolparon desde mediados de 1981. Perdimos el paso.

En febrero de este año (1982), pese a todos nuestros esfuerzos institucionales y de persuasión, el ataque contra nuestro peso fue brutal. Nuestras reservas de dólares para pagar lo importante, estaban en riesgo de disminuir a extremos peligrosos.

Acordamos el 17 de febrero, retirar al Banco de México del mercado de cambios. La moneda se devaluó estrépitamente, interrumpiendo dramáticamente un proceso de crecimiento nacional sin paralelo en nuestra historia.

10. La crisis de 1982 se presenta a poco del inicio de una nueva estrategia de crecimiento que a pesar de la premura y de los excesos, ha tenido un éxito innegable. La economía mexicana es hoy no sólo más sino intrínsecamente más fuerte que la de hace seis años.

Objeto 4. La nacionalización de la banca.

1. Contra lo que no pudimos fue (con los banqueros) con la pérdida de confianza en nuestro peso, alentada por quienes adentro y afuera, pudieron manejar las expectativas y causar la que anunciaban, con el solo anuncio. Así de delgada es la solidaridad. Así de subjetiva es la causa fundamental de la crisis.

2. Además de los dólares que salieron normalmente para pagar las importaciones... muchos mexicanos (los banqueros), en uso de la libertad cambiaria, ahorran o anticipan pagos en dólares, que sacan a los bancos extranjeros. Otros colocan aquí pesos nominados en dólares, en cuentas especiales.

3. Se empezó a especular con nuestro peso, a partir de análisis parciales, exagerados,... pero subrayados para lograr el efecto especulativo o

incluso desestabilizador.

4. La base del negocio era la desconfianza y explotar al afán de seguridad... La ambición desmedida de los especuladores de siempre y de los novatos hicieron el resto. El acoso al peso empezaba en las mismas ventanillas de los bancos en las que se aconsejaba y apoyaba la dolarización.

5. Conservadoramente podemos afirmar,... que de la economía mexicana han salido ya... 50 mil millones de dólares, equivalen a la mitad de los pasivos totales del sistema bancario mexicano y a dos tercios de la deuda externa total.

6. No negamos que los mexicanos tienen derecho a su dinero y a su seguridad y los bancos la obligación de servir a su clientela, pero lo que individualmente parece inocuo uso de su libertad y protección de clientes, sumado en proporciones tan grandes perjudica al interés general y ello afectará a todos aun a los que se creen beneficiados por su privilegio.

7. La especulación nos había forzado a devaluar una vez, pero continuaba insaciada. No pudimos mantener el ritmo de deslizamiento previsto para evitar golpes bruscos a nuestra moneda.

Apostar contra el peso se convirtió en el mejor de los negocios.

8. ¿Quién garantizaría que cediendo de nuevo iba a calmarse? ¿Qué gobierno responsable podría seguir jugando una apuesta en que el país entero pone todo y el adversario nada?

9. Teníamos que poner freno al abuso, a pesar de todos los riesgos políticos que ello implicaba: campañas de rumores, terrorismo informativo y calumnias que de afuera y de adentro vendrían, vinieron y vendrán de parte de mucho dinero y muchos intereses reaccionarios que han estado contra México.

10. Aquí adentro fallaron tres cosas fundamentalmente:

La conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional,

La concepción de economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas,

El manejo de una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.

11. Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y proporcionarle los

recursos financieros para seguir adelante; tenemos que detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos, especialmente al trabajador; al empleo y a las empresas que lo generan.

12. Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios.

13. La nacionalización irá acompañada de la justa compensación económica a los actuales accionistas.

14. El gobierno no sólo está eliminando un intermediario, sino a un instrumento que ha probado más que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo.

15. La banca privada mexicana, ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado y aun mecanizado la especulación y la fuga de capitales.

16. En suma, nacionalizamos la banca porque no es admisible que el instrumento domine o condicione el propósito.

17. Las resoluciones de nacionalizar a la banca y de implantar el control de cambios, han costado mucho trabajo; pero creo que todos debemos estar convencidos de su imperiosa necesidad.

4.2.2. Explicitación de la gramática de argumentos.

El discurso del presidente López Portillo está orientado a explicar y mostrar las causas que provocaron la nacionalización de la banca, en este sentido, el informe se encuentra ajustado a la explicación y justificación de la medida expropiatoria. El punto de partida son las condiciones de la economía mundial y su evolución a lo largo de sus seis años de gobierno que determinan la situación interna del país. A estas condiciones se oponía una política económica cuyo objetivo era sacar del subdesarrollo a México, mediante el apoyo del petróleo, materia prima estratégica. Otro puntal de la política económica lo constituyó el SAM, que buscaba a través de la autosuficiencia alimentaria, el fortalecimiento de la soberanía nacional. El

debilitamiento del mercado petrolero en 1981 hizo fracasar la política económica, sin embargo, se tomaron medidas para paliar y combatir la crisis. Las medidas de política económica para salvar la crisis fueron derrotadas por la especulación que obligó al Estado a tomar medidas drásticas en contra de los especuladores, es decir, los banqueros.

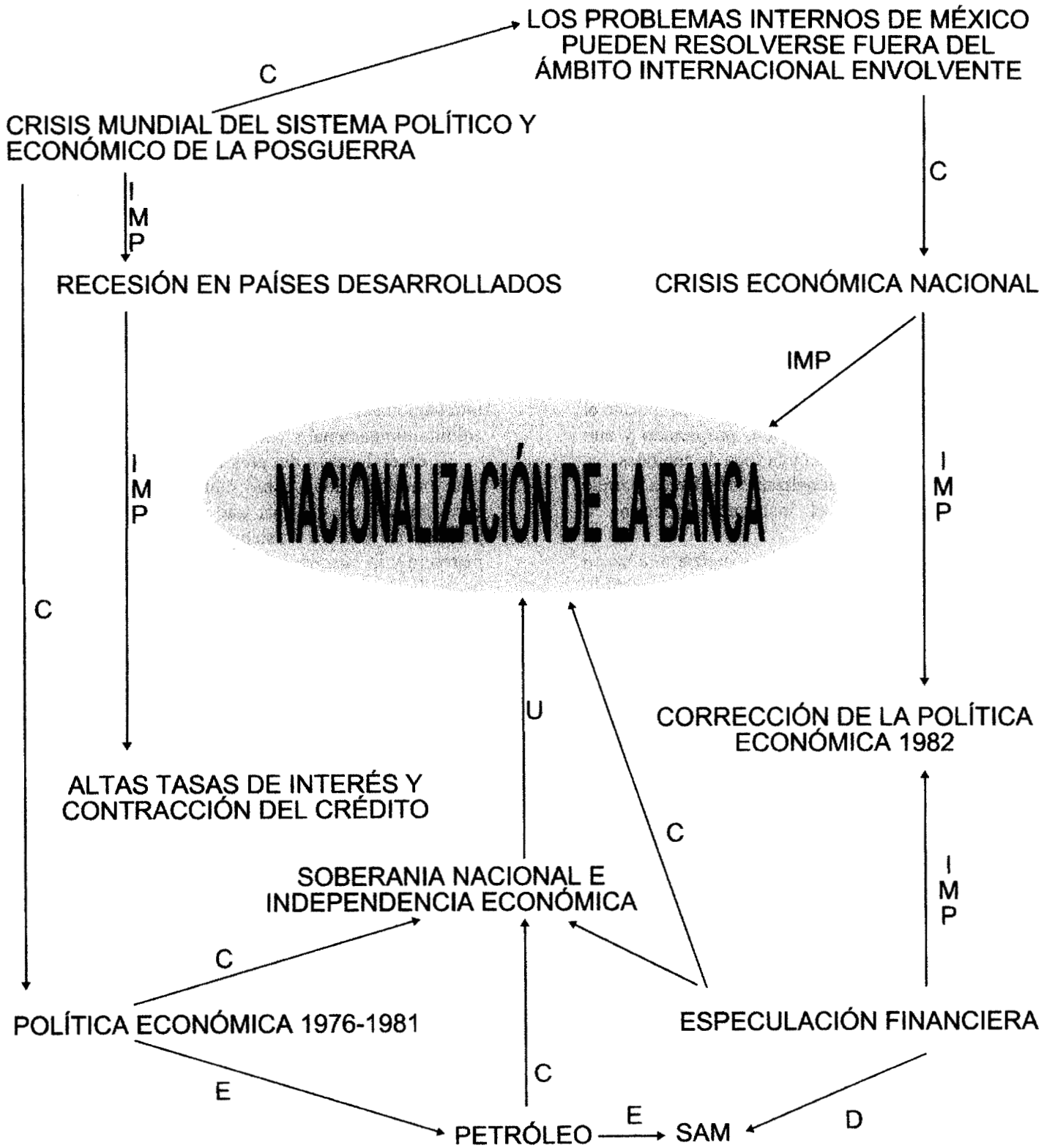
Más adelante elaboramos un diagrama tentativo de la gramática de argumentos del informe presidencial de 1982.

En este diagrama, el centro del discurso lo constituye la nacionalización de la banca, alrededor de la cual se encuentran diferentes circunstancias, como la crisis económica internacional que implica una recesión en los países industrializados y también implica un crecimiento en las tasas de interés internacionales y el consecuente encarecimiento del crédito internacional y nacional.

En el discurso del presidente López Portillo, la crisis mundial tiene como consecuencia una crisis económica en nuestro país, que obliga a una particular política económica sustentada en la explotación petrolera y la búsqueda de la soberanía alimentaria a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El petróleo y el SAM, así como la política económica en general tienen como objetivo el fortalecimiento de la soberanía nacional y ésta, al mismo tiempo tiene una unidad o punto culminante en la nacionalización de la banca.

Por otra parte, la crisis económica nacional, provocada por el traslape de los objetivos gubernamentales -según el presidente- implican también la nacionalización de la banca, e implican también una corrección de la política financiera, provocada por la especulación con que se maneja la banca privada nacional. De esta manera el objetivo político del presidente fueron los banqueros, quienes perdieron su propiedad, al tener fuertes diferencias con la soberanía nacional -vía la fuga de capitales- y dos pilares gubernamentales: el petróleo y el SAM. La actitud tomada por los banqueros en contra de la moneda nacional, finalmente implican la nacionalización de la banca.

Las reglas lógicas que usamos en los diagramas son las siguientes: **Implicación, Consecuencia, Equivalencia, Unión, Diferencia, Incompatibilidad y Oposición.**



GRAMÁTICA DE ARGUMENTOS DEL VI INFORME DE GOBIERNO

4.2.3. Identificación de las estrategias discursivas del VI informe de gobierno.

Objeto 1. Situación mundial y situación interna.

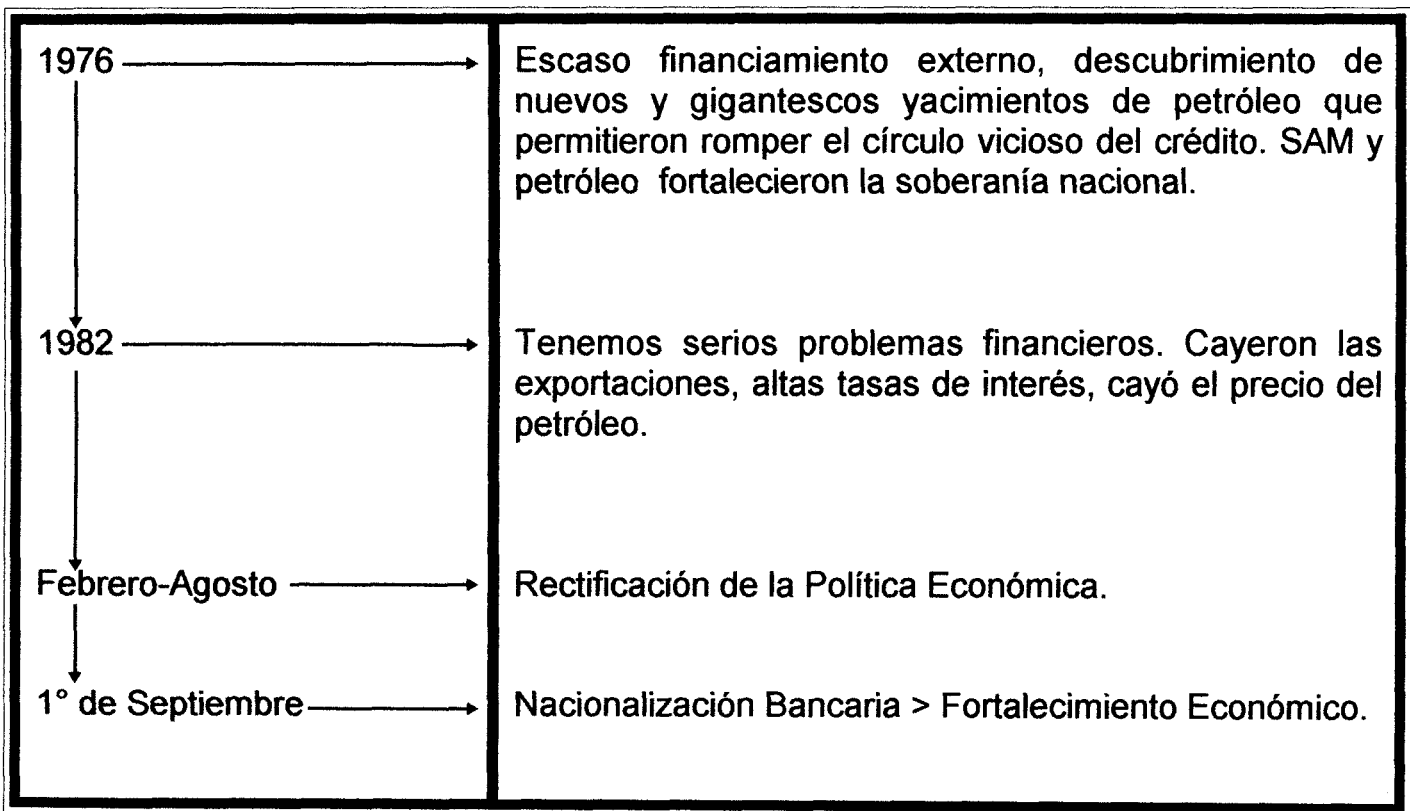
En el discurso del presidente López Portillo, la estrategia lógico conceptual con respecto al objeto situación mundial-situación interna consiste en presentarlo como una relación sobredeterminante de la primera sobre la segunda. La quiebra de la armonía del modelo económico de la posguerra se manifestaba en el desorden monetario, financiero, comercial y político, que obligaron al Estado a modificar la política económica.

Objeto 2. Política económica.

La estrategia lógica y conceptual del segundo objeto del informe presidencial consiste en una presentación temporal condicionada por el agente situación mundial como lo podemos apreciar en el diagrama.

De esta forma, al inicio de la gestión de López Portillo en 1976, la crisis financiera mundial contrajo el crédito, pero el descubrimiento de ricos yacimientos de petróleo y la estrategia de un plan alimentario nacional le permitieron por una parte, romper el círculo vicioso del crédito y por otra, fortalecieron la soberanía nacional.

El balance de la política económica desarrollada hasta principios de 1982, establece que el país tiene serios problemas financieros como consecuencia del déficit externo, la caída de los precios del petróleo y la permanencia de las altas tasas de interés internacional. Lo anterior tiene como consecuencia que en el periodo de abril a agosto de 1982 se corrija la política económica nacional, con el objetivo de paliar las principales variables que provocaban la crisis. Como lo señala el presidente en el informe, esta corrección tuvo buenos resultados en principio, sin embargo, no se pudo derrotar la especulación contra nuestra moneda, por tal razón el 1° de septiembre se nacionaliza la banca privada nacional, lo que permitirá, según López Portillo, un fortalecimiento económico.



Objeto 3. Nacionalización de la banca.

La estructura lógica del objeto nacionalización de la banca consiste en interpretarla como un acto forzado por las circunstancias externas y la especulación financiera interna. Porque en los argumentos del presidente, la situación de la crisis mundial externa que repercutió en las finanzas y la economía nacional fue atacada con los instrumentos correctos y a la mano de la política económica, pero contra lo que fue imposible hacer algo, fue ante la poca solidaridad de los especuladores (banqueros) quienes abrieron la llave de sus capitales hacia el exterior, debilitando la capacidad de pago del país y obligando al gobierno a nacionalizar la banca privada mexicana.

5. Respuestas al VI informe de gobierno.

El anuncio de la nacionalización de la banca causó sorpresa a todo el universo de la política mexicana, nadie pensó que el presidente burgués se atreviera a atacar al poderoso señor don dinero. Las respuestas no se hicieron esperar, pero contra lo que pudiera pensarse, no hubo profusión de manifiestos políticos, como veremos más adelante.

En el caso de los partidos políticos sólo hubo un manifiesto político formal, el del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), ni el PRI como partido en el poder se manifestó a favor de la nacionalización, lo que a nuestro parecer muestra que en la dirección del partidote no estaban muy contentos con la acción expropiatoria (lease la pandilla de De la Madrid, Gamboa Patrón, Bartlett, Salinas, Rojas, etc., todos juntos de la mano en el informe). Eso sí hubo muchas declaraciones verbales, todos los partidos a excepción del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) apoyaron la nacionalización. Cabe señalar que estos partidos no se opusieron a la nacionalización de manera frontal, pero sí manifestaron su desacuerdo con la forma de realizarla.

El fenómeno anterior se repite con las centrales patronales, hay mucha bravata verbal pero pocos documentos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Confederación de Cámaras Nacionales (CONCANACO), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

(CNIT), la Asociación Mexicana de Banqueros (AMB), la Cámara Mexicana de Hombres de Negocios (CMHN), Cámara de Comercio México-EU, critican las medidas, porque no responden a las expectativas empresariales, piden referendum para la nacionalización, guardan sus distancias, Televisa a través del Tigre pregunta de manera infantil si México se acerca al socialismo. Sólo Manuel J. Clouthier, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) muestra cierta beligerancia real, lanza un manifiesto político. También la AMB emite un comunicado formal donde muestra su sumisión a las medidas, pero niega el cargo de traidores.

Los movimientos sociales se muestran más activos y con una posición más definida con relación a la nacionalización, lo que demuestra la vinculación de estos sectores con la élite política nacionalista. El Congreso del Trabajo (CT) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) si se manifestaron políticamente respecto de las medidas expropiatorias, cosa que no sucede con otras centrales afiliadas al gobierno como la Federación de Trabajadores al Servicio del Estdo (FTSE), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) o el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se limitan a felicitar y apoyar las medidas.

En la opinión pública la situación es más plural, los analistas independientes apoyan la medida como Granados Chapa, Carlos Pereyra, Juan María Alponete, etc., los que se identifican con el sector empresarial como José A. Pérez Stuart se oponen, y los cercanos al gobierno como José Carreño Carlón (diputado por el PRI en la LII Legislatura) manifiestan su oportunismo según la correlación de fuerzas.

5.1. El discurso político del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

El PRI y sus partidos bonsai: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y su ahijado el Partido Socialista del Trabajo (PST) no se manifestaron formalmente sobre la nacionalización bancaria, de la misma forma que el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Social Demócrata (PSD); tampoco

lo hicieron los partidos Acción Nacional (PAN) y Demócrata Mexicano (PDM). Así que sólo nos quedó el PSUM.

El manifiesto del PSUM es una respuesta directa hacia la nacionalización bancaria, en este sentido, podemos decir que la nacionalización es su único objeto discursivo, alrededor del cual se articulan los argumentos.

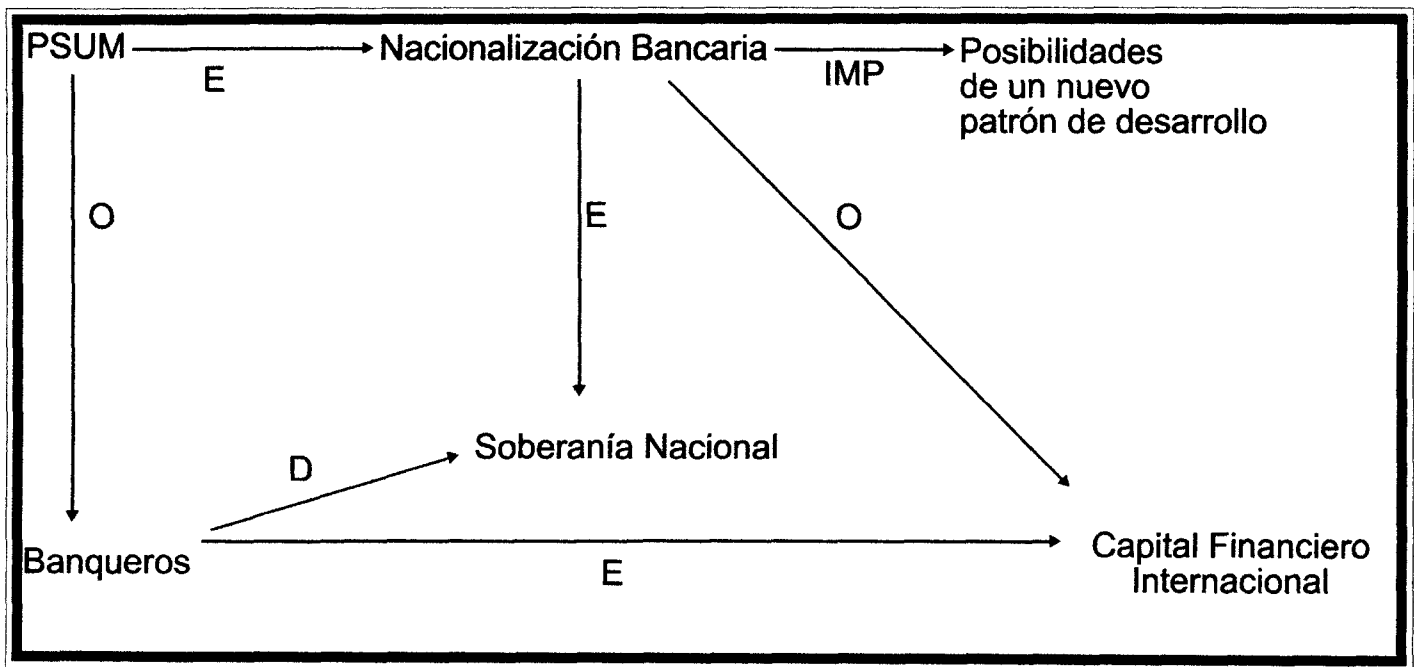
Objeto: nacionalización de la banca.

1. Las medidas forman parte del programa del PSUM.
2. Los banqueros saquearon al país mediante la libertad cambiaria.
3. Los banqueros son un sector desnacionalizado.

4. La nacionalización rompe el vínculo nocivo con el exterior expresado en la fuga de capitales y la especulación interna.

5. La nacionalización abre las posibilidades de un nuevo patrón de crecimiento económico, una nueva política económica y una mejor distribución del ingreso.

En el discurso del PSUM, la nacionalización bancaria tiene una equivalencia con la soberanía nacional, ambas se encuentran dentro de los objetivos del partido. La nacionalización bancaria implica la posibilidad de un nuevo patrón de desarrollo y una fuerte oposición al capital financiero internacional, que en el discurso del PSUM es equivalente de la banca privada nacional, con la que los pesumistas tienen una fuerte oposición. La gramática de argumentos se podría presentar de la siguiente manera:



5.2. El discurso político del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El 1° de septiembre, ya fuera de Palacio Legislativo, Manuel J. Clouthier reclamaba el autoritarismo del presidente y amenazaba con protestar con todos los argumentos junto con otras centrales patronales, efectivamente lo hicieron, mediante las tácticas caceroístas que recordaron el septiembre de 1973 en Chile, los empresarios convocaron al paro, a la huelga de consumo, pero sin efecto. Días antes de estas protestas fracasadas, el CCE que representaba a banqueros, industriales y comerciantes, publicó un manifiesto donde a través de preguntas y respuestas opinaban y tomaban posición sobre la nacionalización bancaria. A nuestro parecer destaca el simplismo del análisis empresarial y el enfrentamiento con el Estado, a partir de la crítica a la política económica.

Objeto: nacionalización bancaria.

1. Causas externas provocan el deterioro del nivel de vida de los mexicanos: caída del precio del petróleo, altas tasas de interés internacionales.

2. La política económica equivocada del gobierno provocó la fuga de capitales, los especuladores, inflación, exceso de circulante.

3. Banca saludable y responsable. El Estado

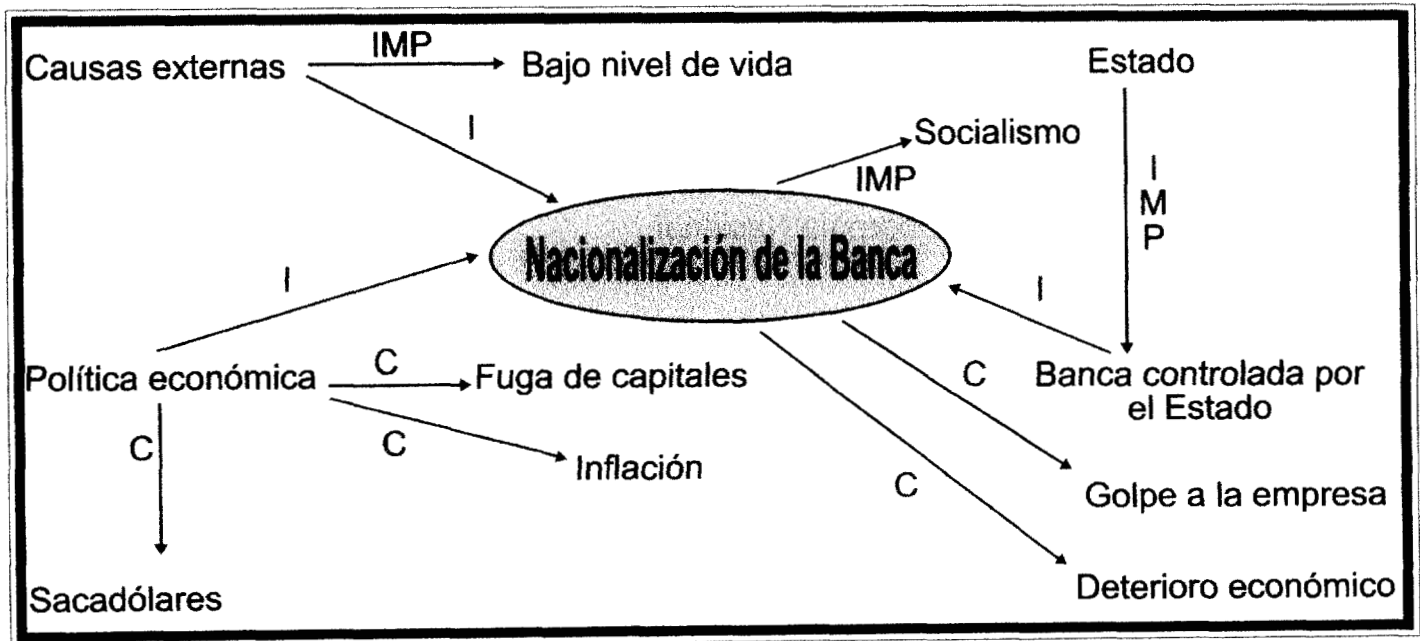
contaba con los mecanismos para controlarla, por lo que la medida es completamente innecesaria y provocará graves perjuicios a la economía del país por la ineficiencia burocrática.

4. Es una medida totalitaria, es la entrada al socialismo.

5. Golpe definitivo a la actividad empresarial.

6. Al expropiar, el Estado abandona su papel de rector y tutor de la economía de mercado.

Para el CCE, la nacionalización bancaria traería como consecuencia el deterioro de la economía nacional. Al mismo tiempo sería un golpe para la libre competencia, porque la nacionalización implicaba la entrada al socialismo. Por otra parte, el CCE consideraba que la nacionalización era incompatible con la rectoría económica, ya que el estado perdía su papel de rector al convertirse en dueño de la banca y sus empresas. Además el CCE culpaba al gobierno de la crisis, al señalar que la política económica implantada durante los años de 1976 a 1982 habían provocado la fuga de capitales, la inflación y también la especulación, desalentado la inversión productiva. El CCE también consideraba que el bajo nivel de vida de los mexicanos, la caída del precio del petróleo y las altas tasas de interés internacionales obedecían a causas externas, y en este sentido consideraban que eran incompatibles con la nacionalización de la banca. La gramática de argumentos podría esquematizarse de la siguiente forma:



5.3. Discurso político de los movimientos sociales.

Los movimientos sociales adscritos al partido en el poder se mostraron más decididos con relación a la nacionalización, a diferencia de burocratas y asociaciones profesionales e incluso del mismo PRI. Para obreros y campesinos la nacionalización de la banca tiene un fundamento constitucional, lo cual es una identidad con la élite nacionalista. El acto expropiatorio también fortalece la soberanía y la autodeterminación económica.

Objeto: nacionalización bancaria.

1. Acto legal, con fundamento constitucional (artículo 27).

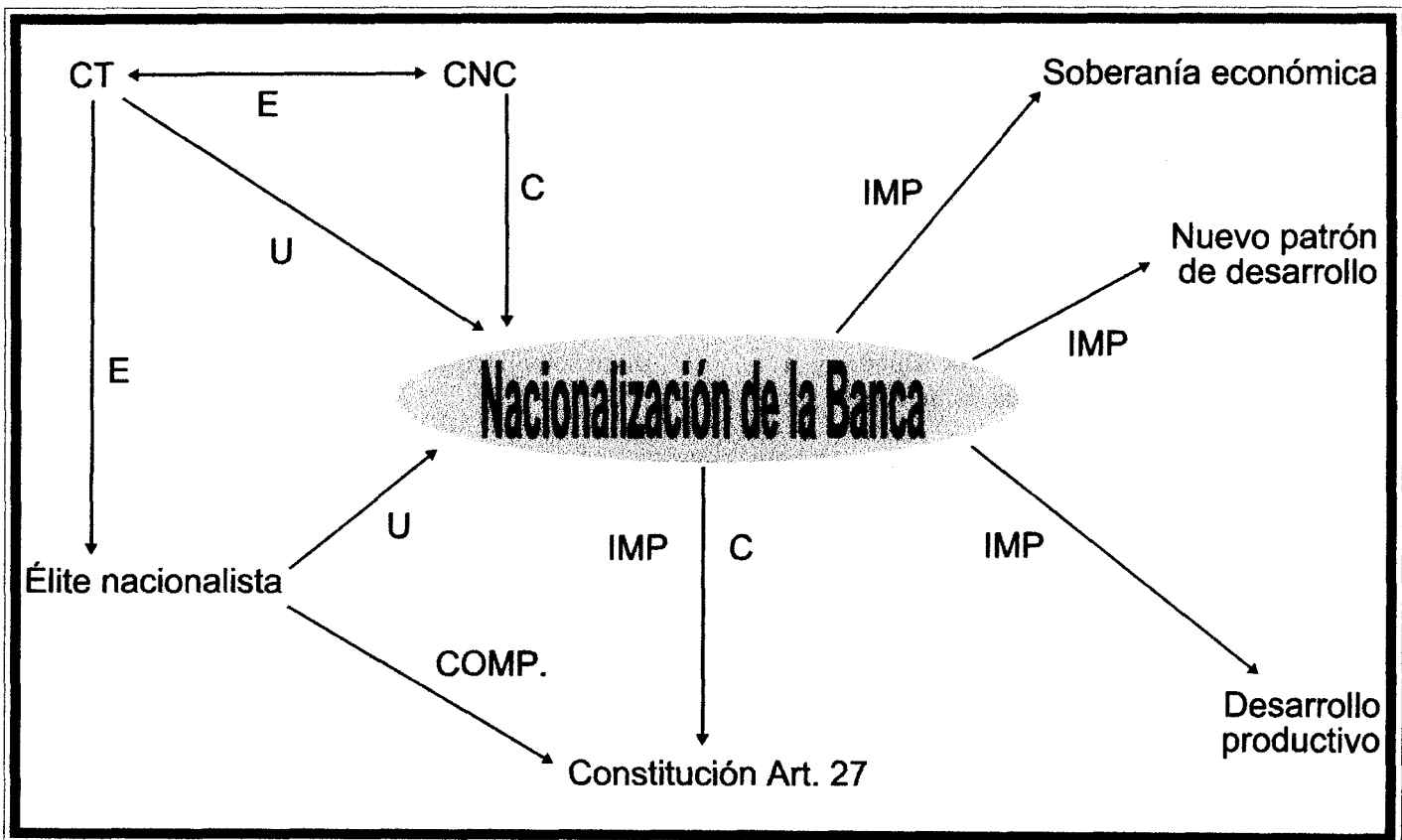
2. Reafirma la rectoría del Estado en la economía.

3. Fortalece la soberanía y la autodeterminación económica.

4. Alternativa para un nuevo desarrollo económico.

5. Acaba con la especulación, el ahorro se destinará a la producción.

Los movimientos sociales subordinados al Estado representados por el CT y la CNC principalmente, consideraban, al igual que el PSUM, que la nacionalización de la banca fortalecía la soberanía nacional e implicaba la posibilidad de un nuevo modelo de desarrollo. Es importante subrayar que el CT y la CNC consideraban a la nacionalización bancaria como un acto complementamente legal, sustentado jurídicamente en el Artículo 27 constitucional, encontrado estos movimientos sociales una identidad con la élite nacionalista. El diagrama de la gramática de argumentos quedaría de la siguiente forma:



5.4 El discurso político de la opinión pública.

Dentro de la opinión pública, los juicios sobre la nacionalización bancaria son más variados y difíciles de conjuntar en un solo análisis, por lo que no haremos diagrama, porque algunas voces de la opinión pública representan intereses concretos como los del *Washington Post* (WP) o el *New York Times* (NYT) que mostraron el punto de vista de nuestro vecino mayor, así tenemos que para la prensa de Washington, las medidas eran necesarias, El FMI se expresó a través de esta fuente y opinó que la nacionalización era un acto de soberanía pero (voilà! la presión) dificultaba la negociación para llegar a un acuerdo de apoyo financiero. Por su parte el NYT señaló que las medidas eran positivas pero era necesario tener cautela sobre su futuro.

Por otra parte, la muestra de la prensa nacional no es representativa porque preferimos a los articulistas independientes y progresistas que a los vinculados con el sector empresarial, no obstante leímos a José A. Pérez Stuart, pero rechazamos a Margarita Michelena porque sinceramente no le entendimos.

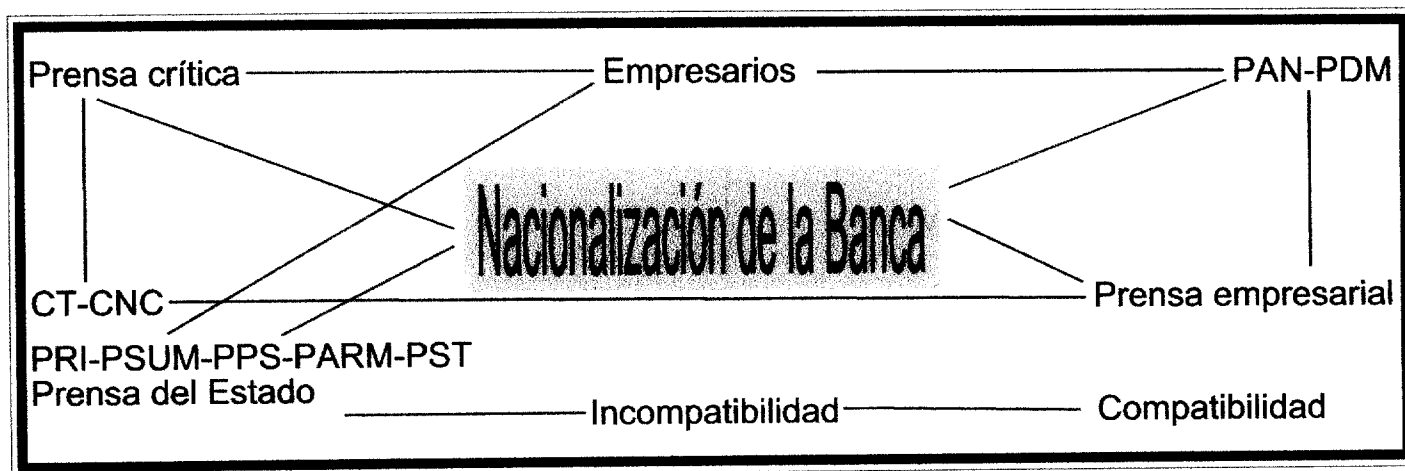
Pérez Stuart se manifiesta de manera natural, contra la nacionalización bancaria, simplemente porque considera que el Estado debe cumplir funciones que no tienen relación con la economía. Para Stuart, la nacionalización convierte al Estado en el mayor patrón del país. También la nacionalización anula la economía mixta en el sector financiero.

Por el lado de la izquierda, independientes y progresistas, tenemos a Miguel Ángel Granados Chapa, Rodolfo F. Peña, Juan María Alponete y a Carlos Pereyra, un poco cargada la selección (la

objetividad es un sueño). Repuestos de la sorpresa, estos articulistas coinciden (con diferentes palabras) en que la expropiación tiene un fundamento constitucional. La nacionalización no es panacea para los problemas económicos, pero como instrumento de la política económica abre posibilidades para un nuevo tipo de desarrollo. También coinciden en señalar que el Estado recupera con la nacionalización bancaria su lugar como rector de la economía.

Peña y Alponete señalaban a la nacionalización de la banca como un acto político que resolvía pugnas de hegemonía entre los banqueros y el Estado. Acertaban al señalar que el acto expropiatorio modificaba la correlación de fuerzas, afirmando que el centro de las decisiones se trasladaba al Estado.

Podemos concluir este capítulo con un cuadro de alianzas alrededor de la nacionalización bancaria que sea preámbulo del análisis político-jurídico. La línea roja señala la incompatibilidad y la línea negra la compatibilidad. De manera clara se puede observar que el PAN y el PDM se muestran contrarios a la nacionalización de la banca, de la misma forma que lo hacen los empresarios y su prensa afin. Resulta obvio que estos grupos mantienen diferencias con la prensa crítica y el PSUM. En el otro lado de la mesa se encuentran el PRI, sus partidos satélites, la prensa del Estado y los movimientos sociales encabezados por la CNC y el CT. Sin embargo, el apoyo a la nacionalización de parte de estos grupos será temporal y se ira mediatizando conforme avanza el proceso de reformas constitucionales, como lo podremos ver en el capítulo siguiente, donde nos referimos al debate parlamentario, es decir, al discurso político-jurídico.



Capítulo 3.

El discurso político-jurídico de la nacionalización de la banca.

Introducción. 1. El contexto de la fase de la vida constitucional. 1.1. Las reformas legales. 1.2. La política financiera. 1.3. Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. 2. El debate alrededor de la nacionalización de la banca. 3. Iniciativa para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales. 3.1. Iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México. 3.2. Dictamen de los artículos 28, 73 y 123 constitucionales. 3.3. Debate sobre las modificaciones a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales. 4. Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México. 4.1. Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México. 4.2. Debate de la iniciativa para adicionar la Ley Orgánica del Banco de México. 5. Iniciativa presidencial para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. 5.1. Mensaje a la nación. 5.2. Iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, y 73 constitucionales. 5.3. Iniciativa del Partido Socialista Unificado de México para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73 y 74 constitucionales. 5.4. Dictamen de la iniciativa presidencial sobre los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. 5.5. Debate sobre las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. 5.6. Dictamen de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. 5.7. Debate sobre la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Introducción.

Entre el 1º de septiembre y el 30 de diciembre de 1982 se realizaron una serie de reformas a la Constitución que le dieron sentido y contrasentido así como orientación al sistema financiero nacionalizado. Durante este período Constitucional se modificaron los artículos 27; 28 y 73 dos veces; 123, 16 y se añadieron los nuevos artículos 25 y 26.

Durante este lapso, el debate parlamentario fue muy enriquecedor porque las modificaciones constitucionales tuvieron una estrecha relación con la coyuntura política y económica que determinó el carácter de las reformas. Por otra parte, a pesar del entusiasmo generado por las medidas tomadas por el gobierno del presidente José López Portillo, pocos pensaron en una larga duración de la banca nacionalizada, en primer lugar por el tiempo tan corto que le quedaba a su administración; en segundo lugar, por la vinculación del nuevo grupo gobernante con el sector financiero internacional y; finalmente, un tercer factor que limitaba la continuidad de la nacionalización bancaria eran las negociaciones que se llevaban a cabo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde el mes de abril.

Efectivamente, los cambios en relación a la

banca nacionalizada se dieron de inmediato con la entrada del nuevo gobierno, si bien los diputados de la oposición real (PAN, PDM y PSUM) mantuvieron cierta congruencia con sus posiciones, los diputados del gobierno y sus partidos satélites (PRI, PPS y PST) se transformaron de manera oportunista según fueran las señales mandadas desde Los Pinos. De esta manera, sí durante septiembre aplaudieron la nacionalización, en diciembre también aplaudieron la desnacionalización parcial, al permitirse, previa modificación constitucional, la participación privada en la propiedad de las acciones bancarias hasta en 34%.

En este tercer capítulo seguiremos la fase de la vida constitucional de la nacionalización bancaria, a partir de los diferentes debates ideológicos realizados en la LII Legislatura. Dicha fase de reformas y contrarreformas se puede dividir de la siguiente manera: 1) debate alrededor de la nacionalización de la banca; 2) iniciativa, dictamen y debate de los artículos 28, 73 y 123 constitucionales; 3) iniciativa de la Ley Orgánica del Banco de México; 4) iniciativa, dictamen y debate de los artículos 16, 27, 28, 73 y creación de los nuevos artículos 25 y 26 constitucionales; 5) dictamen y debate de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 constitucional.

1. El contexto de la fase de la vida constitucional.

1.1. Las reformas legales.

La constitucionalidad del decreto expropiatorio fue cuestionada por los afectados desde su promulgación. Al día siguiente de la nacionalización, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) afirmó que los exbanqueros podían recurrir al juicio de amparo. El 4 de septiembre, el grupo VITRO de Monterey y expropietario de Banpaís informó su decisión de ampararse contra la medida expropiatoria. Asimismo, el presidente de la Asociación de Banqueros de México (ABM) anunció medidas en ese mismo sentido, con estos hechos dio inicio una lucha legal típica de los conflictos expropiatorios.

Carlos Tello afirmaba que los banqueros no tenían razón en cuanto a la inconstitucionalidad del decreto:

El Estado mexicano cuenta con varios instrumentos jurídicos para, por causa de utilidad pública o interés social, nacionalizar (o controlar) una actividad económica como la bancaria... expropiación por causa de utilidad pública... cancelación de la concesión para la explotación del servicio público crediticio y bancario, reasumiendo el Estado la prestación del servicio con sus propios recursos... Por lo que hace a actos del poder legislativo se podía, por ejemplo, expedir una ley de nacionalización de la banca, utilizando como apoyo el artículo 27 constitucional, o expedir una nueva ley bancaria que sólo permitiera la actuación de la banca propiedad del Estado... Además de lo anterior se podía promover una reforma constitucional, ya sea a la fracción V del artículo 27 constitucional, para señalar que el servicio público bancario sólo podría ejercerlo el Estado por organismos creados al efecto y con arreglo a lo que disponga la ley, o bien en el artículo 28 constitucional señalar como exclusivo del Estado el servicio público de la banca y el crédito.¹

Lo trascendente de la medida obligaba que la nacionalización de la banca fuera elevada a rango Constitucional. De esta forma, el 21 de septiembre, el presidente José López Portillo envió a los secretarios de la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para, entre otras reformas, adicionar un párrafo quinto al Artículo 28 de la Constitución que dijera:

¹ Tello, 1984, pp. 151-152.

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 establecidos por la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías protectoras de los intereses del público y el funcionamiento de aquéllos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.²

El 13 de octubre de 1982, después de ser aprobada por los diputados, la Cámara de Senadores aprobó la reforma constitucional y el 17 de noviembre de ese mismo año, se publicó el decreto respectivo en el **Diario Oficial de la Federación**.

También el 21 de septiembre, se envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México, de particular importancia para definir el papel correspondiente del Banco Central en el nuevo sistema. La iniciativa no llegó a convertirse en ley, porque tuvo una fuerte oposición de las autoridades hacendarias, las cuales consideraban su aprobación inconveniente, porque a su juicio la iniciativa restaba facultades a la SHCP. Sin embargo, el paso definitivo para impedir la modificación de la Ley Orgánica del Banco de México (LOBM) lo dio el propio presidente López Portillo, quien el 28 de octubre en Tlaxcala, se refirió a la organización de la banca, el Ejecutivo dijo:

Cometería una imprudencia política imperdonable si tratara de organizar en forma definitiva el funcionamiento de la banca nacionalizada, pues esto corresponde a mi sucesor... este régimen sería irresponsable si avanzara más en una organización que está pendiente, una organización que estará en la responsabilidad de mejores manos que las mías...³

Las palabras del presidente influyeron en los legisladores, sobre todo en los del PRI, como se pudo observar en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Los legisladores argumentaron, en la primera lectura de 16 de noviembre, la necesidad de modificar más leyes para evitar la incompatibilidad, la comisión sólo propuso la modificación de la LOBM, a fin de que se convirtiera en organismo público descentralizado y se aclarasen las facultades del Ejecutivo y del BM en materia de control de cambios y de fijación de la paridad, dejando para un estudio posterior la iniciativa de ley enviada por el presidente. El 18 de noviembre, el dictamen fue aprobado. También

² *Diario de los Debates*, 22/IX/82, p.5.

³ López Portillo, *Excelsior*, 29/IX/82, p.1.

durante este periodo ordinario de sesiones hubo otras iniciativas de ley importantes que no fueron tomadas en cuenta por la mayoría priista como la que propuso el PSUM, para modificar los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 74 constitucionales. Con la toma de posesión del nuevo presidente, el Congreso tuvo un activo periodo de sesiones en el cual se modificaron nuevamente los artículos 16, 25, 26, 27, 28, y 73 constitucionales y el Ejecutivo también mandó una nueva iniciativa de LOBM, en la que se creaban las Sociedades Nacionales de Crédito, donde podría volver a participar el sector privado en la propiedad y dirección de la banca nacionalizada, dando así marcha atrás al proceso expropiatorio iniciado por el presidente López Portillo.

1.2. La política financiera.

El 4 de septiembre de 1982, se dieron a conocer las primeras medidas de política financiera para la banca nacionalizada. En esa ocasión el Director del BM, Carlos Tello, definió en qué consistían y cuál era el objetivo buscado con los cambios en la orientación de la política financiera.

Las medidas anunciadas abordaron cuestiones urgentes en el corto plazo y tuvieron tres objetivos principales: 1) fortalecer el aparato productivo y distributivo del país; 2) contribuir a detener las presiones inflacionarias, y por último, 3) dar seguridad a los ahorradores y cuentahabientes de las instituciones de crédito del país. Por otra parte, las medidas de política económica fueron de dos tipos: 1) las relacionadas con la estructura de las tasas de interés y 2) la política de tipos de cambio y cuestiones de carácter transitorio, en tanto se reglamentaba el control de cambios.⁴

La nueva política financiera se recibió de manera dispar, para el grueso de los usuarios del sistema bancario fue satisfactorio ver un cambio en la política, que por lo demás, en algo o mucho los beneficiaba. Los industriales, transportistas, y otros grupos empresariales también reaccionaron de manera desigual y contradictoria: por un lado, muchos de ellos reconocieron que la orientación y contenido de las medidas eran las adecuadas, pocos criticaron la nueva política financiera. Sin embargo, no se solidarizaron plenamente con las medidas tomadas

por el gobierno. En realidad, existía poca conciencia sobre el significado político y económico que representaba la nacionalización bancaria, puesto que las medidas de política financiera sólo podían ser el resultado del control de la banca por parte del Estado.

Las críticas hacia la nueva política financiera vinieron de los antiguos propietarios, quienes usaron todos los medios de comunicación posibles, con el propósito de desprestigiar la política puesta en práctica. La crítica también vino de la ortodoxia financiera, representada por la burocracia de la SHCP y por el FMI, las cuales insistieron en los serios y graves riesgos para la economía del país al imponerse estas medidas de carácter populista (con esta expresión se acusaba a la política financiera de ineficiente y altamente subsidiada). Los argumentos opositores se centraron en especulaciones condicionantes: 1) la captación disminuiría como resultado de la nacionalización y de las medidas financieras; 2) como resultado de lo anterior se entorpecerían las operaciones crediticias y 3) las medidas tendrían un costo muy alto y consecuentemente, se subsidiaría a la banca.

La política financiera puesta en práctica por el BM a partir de septiembre de 1982 no pudo desarrollarse plenamente. En realidad únicamente operó durante tres meses, y en ese tiempo no estuvo del todo coordinada con el resto de la política financiera, que era responsabilidad de la SHCP. El 1° de diciembre de 1982, con la entrada del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se cambió la política, y en gran medida se volvió a la política prevaleciente antes de la nacionalización.

1.3. Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.

Durante el mes de abril de 1982, se planteó en México la posibilidad de suscribir un convenio de apoyo financiero con el FMI. Sin embargo, no fue hasta el mes de agosto cuando, a raíz del establecimiento de la doble paridad y la fuerte devaluación del peso frente al dólar, que finalmente se iniciaron las pláticas formales.

La nacionalización de la banca y el establecimiento del control de cambios del 1° de septiembre sorprendieron a las autoridades del FMI,

⁴Tello, 1984, pp.207-213.

así como las declaraciones del Director del Banco de México, pues se trataba de una política monetaria y crediticia contraria a la práctica ortodoxa de corte neoclásico de esa institución internacional.

Por estas razones la misión del FMI salió de México, regresando a finales de septiembre para reiniciar las negociaciones que llevarían a firmar un Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI. El 10 de noviembre se firmó la carta donde el gobierno mexicano solicitaba acceso a los recursos financieros del FMI, a los cuales, nuestro país tenía derecho. El 23 de diciembre, el director ejecutivo del FMI, Jaques Larrosiere, aprobó la solicitud hecha por México.

El Director del BM, Carlos Tello, afirmó que la decisión de solicitar apoyo financiero del FMI se había tomado antes del 1° de septiembre, ante la crítica situación de la balanza de pagos vivida durante 1981 y 1982, así como de la relativa y absoluta escasez de divisas, y la actitud de la banca comercial extranjera de no continuar prestándole recursos al país. El cambio de administración acordó que el gobierno de López Portillo firmara la carta en donde el gobierno mexicano solicitaba el apoyo financiero del FMI.

Por otra parte:

La banca [comercial extranjera] no estaba dispuesta a prestar a un gobierno que no sólo acababa de nacionalizar la banca y establecer el control de cambios sino que, además, terminaba su mandato en tres meses. Definitivamente la banca prefería negociar con un gobierno que tendría seis años por delante, además, la banca comercial extranjera insistía en que, para acordar nuevos préstamos con México, era necesario que el país suscribiera un convenio con el FMI.⁵

De esta manera, ante ninguna otra opción (aparentemente) se llegó a la redacción de la Carta que el gobierno mexicano envió al FMI el 10 de noviembre de 1982. Dado lo ambiguo del texto, se podía optar por varias líneas de acción de política económica en materia monetaria, crediticia, cambiaria, salarial, precios y utilidades. La Carta era categórica en materia de finanzas públicas, pues aceptaba una reducción importante en el déficit público como proporción del PIB.⁶

2. El debate alrededor de la nacionalización de la banca.

En este apartado, así como en los siguientes, abordaremos los debates realizados en la Cámara de Diputados durante el primer período ordinario de sesiones de la LII Legislatura. Los debates se harán por partidos políticos, en el orden de su participación. Los principales temas que se abordaron en las discusiones fueron los relacionados con el poder, la democracia, el presidencialismo, la legalidad, la nación, la propiedad, el estatuto de los trabajadores, etc., aunque no faltaron las referencias ideológicas extremas de la izquierda y la derecha, sin faltar los esquemáticos "buenos y malos mexicanos".

El debate sobre la medida expropiatoria inició el 6 de septiembre y las posiciones del PRI, PPS, PST y PSUM, fueron a favor de la nacionalización. En contra, el PAN y el PDM.

Rafael Aguilar Talamantes (RAT), del PST, inició la discusión, quien emocionado por la medida histórica, pero desconociendo sus bases jurídicas, afirmaba que era una decisión de necesidad económica y política. RAT afirmaba correctamente que la medida no era irreversible, en este sentido, el acto del 1° de septiembre era el inicio de una lucha política entre revolucionarios y contrarrevolucionarios ya que poderosos sectores de la reacción representados por el PAN y el PDM, así como de algunos "priístas empanizados" estaban en contra de la medida, mostrando así la falta de unidad en la representación nacional.⁷

El diputado del PPS, Juan Campos Vega vio la nacionalización bancaria como una expresión de la lucha de clases entre la nación y la burguesía financiera. Para él, la medida reorientaba la política económica del poder público, en favor de la nación, además fortalecía el papel del Estado como rector de la economía, sentando las bases de un verdadero nacionalismo revolucionario.⁸

El PDM, en voz de Baltazar Valadez Montoya, estaba en contra de la expropiación, primero quejándose de las "voces marxistas" empeñadas en distorsionar la verdad y la realidad. En su argumentación el diputado pedemista se refirió a las históricas medidas de "estatización" como al drama "de que a la concentración injusta de la riqueza en manos de particulares se siga la alternativa falsa de concentrar la riqueza en manos del Estado; se trata de

⁵ Tello, 1984, p. 189.

⁶ Tello, 1984, pp. 214-220.

⁷ *Diario de Debates*, 6/IX/82, p. 14.

⁸ *Diario de Debates*, 6/IX/82, p. 19. A partir de aquí, para referirnos al *Diario de Debates*, utilizaremos la abreviatura D.D.

un traslado de un capitalismo liberal a un capitalismo de Estado".⁹

Encarnación Pérez Gaytán, miembro del PSUM, analizó la medida expropiatoria desde su significado político, porque la nacionalización bancaria transformó las relaciones de poder entre el Estado y la oligarquía financiera. En su opinión, la alianza entre estos dos factores de poder entró en crisis generando a su vez una crisis política.

Para el diputado del PSUM, el cambio en la correlación de fuerzas entre el Estado y la oligarquía financiera, desplazaba uno de los grandes obstáculos para la construcción de la democracia, porque el desplazamiento de los banqueros abría las puertas para la participación de las mayorías en la toma de decisiones.

Por otra parte, Pérez Gaytán señalaba a la nacionalización como un poderoso instrumento de política económica que permitiría reorientar el crédito, aportando grandes beneficios para la sociedad. Para el PSUM, la medida no tenía nada de socialista, respondiendo así al presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Manuel Clouthier, quien vio en la medida una franca entrada al socialismo. Por último, el legislador Pérez Gaytán señalaba que la expropiación de la banca era parte trascendental del programa político del PSUM.¹⁰

Roger Cicero Machinne, legislador del PAN, estimaba que la nacionalización de la banca era una medida desesperada del gobierno para sobrevivir, ya que el sistema se encontraba en sus niveles más bajos de capacidad de manipulación. Contrario a la opinión del PSUM, Cicero Machinne consideraba que la democracia estaba tan lejos con la concentración bancaria privada, prohijada por el régimen, como lo estaba con la concentración bancaria oficial, porque en un país como México no podría conducir sino a un mayor capitalismo de Estado, una mayor carga financiera, ineficiencia del servicio, todo en contra de la libertad. En manos del Estado, la expropiación bancaria sólo serviría para tapar la corrupción pública y la ineptitud administrativa.

En su defensa por la libertad de empresa, para el PAN la medida tenía una importante implicación política:

A la Nación le afecta perder una estructura bancaria que en su diseño y operatividad técnica podría haber cumplido con sus finalidades de servicio con sentido social, y mantenerse en la

esfera de las oportunidades de ejercicio profesional y actividad empresarial libres, dentro de la estructura de economía mixta democrática (que tienda al logro de mayor eficiencia y evite la polarización del poder).¹¹

Para el PAN, la nacionalización de la banca era sólo una medida en contra de la democracia.

En estos momentos, las señales de la presidencia no eran muy claras para los legisladores del PRI, quienes no atinaban como contraargumentar a la oposición, ejemplo de lo anterior fue la participación del diputado José Carreño Carlón, quien ofreció un pequeño botón del discurso político de los legisladores del partido del Estado:

La nacionalización de la banca privada, desde el punto de vista político, no puede ser un hecho burocrático; entraña fundamentalmente la recuperación de la iniciativa histórica de la nación, ahí donde los intereses nacionales estaban siendo agredidos, violentados en favor de unos cuantos; más allá de prejuicios; más allá de consejos y de chismes, más allá también de partidismos respetables, la medida adoptada por el Presidente de la República, por la más alta autoridad legítima y constituida de la nación, responde al principio constitucional mexicano tan invocado y pocas veces tan ejercido a plenitud, como lo hizo el Presidente López Portillo, de que el interés general debe prevalecer sobre el interés particular.¹²

Con la participación del diputado Carreño Carlón terminó la discusión del día 6 de septiembre, al día siguiente el debate lo reinició el PPS, con la participación del diputado Héctor Ramírez Cuellar, quien al igual que el PSUM, consideraba que las medidas del 1° de septiembre cambiaban la correlación de fuerzas políticas, reagrupando las fuerzas internas del Estado, echando por la borda los tabúes de la libertad cambiaria, de capitales y de la política de entrega y abandono. En su delirio ideológico, el legislador del PPS señalaba que la medida expropiatoria convertía en derrota la victoria electoral de la derecha del 4 de julio, en este sentido las medidas revertían el avance del PAN y del sinarquismo.¹³

En una amplia participación, el diputado Rolando Cordera, de la bancada del PSUM estimaba que los decretos del 1° de septiembre rompían una forma de crecimiento injusta y desigual, porque con la nacionalización bancaria, el país podría formular un nuevo proyecto nacional fundado en la Constitución,

⁹D.D., 6/IX/82, p.20

¹⁰D.D., 6/IX/82, pp. 22-23.

¹¹D.D., 6/IX/82, p.34.

¹²D.D., 6/IX/82, p.34.

¹³D.D., 7/IX/82, p.12.

ajustado a las circunstancias contemporáneas. Para el legislador Cordera, el proyecto nacional y la reorientación de la economía tendrían que ir acompañadas de medidas tendientes a fortalecer la democracia, recogiendo así una demanda permanente de la sociedad mexicana. De acuerdo con esto, la nacionalización de la banca podría ser el eje de un nuevo desarrollo económico, a partir de prioridades nacionales.¹⁴

El diputado Juan José Hinojosa del PAN, realizó también una amplia y acertada participación, analizando la crisis económica no como producto de unos días, sino como el proceso de varios años, afirmando que la crisis continuaba estando ahí, a pesar de la cortina de humo de la nacionalización bancaria. Evidentemente, el legislador panista no estaba de acuerdo con la expropiación, criticando el acto de poder y la pérdida de libertad:

Nosotros creemos que en la medida en que el Estado incrementa el área de su participación en la economía, en la medida que limita al hombre la posibilidad individual de realizar su destino, aniquila su imaginación, en esa medida se está apartando de la función rectora del Estado. Creemos en el Estado como rector de la economía, lo rechazamos como dueño y administrador de la economía, porque de la expropiación de los bienes se puede pasar a la expropiación de las conciencias y al aniquilamiento de la libertad.

Allá los banqueros, que se defiendan solos. Acá los mexicanos, reafirmando en búsqueda plural de consenso en la discrepancia, la exigencia y quien gobierna...

...se ha expropiado la banca, por decisión personal. Hombre solitario de palacio, en la soledad de mi despacho... se ha tomado una decisión sin consulta. Pueden afirmar los abogados que de acuerdo con la Constitución, el acto es legal. Pero debemos recorrer esa sabiduría de la Constitución y del Constituyente, que nunca dos poderes se reúnan en unas solas manos.¹⁵

Continuando sin atinar que decir, con relación a la banca nacionalizada y reiterando algunos conceptos de la oposición, la diputación del PRI, en voz del legislador Manuel Cavazos Lerma, estimaba que la nacionalización bancaria era una decisión histórica de profunda significación para el fortalecimiento del Estado, no era un cambio en el proyecto nacional [¡ese nunca cambia!], la expropiación bancaria recuperaba para el Estado instrumentos adicionales de política económica. En su

mucho hablar y poco decir, Cavazos Lerma afirmaba que la nacionalización no era ninguna revancha contra ningún grupo, para el PRI, la medida era irreversible, y estaba inscrita en el sistema de economía mixta, preservando sobre todo el supremo interés de la nación.¹⁶

Con la participación anterior se cerró el debate del día 7, reiniciando el día 13, cuando la fracción parlamentaria del PPS se adelantó a las iniciativas presidenciales, proponiendo modificaciones a los artículos 27 y 28 constitucionales, relacionadas con la nacionalización bancaria y la prestación del servicio bancario. La diputación del PPS proponía con relación al Artículo 27 constitucional, la adición de un VII párrafo que dijera: "Párrafo VII. Tratándose de la prestación de los servicios bancarios y crediticios no se otorgarán concesiones a los particulares".

En relación al Artículo 28 constitucional, la bancada del PPS proponía que la emisión de billetes y servicios bancarios y crediticios se sumaran a los monopolios del Estado. Cabe señalar que estas iniciativas se turnaron a comisiones, y de ahí no pasaron. Sin embargo, podemos destacar de las exposiciones de motivos lo siguiente: de la modificación propuesta al Artículo 27, la fracción del PPS consideraba a las actividades bancarias como un poderoso instrumento en la promoción del desarrollo económico y social de la nación. En este sentido, no era deseable que su manejo y operación estuviera en manos de particulares.

Respecto del Artículo 28 constitucional destacan los siguientes argumentos: para el PPS por definición, la banca se caracterizaba por una fuerte tendencia concentradora. De esta manera, los banqueros se fueron convirtiendo en dueños y administradores de industrias y comercios, así, este fenómeno monopólico, encareció el crédito y alentó la inflación, contribuyendo a hacer más injusta la distribución de la riqueza.

Este desarrollo del funcionamiento de la banca privada violaba flagrantemente el contenido del Artículo 28 constitucional, donde se establecía que "en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna especie..."¹⁷

La iniciativa del PPS, pasó a la historia sin pena ni gloria. Los diputados del partido solferino aparentaban no saber donde se encontraba el fiel del poder político en México. En este sentido, veamos en el apartado siguiente las propuestas presidenciales de reformas a la Constitución.

¹⁴D.D., 7/IX/82, pp. 19-25.

¹⁵D.D., 7/IX/82, p.28.

¹⁶D.D., 7/IX/82, pp. 29-34.

¹⁷D.D., 13/IX/82, p.6.

3. Iniciativa de ley para reformar los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, e iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México.

Como señalamos arriba, el 21 de septiembre de 1982, el presidente López Portillo envió una iniciativa de ley para modificar los artículos 28, 73 y 123, así como la iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México. En la primera iniciativa, el Ejecutivo señalaba que las medidas del 1° de septiembre respondían a factores externos e internos, de los segundos resaltaba la carencia de un sentimiento de solidaridad nacional y el abuso de la libertad cambiaria, provocando severos desajustes en el valor del peso mexicano. El presidente consideraba que la nacionalización de la banca:

Tiene trascendental importancia para que el país pueda proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación con más claridad, con mayor sentido patriótico y democrático... por lo que el Ejecutivo a mi cargo considera que dicho principio debe ser elevado a rango constitucional...

Si el Estado tiene la responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Fundamental, por razones de congruencia debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable.¹⁸

Por lo anterior, el Ejecutivo estimó necesario incorporar en el Artículo 28 constitucional un párrafo en el que se considerara monopolio por excepción, el servicio de banca y crédito. Los mismos argumentos y la adición al Artículo 28 constitucional fundamentaron las modificaciones a las fracciones X y XVIII del Artículo 73 constitucional, que tenían por objeto facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre servicios de banca y crédito y para determinar el valor relativo de las monedas extranjeras.

Las modificaciones al Artículo 123 tenían que ver con el estatuto de los trabajadores bancarios, pero no nos detendremos en ellas porque no son de interés para este trabajo.

¹⁸ D.D., 21/IX/82, p.5.

3.1. Iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México.

La iniciativa de LOBM no se convirtió en ley, y su discusión se dejó para un mejor momento. Sin embargo, cabe hacer algunos comentarios porque esta iniciativa proponía cambios sustanciales que harían más clara la reglamentación bancaria.

La sociedad anónima Banco de México, cuyos orígenes se encontraban en el Artículo 28 constitucional, había sido reglamentada en cuatro ocasiones: en 1925, cuando se expidió la ley que creó el banco; en 1932, cuando se expidió una ley reformadora a la de 1925; en 1936, cuando se sometió a una completa revisión el estatuto legal del banco y se expidió una Ley Orgánica del Banco de México, S.A., y por último, en 1941 se expidió la ley orgánica vigente al momento de la nacionalización de la banca.

En la amplia Iniciativa de LOBM que el presidente López Portillo envió al Congreso en septiembre de 1982, se podían apreciar las siguientes características principales:

1. Reproducía las facultades que el propio BM tenía conforme a su ley orgánica y otras facultades que se encontraban dispersas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en otras disposiciones jurídicas. Se reunían así, en una sola ley, dispersas facultades que afectaban y condicionaban el funcionamiento del banco central.

2. En las reformas introducidas se circunscribían dos áreas coyunturales sobre las cuales era muy importante legislar en esos momentos: 1) las modificaciones necesarias para transformar al BM en un organismo público descentralizado, y 2) lo relacionado con las nuevas facultades que en materia de control de cambios ejercería el BM.

3. Otra reforma importante era la propuesta en el sentido de precisar que el BM podría fijar tasas de interés para operaciones activas y pasivas, en lugar de la facultad que en ese momento tenía conforme al artículo 32 de su Ley Orgánica y el artículo 138 bis 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de fijar mínimos y máximos de tasas de interés para operaciones activas y límites de tasas de interés para operaciones pasivas.

4. En el capítulo V de la Iniciativa de Ley, que se refería al cambio de divisas, no se establecía un control de cambios permanente, sino sólo se dejaban las bases mínimas para que pudiera operar, de así

decidirlo, el Ejecutivo Federal. La rectoría en materia cambiaria, quedaba en el BM, que actuaría bajo las indicaciones del titular del Poder Ejecutivo y con el acuerdo del coordinador del sector, la SHCP.

5. En la Iniciativa se eliminaba la regulación en materia de elaboración y compilación estadística para trasladarla a lo dispuesto en la Ley de Información Estadística y Geográfica y a las normas que en esa materia fijaría la SPP.

6. Finalmente, se suprimía el veto de la SHCP a las resoluciones de la nueva Junta de Gobierno del organismo público descentralizado Banco de México, toda vez que el Gobierno Federal no se podía vetar a sí mismo.¹⁹

3.2. Dictamen de los artículos 28, 73 y 123 constitucionales.

El dictamen de la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de 30 de septiembre hacía un recuento de las causas que obligaron a la nacionalización de la banca, como lo fueron la conjunción de la crisis mundial y la insensibilidad social de algunos grupos de mexicanos, que contribuyeron a la descapitalización del país. De esta manera, la comisión proponía la adición del Artículo 28 constitucional con un quinto párrafo para establecer como facultad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de banca y crédito, con carácter de irreversible y definitivo. Asimismo, la comisión proponía modificaciones al Artículo 73, donde se daban facultades al Poder Legislativo para asignar el valor relativo a las monedas extranjeras, y al Artículo 123, en el que los trabajadores bancarios fueron colocados en el Apartado B, como trabajadores del Estado.

3.3. Debate sobre las modificaciones a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales.

En la sesión del 5 de octubre se realizó el debate sobre estas modificaciones constitucionales, dispensándose la segunda lectura. En este largo debate se aprobaron las reformas a los artículos 28, 73 y 123, en él hubo

importantes reflexiones sobre el poder, ataques personales sobre la pertenencia a la derecha o al marxismo, así como aportaciones al debate del derecho constitucional. En este debate sobresalió la discusión sobre el Artículo 28 constitucional. Es importante señalar que para los diferentes grupos parlamentarios, las medidas tomadas con relación a la banca tenían una importante conexión con el desarrollo de la democracia, para unos las medidas fortalecían la democracia y para otros la obstaculizaban.

De los conceptos vertidos por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobresalió el papel que se le asignaba al Estado como rector de la economía y como prestador del servicio bancario:

Atribuir al Estado la facultad exclusiva en la prestación de los servicios de banca y crédito, cuando ya está asumida la decisión de excluir a los particulares de la posibilidad de operarlos, no es innecesario ni redundante, pues de esta manera el propio Estado, por mandato constitucional, no podrá concesionar dichos servicios a los particulares.

En consecuencia, se trata de dos medidas paralelas que, aunque vinculadas en el mismo propósito, tienen un sentido jurídico distinto. Mediante una, a través de un acto administrativo, se expropiaron los bienes de la banca privada, con lo cual se rescatan las concesiones respectivas. En cambio, la reforma constitucional que nos ocupa significa la decisión del Estado mexicano de elevar, por conducto del Poder Constituyente Permanente al rango de supremacía constitucional, una atribución exclusiva que tiene trascendencia para la orientación y el rumbo del país, que consolida la rectoría del Estado sobre la economía de la nación y le permite, congruentemente y armónicamente, coordinar de un modo sano los fenómenos económicos.²⁰

El debate se inició con la participación del diputado Bernardo Bátiz Vázquez, miembro de la comisión, quien además votó en contra del dictamen. De su argumentación destacaron las objeciones:

En la primera, el panista señalaba que la iniciativa enviada por el Ejecutivo no tenía antecedentes ni fundamentos jurídicos ni económicos, siendo únicamente una maniobra política partidista para desviar la atención del pueblo sobre dos hechos muy importantes: "la quiebra económica del país y el descrédito creciente del régimen y de su partido".

La segunda objeción del diputado Bátiz

¹⁹ D.D., 21/IX/82, pp. 6-18.

²⁰ D.D., 5/X/82, p.11.

señalaba que el gobierno, en representación del pueblo y el Estado, era el rector de la economía, sin embargo no veía las razones que convertían al Estado en dueño de los bienes de producción y crédito.

El legislador blanquiazúl encontraba una incongruencia entre ser dueño y rector de la economía, además de ser contrario al modelo económico de la Constitución de 1917, las medidas tomadas eran contrarias también al espíritu de la parte dogmática, donde se establecían las garantías individuales:

No se justifica que se atente en contra del derecho constitucional de dedicarse a la ocupación o profesión que se desee siendo lícita, tan sólo porque en un caso concreto y en una época determinada quienes se dedicaron a la ocupación de banqueros no actuaron como lo esperaba el Presidente en turno.²¹

La tercera y última objeción señalaba lo antidemocrático de la medida, pues fue tomada en secreto y a espaldas de los representados, pues la ciudadanía no votó por el monopolio de la banca y el crédito, así la medida era contraria a la Constitución de 1917:

La idea de socializar la banca, mediante un monopolio de Estado, ha tomado parte de la ideología de los partidos marxistas y no se encuentra dentro de los programas que manejó en la campaña electoral el partido en el poder.²²

La respuesta del PRI estuvo a cargo del diputado del sector obrero, Juan José Osorio Palacios, quien en lugar de responder a los argumentos del PAN cayó en los lugares comunes de la retórica sin contenido y en la zalamería hacia el presidente López Portillo, por ejemplo:

...en esa ocasión hice hincapié en que un presidente de México está investido de una gran fuerza y dignidad que nada ni nadie puede quebrantar, disminuir o usurpar, ya que esa investidura es la imagen y representación de la respetabilidad y la unidad de la nación mexicana; dije también que el señor Presidente de la República, con autoridad de la ley y el apoyo del pueblo, ejercía el mando sin excesos ni omisiones.²³

El legislador Salvador Castañeda O'Connor del PSUM inició su participación refiriéndose a Carlos

Marx, señalando que los cambios de una necesidad social terminan abriéndose paso por encima de la filosofía, la costumbre y los derechos dominantes. En este sentido, el diputado Castañeda consideró a la nacionalización bancaria como una necesidad social, a pesar de que el mismo Ejecutivo se había mostrado contrario a las medidas.

Para el PSUM, la nacionalización de la banca no resolvería los agudos problemas estructurales de la economía que habían llevado al país a la situación de crisis, la izquierda consideraba que las medidas serían valiosas si se constituían en la base de una reforma económica y política, apuntando hacia una salida democrática de la crisis. En términos políticos para el PSUM, la medida podría resumirse de la siguiente manera:

La nacionalización de la banca pone en manos del Estado un instrumento colosal que lo fortalece frente a la sociedad mexicana y también frente al exterior, elevando poderosamente su carácter rector del desarrollo económico... yo podría afirmar que lo que conviene al pueblo de México es profundizar la política de nacionalizaciones al mismo tiempo que se amplía el régimen democrático. Si todo esto pudiera expresarse en una fórmula, ésta sería: nacionalización más democracia.²⁴

El representante del PDM, Ignacio Vital Jáuregui señaló que no eran defensores oficiosos y gratuito de los banqueros, quienes ya habían recurrido al juicio de amparo, en el cual los mexicanos esperaban expectantes para ver si aún se vivía en un Estado de derecho o si se había dado un paso hacia la dictadura y a la falta de libertad. El juicio de amparo de los banqueros era para el PDM una prueba de fuego para el Poder Judicial para demostrar su independencia frente al Ejecutivo.

Con relación a la modificación al Artículo 28 constitucional, el PDM, en consideración de las libertades del pueblo mexicano se opondrían rotundamente a la iniciativa de ley por considerarla como inflacionaria, porque el decreto no nacionalizaba, sino estatizaba a la banca; la medida era un paso hacia el totalitarismo al conferir a la alta burocracia nuevos instrumentos para aplastar la voluntad de los ciudadanos; también, porque era un despojo injusto a mexicanos productivos, en este sentido, las medidas iban en contra de la voluntad de la nación; finalmente, la nacionalización no resolvía la

²¹ D.D., 5/X/82, p. 16.

²² D.D., 5/X/82, p. 17.

²³ D.D., 5/X/82, p. 19.

²⁴ D.D., 5/X/82, p. 22.

crisis porque solucionaba los efectos y no las causas y porque creaba un nefasto antecedente para futuros despojos.²⁵

Ricardo Gobela Autrey, diputado del PST se manifestó en favor de las reformas a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, fundamentando sus argumentos en la soberanía de pueblo establecida en el Artículo 39 y en la propiedad originaria de la nación, establecida en el Artículo 27 constitucional. Así, para el pesetista el acto expropiatorio estaba perfectamente legitimado, y tenía el fin de devolver al Estado la capacidad de cumplir con la rectoría económica que la misma Constitución le asignaba. La adición al Artículo 28, no era sólo un cambio de dueños, sino una medida que propiciaría un cambio en el modelo de desarrollo.²⁶

Por la comisión habló el diputado Heriberto Batres García, para quien las reformas carecían de objeciones jurídicas, el acto expropiatorio cambio en favor del Estado el orden de los sujetos legitimados en la titularidad del derecho de propiedad de los bienes de la banca privada. Por otra parte, al darse junto a la medida expropiatoria, la decisión de adicionar el Artículo 28 constitucional se produciría de manera plena la nacionalización de la banca.

Frente a las condiciones en que se encontraba la economía nacional, era necesario que el Estado rectificara el rumbo de la función estratégica del ahorro y del crédito, y confirmara el carácter público del servicio bancario, reservándolo exclusivamente al Estado.

El legislador por la comisión resumía señalando:

La expropiación de la banca, por tanto, es una medida sólidamente apoyada en la Constitución. La nacionalización, como una medida que reserva en favor del Estado el servicio público de la banca y el crédito, se consumará y será irreversible cuando el Constituyente Permanente apruebe las reformas constitucionales que hoy nos ocupan.²⁷

En contra de las reformas se manifestó el diputado Felipe Gutiérrez Zorrilla, quien mencionó las violaciones de forma para llevar a cabo la aprobación de las medidas. El representante panista aludió al espíritu del Constituyente de Querétaro, señalando que los Constituyentes nunca pensaron en una reforma que convalidara unos decretos no ajustados a la Constitución, permitiendo de ahí en

adelante el monopolio estatal en el manejo de la banca y el crédito.

Más adelante, Gutiérrez Zorrilla se refirió al concepto de monopolio, al cual pocos legisladores se habían abocado, calificándolo como un mal: "la negación de la libertad, y la libre concurrencia". Porque, con el monopolio de la banca se le agregaba al Estado una actividad protegida por la Constitución. Además, el panista estaba en contra de las excepciones hechas a la banca extranjera, al Banco Obrero, al Banco de la Armada y a la banca mixta que no se mencionó en el decreto y a las del artículo transitorio.

Correspondió la siguiente participación al diputado del PSUM, Arnaldo Córdova, para quien la nacionalización de la banca era una necesidad imperiosa planteada por la situación económica, así como la satisfacción de una vieja demanda de la izquierda y de las fuerzas democráticas.

Por otra parte, la nacionalización de la banca era un duro golpe para el sector más fuerte de la clase dominante, que propició y apoyó la fuga de divisas y la descapitalización de la economía. De esta forma, con la nacionalización de la banca se abrían nuevos caminos en lo económico, político y social. Arnaldo Córdova afirmaba que en países como el nuestro, capitalista y dependiente, seguía siendo indispensable que el Estado se sustituyera a los intereses privados y tomara en sus manos los instrumentos de la economía y las finanzas para garantizar y asegurar un desarrollo menos desigual y más compartido por los mexicanos. La argumentación del legislador Arnaldo Córdova terminó con una propuesta:

... se pongan a discusión de esta H. Representación Popular... para que se adicione a la Constitución un capítulo económico en el cual se precisen los principios generales que deben regir el sistema nacional de relaciones de propiedad, el papel rector del desarrollo económico del país que nuestra Carta Magna reserva al Estado y las funciones que deben desempeñar los diferentes sectores de la economía nacional.²⁸

Por la comisión y el PRI subió a la tribuna el diputado Manuel Solares Mendiola, su participación fue un regaño para la oposición y un recordatorio de quien era la mayoría. Primero dio lecciones al PDM, señalándole que nacionalizar no era un manejo hecho por nacionales, sino, en función del interés general, el control directo de la nación. Abundaba en su regaño

²⁵ D.D., 5/X/82, p.27.

²⁶ D.D., 5/X/82, pp.27-28.

²⁷ D.D., 5/X/82, p.32.

²⁸ D.D., 5/X/82, p.47.

el legislador priista de la siguiente forma:

Frente a quienes desde la necedad y el egoísmo, presagian la estatización de la economía y la desaparición del sector privado. Frente a los coyunturistas que pretenden, desde la irresponsabilidad, elaborar un proyecto nacional alternativo para regular el comportamiento de los agentes económicos. Frente a los que, en la ingenuidad de su prepotencia, quisieran la inactividad del Estado, sin saber que serían ellos los primeros desplazados por el poder transnacional, la mayoría responde que en el programa Constitucional está el diseño del orden social al que aspira el pueblo y los medios para edificarlo.²⁹

Solares Mendiola, agregaba que las medidas tomadas el 1° de septiembre, reafirmaban el pacto social originario del Estado y su naturaleza histórica, revolucionaria, democrática y popular. En ese sentido, la nacionalización de la banca también representaba la posibilidad de consolidar la rectoría del Estado para combatir la desigualdad y la marginación imperante y reorientar los recursos productivos hacia fines de interés popular.

El panista José González Torres, habló en contra del dictamen, afirmando que éste apoyaba el decreto de "socialización" de la banca y argumentaba que la nación reclamaba los servicios de banca y crédito privados.

El comentario en contra de González Torres estimaba que las reformas no recuperaban para la nación la banca y el crédito, sino para el gobierno, convirtiendo a éste no en el rector de la economía sino en el dueño. Por otra parte, consideraba al decreto expropiatorio como anticonstitucional, porque era contrario a los principios democráticos y libertarios consagrados en la Constitución. La lógica del diputado era la siguiente: si se aceptaba como constitucional el decreto de 1° de septiembre, con otro decreto se expropiaba la industria, con otro al comercio, etc. y así, en cinco minutos el Ejecutivo podría cambiar radicalmente la Constitución de la República.

El argumento más importante del legislador González Torres en contra de la medida fue sobre el poder presidencial, además tuvo voz de profeta:

Vamos a suponer que fuera cierto que no se trata de eso sino que se trata simplemente de evitar que en el futuro se pudiera otorgar de nuevo

la concesión del ejercicio de la banca a los particulares vamos a suponer que eso fuera cierto. No se lograría. Si en México tan fácil que es reformar la Constitución. Ya ven en qué ratito nos vamos a echar 4 reformas a la Constitución a petición del Presidente de la República. Si el futuro Presidente de la República u otro con posterioridad -nombre no importa- si el Presidente de la República mandara otra iniciativa de ley para volver a reformar la Constitución en orden a que se pudiera otorgar de nuevo la concesión del ejercicio de la banca a particulares se aprobaría la reforma.

... la rigidez de la Constitución Mexicana es teórica, en la práctica es de lo más maleable, de lo más dúctil, se reforma con extraordinaria facilidad, de manera que la irreversibilidad del Decreto dado por el Presidente de la República no es una cosa impresionante, durará tanto cuanto quiera el Presidente de la República, el actual, el que le suceda de inmediato o periodo de por medio, estará a criterio del propio Presidente de la República.³⁰

Para finalizar su participación, González Torres se manifestaba en contra de la nacionalización bancaria porque, si bien ésta tenía contenido y proyecciones económicas, en realidad tenía motivos y fines políticos: La revaluación personal de la figura presidencial, quien encontró un culpable para explicar la bancarrota económica de su gobierno: la banca.

Después de la argumentación del diputado González Torres, las siguientes participaciones fueron para defenderse y rechazar ataques de las diferentes fracciones partidistas, estas últimas participaciones carecen de contenido acerca de los temas que nos ocupan, y en todo caso se reiteran argumentos del debate.

Podemos concluir este apartado señalando que el debate fue rico en argumentos y podríamos dividir las participaciones por geografía política tradicional: los partidos de la derecha, PAN y PDM, se centraron en argumentos jurídicos, apelando al espíritu liberal de la Constitución, también atacaron certeramente al poder presidencial, fuente de muchos males de la política mexicana, no fueron sus únicos argumentos, pero fueron los más importantes. La izquierda, representada principalmente por el PSUM, se refirió sobre todo a cuestiones estructurales de la economía, centrando sus posiciones sobre la posibilidad de un nuevo modelo de desarrollo, más justo, más democrático. Sus reflexiones poco hablaron sobre las cuestiones del poder presidencial y su partido.

²⁹ D.D., 5/X/82, p.48.

³⁰ D.D., 5/X/82, pp.51-52.

Finalmente el centro, representado por el PRI y sus satélites PPS y PST, cuyos legisladores poco aportaron al debate y en realidad, sólo estuvieron contestando los ataques de la oposición y defendiendo la "histórica medida" y a su gestor, el presidente José López Portillo.

Las modificaciones a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales fueron aprobados por amplia mayoría. Los debates en lo particular, de los que no nos ocuparemos en estas líneas, reiteraron argumentos hechos en el debate sobre lo general y también fueron aprobados por amplia mayoría. El 16 de noviembre de 1982 se leyó en "minuta" el proyecto de declaratoria de las reformas y al día siguiente fueron publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**.

4. Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México. Introducción.

El dictamen elaborado por la comisión de Hacienda y Crédito Público se leyó el 16 de noviembre, y se debatió dos días después. Este dictamen respondía a una iniciativa presentada por diputados priístas y tenía diferencias significativas con la iniciativa presentada por el presidente López Portillo. En este sentido, para los diputados de la oposición, particularmente para los partidos de izquierda, la "congelación" de la iniciativa presidencial, y la velocidad con que se aprobó la iniciativa presentada por el PRI, eran una clara muestra de que la nacionalización de la banca iniciaba una marcha hacia atrás, tanto por los principios ideológicos sustentados por el próximo gobierno, como por las presiones ejercidas por el FMI para firmar la Carta de Intención.

4.1. Dictamen de la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Banco de México.

En el dictamen, la nacionalización bancaria y el control de cambios, así como la función central ejercida por el BM en el sistema financiero, hacían necesario darle una nueva estructura jurídica a este último, así como clarificar las atribuciones del

Ejecutivo y del BM en materia de control de cambios.

En cuanto a la naturaleza jurídica del BM, la Iniciativa del PRI proponía terminar con la estructura jurídica de Sociedad Anónima y convertirlo en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión de Hacienda estimaba de manera ambigua que la naturaleza jurídica del BM debería resultar de manera "idónea" al adecuado cumplimiento de sus funciones: regular la moneda, el crédito y los cambios, el sistema general de crédito, banco de reserva, banquero y agente financiero del Gobierno Federal, etc. También afirmaba la Comisión, que el carácter de estos servicios, hacían necesario que el BM contara con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía administrativa y técnica.

Lo anterior planteaba la necesidad de darle al BM el carácter de un organismo descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propios para poder realizar operaciones financieras tanto en el ámbito internacional como en el nacional. El Artículo 28 constitucional reconocía esta forma jurídica del BM distinta del gobierno federal. Por otra parte, la nacionalización de la banca hacía disfuncional la estructura jurídica de Sociedad Anónima del BM, regido por la Ley de Sociedades Mercantiles, por lo que era necesario convertirlo en un organismo regulado por disposiciones de orden público.

Con relación al control de cambios y el establecimiento de la paridad, la iniciativa reafirmaba atribuciones del Ejecutivo y del BM, así como otras facultades que enriquecían las facultades del Ejecutivo Federal y del BM para determinar la implementación, el grado y el manejo del control de cambios en el país.

La Comisión de Hacienda también consideraba adecuado adicionar la vigente LOBM de acuerdo con la iniciativa, a fin de clarificar y hacer más explícitas las facultades con que ya contaba el Ejecutivo y el BM para fijar la paridad y el control de cambios. También la comisión aclaraba que continuaba en estudio, la iniciativa para elaborar una nueva LOBM propuesta por el Presidente de la República en el mes de septiembre. La comisión explicaba que difería el dictamen por la necesidad de revisar a fondo la estructura y funcionamiento del sistema bancario del país. Otra explicación dada por la Comisión de Hacienda señalaba que modificar de manera

sustancial o total una de las leyes, sin hacerlo con otras, produciría incompatibilidad entre varias normas de ambas leyes. Por ello, resultaba aconsejable mantener en estudio la iniciativa presidencial, con el objeto de modificar a la vez toda la legislación bancaria. La comisión terminaba sus argumentos señalando lo siguiente:

Frente a todas las circunstancias señaladas esta comisión estima que la posición más recomendable es la que se contiene en la Iniciativa que ahora se dictamina; esto es, que por lo pronto se introduzcan a la vigente Ley Orgánica del Banco de México las reformas necesarias a efecto de que dicha banca se convierta en organismo público descentralizado y se aclaren las facultades del Ejecutivo y del mencionado banco en materia de control de cambios y de fijación de la paridad y se dejen en estudio de esta Comisión las normas de la Iniciativa del Ejecutivo Federal para que se dictaminen conjuntamente con otras iniciativas referentes al nuevo esquema bancario del país.³¹

Por cuestiones de espacio y para no entrar en detalle artículo por artículo, lo más importante del proyecto de decreto que reformaría la LOBM, en síntesis, trataba de lo siguiente:

Además de crear un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominada Banco de México, que sería el banco central y de emisión único de la nación, introducía ajustes de carácter técnico, para precisar las funciones del BM. De acuerdo con esto, se eliminaba de la ley la intervención de la Asociación de Banqueros de México en algunas actividades del Banco, se incluía la obligación de publicar el balance general del ejercicio del BM y el informe del Director General a la Junta de Gobierno; se establecía quienes debían considerarse como empleados de confianza de la institución; se adecuaban los preceptos que exigía el esquema de instituto público descentralizado, en particular los relacionados con el Consejo de Administración; y, finalmente, se puntualizaban algunos aspectos relacionados con las operaciones de cambio de divisas.³²

Después de la lectura, el diputado del PDM, David Orozco Romo, miembro de la Comisión de Hacienda pidió la palabra para presentar su voto particular en contra del dictamen que aprobaba el proyecto de decreto. El legislador consideraba (y tenía razón) que las reformas propuestas, partían de

los supuestos del decreto expropiatorio de la banca privada del 1° de septiembre y del proyecto que reformaba el Artículo 28 constitucional aprobado por la Cámara de Diputados.

Con relación al decreto expropiatorio, para el diputado Orozco Romo, éste se encontraba sub-judice, pues contra el mismo se había interpuesto un juicio de amparo, que aún no se había resuelto. Con relación a las reformas del Artículo 28 constitucional, éstas no habían entrado en vigor al no haberse completado el proceso legislativo, que culminaba con la publicación del decreto de ley (las reformas se publicaron el 17/XI/82).

Por otra parte, el PDM reiteraba su inconformidad de que el BM se convirtiera en un instituto completamente estatal, además el proyecto de ley resolvía de manera incompleta e insatisfactoria la problemática derivada del cambio de estructura jurídica. Por último, el diputado Orozco Romo hacía referencia a la iniciativa presidencial, que contenía una reforma total de la estructura del BM, y el dictamen mencionaba su posterior estudio, en este sentido, la presente iniciativa era transitoria, un "parche" que revelaba la poca seriedad en el estudio legislativo, sacando a la luz los defectos de su articulado.³³

4.2. Debate de la iniciativa para adicionar la Ley Orgánica del Banco de México.

El debate que adicionó la LOBM tuvo lugar el 18 de noviembre, dispensándose la segunda lectura, para pasar de inmediato a la discusión. La comisión presentó un dictamen complementario, en el que se hicieron pequeñas reformas de estilo. Por ejemplo, en el Artículo 47 se cambió el término "el movimiento bancario", por el de "la actividad bancaria".

En voz del legislador Enrique Alcántar Enríquez, del PDM, dio inicio el debate, donde el representante del gallo señaló su acuerdo con delinear el BM como un organismo público descentralizado, en virtud de haberse completado el proceso legislativo de las últimas reformas al Artículo 28 constitucional, que el día anterior habían sido publicadas, el diputado admiró (creo que de manera irónica) la congruencia del dictamen y compartía los juicios que consideraban la necesidad de una personalidad jurídica y

³¹ D.D., 16/XI/82, pp. 11-12.

³² D.D., 16/XI/82, pp.10-17.

³³ D.D., 16/XI/82, p.18.

patrimonio propios para el instituto ejecutor de los servicios bancarios, así como su autonomía administrativa y técnica.

Alcántar Enríquez, estimaba que los propósitos anteriores se reflejaban en el artículo 1° del proyecto, pero únicamente con relación a la autonomía administrativa, y en realidad sólo con relación a las instituciones propuestas.

Esta autonomía era una ficción para el diputado del PDM, pues en realidad, la autonomía que se delineaba era técnica, porque según los artículos 45 y 46 del proyecto, era la Junta de Gobierno, integrada por nueve miembros y sus suplentes, el órgano supremo de la institución. Donde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, sería miembro y presidente de la misma, además los miembros serían nombrados a través de la SHCP. De manera concluyente el legislador Alcántar señalaba:

Está formada, pues, la Junta de Gobierno por el Secretario de Hacienda y los otros miembros que él mismo nombra, como puede nombrar a los empleados que le ayudan en la Secretaría, pero en caso de que no le guste lo que sus subordinados, o si se quiere sus nombrados, tiene la facultad de vetar sus resoluciones, según el artículo 71, paradójicamente, en otras hipótesis, tiene la facultad de vetarse a sí mismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito es el órgano competente para interpretar, a efectos administrativos, los efectos de la ley. Y como con la nueva estructura desaparece la estructura de los comisarios, del órgano de vigilancia, propio de las sociedades anónimas, para sustituirlo se prevé la designación de un auditor externo, para auditar y dictaminar los estados financieros del Banco, nombrado por quienes ustedes se imaginarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De externo, tal auditor, sólo tendrá la asignación y el nombre. O sea, que el Secretario de Hacienda y Crédito Público que no la Secretaría, pues la dependencia no puede realizar actos de voluntad, es miembro de la Junta de Gobierno y Presidente de la misma, nombra a sus otros integrantes, ejerce un voto precautorio, nombra a quien lo va auditar e interpreta la ley para efectos administrativos. No es eso, en la práctica, una relación jerárquica con el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo rodeos formales y ociosos.³⁴

De esta manera, a juicio del legislador del PDM, la LII Legislatura estaba estructurando una institución en la que había por parte de los legisladores un interés real de darle autonomía

administrativa al BM, pero mediante el diseño propuesto por el PRI no se lograría.

La respuesta al diputado Alcántar Enríquez estuvo a cargo del priísta Antonio Fabila Meléndez, quien descalificó la argumentación del PDM, señalando que la conversión del BM en órgano descentralizado era un imperativo de "interés nacional", en aras del interés público y al margen de consideraciones ideológicas. Con las mismas atribuciones con que el Estado concedió las concesiones bancarias a particulares también las retiraba. Con relación a la autonomía administrativa, el diputado Fabila señalaba que, si bien, la Junta de Gobierno era presidida por el Secretario de Hacienda, el director del BM, así como los demás miembros eran nombrados por el Ejecutivo, cosa que no estaba reñida con la ley; y también determinada claramente por el Artículo 28 constitucional.

Por otra parte, el diputado Fabila estimaba que el auditor externo no era un empleado del Secretario de Hacienda, sino un particular que cumpliría de manera imparcial su trabajo, al margen de que su designación fuera hecha por el titular de la SHCP, bajo una relación contractual. Lo realmente importante, según el diputado priísta, era que el auditor tenía amplias facultades para revisar la contabilidad y los documentos del banco.³⁵

El diputado David Orozco Romo declinó su participación y continuó con la discusión Javier Moctezuma y Coronado, representante por el PAN, quien criticó el carácter provisional de la ley, porque a su parecer las leyes deberían expedirse para normar conductas sociales permanentes, y no servir de "parches". Insistía Javier Moctezuma en la necesidad de una nueva legislación bancaria. Sin embargo, reconocía el esfuerzo y las mejoras hechas al proyecto de ley. De este reconocimiento, Moctezuma y Coronado pasó a la crítica más acertada de su participación, al señalar que el PAN criticaba en el proyecto de ley cuestiones de:

... excesivos centralismo y presidencialismo que hace de los órganos del Banco de México simples instrumentos en manos del Secretario de Hacienda sin ninguna autonomía ni técnica ni administrativa... la dirección como la Junta de Gobierno, provienen de la misma fuente del poder Ejecutivo. Fenómeno que nos hace tener una falta de control real con riesgo de la eficacia de la institución.³⁶

³⁴D.D., 18/XI/82, pp.115-116.

³⁵D.D., 18/XI/82, pp.117-118.

³⁶D.D., 18/XI/82, p.118.

El diputado panista también criticaba el Artículo 8, fracción I, que otorgaba facultades muy amplias al Presidente para regular la emisión y la circulación de moneda, así como la determinación del tipo de cambio de monedas extranjeras, facultad que a su juicio debería de estar en manos del Poder Legislativo.

El legislador Enrique León Martínez respondió a la diputación del PAN, su exposición la hizo a nombre de la comisión y de su partido, señalando en el control de cambios un instrumento y no un fin, en este sentido, el control cambiario iría transformándose de acuerdo a la situación económica del país. Según la comisión, la iniciativa de ley le daba al control de cambios una posibilidad de integrarlo jurídicamente a la Constitución. La iniciativa también trataba de clarificar y precisar las facultades del Ejecutivo en materia de control de cambios, reiterando los principios constitucionales de rectoría del Estado con economía mixta y libertades económicas. León Martínez concluyó dando paso a la retórica tradicional priista diciendo:

Con control de cambios o sin control de cambios México seguirá siendo un país libre, un país independiente, un país que decida en forma autónoma su destino: las medidas económicas de esta trascendencia que adopta la Nación, no serán dictadas por los intereses de algunas minorías sino que todas las medidas de tipo cambiario, económico y monetario que decida esta soberanía, serán siempre tomadas en beneficio de las mayorías del pueblo, fundamentalmente de los sectores económicamente débiles del país.³⁷

Raúl López García del PST se manifestó en contra del "congelamiento" de la iniciativa presidencial que planteaba una conversión profunda del BM, así como de la descalificación prematura del control de cambios. En este sentido, la bancada del PST consideraba imprescindible que el control de cambios se mantuviera de forma permanente, porque preservaba de manera definitiva los intereses de la nación. Por estas razones, el PST se manifestaba contrario al artículo 23 bis de la iniciativa del PRI porque en dicho artículo se abría la posibilidad de dar marcha atrás al control de cambios.

En respuesta y sin más argumentos de peso, la diputada del PRI, María Luisa Calzada reiteraba que la iniciativa no contemplaba al control de cambios como una medida permanente de política económica,

sino como un instrumento ajustable a las circunstancias socioeconómicas, de manera que ésta sea congruente con la política de desarrollo.

El diputado Rolando Cordera Campos enjuició a la iniciativa como lamentable, nociva para el proceso legislativo y enemiga de cualquier posibilidad a la que pudiera aspirar la sociedad mexicana, para someter mínimamente a control los procesos económicos. Para el PSUM, el proceso constitucional terminado el día anterior empezaba a echarse para atrás con la iniciativa del PRI, al desechar la iniciativa de ley propuesta por el presidente López Portillo. Porque Cordera Campos y su partido habían visto en la iniciativa presidencia el marco adecuado para iniciar la discusión sobre la legislación referente al BM.

La "congelación" de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, significaba para el PSUM un proceso político indeseable; que restauraba con relación al 1° de septiembre el control de cambios como política económica. En este sentido, Cordera Campos recordaba que la Asamblea había modificado el Artículo 73 constitucional donde se facultaba al Congreso para dictar reglas con relación al control de cambios, y la iniciativa de ley discutida en esos momentos lo contradecía:

En esta iniciativa no es el Congreso el que asume su facultad para dictar reglas en materia de tipo de cambio, la primera regla que habría que dictar, nosotros decimos, no reglamentar esta fracción, establecer el control de cambios y en todo caso darle atribuciones más o menos discrecionales al Ejecutivo y al Banco de México, para adecuar el control de cambios a la realidad, no aquí le damos facultades discrecionales al Ejecutivo para poner o quitar el control de cambios.³⁸

El diputado Rolando Cordera concluyó su exposición de manera acertada, señalando que mientras la iniciativa presidencial había sido elaborada atendiendo a la situación del sistema bancario resultante de los decretos del 1° de septiembre. En contra parte, la iniciativa presentada por los diputados del PRI respondía a una banca, si ya no privada, sí en busca de personajes, mixta, dando marcha atrás al proceso nacionalizador y contraviniendo la letra y el espíritu del recientemente reformado Artículo 28 constitucional.

La aparente respuesta del PRI no se hizo

³⁷D.D., 18/XI/82, p.119.

³⁸D.D., 18/XI/82, p.122.

esperar, pero frente a las expectativas, la diputada Aidé Villalobos desdeñó los argumentos del PSUM y se limitó a señalar que la modificación integral de la LOBM no estaba desechada sino que continuaba en estudio, con el fin de evitar omisiones o incongruencias de carácter legal o administrativo.

Iván García Solís, diputado por el PSUM y en el mismo sentido que su compañero Cordera Campos, abundó sobre el significado económico de la iniciativa priísta. Al contrario de los argumentos de los legisladores del partido en el poder, quienes señalaban que su proyecto era parte de una política económica global, el legislador García Solís discrepaba señalando:

Justamente lo que evidencia esta iniciativa, es la disociación de un enfoque global que debiera ser abordado así a partir de la nacionalización de la banca y que hoy se está diluyendo... se está tratando de restaurar un poder financiero que todavía no ha sido derruido. Es decir, es una restauración preventiva para el curso político del país.³⁹

En otro momento de su exposición, García Solís señalaba que la iniciativa en discusión estaba conectada con la política económica impuesta por el FMI, organismo con el cual se había firmado una Carta de Intención, que sólo el día anterior había sido posible conocer.

... de tal manera que esta organización financiera está imponiendo, como si se tratara no de un país, sino de una sucursal de una gran sociedad anónima, las líneas de acción económica en contra de los propios intereses nacionales.⁴⁰

Frente al programa de ajuste propuesto por el FMI en la Carta de Intención, cuyos objetivos señalaban elevar el ahorro interno, racionalizar el gasto público, elevación de tarifas públicas, saneamiento de las finanzas públicas, etc., García Solís discrepaba fuerte pero acertadamente sobre la "receta" impuesta por el FMI:

... esta pseudo-racionalización del gasto público está dirigida, según la experiencia y según el uso y costumbre de la política que impone el Fondo Monetario Internacional, a restringir los ingresos de la mayoría a castigar las partidas del gasto público destinadas a servicios sociales, educación y salud pública,... y la restructuración de los ingresos que está prevista no por la vía de

una reforma fiscal progresiva sino por la vía de la elevación de precios que finalmente se revertirá en carestía mayor para las capas populares del país.⁴¹

Después de la participación del diputado García Solís y dos para hechos, la votación fue a favor de la iniciativa por 186 votos a favor y 53 en contra. A lo largo de este debate, los mejores argumentos fueron realizados por la oposición, nuevamente el PAN criticó de manera acertada el presidencialismo y la falta de democracia del sistema político. Por otra parte, la diputación de izquierda atendió de manera particular las cuestiones de estructura económica, poniendo de relieve la participación del FMI y el significado político de la iniciativa priísta, que acertadamente calificaban de una marcha atrás a la nacionalización de la banca. Poco se puede decir de las participaciones del bloque priísta, que a nuestro parecer aportaron muy poco al debate ideológico, en realidad los diputados del partido en el poder estaban a la espera de la "línea" presidencial, en tanto, sólo esquivaban los ataques de la oposición, sabiendo de antemano que las votaciones las tenían ganadas por ser mayoría absoluta, como lo muestra cualquier iniciativa, decreto o dictamen votado.

Los diputados del PRI no tuvieron que esperar mucho tiempo, pues en la toma de posesión del nuevo presidente se comenzaron a delinear los nuevos elementos de la política económica. Tampoco los diputados de izquierda esperaron mucho tiempo para comprobar sus hipótesis realizadas durante el debate.

5. Iniciativa presidencial para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

5.1. Mensaje a la nación.

Durante su toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado delineó las medidas de política económica que se tomarían durante su administración, y que serían "la receta" para salir de la crisis, como acertadamente previó el diputado Iván García Solís, estas medidas tenían una estrecha relación con las medidas impuestas por el FMI.

En su mensaje, el Ejecutivo hizo un balance de la herencia que le dejaba el gobierno anterior, asumía

³⁹ D.D., 18/XI/82, p.127.

⁴⁰ D.D., 18/XI/82, p.128.

⁴¹ D.D., 18/XI/82, p.135.

la hora difícil de la República, señalando la grave crisis económica, con una inflación de casi el 100%, el déficit del sector público, la falta de ahorro para financiar la inversión, el rezago en las tarifas del sector público, así como la debilidad de los sectores productivos.

Ante la crítica situación, De la Madrid Hurtado pondría en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos serían combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico. De sus puntos programáticos destacan, para el tema que nos ocupa y el debate realizado, los siguientes:

Primero. Disminución del crecimiento del gasto público.

Sexto. Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.

Séptimo. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.

Octavo. Reivindicación del mercado cambiario bajo autoridad y soberanía monetaria del Estado.

Décimo. Actuaremos bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

Esta iniciativa se propone, a partir de los principios vigentes en esta materia y de la voluntad popular expresada el 4 de julio, reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetar al interés social, y establecer, a nivel constitucional un sistema de planeación democrática para el desarrollo.

La actividad del Estado y de los particulares en la economía -sean éstos del sector social o del privado- deben contar con un marco jurídico claro que establezca el equilibrio adecuado entre las atribuciones del Estado y las libertades y derechos de los particulares. Esta necesaria armonía debe estar normada por el nacionalismo, la libertad, la democracia y la justicia social.⁴²

Después del mensaje del presidente De la Madrid, en el Congreso se pasó a la iniciativa para discutir las nuevas reformas a la Constitución que veremos en los siguientes apartados.

⁴² D.D., 1/XII/82, pp.3-6.

5.2. Iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

La iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, se fechó el 3 de diciembre de 1982, y se leyó en la Cámara de Diputados el 7 del mismo mes, en ella se plasmaron los preceptos y objetivos del nuevo grupo gobernante con relación al marco jurídico de la relación entre el Estado y la sociedad en lo económico.

En su exposición de motivos, el proyecto de decreto encontraba sus raíces históricas en la Revolución de 1910 y en la Constitución de 1917, que aportó una nueva concepción de los fines del Estado, dándole a ésta la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo. El Constituyente de 1917 adoptó decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad, con lo que definió las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico.

En la argumentación presidencial esas orientaciones fueron dotando al Ejecutivo de los instrumentos de la rectoría económica, conforme lo fueran exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la revolución. Lo anterior permitió conducir la acelerada modernización del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

Sin embargo, la acelerada modernización no ha podido resolver los problemas de desigualdad social, ineficiencia y baja productividad, generación suficiente del ahorro interno para financiar el desarrollo. La crítica situación del país ponía, en opinión del Ejecutivo, en peligro la viabilidad del proyecto nacional, ante la falta de adecuación entre el orden jurídico y las exigencias del desarrollo económico.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.⁴³

Las propuestas de reforma constitucional se referían al régimen de propiedad y a las formas de relación entre el Estado y la sociedad, y, desde el

⁴³ D.D., 7/XII/82, pp.5-6.

punto de vista presidencial, eran congruentes con la esencia de la Revolución Mexicana y con las formas más modernas de organización económica, sin alterar el orden constitucional.

De forma precisa, la iniciativa se refería a la rectoría económica del Estado y a la economía mixta; establecía un sistema de planeación democrática del desarrollo; fijaba las bases para el desarrollo rural integral y la justicia agraria; definía las áreas reservadas exclusivamente al Estado; ordenaba las atribuciones en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como de regulación y fomento.

De aprobarse las reformas, la iniciativa presidencial consideraba que por primera vez se contaría con un conjunto explícito de atribuciones, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Por todo lo anterior, el Ejecutivo consideraba necesario reformar y adecuar la Constitución a los nuevos conceptos económicos, en concreto se proponía que los artículos 25 y 26 (vigentes en ese momento) pasaran al Artículo 16. El nuevo Artículo 25, establecería en un sólo artículo, las ideas de los fines de la rectoría del Estado. El Artículo 26, establecería explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, implícitas en la Constitución y establecidas en las leyes secundarias. Las fracciones XIX y XX que adicionarían el Artículo 27, tenían el propósito de introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como establecer condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. El Artículo 28 se reformaba y adicionaba, se reformaba para hacerlo coherente con el espíritu del nuevo Artículo 25, se introducía el concepto de práctica monopólica, para adecuar la regulación de la concentración de la riqueza y los fenómenos del oligopolio, también se introducía la protección de los consumidores y su organización, se especificaban las actividades que tendría a su cargo el Estado, se mantenía la prohibición de concesionar a los particulares el servicio bancario, por último, se fijaban las bases para reglamentar los subsidios. El Artículo 73 se adicionaba con fracciones que harían explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las materias objeto de la reforma, así como las relacionadas a la promoción de la inversión

mexicana, la regulación de la inversión extranjera y sobre transferencia de tecnología.⁴⁴

5.3. Iniciativa del PSUM para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73 y 74 constitucionales.

En el discurso de toma de posesión, así como en la iniciativa presidencial de reformas a la Constitución se perfilaban las directrices de la economía y el futuro que esperaba a la mayoría de los mexicanos. La respuesta de la oposición fue inmediata, en particular la del PSUM, que con sólidos argumentos constitucionales y de la realidad del país refutó los argumentos del Presidente de la República. El PSUM y en particular, el diputado Arnaldo Córdova, respondieron a la iniciativa presidencial con otra iniciativa, que a nuestro parecer era más coherente con la realidad mexicana del momento y con toda la tradición del derecho constitucional mexicano. La Iniciativa del PSUM, la veremos minuciosamente porque al refutar los argumentos presidenciales, desenmascara las verdaderas intenciones del nuevo grupo en el poder.

El objetivo de esta nueva iniciativa para reformar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73 y 74 constitucionales, era el de establecer nuevas bases jurídicas y políticas que normarían las relaciones de propiedad, la intervención del Estado en la economía y el establecimiento de la participación democrática de los trabajadores, sus organizaciones, los partidos políticos y al Congreso de la Unión en el proceso nacional de planeación.

Históricamente, la iniciativa presentada por el PSUM tomaba elementos de las iniciativas discutidas en el Congreso con anterioridad, particularmente las presentadas por el PPS en diciembre de 1965, las iniciativas de reformas presentadas por la Comisión de Reformas Económicas a la Constitución de la L Legislatura, la propuesta de reformas al Artículo 28 constitucional presentada por el diputado Víctor Manzanilla Schaffer, en el tercer periodo de sesiones de la misma L Legislatura, la iniciativa presentada por el PSUM, en el tercer período de sesiones de la LI Legislatura y, por último, la iniciativa de reformas presentada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

⁴⁴D.D., 7/XII/82, pp.4-11.

La propuesta iniciaba con consideraciones de derecho constitucional, que de acuerdo con la doctrina del Artículo 27 de la Carta Magna, las propiedades de tierras y aguas corresponden originariamente a la nación, así como los minerales, hidrocarburos, aguas de los mares territoriales, etc. Recordando que el párrafo sexto señalaba que el dominio de la nación era inalienable e imprescriptible y la fracción II del noveno párrafo imponía que la nación estaría representada por el Gobierno Federal.

De acuerdo con la doctrina constitucional, Arnaldo Córdova señalaba que la nación ha tenido en todo momento el derecho de transmitir el dominio de sus bienes a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Fundada en ese derecho, la nación ha tenido también la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. De lo anterior se concluía que sólo han existido dos derechos de propiedad: el originario de la nación y el derivado o por transmisión de los particulares. En este sentido y de acuerdo con la tradición jurídica desarrollada en México después del movimiento armado de 1910 y de los estatutos de propiedad de la época colonial, la propiedad de los particulares puede ser de dos tipos: de individuos asociados en comunidades o de individuos privados.

En el primer caso, se estableció la propiedad colectiva y en el segundo, la propiedad privada, pura y simple. Ambos casos se entendieron como derivadas de la propiedad originaria de la nación. La siguiente reflexión nos parece muy importante porque define no sólo el concepto de nación sino su origen y fundación:

... la sociedad mexicana no se entiende fundada por individuos propietarios anteriores a ella, sino, por el contrario, como conjunto humano en el que la colectividad decide quienes y de qué manera serán propietarios en vistas de un interés general que se define por la propiedad originaria de la Nación, es decir, del conjunto mismo. Aquí los individuos forman la Nación; no hay en ellos un pasado diferente o anterior a la Nación que ellos constituyen: originariamente (lo que es un término racional y lógico y no sólo histórico) no pueden concebirse sino como miembros de la Nación, no son individuos aislados, sino parte de ese todo que es su Nación.⁴⁵

De manera concluyente, Arnaldo Córdova estimaba que la nación mexicana era propietaria originaria de todos los bienes, propiedad de todos los

⁴⁵ D.D., 17/XII/82, p.8.

mexicanos, fundadora de la propiedad privada y distribuidora de los bienes entre sus miembros para que hagan buen uso de ellos, es decir, para que sean usados en beneficio de todos los mexicanos.

Retomando a Andrés Molina Enríquez, el legislador señalaba que los propietarios privados, al abusar de los derechos de propiedad otorgados en la Constitución, deberían ser sancionados con el derecho de reversión, es decir, que todas las propiedades privadas que causaran perjuicio social, quedaban nacionalizadas y vueltas al Estado, como representante de la nación.

La nación es, para decirlo con Molina Enríquez, la fuente de donde salen y a donde deben volver, en caso de mal uso, todos los derechos patrimoniales privados.⁴⁶

Por todo lo anterior, para el PSUM resultaba anticonstitucional e incluso antijurídica la opinión adoptada por algunos representantes de nuestro gobierno, en el sentido de que el sistema de propiedad en México ha obedecido al necesario desarrollo de lo que han llamado "economía mixta". Para Arnaldo Córdova esta conclusión derivaba de una torcida interpretación de los textos constitucionales, "que dicen que la nación es representada por el Gobierno Federal". Porque la Constitución no ha dicho que sea éste el propietario de la riqueza pública y privada, pero a los gobernantes les ha parecido de lo más natural sustituirse a la nación y convertir al Estado en propietario de los bienes nacionales. Con esa interpretación, señalaba Córdova, se podría hablar de "economía mixta" e incluso, lo que en derecho sería un contrasentido, de "propiedad mixta".

Más adelante, el legislador indicaba que las propuestas de reformas a la Constitución en materia económica hechas por el Ejecutivo, se centraban injustificadamente en algo perfectamente definido en la Constitución: se trataba de dar seguridad a la propiedad privada. El diputado del PSUM daba tres argumentos que aseguraban la propiedad privada:

Primero. Los derechos de los propietarios estaban cabalmente legitimados a través de la doctrina de la propiedad derivada, que la nación hacía en su provecho; segundo, la propiedad privada tenía asegurada su existencia si cumplían con los fines sociales que la Constitución les imponía; y tercero, en virtud del Artículo 123, contaban con el derecho constitucional de explotar a sus semejantes en su provecho, con las limitaciones impuestas por las leyes.

⁴⁶ D.D., 17/XII/82, p.8.

Con las propuestas del Ejecutivo, Córdova concluía preguntándose:

¿Qué otra seguridad podría establecerse, como no sea la de dejar fincado en el texto constitucional que, por voluntad de nuestro gobierno y sólo de él, no volverán a ser expropiados? En ese caso, como no se nos puede escapar, estaríamos trastocando radicalmente nuestra Constitución y violando sus principios elementales.⁴⁷

A juicio de Córdova, de ninguna manera debería aceptarse la seguridad de la propiedad privada hasta el exceso, violando la Constitución. La propiedad privada no debería ser totalmente autónoma respecto del interés social y ponerla a salvo de la reversión en favor de la nación.

De esta forma, la iniciativa del PSUM, argumentaba que fundados en la doctrina constitucional, los legisladores del PSUM aceptaban como principio fundamental de nuestra sociedad, el papel rector del Estado en la economía, insistiendo sobre la necesidad de hacer del Estado una organización democrática; recuperando la propuesta lombardista de 1965, esta conducción de la rectoría social y económica debería expresarse en una planificación racional y democrática.

Ante la crisis económica que vivía el país y el descenso del nivel de vida de los trabajadores, para el PSUM resultaba imprescindible transformar la base constitucional en la que se apoyaba la gestión económica estatal, con el objetivo de imprimirle un carácter democrático, alternativo al estilo cada vez más discrecional, burocrático y autoritario, beneficiario casi exclusivo del gran capital.

Al juzgar la política económica de los últimos años, Arnaldo Córdova consideraba que estas medidas habían reforzado el carácter presidencialista del Gobierno Federal, a su vez, la reforma administrativa también reforzaba la estructura centralizada del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que hacía más burocrática la estructura estatal.

Con la centralización de la estructura política y económica de la toma de decisiones del Estado en materia económica, el Congreso había sido privado de toda decisión real en la gestión económica, que tomada por un grupo minúsculo sólo beneficiaba al gran capital. Cambiar esta situación exigía cambios profundos en la concepción y práctica de la intervención estatal en la economía.

⁴⁷ D.D., 17/XII/82, p.9.

Al referirse a la propuesta de modificación constitucional, el PSUM estaba de acuerdo en trasladar los artículos 25 y 26 al 16, pues los tres artículos estaban orientados en el mismo sentido, dejando así, cuatro artículos, del 25 al 28, lo que podría ser considerado como el capítulo económico de la Constitución.

La iniciativa de reforma proponía elevar a rango constitucional, la obligación del Estado de elaborar un sistema nacional de planeación, que el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios se orientaran de acuerdo con las necesidades de consumo, producción y bienestar de las mayorías. Además, se indicaba expresamente, la atribución del Congreso para señalar de manera general las ramas de la economía, que deberían ser de competencia exclusiva del Estado.

En síntesis, las propuestas del PSUM para reformular los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales dotaban al Estado de los mecanismos jurídicos indispensables para dar sustento a la ampliación de la actividad económica del Estado, en beneficio de las mayorías, este beneficio quedaría garantizado también en el campo de la acción política, al otorgar a los ciudadanos, los medios y los instrumentos para fiscalizar permanentemente la gestión estatal y la de quienes llegaron a asociarse con él.

En otro aspecto de la Iniciativa del PSUM, se atacaban los conceptos usados por la iniciativa presidencial. La bancada del PSUM no aceptaba la inclusión de los conceptos de economía mixta ni el de propiedad mixta porque iban en contra del derecho originario de la nación como propietaria, cuyo derecho antecedía, jurídicamente, todos los derechos privados. A los legisladores pesumistas, les parecía improcedente usar términos no jurídicos sino económicos como sector público, sector privado, y sector social, y proponían el uso de conceptos que ya estaban inscritos en la Constitución como eran: propiedad nacional, propiedad privada y propiedad social. En ese mismo sentido, estaban en contra de los neologismos inventados por los economistas de gabinete, como eran los de: "sectores estratégicos" y "sectores prioritarios", y proponían el uso de los conceptos de la tradición jurídica mexicana: "interés de la nación" o "interés público".

Con relación al Artículo 27, la propuesta del PSUM recogía literalmente la iniciativa realizada por

el grupo interpartidario de la L Legislatura, que definía el régimen de propiedad social. Respecto a la iniciativa presidencial, consideraban inconveniente el establecimiento de una garantía a la propiedad privada en el campo, que la haría prácticamente originaria, o inexpropiable porque equivalía a hacer de la reforma agraria un capítulo concluido de la historia nacional, situación que chocaba de manera frontal con la realidad.

Sobre el Artículo 28, la iniciativa del PSUM estaba de acuerdo con la iniciativa del Ejecutivo, tomando en consideración las observaciones apuntadas en los conceptos jurídicos. También se rescataba en la posición del PSUM, la idea original relativa a los monopolios que la iniciativa presidencial no comprendía en sus justos términos, Arnaldo Córdova decía que las actividades de interés público no constituían monopolios, sino que siendo tales, por las razones que imponía el interés público, quedaban excluidas del enunciado expresado en la primera parte del artículo, además, introducía otras actividades que la iniciativa del Ejecutivo no contemplaba, como producción de alimentos básicos y producción de fármacos y medicamentos, que le parecían de interés eminente para la nación.

También en el Artículo 28, a juicio del PSUM, deberían incluirse las disposiciones de carácter económico contenidas en el Artículo 131 constitucional, como el gravamen de las mercancías y la vigilancia de su circulación a cargo exclusivo de la Federación, quedando el Artículo 131 como una disposición general referente al control del contrabando y el tránsito ilegal de géneros en la República.

De acuerdo con lo anterior, al legislador Córdova le parecían adecuadas las reformas propuestas por el Ejecutivo para modificar el Artículo 73, en virtud de que otorgaba al Congreso facultades expresas para expedir leyes que regularan la actividad económica del poder público en sus relaciones con la propiedad privada y la propiedad social.

En función de la adición al Artículo 73, el PSUM proponía una adición al Artículo 74 constitucional para crear la nueva fracción V, en la cual se establecía la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar los planes y programas nacionales y sectoriales, elaborados por el Ejecutivo Federal. Se establecían también, los lineamientos generales a que deberían

responder las propuestas de planes y programas presentados por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.⁴⁸

5.4. Dictamen de la iniciativa presidencial sobre los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

El dictamen de la comisión de gobernación y puntos constitucionales se leyó el 23 de diciembre de 1982 y fue de manera clara una respuesta a la iniciativa presentada por el PSUM, comentada en las páginas anteriores. El dictamen fue también un espaldarazo a la iniciativa de reforma presidencial, porque no criticaba absolutamente nada de la propuesta hecha por el Ejecutivo, cuando más, la comisión realizó algunos pequeños cambios de estilo. En otras palabras, el dictamen le indicaba a la oposición parlamentaria donde se encontraba el centro del poder político en México, sumado a lo anterior, el dictamen reiteraba su reconocimiento al Presidente de la República.

Para la comisión, la iniciativa presidencial hacia explícita la función rectora del Estado en la economía; también proponía dotar al Estado de un sistema nacional de planeación, impulsar la participación democrática de la sociedad en la planeación económica; fijaría las bases para un desarrollo rural integral y de justicia agraria; definía las áreas de interés público reservadas al Estado y ampliaba las facultades del Congreso de la Unión en aspectos vinculados al desarrollo económico.

En la ambigüedad característica de los legisladores priistas, el dictamen consideraba que la iniciativa presidencial plasmaba en la Constitución las bases para "orientar los esfuerzos de la sociedad y el Estado a la realización de los principios permanentes de nuestro proyecto nacional".

La comisión estimaba que las propuestas de reformas conservaban y daban actualidad a la rectoría estatal en la economía, así como al régimen de propiedad originaria de la nación, al desarrollo democrático, al combate a la concentración de la riqueza y los privilegios, y a los campos de actividad exclusiva del sector público.

Finalmente, la comisión consideraba que las reformas respondían a la cambiante realidad y a los

⁴⁸D.D., 17/XII/82, pp7-16.

nuevos planteamientos de la sociedad. Para realizar el dictamen, la comisión también apeló a los antecedentes históricos, remitiéndose al Constituyente de 1916-1917, y en particular al Artículo 27, destacando la propiedad originaria de la nación y la reforma agraria, así como la gestión directa del Estado y la prohibición de los monopolios.

El dictamen de la comisión también consideraba que las propuestas de reformas obedecían a una necesidad determinada tanto por el grado de desarrollo económico como por la acumulación de sus contradicciones, que se reflejaban en una crisis económica de alcances estructurales. El desarrollo económico y la crisis -según la comisión- demandaban un reordenamiento jurídico que enmarcara los nuevos términos exigidos por la convivencia de las fuerzas sociales responsables del proceso productivo.

Con relación al traslado de los artículos 25 y 26 vigentes en ese momento, la comisión coincidía con todas las partes y estaba de acuerdo en trasladarlos al Artículo 16 constitucional por contener el mismo espíritu. Al referirse al nuevo Artículo 25, la comisión estimaba que éste, establecía en términos concluyentes la rectoría económica del Estado. Consideraba la comisión que el nuevo Artículo 25 fortalecería la soberanía de la nación, el carácter democrático del régimen, una mayor justicia social.

Por otra parte, el dictamen consideraba que la iniciativa presidencial confirmaba y delineaba la convergencia de las fuerzas sociales en las actividades económicas del país, actualizando la doctrina constitucional, en este sentido, seguían vigentes los sectores público, social y privado. En esta parte, la comisión señalaba la necesidad de un cambio en el texto de la iniciativa presidencial, donde señalara claramente que el Gobierno Federal mantendría siempre "la propiedad y el control sobre los organismos con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía". Cabe señalar la fuerte diferencia con la iniciativa del PSUM, donde dice que el Gobierno Federal no es dueño de nada, sino el representante de la nación, sin embargo, para la comisión este punto estaba en plena armonía con la doctrina constitucional.

Al referirse a las dos fracciones (XIX y XX) que adicionaban el Artículo 27 constitucional, el dictamen señalaba la introducción del concepto de desarrollo rural integral y el establecimiento de las

condiciones para hacer expedita la justicia agraria. La comisión señalaba que la primera se relacionaba con la demanda de estímulo y de una gestión eficaz a las actividades agrícolas, con relación a la segunda, el dictamen establecía que era una vieja demanda del campo a la cual se le daba solución.

Las modificaciones propuestas al Artículo 28 constitucional, constituían para la comisión un paso trascendente en la doctrina constitucional mexicana, porque superaban explícitamente el principio "nunca acreditado históricamente" de la libre competencia. A diferencia de la exposición de Arnaldo Córdova, el dictamen consideraba que la expresión de "actividades estratégicas", propuesta en la iniciativa presidencial, recogía en concisa fórmula constitucional algunas funciones propias de la soberanía económica, como los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal, la explotación de bienes de dominio directo y los servicios de banca y crédito, que por su significado social y el momento que vivía el país deberían atenderse con base en el interés general, que sólo garantizaba el manejo del Estado.

Con relación a la modificación al Artículo 73 constitucional, la comisión no objetó nada y, en este sentido, tampoco aportó nada. Sin embargo, para la simulación, la comisión quiso dejar constancia de que para su dictamen había tomado en cuenta todas las propuestas hechas con anterioridad, incluso la del 17 de diciembre, por supuesto dejándolas de lado, porque la comisión estimaba que la iniciativa del Ejecutivo correspondía con mayor fidelidad a los lineamientos de la "evolución histórica del país".

5.5. Debate sobre las reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

El debate lo inició el diputado Bernardo Bátiz, quien señaló que en la visión de su partido, el Estado era un todo cuya causa material era el pueblo mismo; en la búsqueda del bien común. El juicio general de su partido, el PAN, era contrario a la reforma por razones de orden político, jurídico y económico.

Con relación a las primeras, en la iniciativa presidencial, el PAN encontraba una falta de oportunidad política, porque la Constitución no era el lugar adecuado para introducir un programa de gobierno, el diputado Bátiz decía:

Es ya inaceptable que cada nuevo presidente llegue al inicio de su mandato con su paquete de reformas constitucionales, como si la Constitución fuera la obra en que cada artista sexenal quiere dejar la impronta de su personalidad. La Constitución merece respeto y puede y debe ser reformada, pero tan sólo mediante una prudente reflexión....⁴⁹

Bátiz consideraba que el grupo en el poder era el menos indicado para iniciar reformas esenciales a la Constitución porque tenía el poder con base en elecciones fraudulentas, además porque las reformas no tenían otra intención que la de incrementar el poder del gobierno en manos de ese mismo grupo. Aprobar las iniciativas, era para el legislador panista, dar un cheque en blanco a quienes no habían rendido cuentas en los últimos 12 años.

Con relación a las objeciones jurídicas, el PAN rechazaba las propuestas porque a su juicio no respondían al espíritu de la Constitución ni explicitaba la función rectora del Estado. En realidad, consideraba el PAN, las reformas propuestas rompían con el sistema Constitucional establecido en 1917.

Por otra parte, el juicio del PAN era contrario al concepto de rectoría del Estado manejado en el proyecto, porque desplazaba por parte del Gobierno Federal y más concretamente por parte del Ejecutivo a todo otro organismo, grupo social o persona particular, gobierno local o municipal del campo de la economía. El Diputado Bátiz concluía esta parte señalando a manera de síntesis lo siguiente:

La ambigüedad de los términos usados, la indefinición y la amplitud de los mismos, la falta de señalamiento de la periodicidad del plan y la obligatoriedad de los planes, la injerencia del poder central y centralizador en toda actividad económica, no deja lugar a dudas de que el proyecto reduce aún más el campo de la libertad y de la democracia, es centralista, burocratizante y autocrático.⁵⁰

Respecto a las objeciones económicas, el PAN creía que estas reformas fomentarían la desconfianza entre los trabajadores y los inversionistas que no sabrían a que atenerse para invertir sus recursos, dada la impresión en la definición de las áreas exclusivas para el Estado.

Sin el ojo crítico de la oposición real, Héctor Ramírez Cuellar del PPS pensaba que éstas eran las reformas más importantes hechas a la Constitución

⁴⁹ D.D., 27/XII/82, p.39.

⁵⁰ D.D., 27/XII/82, p.40.

desde su promulgación, tal vez en realidad lo eran, pero no tenían los objetivos que el diputado del PPS creía. Sin crítica de los conceptos vertidos en la iniciativa y el dictamen, Ramírez Cuellar creía que se sancionaba la preminencia del Estado (que no de la nación) en las principales actividades económicas, la rectoría del Estado en la economía y el dominio del Estado sobre las áreas estratégicas de la economía.⁵¹

La exposición del diputado del PDM, Ignacio Vital Jáuregui señalaba su voto en contra de las reformas, diciendo lo difícil que era estar contra las metas propuestas por la iniciativa de definir la función rectora del Estado, la coherencia económica y la búsqueda de la equidad y la justicia social. Pero consideraba que de aprobarse las reformas el resultado sería contrario a tales metas, pues sólo servirían para delinear en las instituciones un totalitarismo, una intervención sin límites del Estado en la economía y por tanto, en la vida de todos los mexicanos. Las reformas provocarían rigideces que empobrecerían definitivamente a los ciudadanos, además la dictadura sobre la economía acentuaría la injusticia social y restringiría la seguridad jurídica.

Destaca la participación del legislador Vital Jáuregui porque para su argumentación se fundamentó en conceptos tomados de Santo Tomás de Aquino, Aristóteles y Platón, señalando que el Constituyente de 1917 siguió la misma línea de estos filósofos.⁵²

Arnaldo Córdova siguió en el debate recordando la iniciativa de su partido presentada en el Congreso el 17 de diciembre, donde a juicio del PSUM se criticaban los límites y errores de interpretación de la doctrina constitucional de la propuesta del Ejecutivo, señalando también que la iniciativa del PSUM proponía una serie de reformas alternativas. Durante su participación, el legislador Córdova comentó los incidentes de las sesiones de la comisión dictaminadora, donde se señaló que la iniciativa del PSUM se rechazaba porque era contraria a la filosofía del actual gobierno, además de violar el Artículo 5o. constitucional porque en su iniciativa, el PSUM señalaba como obligatorios para los particulares los planes y programas económicos. En este sentido, el diputado Arnaldo Córdova dejaba claro en su argumentación que la iniciativa presentada el 17 de diciembre no planteaba por ningún lado los principios del régimen socialista. En sentido estricto, decía el diputado, la iniciativa estaba apegada al

⁵¹ D.D., 27/XII/82, p.41.

⁵² D.D., 27/XII/82, pp.44-45.

espíritu y la doctrina contenida en la Constitución, y a su juicio era algo que no hacían ni la iniciativa presidencial ni el dictamen.

En la argumentación en contra de la iniciativa presidencial, el PSUM señalaba que ésta tenía el grave inconveniente de olvidar que la propiedad privada y la propiedad social, eran una propiedad fundada y no una propiedad originaria, a la cual no se le podía agregar una tercera propiedad, la "propiedad del Estado" o "dominio de la Federación". En este sentido, el conflicto de la propiedad no se daba entre el individuo y el Estado sino entre el individuo y la nación que es la propietaria originaria de toda la riqueza y todos los bienes. Así, si la propiedad derivada no se desarrollaba en beneficio de la comunidad, operaba (y opera) el derecho de reversión.

Nuestra doctrina constitucional es muy clara como para dar lugar a duda: la Nación, es decir, el conjunto de los mexicanos, es la propietaria originaria de todos los bienes existentes sobre, en y dentro de nuestro suelo. En cuanto propietaria originaria, su derecho se entiende como primero en el tiempo y en el concepto y ningún individuo puede estar antes que la Nación. Su derecho es, al mismo tiempo fundamental y fundador, jurídica e históricamente; a ella no la constituyen individuos presociales; más bien ella los hizo y les permitió ser propietarios...⁵³

Después de esta conclusión, Arnaldo Córdova se preguntaba cómo se podría reformar la Constitución, si de ella desaparecería su principal sujeto político, es decir, la nación. La respuesta del diputado señalaba que la única posibilidad de esta confusión era que la iniciativa presidencial no había sido hecha por expertos en derecho sino por economistas metidos a juristas. Porque si la propiedad originaria se concebía como propiedad del Estado, como lo hacían la iniciativa presidencial y el dictamen de la comisión, no podría justificarse que la propiedad derivada pudiera expropiarse, porque entonces el interés público no podría definirse sino únicamente como interés del Estado.

José Luis Lamadrid, a nombre de la comisión criticó la participación de los opositores parlamentarios descalificando sus argumentaciones, sin más pruebas que la prepotencia de la mayoría, al PAN y PDM los descalificó por ser emisarios de la derecha,

de pobreza intelectual, parcialidad y precariedad. Al referirse al PSUM, no lo hizo de frente sino señalando que los conceptos utilizados en la iniciativa presidencial como sector público, privado y social, tomados de la economía política eran los ideales. Por otra parte, sin mayor argumentación, señaló que a su parecer, el debate no era acerca de la propiedad originaria, de la propiedad social o de la propiedad privada y punto.⁵⁴

Con la participación del diputado Lamadrid podemos señalar que concluyó el debate en lo general sobre las reformas, las siguientes participaciones se realizaron para hacer algunas precisiones y para responder ataques personales. Como era de esperarse, la aplanadora ganó la votación por 245 votos a favor y 45 en contra.

El debate en lo particular fue muy largo, sin embargo, los argumentos fueron, en general, pobres y el debate también, lo más destacado fue el retiro del PSUM, que abandonó la Cámara por la circulación de una iniciativa de ley que modificaría el status de la banca nacionalizada.

No obstante la pobreza del debate en lo particular, mencionaremos algunas argumentaciones interesantes para los temas que nos ocupan. Como por ejemplo, la participación del PPS, que en voz del diputado Juan Campos Vega, nos mostró la confusión que existía en su partido de las nociones de Estado y nación, al señalar que la Constitución de 1917 establecía el derecho de propiedad originaria como un atributo del Estado, por encima de los particulares, lo cual le parecía una "revolución trascendental".

Otra de las confusiones del legislador Campos Vega señalaba que el desarrollo de la participación del Estado en la economía significaba el desplazamiento de la iniciativa privada de las actividades fundamentales del desarrollo económico, y con ello el surgimiento del capitalismo de Estado en México, que representaba un paso adelante en la evolución histórica del país, porque al asumir el papel de productor directo, el Estado se convertía en el impulsor del desarrollo "progresivo" de México.

Por otra parte, lo más sobresaliente de la participación del diputado Ricardo Gobela Autrey señalaba que evidentemente, el debate más importante de ese día versaba sobre la estructura de la propiedad y si se quería enfrentar la crisis económica habría que enfrentar cambios en la estructura de la propiedad de los medios de producción en manos del gran capital,

⁵³ D.D., 27/XII/82, p.50.

⁵⁴ D.D., 27/XII/82, pp.53-54.

en ese sentido, lo más importante era saber si las reformas propuestas podrían crear el ámbito político-jurídico para que las fuerzas democráticas avanzaran en la transformación de la estructura de la propiedad de los medios de producción.

El diputado Francisco Javier González Garza volvió con la polémica sobre el individuo y el Estado, señalando que el individuo fue primero con su creatividad, su trabajo, antes de ser social, de esta manera para el legislador panista, el individuo fue antes que la nación, y propietario originario antes que la nación, con tales argumentos el PAN estaba en contra de las reformas porque la propuesta del Estado era integrarle a la sociedad, evitando el crecimiento de la sociedad, arrancándole sus posibilidades creativas.

Heriberto Batres García respondió a González Garza, precisando los conceptos utilizados por la iniciativa presidencial, así, a juicio del PRI, el régimen de economía mixta implicaba un sistema democrático en el que se conciliaban la libertad de empresa con la planeación del desarrollo económico. Como antítesis de esta concepción, para el PRI, la rectoría económica del Estado era la facultad del poder político -representante de la sociedad- para hacer posible sobre la base de una sola concepción del desarrollo, la participación de los sectores productivos siempre en interés de la nación.⁵⁵

El diputado del PSUM, Salvador Castañeda O'Connor regresó sobre el problema central de la discusión: la propiedad. Al referirse al primer párrafo del artículo 25 señalaba que estaban en el mismo nivel consitucional los derechos de la nación y los de los particulares, cuando lógicamente, de acuerdo con la doctrina de la Carta Magna tenían distinta jerarquía.

Los párrafos sexto y octavo del mismo Artículo 25, a juicio del legislador Castañeda, ponían de cabeza los principios que habían dado brillo a la Constitución de 1917, porque hablaban de apoyar e impulsar al sector privado, así como proteger las actividades económicas que realizaran, así, la iniciativa en vez de limitar la propiedad particular y cuidar los intereses de la colectividad, fomentaba y protegía la propiedad privada, creando un ambiente promonopólico antipopular y antinacional, característicos de los gobiernos mexicanos de los últimos 40 años.

Con la iniciativa presidencial, el diputado Castañeda afirmaba que la clase dominante se quitaba todo ropaje progresista y expresaba claramente su voluntad de clase y obligaba al Estado a fomentar y

proteger a la empresa privada, y con voz de profeta afirmaba: "Yo no dudo de que por este camino el gobierno se decida un día a liquidar el sistema ejidal y a despojar a la nación de sus propiedades inalienables".⁵⁶

Finalmente, y de manera acertada Castañeda O'Connor estimaba que la iniciativa presidencial tendía a frenar el impulso nacionalista, de manera concreta, a retroceder en la nacionalización de la banca y al mismo tiempo a congelar los espacios donde el Estado había ganado en materia económica. Para mostrar las desventajas para la nación que tenía la iniciativa del Ejecutivo, el diputado del PSUM, la comparaba con aquella ya legendaria iniciativa de Vicente Lombardo Toledano de 1965:

El documento lombardista trataba de someter a la iniciativa privada y a los monopolios a las modalidades y objetivos de un plan nacional de desarrollo. El documento del presidente liberaba a los monopolios de toda sujeción a plan alguno y obliga en cambio al Estado a prestarle todo su apoyo.

El primero concebía el desarrollo económico como un medio para elevar las condiciones de vida del pueblo y el documento del presidente sostiene la tesis de que sólo a partir de un crecimiento económico es posible buscar satisfacción de las necesidades del pueblo siguiendo la vieja idea desarrollista que inauguró Miguel Alemán, de que primero hay que crear la riqueza para después distribuirla.

La iniciativa lombardista quería que el Estado asumiera la ofensiva frente al crecimiento apabullante de los monopolios nacionales y extranjeros, y hoy aquí estamos en el plan de conciliar a la burguesía que se asustó con la nacionalización de la banca, y hoy queremos darles seguridades de que no habrá más nacionalizaciones.⁵⁷

Respondió a las argumentaciones del PSUM, Genaro Borrego Estrada, diputado del PRI, quien señaló que los argumentos del PSUM eran correctos, salvo por un pequeño detalle, estaban incompletos, así en el sexto párrafo del Artículo 25, donde se señalaba el apoyo a los sectores privado y social de la economía, el diputado Castañeda no había señalado el complemento, donde decía:

...sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.⁵⁸

⁵⁵D.D., 27/XII/82, pp.70-77.

⁵⁶D.D., 27/XII/82, p.81.

⁵⁷D.D., 27/XII/82, p.81.

⁵⁸D.D., 27/XII/82, p.83.

Lo mismo sucedía con el párrafo octavo, donde el diputado Castañeda refirió el aliento y protección del poder público a las actividades económicas realizadas por el sector privado, faltándole las siguientes líneas:

... para que contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución.⁵⁹

La argumentación del diputado Borrego sobre la participación del Estado en la economía, la encontró en los grandes momentos de la historia mexicana: Independencia, Reforma y Revolución. Momentos, que a su juicio, quedaron plasmados en la Constitución, y en síntesis, para el legislador del PRI, sería lo siguiente:

Nuestra Constitución por estrujantes exigencias de la historia, logra sintetizar y conciliar en maravilloso encuentro dialéctico, la libertad y la justicia, le otorga a la nación el carácter de propietaria original, establece la propiedad social de quienes trabajan y otorga la facultad de constituir la propiedad privada. Con ello, asimismo, la responsabiliza expresamente de imponerle en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público. Así encontramos la génesis y la esencia constitucional del carácter mixto de nuestra economía mexicana. El origen y la explicación de la protección del Estado y la conformación histórica y jurídica del sector público, del sector social y del sector privado, sometiendo su actuación en todo tiempo, a los imperativos del desarrollo nacional.⁶⁰

Para terminar el debate particular sobre el Artículo 25, el diputado David Orozco Romo se refirió a la ambigüedad de éste, al señalar los límites impuestos a la propiedad privada por el interés público, ¿A juicio de quién se marcaba el interés público? Se preguntaba el diputado del PDM, acertadamente contestaba que el Ejecutivo era quien marcaba los límites de la propiedad privada, porque las atribuciones de este Artículo estarían a cargo del Ejecutivo, y en este sentido, la participación del Estado en la economía estaría marcada por la subjetividad de la personalidad del Ejecutivo. De esta manera, el debate se planteaba, a juicio de Orozco Romo, en la facultad del Ejecutivo de decidir todo, de intervenir en todo lo referente a la cuestión económica.⁶¹

La participación de Rolando Cordera inició

⁵⁹ D.D., 27/XII/82, p.83.

⁶⁰ D.D., 27/XII/82, p.83.

señalando la preocupación del PSUM sobre el por qué iniciativa, tras iniciativa se negaba sistemáticamente a incorporar a la banca nacionalizada en la lista de áreas estratégicas exclusivas del Estado. En esos momentos se tenía ya la respuesta, en la mañana de ese día había empezado a circular sigilosamente, la iniciativa presidencial donde se reglamentaría uno de los párrafos del Artículo 28 constitucional, en dicha iniciativa se establecía el servicio de banca y crédito de uso exclusivo del Estado, en este sentido, era claro para la bancada del PSUM la marcha atrás en la nacionalización de la banca, por tal motivo, y en vista del "madrugueté legislativo", el PSUM se retiraba del debate.

Cabe señalar que en la continuación del debate, éste se desvió de los temas tratados, haciendo referencia a la salida del PSUM, cuando más se reiteraron posturas ya abordadas en la discusión sobre lo general, a nuestro juicio, no destaco ninguna participación de los legisladores. A continuación abordaremos el dictamen de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

5.6. Dictamen de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

La iniciativa presidencial no apareció en el **Diario de Debates**, pero como mencionamos arriba, ésta empezó a circular el 27 de diciembre de manera subrepticia, casi de rumor, para ser una realidad el día 29, cuando se presentó a discusión su dictamen.

Los objetivos de la iniciativa presidencial podrían resumirse de la siguiente manera: 1) se proponían modificaciones a la estructura y objetivos del sistema bancario nacional, en el contexto de un Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo; y 2) la creación de una nueva persona jurídica, bajo la cual deberían constituirse las instituciones de crédito, y las garantías que protegerían los intereses del público.

En virtud de las modificaciones al Artículo 28 constitucional, establecidas el 17 de noviembre, donde se establecía el servicio de banca y crédito de uso exclusivo del Estado, la comisión de Hacienda consideraba convenientes los motivos del Ejecutivo para reestructurar las instituciones de crédito, partiendo

⁶¹ D.D., 27/XII/82, p.58.

de la infraestructura humana, técnica y financiera con que contaba la banca.

El dictamen señalaba que el servicio público de banca y crédito sería prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito. Esta medida le parecía a la comisión trascendental, porque la creación de una nueva persona de derecho público, denominada Sociedad Nacional de Crédito permitiría ajustar la organización y funcionamiento de los bancos nacionalizados al sentido social que dichos intermediarios deberían tener de acuerdo al mandato constitucional.

Por otra parte, la iniciativa presidencial dejaba en manos del Ejecutivo la facultad de crear las sociedades nacionales de crédito, que su "buen juicio" estableciera, eso sí con personalidad jurídica y patrimonio propios, y sujetos al ordenamiento de la SHCP, es decir, al Ejecutivo. La marcha atrás en la nacionalización de la banca era clara cuando el dictamen se refería a, "una innovación accesoria", que establecía en el capital de las sociedades nacionales de crédito (SNC) un nuevo título de crédito denominado "Certificado de Aportación Patrimonial (CAP). Para tal efecto, la iniciativa proponía que los CAP fueran emitidos en dos series: las "A" representarían en todo momento el 66% del capital de las SNC y sólo podrían ser suscritas por el Gobierno Federal, y las "B" representarían el 34% restante del capital, y podrían ser suscritas por el Gobierno Federal, entidades de la Administración Pública, Gobiernos de los Estados y municipios; por los usuarios del servicio y por los trabajadores de las SNC.

El dictamen enfatizaba que los CAP de la serie "B" no podrían ser poseídos por ninguna persona física o moral en más de 1% del capital social, mediante una o varias operaciones simultáneas.

5.7. Debate sobre la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

La aprobación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fue el último debate sobre la nacionalización bancaria de la LII Legislatura, en él se dio marcha atrás, parcialmente, a la banca nacionalizada, al regresar a los particulares el 34% de las acciones de los bancos, gracias a la amplia mayoría priísta. Sin embargo, el debate fue

importante por varias razones: 1) porque nos demostró fehacientemente el cambio en la correlación de fuerzas políticas, que impuso el nuevo grupo en el poder; 2) la coherencia ideológica que mostraron los representantes del PAN y el PDM, quienes aprobaron la iniciativa presidencial porque devolvía la "libertad", aunque parcialmente, al sector bancario; y 3) por la negativa del PSUM de seguir el juego al Ejecutivo, quien con estas medidas revertía el proceso de nacionalización bancaria.

El debate inició con dos propuestas de moción suspensiva para la iniciativa presidencial, hechas por el PSUM, que no participaría en el debate, y por el PAN, por supuesto ambas fueron desechadas "por mayoría", y primero se argumentó la del PSUM.

En su exposición, la bancada del PSUM señalaba que la iniciativa al proponer la privatización parcial de la banca, violaba flagrantemente el Artículo 28 constitucional en vigor, que en su párrafo cuarto disponía que el servicio bancario sería prestado exclusivamente por el Estado.

El segundo argumento del PSUM para suspender la iniciativa indicaba que la mencionada iniciativa había sido presentada a los exbanqueros antes que al Congreso, lo cual era una falta de respeto del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, además al presentarla faltando tres días para el cierre del período ordinario de sesiones, el Ejecutivo negaba la posibilidad al Congreso de discutir con seriedad y responsabilidad un problema de gran trascendencia. También proponían los diputados del PSUM, la suspensión porque el dictamen elaborado por la mayoría priísta en la comisión de Hacienda era una muestra más de la irresponsabilidad a que las presiones del Ejecutivo obligaban en el seno de las comisiones dictaminadoras y sólo obsequiaba al Ejecutivo un dictamen irresponsable:

...carente de cualquier análisis serio y que responde sólo a la subordinación que la mayoría priísta guarda respecto del Ejecutivo y que impone a esta Cámara el triste papel de caja de resonancia de los caprichos y ocurrencias del Presidente de la República, así estos caprichos violen flagrantemente la Constitución General de la República que él también protestó guardar y hacer guardar.⁶²

Los argumentos del PAN para la moción suspensiva, evidentemente eran diferentes a los del PSUM, aunque coincidían en el poco tiempo para el estudio

⁶² D.D., 29/XII/82, p.16.

de la iniciativa. A los diputados del blanquiazúl les parecía absurdo e irresponsable la aprobación de una iniciativa que se recibía un día, y se dictaminaba y discutía al siguiente. Por otra parte, se oponían a la discusión de la iniciativa porque estaba pendiente la resolución de un juicio de amparo interpuesto por los exbanqueros, por tal razón no era congruente legislar mientras no se resolviera la situación legal que se encontraba subjudice, y que al resolverse podría dejar mal parada a la Legislatura.

Por último, el PAN se oponía a la discusión de la iniciativa porque para dar solución al problema de la banca que supliera todas las medidas tentativas y contradictorias que se venían dando desde el 1º de septiembre, era necesario un tiempo mayor que permitiera un análisis cuidadoso de las normas que deberían regir en el campo del crédito.⁶³

La orientación de la votación ya fue comentada y el debate en contra lo inició el diputado Jorge Cruickshank García del PPS, quien después de una larga disertación histórica sobre las presiones del imperialismo norteamericano a los países latinoamericanos señalaba que el gobierno de los Estados Unidos era el socio mayoritario del FMI, y era este organismo el instrumento que utilizaba para presionar a los países pobres del mundo, en este sentido, México estaba siendo víctima de las presiones del gobierno norteamericano, a través del FMI para imponer caminos contrarios a los que el pueblo de México había escogido para su desarrollo.

Por tal razón, la decisión tomada por el Ejecutivo, en opinión del legislador del PPS, era contraria al espíritu de la nacionalización de la banca, porque se le daba la posibilidad a los titulares de la serie "B" de tener consejeros, es decir, de orientar a la banca nacional en beneficio de los particulares.⁶⁴

El diputado Felipe Gutiérrez Zorrilla en meses pasados había criticado fuertemente la medida expropiatoria, ahora le parecía que la iniciativa tenía una filosofía adecuada y presentaba rasgos positivos que merecían su aprobación, no obstante, criticó a la iniciativa porque tenía deficiencias jurídicas, como las que entregaban facultades legislativas a la SHCP, o errores graves como decir, por ejemplo, que las acciones de los bancos eran propiedad del Gobierno Federal, siendo que éstas no habían sido expropiadas por el decreto de 1º de septiembre. Por otra parte, el legislador estimaba que el Presidente en la iniciativa reconocía expresamente en la banca nacionalizada

una sólida infraestructura humana, técnica y financiera.

En general, al diputado Gutiérrez Zorrilla le parecía, que el retiro del Estado en parte del control y capital, de la administración y dirección de las instituciones de crédito era un avance en la democratización de la banca, porque limitaba el estatismo y generaba libertad.⁶⁵

En otro lado de la geografía política, el diputado Héctor Ramírez Cuellar estimaba que la devolución parcial de la banca, era una derrota transitoria frente a la derecha. Pero la razón fundamental en contra de la iniciativa se encontraba en los CAP de la serie "B" porque abrían la puerta al sector privado para participar en las áreas estratégicas de la economía nacional, propiedad de la nación y administradas por el Estado.

La participación del sector privado en la banca podría (como efectivamente sucedió), en opinión del legislador socialista, llevarnos a una reprivatización de la banca en un futuro no muy lejano.

El PDM, en voz del diputado Juan López Martínez voto, en lo general, a favor del dictamen, aunque no estaban satisfechos del todo porque el Estado seguía teniendo el control mayoritario de la banca, pero veían un signo positivo en el discurso inicial del Presidente, donde propuso hacer social la propiedad estatal. El PDM consideraba preferible una banca donde el sector privado tuviera un pichicato 34%, al cero que podía imperar, y anunciaba que el PDM seguiría en la lucha para reformar el Artículo 28 constitucional para que el 66% del Estado se redujera a un definitivo cero por ciento (¡lo lograron!).

Nuevamente, el PPS expresó su inconformidad con la iniciativa a través del diputado Francisco Ortiz Mendoza, quien señaló que la medida avanzaba en la invención de modelos de desarrollo hechos por técnicos de la organización social. Para el PPS, sólo la fuerza económica del Estado, por la vía de las nacionalizaciones podría garantizar la independencia del país, en este sentido, el modelo económico propuesto por el equipo gobernante era falso, y la banca nacionalizada era la primera empresa estatal en caer. Con voz de profeta, el legislador alertaba que tras la banca seguiría el sector industrial de la economía, PEMEX, la industria eléctrica, etc.⁶⁶

El priísta Francisco Rodríguez Pérez subió a la tribuna a defender la iniciativa presidencial, sin más, el legislador dijo que el texto no contenía esa

⁶³ D.D., 29/XII/82, p.17.

⁶⁴ D.D., 29/XII/82, pp.18-20.

⁶⁵ D.D., 29/XII/82, pp.21-22.

⁶⁶ D.D., 29/XII/82, p.27.

privatización de la banca nacionalizada, porque en el Artículo 28 constitucional, reformado días atrás, se había ratificado el principio de la nacionalización de la banca. Como podemos ver, en el proceso de simulación del discurso, el gobierno o los legisladores del PRI, llegaban a negar lo que la letra decía. Por otra parte, como futurista, el diputado Rodríguez Pérez se equivocaba al señalar que no volverían los saqueadores, porque el sector revolucionario y el gobierno no permitirían el regreso de "... los que en alguna ocasión aprovecharon sus privilegios...".

El mejor ejemplo para demostrar la flexibilidad del significado de las palabras, fue la participación del diputado Raúl López García, del PST, digno alumno de RAT, quien empezó su discurso recapitulando el proceso del período de sesiones, desde su inicio hasta su cierre que ocurriría ese día, habló del cambio en la correlación de fuerzas políticas provocada por la nacionalización de la banca, el desplazamiento de los banqueros, que no su exterminio, su belicosidad, para concluir señalando que la iniciativa, a juicio del PST no significaba un paso atrás en la nacionalización de la banca, en realidad, consideraban que la medida tendía a "horizontalizar" la banca nacionalizada. El sentido principal de la Ley Reglamentaria, era que al otorgar el 34% a los particulares se "democratizaba" a la banca y se consolidaba la nacionalización:

Es por esa razón que el debate de esta ley en lo fundamental, a juicio de la fracción parlamentaria del PST, mantiene el Estado el ejercicio de esta concesión; lo mantiene en lo fundamental y, al propiciarse la horizontalización, la participación y democratización de ésta, logra que el conjunto de fuerzas nacionales y populares que estaban siendo ganadas por el gran capital se ubiquen nuevamente en los terrenos de nuestra nación.⁶⁷

Para defender la iniciativa presidencial tomó la

palabra el diputado Jorge Treviño, quien se sintió privilegiado de poder defender y apoyar la iniciativa del presidente De la Madrid, llena de zalamería hacia el Ejecutivo, la exposición del legislador Treviño hablaba de las bondades y la inteligencia de la medida, porque la SNC:

Esa figura moderna, de nueva creación en nuestro sistema jurídico, constituye la fórmula nueva e imaginativa que nos sugirió el Presidente De la Madrid; sus rasgos principales son, que constituyen esa sociedad, una persona moral de derecho público que garantiza en todo momento el alto control del Estado en su actividad: la rectoría económica del Estado se reforma a través de la creación de este nuevo ente jurídico que se llama Sociedad Nacional de Crédito.⁶⁸

El diputado René Rojas del Partido Obrero Socialista, habló con claridad sobre la iniciativa presidencial, al señalar la vuelta atrás en la estatización de la banca, comprobando que la administración del presidente De la Madrid estaba dispuesta a cualquier cosa para implantar las políticas de austeridad dictadas por el FMI, porque con la creación de las SNC y la posibilidad de regresar el 34% de las acciones bancarias a los particulares, de hecho se volvía a concesionar la actividad bancaria a la burguesía.⁶⁹

La parte final del debate fue intrascendente para nuestro tema, la iniciativa de Ley Reglamentaria fue aprobada por "amplia mayoría", con ello el sector financiero del país volvió al redil marcado por el FMI y los grandes intereses financieros internacionales, con ello también se dio inicio al largo período de ajuste estructural de la economía, que entre otras cosas desmanteló casi todo el sector industrial del Estado, acabó con el ejido y devolvió el 100% de la banca a los particulares.

⁶⁷ D.D., 29/XII/82, p.30.

⁶⁸ D.D., 29/XII/82, p.32.

⁶⁹ D.D., 29/XII/82, p.34.

Conclusiones

Las modificaciones constitucionales efectuadas durante el primer periodo de sesiones de la LII Legislatura son una clara muestra de lo que significa el derecho en política, una mediación específica entre los grupos políticos y un terreno de confrontación entre los diferentes proyectos de país. En este sentido, la Constitución no es el espejo de poder presidencial, como muchas veces se ha afirmado si bien es la fuerza política más poderosa dentro del sistema político mexicano, las reformas constitucionales están matizadas por las diferentes fuerzas políticas que se manifiestan dentro del Estado y el sistema político (partidos, Cámaras, grupos de presión, sociedad civil, opinión pública, etc).

Después de la reprivatización del sistema bancario podemos tener algunas conclusiones del significado de la nacionalización bancaria y el discurso político-jurídico alrededor de ella. En primer lugar podemos concluir que la nacionalización de la banca fue un proyecto inconcluso, porque en realidad, la banca nacionalizada no alcanzó a funcionar como tal, ya que el proceso de reprivatización inició a los tres meses de haberse efectuado el proceso nacionalizador. En este sentido, la nacionalización del sistema bancario no pudo demostrar su potencialidad como una palanca de desarrollo, porque la medida fue abortada, tras tres meses de su nacimiento, otros factores contribuyeron también al incompleto funcionamiento de la banca nacionalizada, por ejemplo, las presiones del FMI por imponer un modelo de desarrollo incompatible con una banca estatal, por otro lado, la falta de coordinación entre el sistema bancario nacionalizado y la SHCP rectora de

toda la política económica, y por supuesto el ascenso del nuevo grupo gobernante, que era contrario a las políticas de nacionalización, de la industria pública o de cualquier cosa que tuviera que ver con la participación del Estado en la gestión económica.

Las reformas y contrarreformas plasmadas en la Constitución durante el primer periodo de sesiones de la LII Legislatura nos permiten reflexionar sobre las características del sistema político mexicano y del poder presidencial que se impone a los poderes de la República, pues al no existir contrapesos reales, el grupo político encabezado por el presidente puede realizar los cambios que considere necesarios a la Constitución, manipulando las resoluciones de las Cámaras con su partido y con su poder de sobrerepresentación.

En este sentido, pueden interpretarse las más de trescientas reformas hechas a la Carta Magna desde 1917 a la fecha. Si bien, existe una larga tradición jurídica constitucional en México, las reformas a la Constitución son el testimonio de los diferentes grupos políticos que han gobernado a nuestro país, que han visto en la Carta Magna un obstáculo fácil de salvar para imponer su visión del país. Sin embargo, la Constitución y la Revolución siempre han sido un fundamento y justificación para las continuas reformas, un fundamento que ha sido imposible esquivar, por lo tanto, las reformas llevadas a cabo entre septiembre y diciembre de 1982, encontraron su razón de ser en la Constitución de 1917 y el movimiento armado de 1910-1920, en particular en sus artículos 27 y 28 constitucionales, base de todo el sistema de propiedad y de la rectoría económica del Estado.

El presidencialismo mexicano y su fuerte cuota de autoritarismo nos muestran que esta forma de hacer política es incompatible con el México actual, en el que encontramos muchas voces, partidos de oposición, cada vez más sólidos, una prensa más crítica y una sociedad civil cada vez más fuerte. Las reformas constitucionales llevada a cabo por la mayoría priísta en la Cámara de Diputados, sin ningún consenso, chocan con la realidad política que vive fuera del primer círculo del poder, encabezado por el presidente y los sectores financieros nacionales e internacionales.

En este sentido, el discurso político-jurídico realizado alrededor de la nacionalización del sistema bancario privado es un mejor espejo del México contemporáneo, en el que podemos descubrir diferentes formas de ver al país y de conceptualizar la nación. De forma plural se manifiestan alrededor de la nacionalización de la banca, la opinión pública, los partidos, las organizaciones empresariales y los movimientos sociales. Sin embargo, el poder presidencial y su partido fueron apabullantes frente a estas voces.

Podemos concluir también, que el discurso político-jurídico de la nacionalización de la banca fue muy rico en cuanto al futuro del país, porque el debate realizado en la LII Legislatura sentó las bases para una futura discusión alrededor de la democracia, la nación y la propiedad. Si bien, podemos concluir que los mejores argumentos fueron derrotados por la mayoría del partido tricolor, éstos nos quedaron para el futuro. La nacionalización de la banca planteó a los partidos políticos, principalmente al PAN, PDM y al PSUM (hoy PRD), la necesidad de discutir y exponer sus visiones sobre la propiedad, la nación y la democracia.

El PAN y el PDM por un lado, y el PSUM por el otro, fueron los mejores exponentes ideológicos de la nacionalización del sistema bancario privado, evidentemente, con puntos de vista encontrados. Teniendo al PRI como un observador o sólo como una caja de resonancia de los designios del señor presidente, verdadero fiel del poder en México. De esta forma, frente a las propuestas presidenciales de reforma, el PAN, PDM y PSUM respondieron con una alianza ideológica, expuesta principalmente en el debate camarál, centro del discurso político-jurídico.

Lo anterior lo podemos observar fácilmente al recapitular sobre los diferentes momentos que se

vivieron durante el periodo legislativo. De esta forma, el debate ideológico inició con el VI informe de gobierno y dos puntos principales se debatieron en la Cámara de Diputados: 1) democracia y 2) desarrollo.

En este primer momento el PSUM aplaudió la medida expropiatoria, reconociéndola como parte de su programa y señalando las posibilidades que abría esta medida como un mecanismo de desarrollo y como palanca de la democracia, de manera mecánica, los legisladores del PSUM pensaban que con este tipo de política nacionalista se ampliaría el espectro de la democracia. En el lado contrario se encontraban el PAN y el PDM. El partido blanquiazul criticó severamente las medidas porque eran contrarias a la libertad de empresa, a la libertad individual, porque en el PAN se creía que el planeta ha sido construido por hombres del tipo de Robinson Crusoe. De manera acertada y mordaz criticaron la decisión política del presidente de nacionalizar el sistema bancario, "decisión de un solo hombre" sin tomar en cuenta a nadie en un país de más de 70 millones de habitantes; y de paso al PSUM, al señalar que una medida autoritaria como la tomada por José López Portillo estaba muy lejos de la democracia.

En el mismo sentido que el PAN, el partido del gallo criticó las medidas expropiadoras porque anulaban la creatividad individual y ubicaban al Estado no como el rector de la economía sino como el propietario de ésta. Por otra parte, el PDM acertaba en lo transitorio de la medida, al indicar que éstas eran el producto de la voluntad individual del presidente, es decir, para el PDM no existía proyecto alguno que se manifestara democráticamente, porque las medidas podían revertirse fácilmente si el Ejecutivo así lo decidía, o el que ocupara su lugar, o en el siguiente sexenio, sino la forma en que estaban hechas, es decir sin democracia.

Las modificaciones constitucionales tomaron vuelo y fueron aprobados los cambios a los artículos 27, 28, 73 y 123 constitucionales; se lanzó la iniciativa de modificación a la LOBM que hiciera coherente los cambios constitucionales con la nueva banca nacionalizada. Sin embargo, esta nueva LOBM se congeló y entró al poder el nuevo grupo político. El mensaje presidencial de Miguel de la Madrid fue el anuncio de nuevos cambios en la Carta Magna. Con el ascenso del nuevo gobierno se transformaron las alianzas ideológicas dentro de la Legislatura y las posiciones frente al Ejecutivo cambiaron de manera

radical. La nueva propuesta de modificación constitucional se refirió a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales, con relación a los primeros cuatro no hubo mucho conflicto, incluso la mayoría priísta estuvo de acuerdo con su nuevo jefe, pero cuando se habló de las nuevas Sociedades Nacionales de Crédito y los CAP, las diferencias entre el PAN, PDM por un lado, y el PSUM por el otro, salieron a flote. Cambiando las posiciones frente al presidente De la Madrid. La devolución parcial de la banca nacionalizada en hasta 34%, polarizó las posturas dentro del Congreso, el grupo aplaudidor, es decir, la bancada del PRI apoyó la revolucionaria medida sin cuestionamiento. El PSUM se opuso a las medidas porque daban marcha atrás al proceso nacionalizador y además porque eran un regreso total a la política económica anterior al proceso de nacionalización de la banca. El diputado Córdova criticó acertadamente la medida y prefiguró las que vendrían, además señaló

los fallos en doctrina constitucional que tenían las propuestas presidenciales de reforma, pero más atinadamente señaló que el nuevo bloque de medidas prescindía del sujeto más importante en una Carta Magna, la nación; las medidas tomadas y las que vendrían, desde el punto de vista del legislador Córdova rompían el orden constitucional al sobregarantizar la propiedad y quebrar el derecho de reversión en poder de la nación. En lado contrario, el PAN y el PDM se convirtieron en aliados naturales de la desnacionalización de la banca porque de acuerdo con sus convicciones políticas, la devolución del 34% de las acciones bancarias permitía una participación de la creatividad individual de los hombres, para estos partidos la contrarreforma permitía el regreso de la libertad. El PDM fue más allá, al señalar su inconformidad con la pichicata devolución, anunciado en la tribuna que irían por el 100% de la propiedad de los bancos. Con Salinas lo lograron.

BIBLIOGRAFÍA-HEMEROGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor, *et al*, **Cuando los banqueros se van**, México, ed. Océano-Nexos, 1985, 116p.

Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976" pp. 297-335, en **Desarrollo y crisis de la economía mexicana**, México, FCE, 1981, 820p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1917, 120p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979, 160p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, vv. aa, México, UNAM-III, 1985, 358p.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, **México: la disputa por la nación. Perspectiva y opciones del desarrollo**, México, SXXI editores, 1981, 150p.

Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", pp. 207-267, en **La revolución y el Estado en México**, México, Era, 1989, 394 p.

- "La historia maestra de la política", pp. 129-143, en **Historia ¿para qué?**, vv. aa., México, SXXI editores, 1980, 246p.

- "La concepción del Estado en México y el presidencialismo", pp. 542-565, en **El Estado en América Latina. Teoría y práctica**, México, SXXI editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990, 608p.

- "La asunción del populismo", pp. 205-299, en **Revolución y Sistema. México 1910-1940**, México, SEP, 1989, 364p.

Cosío Villegas, Daniel, **El sistema político mexicano**, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1983, 120p.

"Decreto de la Nacionalización de la Banca Privada" en el **Diario Oficial de la Federación**, México, 1° de septiembre de 1982, pp.5-7.

"Decreto que establece el control generalizado de cambios, en el **Diario Oficial de la Federación**, 1° de septiembre de 1982, pp.7-11.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 6/IX/82, pp.9-43.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 7/IX/82, pp.11-39.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 13/IX/82, pp. 6-8.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara

de Diputados, LII Legislatura, 21/IX/82, pp. 5-6.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 22/IX/82, pp.6-18.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 5/IX/82, pp.10-55.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 16/IX/82, pp.9-18.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 18/IX/82, pp.114-139.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1/X/82, pp. 3-6.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 7/X/82, pp.4-11.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 17/X/82, pp.7-16.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 23/X/82, pp.5-13.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 27/X/82, pp.39-90.

Diario de Debates del Congreso, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 29/X/82, pp.15-39.

Diario de Debates del Congreso Constituyente (1916-1917). Facsímil, 2 Volúmenes, México, LIV Legislatura, 1990, 1750p.

Fitzgerald, E.V.K.; "El déficit presupuestal y el financiamiento de la inversión. Una nota sobre la acumulación de capital en México", pp.214-239, en **Desarrollo y crisis de la economía mexicana**, México, FCE, 1981, 820p.

Giménez, Gilberto, **Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico**, México, UNAM, 1989, 192p. (Serie estudios doctrinales 47).

González Oropeza, José, "Artículo 28", pp. 79-83, en **Constitución Política de los Estados Unidos**

Mexicanos. Comentada, vv. aa., México, UNAM-III, 1985, 358p.

Guillén Romo, Héctor, **Orígenes de la crisis en México (1940-1982). Inflación y endeudamiento externo**, México, Era, 1988, 142p.

-**El sexenio de crecimiento cero. Contra de los defensores de las finanzas sanas**, México, Era, 1990, 224p.

Hamilton, Nora, **México: Los límites de la autonomía del Estado**. México, Era, 1983, 334p.

Hernández Rodríguez, Rogelio, **Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982**, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1988, 304p.

Lindeau, Jean D., **Las élites políticas en México**, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1993, 136p.

López Portillo, José, **VI informe de gobierno**, México, Presidencia de la República, 1982, 68p.

- "Tenemos tres meses de trabajo por delante" en **Excelsior**, 29 de octubre de 1982, pp.1 y 5.

Madrazo, Jorge, "Artículo 27", pp.66-79, en **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada**, vv. aa., México, UNAM-III, 1985, 358p.

Mendieta y Núñez, Lucio, **El Sistema Agrario Constitucional**, México, Porrúa, 1980, 212p.

Congreso del Trabajo, "Manifiesto a la nación", en **El Día**, México, 10 de octubre de 1979, p.10.

Rouaix, Pastor, **Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917**, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, Facsímil, 308p.

Ruíz Dueñas, Jorge, "La economía mixta", en **El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana, Vol. VI**, México, UNAM-III, 1988, pp.463-490.

Ruíz, Pablo, "Desequilibrio y política económica en

los setenta", pp. 534-573, en **Desarrollo y crisis de la economía mexicana**, México, FCE, 1981, 820p.

Tello, Carlos, **La nacionalización de la banca en México**, México, SXXI editores, 1984, 220p.

Tena Ramírez, Felipe, **Leyes Fundamentales de México**, México 1957, Ed. Porrúa, 1564p.

-Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 27° ed. 1993, 652p.

Ulloa Ortiz, Berta, **La Constitución de 1917. Vol. 6 Periodo 1914-1917**, México, El Colegio de México, 1983, 570p. (Historia de la Revolución Mexicana, Vol.6).

