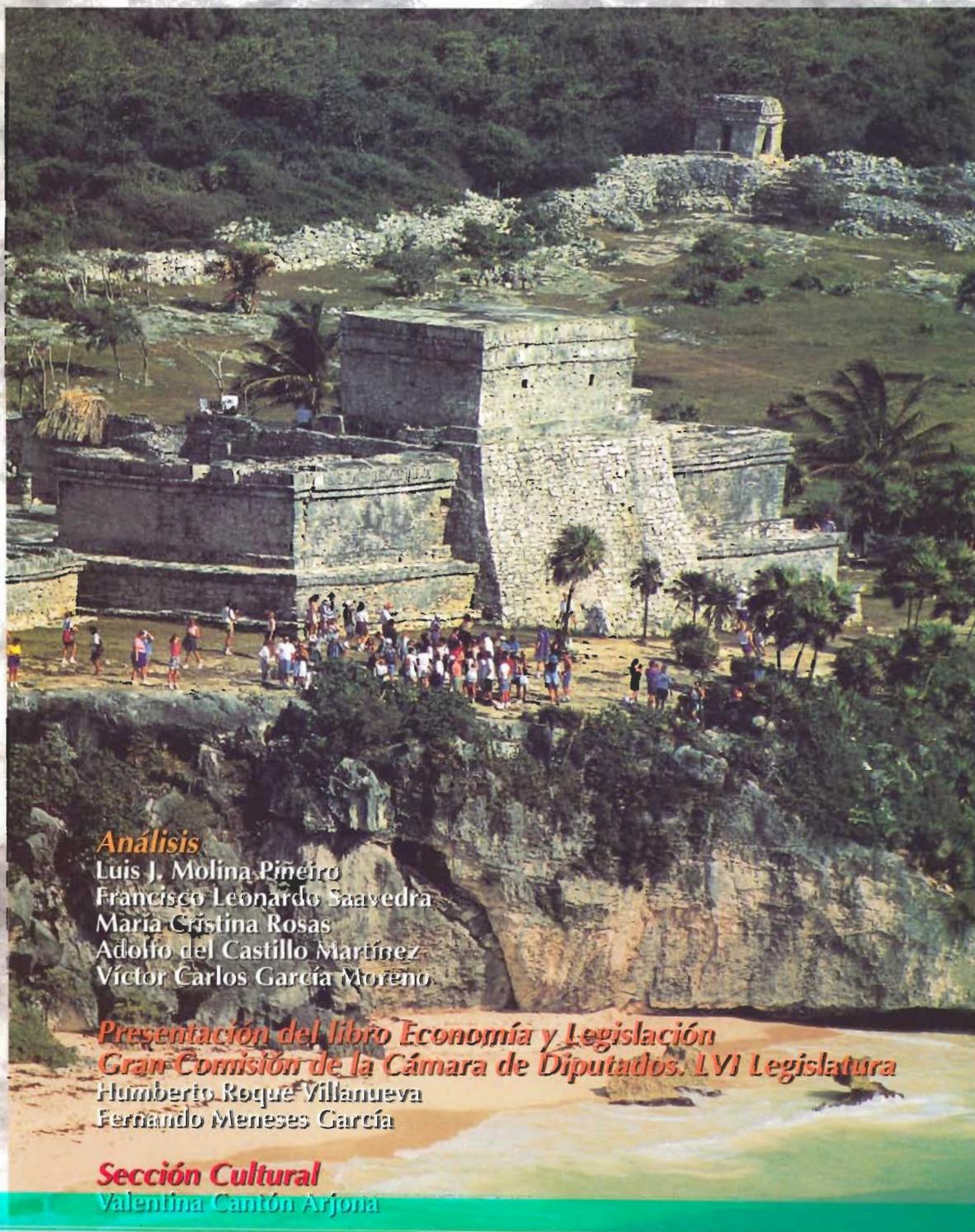


# QUÓRUM

Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

2ª Época Año VI No. 49 Enero 1997



### *Análisis*

Luis J. Molina Piñero  
Francisco Leonardo Saavedra  
María Cristina Rosas  
Adolfo del Castillo Martínez  
Víctor Carlos García Moreno

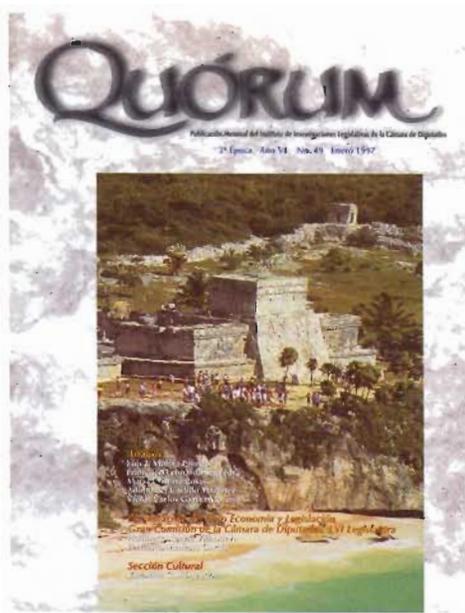
### *Presentación del libro Economía y Legislación*

*Gran Comisión de la Cámara de Diputados. LVI Legislatura*

Humberto Roque Villanueva  
Fernando Meneses García

### *Sección Cultural*

Valentina Cantón Arjona



## Nuestra portada

### Zona arqueológica de Tulum

Diseño: Humberto Flores Felici

**QUÓRUM:** (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

*Real Academia de la Lengua Española*

#### Directora

DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA

#### Coordinador Editorial

CÉSAR AUGUSTO MORINO

#### Coordinador de Administración

OMAR MORALES BARRERA

#### Producción Editorial

GUILLERMO A. TAPIA GONZÁLEZ

#### Distribución

ANTONIO RENTERÍA ESTRADA

#### Corrección

CYNTHIA FLORES GAMBOA

#### Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE SAN MARTÍN HERNÁNDEZ

#### Impresión y Encuadernación

IMPRESORA MÚLTIPLE, S.A. DE C.V.

SARATOGA 909, COL. PORTALES, 03300

MÉXICO D.F., TEL. 605-1707, FAX 605-1550

#### Diseño Gráfico

HUMBERTO FLORES FELICI

#### Fotografía Cámara de Diputados:

JUAN M. FLORES ARENAS

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

**QUÓRUM.** Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. del derecho de autor No. 206/98,352. Certificado de Licitud ante la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas de la SG en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOEMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las directrices del Instituto.

El material publicado puede reproducirse total o parcialmente, previa comunicación por escrito a la revista QUÓRUM.

Av. Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F., Tels. 628-1421 / 628-1300 / Ext. 3127, 3128 y 3129.

# D i r e c t o r i o

LVI LEGISLATURA



CAMARA DE DIPUTADOS

**DIPUTADO JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS**  
**Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión**

**DIPUTADO AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA**

**Secretario de la Gran Comisión**

**DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR**

**Secretario de la Gran Comisión**

**DIPUTADO RICARDO FRANCISCO GARCÍA CERVANTES**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**

**DIPUTADO PEDRO RENÉ ETIENNE DEL LLANO**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática**

**DIPUTADO ALFONSO PRIMITIVO RÍOS VÁZQUEZ**

**Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

**DIPUTADO HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA**

**Coordinador del Sector Agrario**

**DIPUTADO JOSÉ RAMÍREZ GAMERO**

**Coordinador del Sector Obrero**

**DIPUTADA ROSARIO GUERRA DÍAZ**

**Coordinadora del Sector Popular**

**DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ**

**Presidente del Comité de Asuntos Editoriales**

**HÉCTOR SERRANO CORTÉS**

**Oficial Mayor**

**ISAAC BUENO SORIA**

**Tesorero**

**ROBERTO FEMAT RAMÍREZ**

**Coordinador General de Comunicación Social**

**COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**

**DIP. JORGE MORENO COLLADO**  
**Presidente**

**DIP. CONSUELO BOTELLO TREVIÑO**

**Primera Secretaria**

**DIP. JUAN MANUEL CRUZ ACEVEDO**

**Segundo Secretario**

**DIP. MARÍA ELENA YRÍZAR ARIAS**

**Tercera Secretaria**

**DIP. ANTONIO TENORIO ADAME**

**Cuarto Secretario**

**DIP. IGNACIO GONZÁLEZ REBOLLEDO**

**Quinto Secretario**

**DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES LEDESMA**

**DIP. FRANCISCO PERALTA BURELO**

**DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ**

**DIP. JOSÉ ROSAS AISPURU TORRES**

**DIP. JOSÉ FRANCISCO LOZADA CHÁVEZ**

**DIP. CARLOS HUMBERTO ACEVES Y DEL OLMO**

**DIP. MARTÍN AURELIANO MONTAÑO ARTEAGA**

**DIP. AGUSTÍN MAURO JORDÁN ARZATE**

**DIP. PINDARO URÍOSTEGUI MIRANDA**

**DIP. JOSUÉ VALDEZ MONDRAGÓN**

**DIP. MARÍA DEL SOCORRO RAMÍREZ ORTEGA**

**DIP. JOSÉ FELICIANO GARCÍA PERAZA**

**DIP. IGNACIO CASTILLO FLORES**

**DIP. JUAN SALGADO BRITO**

**DIP. MARÍA TERESA GÓMEZ MONTY URUETA**

**DIP. ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO**

**DIP. JOSÉ GERARDO DE LOS COBOS SILVA**

**DIP. SERGIO TEODORO MILZA LÓPEZ**

**DIP. GERARDO DE JESÚS ARELLANO AGUILAR**

**DIP. GONZALO ALARCÓN BARCENA**

**DIP. GRACIO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU**

**DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIMALVA**

**DIP. ALEJANDRO MORENO BERRY**

**DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR**

**DIP. FRANCISCO MALDONADO RUIZ**

**Tiraje 10,000 ejemplares.**

# 9 Enero

7

*Presentación* 3

*Quintana Roo* 5

## PRIMERA PARTE. ANÁLISIS

*Reformas Constitucionales al Artículo 28 en Materia Bancaria  
(De la Expropiación -1982- al neoliberalismo crítico del  
intervencionismo de Estado -1990-)*

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO 9

*Las Empresas Multinacionales*

FRANCISCO LEONARDO SAAVEDRA 39

*Los Procesos de Regionalización Económica en Asia*

MARIA CRISTINA ROSAS 49

*La Seguridad Nacional de México y  
las Relaciones con los Estados Unidos*

ADOLFO DEL CASTILLO MARTÍNEZ 61

*Breves Consideraciones sobre la Ley Helms-Burton*

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO 67

## SEGUNDA PARTE. DOCUMENTOS INTERNOS

*Presentación del libro Economía y Legislación  
Gran Comisión de la Cámara de Diputados.  
LVI Legislatura*

*Comentario* 73

HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA

*Reseña del libro Economía y Legislación*

FERNANDO MENESES GARCÍA 87

## TERCERA PARTE. SECCIÓN CULTURAL

*Los enfermos y sus derechos: Un asunto pedagógico*

VALENTINA CANTÓN ARJONA 91

## PRESENTACION

La Revista *Quórum* es una publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuyo propósito es el de difundir temas de interés actual, en los que se exprese pluralmente la preocupación y los puntos de vista de la LVI Legislatura, y la de todos los ciudadanos interesados en el desarrollo social, económico, político, cultural, legislativo y parlamentario de nuestro país, y de asuntos internacionales de relevancia para México.

Los temas centrales que manejan las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, y de los cargos y posiciones laborales de nuestros articulistas invitados, poseen un interés relevante que podrá servir con amplitud para darle sustancia a nuestra revista. Para ello, *Quórum* ha destinado una sección denominada "Análisis", en la que aparecen artículos sobre temas previamente seleccionados. En este número se presentan cinco artículos relacionados con la economía. Desde este espacio agradecemos a los autores de esos artículos: Luis Molina Piñeiro, Francisco Leonardo Saavedra, María Cristina Rosas, Adolfo del Castillo Martínez, Víctor Carlos García Moreno.

La segunda parte de *Quórum*, denominada "Documentos Internos", está dedicada a reproducir la opinión autorizada de legisladores, académicos, políticos connotados, representantes de partidos, sobre temas relevantes o de interés nacional. Esto, mediante reuniones, eventos académicos como seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias magistrales y presentaciones de libros y obras importantes.

Asimismo, en esta sección hemos reproducido en ocasiones debates y documentos históricos que amplían la información sobre los tópicos de la revista, así como las iniciativas y decretos que reforman la Constitución y leyes secundarias.

En esta ocasión, *Quórum* da a conocer la publicación del libro **Economía y legislación**, que recientemente fue editado por la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, y los amplios y valiosos comentarios que hiciera, en la presentación de esta obra, el diputado Humberto Roque Villanueva. También aparece en esta sección una reseña del libro mencionado, realizada por Fernando Meneses García.

La Tercera Sección de *Quórum*, que hemos denominado Sección Cultural, está destinada a todos aquellos artículos y colaboraciones que den luz respecto de temas relacionados con la cultura parlamentaria, educativa, histórica, de las bellas artes y a resaltar la vida y obra de ilustres mexicanos.

En este número publicamos un interesante artículo acerca de los enfermos y sus derechos, tratado desde el punto de vista pedagógico, por la Maestra Valentina Cantón Arjona, profesora e investigadora de la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional.

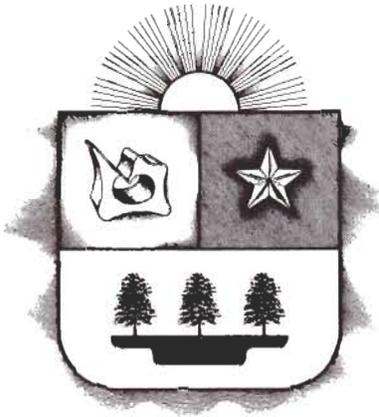
Por último, cada número de *Quórum* presenta a manera de editorial, aspectos históricos sumarios de los Estados de la República Mexicana, con ficha biográficas de sus hombres y mujeres ilustres, así como material fotográfico de gran calidad que refleja el rico patrimonio cultural y natural de esas entidades federativas.

En esta ocasión, *Quórum* dedica este espacio al Estado de Quintana Roo, el cual ofrece a propios y extraños bellezas naturales inigualables y servicios turísticos de primer nivel mundial, así como una historia que se remonta a los mayas y un futuro promisorio para sus habitantes.

Agradecemos al Señor Gobernador del Estado de Quintana Roo, Ingeniero Mario Villanueva Madrid, a la Diputada Sara Esther Muza Simón, y al Licenciado Arturo Villanueva Madrid, su apoyo y colaboración para este número de la Revista *Quórum*.

*Instituto de Investigaciones Legislativas*  
Coordinación Editorial

## Quintana Roo



*Escudo del estado de Quintana Roo*

### Semblanza Histórica

Según el Chilam Balam de Chumayel, el territorio del actual Quintana Roo fue el primer asentamiento de los Itzáes que llegaron del sur y fundaron en el año 435 la población de Siyancan Bakhhalal.

Las poblaciones mayas asentadas en el hoy Estado de Quintana Roo participaron en la Confederación de Mayapán; los principales cacicazgos fueron: Ekab, Chanac Ha, Tazez y Cupules en el norte y centro y Cochuah y Chetumal en el sur.

Dos naufragos de expediciones españolas: Gonzálo Guerrero y Gerónimo de Aguilar fueron los primeros hispanos en hacer contacto con los indígenas de la región oriental de la península de Yucatán, ahí estuvieron al servicio del cacique maya de Chetumal, Xamancaán, y realizaron el primer mestizaje hispano—mexicano.

Varias expediciones españolas fracasaron en su intento de poblar la región maya del oriente. En 1527, Francisco de Montejo llegó a Cozumel y trató de fundar poblaciones, pero también tuvo que retirarse ante la hostilidad de los indígenas.

Más tarde, Alonzo Dávila llegó a Tulum y a Bakhhalal y fundó en Chetumal una población a la que llamó Villa Real, pero tuvo que abandonarla debido a los ataques sorpresivos de los mayas.

Para 1545 los españoles lograron vencer el señorío de Bakhhalal y fundaron ahí la Villa de Salamanca de Bacalar, pero hasta 1639 los mayas de Quintana Roo no habían sido conquistados, manteniéndose en constante rebelión, y replegándose hacia el interior de las selvas; en sus tierras fundaron a famosa Chan Santa Cruz, capital del pueblo maya en lucha, que nunca fue conquistada por los españoles.

Los gobiernos de Yucatán nunca lograron el completo control de los indígenas del oriente de la



*Laguna Milagros, balneario a orillas del poblado de Huay Pix*

península, quienes luchaban por la restitución de sus tierras y por establecer su propio gobierno.

El 30 de julio de 1847 estalló en Tepich la rebelión de los mayas, llamada Guerra de Castas, que habría de durar más de 50 años, hasta 1901, y aunque controlada, los problemas de fondo que la originaron continuarán siendo motivo de inquietud hasta 1937.

En 1848 los mayas arrasaron Bacalar. Venancio Pec, Jacinto Pat, Cecilio Chi, fueron algunos de los líderes indígenas.

En 1901, el ejército federal logró ocupar Bacalar y Chan Santa Cruz, pero los indígenas se internaron en la selva.

Othón P. Blanco, fue quien, con una labor pacificadora, logró acercarse a los mayas y hacerles reconocer el gobierno de la República.

Debido a la falta de control por parte del gobierno yucateco, la rebeldía de los mayas y la pérdida de parte de territorio mexicano ante Guatemala y Belice, surgió la necesidad de crear el Territorio Federal de Quintana Roo, que segregado de Yucatán se creó por decreto del 16 de enero de 1902, con 58,843 kilómetros cuadrados de su-

perficie en el oriente de la península de Yucatán.

Quintana Roo comprendió todo el territorio que había permanecido bajo control maya. En el Porfiriato estuvo en poder de varios latifundistas que tenían enormes extensiones de terreno.

Al triunfo de la Revolución, el Presidente Madero, destituyó a las autoridades porfiristas en el territorio y fueron liberados los presos políticos que en él existían. En 1913 se decretó la anexión de Quintana Roo a Yucatán, lo que provocó que en 1915 se rebelara Abel Ortiz Argumedo, este hecho sumado a la oposición indígena, hicieron que en 1915 se restableciera el territorio de Quintana Roo.

El General Salvador Alvarado, comandante militar de la península fue a Santa Cruz de Bravo, donde los indígenas seguían combatiendo a los soldados y exigían el retiro de tropas y la restitución de sus tierras. El General Alvarado les restituyó sus tierras pero los mayas desconfiados destruyeron las vías de comunicación con el resto de la península.

En 1931 el gobierno federal decretó la desaparición del territorio de Quintana Roo y dividió sus tierras entre los Estados de Yucatán y Campeche, aduciendo limitaciones económicas del gobierno

federal; los quintanarroenses dirigidos por José Marrufo Hernández, lograron que el gobierno del General Cárdenas decretara el 11 de enero de 1935 la nueva creación del territorio de Quintana Roo con la extensión que tenía en 1902.

Con los gobiernos revolucionarios se fomentaron las comunicaciones que por siglos sólo eran marítimas: carreteras, aeropuertos, estaciones de radio, teléfonos y telégrafos, unen hoy a Quintana Roo con el resto de la República. La electricidad, la educación y los servicios de salud se multiplican llevando mejoría al pueblo quintanarroense.

En 1976 por fin, los quintanarroenses ven coronados sus esfuerzos, ya que una antigua demanda se ve satisfecha, Quintana Roo es declarado Estado Libre y Soberano de la República Mexicana.

## Algunos Hombres Ilustres

### *Gonzalo Guerrero*

Náufrago de un expedición española, estuvo al servicio del cacique Xamancáan de Chetumal. Enseñó técnicas militares a los indígenas, con lo cual se defendieron eficientemente. Contrajo matrimonio con una hija del cacique y sus hijos fueron el inicio del mestizaje hispano—indígena.

### *Andrés Quintana Roo (1787—1851)*

Nació en Mérida. Formó parte del Congreso de Anáhuac y presidió la Asamblea Nacional Constituyente que declaró la independencia en 1813. Ocupó importantes puestos en el gobierno; hombre de ideas revolucionarias y avanzadas; por sus méritos se le asignó su nombre al territorio creado en 1902, al oriente de la península de Yucatán.

### *José María de la Vega (1856—1917)*

Nació en Oaxaca. Enviado por el gobierno de México para pacificar a los indígenas en Xealok, se distinguió por haberse opuesto a los métodos brutales de arrasar pueblos indígenas, sin consideración y respeto alguno.

### *Othón P. Blanco (1868—1959)*

Nació en Ciudad Victoria Tamaulipas. Fue designada por el bierno de México para pacificar a

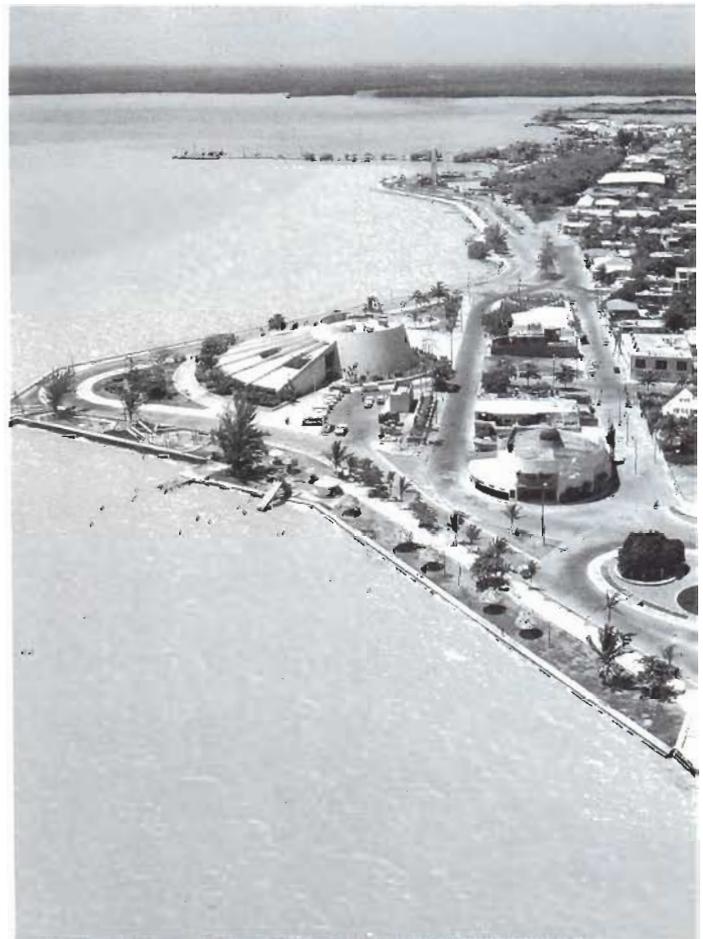
los indígenas mayas y solucionar los problemas de límites de la República Mexicana con Belice. Fundó en 1898 Payo Obispo, antiguo nombre del hoy Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo.

### *Octaviano Solís*

Gobernó Quintana Roo de 1918 a 1920, a él se debe la pacificación de los indígenas para que vivieran dentro de la ley y el orden. Logró que Francisco May y otros dirigentes mayas se presentaran ante don Venustiano Carranza, quien les reconoció los grados militares que ostentaban.

### *José Siurob Ramírez (1886—1965)*

Médico nacido en Querétaro. Luchó en la Revolución desde 1911. Diputado Federal por cinco ocasiones. Gobernó Quintana Roo de 1927 a 1931. Escribió: *Ensayo Geográfico del Territorio de Quintana Roo*.



*Boulevard "Bahía" en Chetumal*



*Los habitantes del aviario de Xcaret*

## PRIMERA PARTE: Análisis

# Reformas Constitucionales al Artículo 28 en Materia Bancaria. (De la expropiación -1982- al neoliberalismo crítico del intervencionismo de Estado -1990)

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

**E**ste estudio se refiere a las reformas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C.P.<sup>1</sup>), en materia de la prestación del servicio público de banca y crédito. Especialmente a las publicadas: en el Diario Oficial (D.O.<sup>2</sup>) de 1.XI.82, que determinó su monopolio (legal) estatal derivado de su nacionalización (expropiación) llevada a cabo por medio de los decretos presidenciales de Nacionalización de la Banca y de Control General de Cambios, publicados en el D.O. de 1.IX.82, anunciados en la misma fecha en forma vehemente y acusadora contra los banqueros por el Presidente de la República (José López Portillo-PRI<sup>3</sup>), al rendir su VI y último Informe de Gobierno al Congreso de la Unión; y a la publicada ocho años después en el D.O. de 27.VI.90, que abrogó dicho monopolio (legal) estatal, producto de una iniciativa del Presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari-PRI), laudatoria de la economía mixta preponderantemente privada, crítica y aún recriminatoria del intervencionismo estatal en la propiedad y manejo de los bienes de producción. Estas reformas que van de la expropiación al neoliberalismo creyente en la existencia de un capitalismo eficaz acorde a los intereses nacionales, pusieron de manifiesto desajustes, paradojas,

### Luis J. Molina Piñeiro

*Licenciado y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con estudios revalidados por el Consejo Universitario en las Universidades Guillermina de Münster, y de Erlangen Nürnberg, Alemania. Actualmente es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, y miembro de la Academia de la Investigación Científica. Ha publicado más de 50 artículos de su especialidad en libros y revistas de México, España y Alemania. Es autor de 3 libros sobre el Sistema Político Mexicano, y ha participado en otras publicaciones como Coordinador. Cuenta con 25 años de actividad docente.*

1 C.P., Abreviatura de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2 D.O., Abreviatura de Diario Oficial de la Federación

3 PRI, siglas del Partido Revolucionario Institucional

contradicciones y enfrentamientos entre los factores formales y los reales de poder y aún dentro de ellos, sobre todo de los primeros, que propiciaron entre los científicos sociales la necesidad de replantear, como lo hacemos en este artículo, algunas teorías, tesis e hipótesis sobre el sistema político mexicano y sus procesos de cambio intrasistémico, en este caso mediante instrumentos jurídicos: iniciativas de reformas y reformas constitucionales, decretos presidenciales e Informe Presidencial.

Consideramos al orden jurídico como un instrumento adecuado para la solución racional de los conflictos de intereses y de creencias (Schelesky<sup>4</sup>); y a sus reformas como una adecuación funcional y estructural de los cambios de posición de los mismos, producto de las interrelaciones en proceso de modificación y/o cambio permanentes en el sistema social vigente (Weber<sup>5</sup> y Mertón<sup>6</sup>), por lo que las investigaciones sobre los procesos que reforman al orden jurídico, específicamente el constitucional deben tener entre sus objetivos primordiales describir, interpretar y probar en su caso qué factores formales y reales de poder legalizan en ellos la defensa de sus intereses y/o creencias, partiendo del supuesto de que estos intereses emergentes son compatibles con los prioritarios de los sistemas sociales imperantes, transformación jurídica-intrasistémica (Kelsen<sup>7</sup> y Ross<sup>8</sup>) que no pretende la alteración substancial del orden político establecido. En México también debe considerarse la tesis generada por su inteligencia político-práctica en el sentido de que el orden jurídico, especialmente el constitucional pretende ser un mo-

delo de cambio social "revolucionario" cuyo proceso y aceleración de implantación se garantiza con la fuerza coercitiva del Gobierno del Estado (Reyes Heróles y Moya Palencia)<sup>9</sup>. Tesis que trastoca algunos de los fines del derecho, y sobre todo su función de dar certeza a los intereses legalizados (Kelsen<sup>10</sup> y Recaséns Siches<sup>11</sup>). Por otra parte estamos conscientes de que en un país con poca investigación empírica en estas materias, algunas de las conclusiones que se dan quedan en el nivel descriptivo o en la prueba de teorías de poco o mediano alcance, que sirven de base para el planteamiento de nuevas hipótesis, muchas de las cuales ya han sido presentadas y aún consideradas como probadas por otros teóricos del Derecho y la política que trabajan con métodos y técnicas distintas.

## I

En México el proceso de reforma constitucional está descrito por la C. P., que determina en su artículo 135: "La presente Constitución *puede ser adicionada o reformada*. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el *voto de las dos terceras partes* de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean *aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados*. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas", o sea, se trata de un proceso de reforma constitucional que realiza el Congreso de la Unión cumpliendo requisitos especiales, como lo plan-

4 Schelsky, Helmut, *El Hombre en la Civilización Científica y otros ensayos*, Ed. Sur, Buenos Aires, 1967.

5 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

6 Mertón, R., *Teoría y Estructura Social*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

7 Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Ed. UNAM, México, 1979.

8 Ross, Alf, *El Concepto de Validez y Otros Ensayos*, Ed. Distribuidora Fontamara, México, 1993.

9 Véase: Molina Piñero, Luis ), *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, Ed. UNAM, México, 1988, pp. 24 y 25.

10 Kelsen, Hans, ob. cit.

11 Recaséns Siches, Luis, *Antología 1922-1974*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

tean teóricamente Kelsen y Ross en las teorías intrasistemáticas de la validez normativa originada en la norma fundamental; además y por tratarse -como lo estudia Loewenstein<sup>12</sup>- de un estado federal las reformas y adiciones requieren la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Dados estos requisitos podría pensarse que se trata de una Constitución rígida, difícil de ser modificada, pero considerando el hecho histórico de los centenares de reformas que ha tenido (Gutiérrez Salazar<sup>13</sup>), dicha rigidez jurídica formalizada no se ha dado en la práctica política debido a que el Gobierno a través del Partido Revolucionario (PNR-PRM-PRI) en el poder desde 1929 ha contado con la mayoría suficiente para lograr las reformas, tanto en el seno del Congreso de la Unión como en las Legislaturas de los Estados -como lo plantea Loewenstein-; debido en buena parte al régimen político presidencialista cuya supremacía en la división de poderes en el México contemporáneo ha sido manifiesta, poniéndolo en entredicho, son los casos de las opiniones y juicios de los teóricos (Tena Ramírez<sup>14</sup>, Burgoa<sup>15</sup>...) y de los políticos-prácticos, especialmente los que militan en la oposición (Vicencio Tovar-Partido Acción Nacional (PAN)- y Muñoz Ledo -Partido de la Revolución Democrática (PRD)-)<sup>16</sup>.

En el proceso de reforma constitucional permanente la presencia del presidencialismo ha sido manifiesta al hacer el Presidente uso frecuente e indiscriminado de su facultad fundada en el artículo 71 de la C.P, que determina: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la República; II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y III.- A las legislaturas de los Estados.- Las *iniciativas presentadas por el Presidente de la República*, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos,



Museo de la cultura Maya, monumental ceiba que muestra la visión del universo maya

*pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates". De 1920 a la fecha (1996), las reformas constitucionales más importantes han sido iniciadas por el Presidente de la República y las labores realizadas por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se circunscribieron en buena medida a glosar o a fortalecer sus razonamientos en los dictámenes respectivos; el quehacer constitucional de las enti-*

12 Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.

13 Gutiérrez Salazar, Sergio, La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX, México, 1995.

14 Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1994.

15 Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1994.

16 Vicencio Tovar, Abel y Muñoz Ledo, Porfirio, en los Cursillos sobre Reforma Electoral y Sistema Político Mexicano, facultad de Derecho, UNAM, México, 1988.

dades federativas se ha reducido a aprobar el texto enviado por el Congreso de la Unión, sería interesante estudiar, en caso de que existan, los dictámenes no aprobatorios de las legislaturas de los estados. El afán de celeridad en los procesos de reformas constitucionales hizo que en 1966 se estableciera que el cómputo de las legislaturas y la declaración de aprobación de adiciones y reformas los hicieran la Comisión Permanente y no necesariamente el Congreso de la Unión.

En materia de servicio de banca y crédito las reformas constitucionales han sido al artículo 28 que al publicarse en 1917 determinaba:

"En los Estados Unidos Mexicanos *no habrá monopolios*, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a *la acuñación de moneda a los correos, telégrafos y radiotelegrafía a la emisión de billetes* por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los *privilegios* que por determinado tiempo se 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 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 los 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 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 *autorizaciones concedidas* para la formación de las asociaciones de que se trata."

Este artículo permaneció inalterable hasta 1982 y se refería a la prohibición de los monopolios determinando los legales-estatales; a los regímenes protectores de las asociaciones de trabajadores y las sociedades cooperativas; a los privilegios de los autores, artistas, inventores y perfeccionadores; a la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público señalando que la ley castigará severamente toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tenga por objeto el alza de precios.

El artículo -como veremos- se reformó: en 1982 (D.O. de 17.X.82), *estableciendo como monopolio del Estado*, derivado de la nacionalización (expropiación), *la prestación del servicio público de banca y crédito*; en 1983 (D.O. de 3.II.83), como parte de la reestructuración del derecho económico constitucional determinando como no monopolios las funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas, estableciendo los requisitos para el otorgamiento de los subsidios a las actividades prioritarias, instituyendo la protección al consumidor y fijando los precios máximos a los artículos, materia o productos considerados como necesarios para la economía nacional o el consumo popular; en 1990 (D.O. de 27.VI.90), restableciendo el régimen mixto en la prestación del servicio de banca, *derogando el monopolio de Estado producto de la nacionalización (expropiación)*; en 1993 (D.O. de 20.VIII.93), estableciendo la autonomía del Banco Central; y en 1995

(D.O. de 2.III.95). facultando al Estado para dar concesiones o permisos en materia de comunicación vía satélite y ferrocarriles.

## II

Sobre las causas de las reformas constitucionales se han escrito múltiples teorías, tesis y opiniones, por lo que a continuación presentamos el Marco Teórico Sobre los Mecanismos de Reforma Constitucional que tomamos como referencia en este artículo y que es resultado de una serie de investigaciones de análisis de contenido (documentales) de las iniciativas y los textos publicados de algunas reformas constitucionales. Entre otras: al artículo 123, Del Trabajo y la Previsión Social de 1929 a 1978; al artículo 3º, en lo referente a la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior (D.O. de 9.VI.80); al artículo 4º, en lo relativo a la composición pluricultural de la Nación y... los derechos de los pueblos indígenas (D.O. de 28.I.92). y al artículo 34, referente a establecer la ciudadanía a los 18 años (D.O. de 21.XII.69); y de los dictámenes de las comisiones respectivas de las cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la establecer la ciudadanía a los 18 años (D.O. de 21.XII.69); y de los dictámenes de las comisiones respectivas de las cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como de algunos estudios sociológico-políticos empíricos sobre la estructura del poder en México y su funcionamiento<sup>17</sup>. De acuerdo a ellos, los mecanismos-causas de reforma constitucional en México son resultados-efectos de:

1. El cambio de prioridades de los factores reales de poder -intereses y/o creencias- de los sistemas sociales imperantes.

2. Las actitudes políticas populistas del Presidente de la República.

3. La solicitud de solución racional -legal- de los conflictos por parte de grupos representativos de nuevas fuerzas y/o corrientes sociales pertenecientes a los factores formales de poder y/o a

los grupos políticos emergentes que se adecuan en lo general a las reglas del juego político establecidas o impuestas; o que tratan de modificarlas mediante reformas legales.

En relación al *primer mecanismo-causa* hay que detallar:

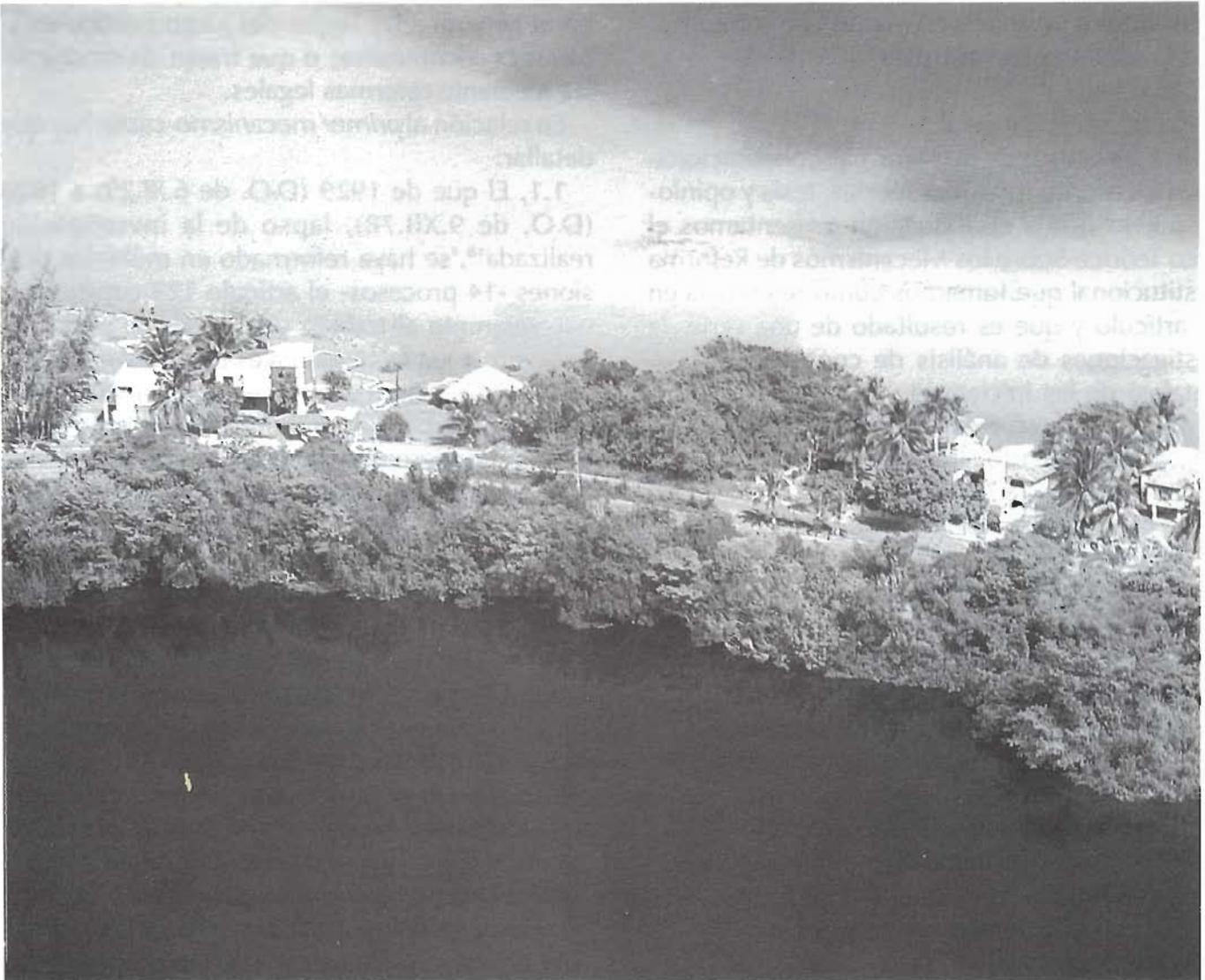
1.1. El que de 1929 (D.O. de 6.XI.29) a 1978 (D.O. de 9.XII.78), lapso de la investigación realizada<sup>18</sup>, se haya reformado en múltiples ocasiones -14 procesos- el artículo 123 constitucional, referente al trabajo y la previsión social, se debe a que los factores reales de poder económico y político-social del proceso industrial responden en su organización y funcionamiento al criterio de modernidad, tanto en lo que se refiere a los empresarios (organizados en cámaras u otras instituciones), como a los líderes de los trabajadores de esas empresas (organizados en sindicatos pertenecientes a centrales obreras). Personas e instituciones que consideran que la forma más adecuada de resolver sus conflictos de intereses, compatibles en términos generales, dentro del sistema, es mediante la adecuación de la norma jurídica a su realidad cambiante. Creencia de la sociedad industrial en proceso de modernización, en la necesidad de definir con certeza los distintos intereses en juego para su seguridad jurídica.

1.2. El hecho de que el mayor número -80%- de las iniciativas de reformas constitucionales al artículo 123 hayan sido enviadas al cuerpo legislativo competente por el Presidente de la República, puede considerarse como un ritual que demuestra la estrecha relación entre los factores reales de poder económico-industrial-moderno y el poder formal (presidencialismo de derecho). Este hecho puede considerarse además como la existencia de canales efectivos de comunicación y/o de presión entre los representantes de los intereses empresariales y obreros y el Presidente de la República (presidencialismo dependiente).

1.3. Los representantes -directos o encubiertos- de los factores reales de poder económico vincu-

17 Véase: Molina Pineiro, Luis J., Estructuras del Poder y Reglas del Juego Político en México, Ed. UNAM, México, 1976; Aportes para una... op. cit.; Descripción de un Conflicto, Ed. UNAM, México, 1980, y Temas de Sociología Jurídica, Ed. UNAM, en prensa.

18 De esa fecha a 1996 se ha reformado en cinco ocasiones.



Cenote Azul

lado al proceso industrial moderno (líderes obreros o empresarios prósperos, **incluyendo** a los de empresas estatales -en proceso de **desincorporación** a partir de 1990-) al ingresar a la **Cámara** de Senadores o de Diputados, se **convierten** en factores formales de poder, dependientes de la jerarquía institucional cuyo detentador **máximo** es el Presidente de la República, dando **esto** **coherencia** al funcionamiento **adecuado** del gobierno con un grado amplio de **independencia** de los factores reales de poder económico (régimen

presidencialista político de hecho y dependencia del Poder Legislativo), pero en detrimento de la división de poderes democrática.

En relación al *segundo mecanismo-causas* hay que detallar:

2.1. El Presidente de la República inicia reformas al orden constitucional, como son las realizadas al artículo 34 que determina a los ciudadanos de la República<sup>19</sup>, referentes a la ampliación del manto democrático: en el año de 1953, a las mujeres; y en el año de 1969, a los jóvenes de 18

19 C.P., artículo 34.-"Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir".

años de edad, independientemente de su estado civil, como una acción jurídica de trascendencia política popular, cuando con ellas no se afectan a los factores reales de poder en sus intereses y/o creencias (régimen presidencialista de hecho y derecho).

2.2. Los factores reales de poder dejan en libertad al Presidente de la República de modificar expectativas y reglas del juego político, que no los afecten directamente, lo que le permite reafirmar su posición jerárquica entre los factores formales de poder (presidencialismo-popular).

En relación al *tercer mecanismo-causas* hay que detallar:

3.1. Los factores formales de poder de mayor jerarquía, utilizan los enfrentamientos de intereses o de creencias entre grupos representativos de nuevas fuerzas y corrientes sociales, para generar conflictos artificiales a fin de:

3.1.1. Cambiar las reglas del juego político entre algunos factores formales de poder, por el detentador máximo del mismo (presidencialismo de hecho).

3.1.2. Ajustar niveles de jerarquías de los factores formales de poder.

3.1.3. Establecer reglas del juego político a los grupos emergentes de participación política, que enjuician críticamente la organización y el funcionamiento de los factores formales de poder de mayor jerarquía. Son los casos de las reformas: a) al artículo 41 constitucional que hasta 1993 se integraba en un párrafo: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", y que actualmente, (1996)<sup>20</sup> mediante la adición de dieciocho párrafos, define la naturale-

za jurídica, los fines políticos y los medios económicos y de comunicación de los partidos políticos; la naturaleza jurídica de los procesos electorales y la organización de las elecciones como función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos, determinando sus principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Asimismo crea una autoridad electoral (organismo público) determinando su organización y sus funciones y un Tribunal Federal Electoral al que determina su competencia, organización y funcionamiento, llegando en ambos casos a fijar los requisitos y características de sus integrantes, alterando la técnica jurídica ortodoxa que deja esos detalles al legislador ordinario. La explicación de ello hace referencia a la desconfianza entre los actores de la reforma política-electoral a partir de la década de los setenta (Núñez Jiménez)<sup>21</sup>, dado el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional y de su vinculación pública y manifiesta con el gobierno, tanto con el Poder Ejecutivo como con el Legislativo, y b) al artículo 3°, fracción VIII, que define el origen legal y las características de la autonomía universitaria y las demás instituciones de educación superior, determinando el marco legal de sus relaciones laborales en el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo<sup>22</sup>, con lo que se cerró una discusión y disputa política iniciada en la década de los setenta por los sindicatos universitarios, especialmente el de la Universidad Nacional Autónoma de México, vinculados en su origen al Partido Comunista Mexicano que pretendieron a través de los conflictos laborales intervenir directamente en las actividades académicas y sobre todo en el gobierno de las universidades públicas<sup>23</sup>. Estas reformas adecuaron al sistema político a los cambios sociales preservando su estabilidad.

20 En julio-agosto de 1996 las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, aprobaron nuevas reformas a la Constitución en materia electoral, que una vez cumplidos los requisitos de aprobación por la mayoría de los estados fue publicada en el D.O. de 22.VI.11.96.

21 Núñez, Jiménez, Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

22 Véase: Ley Federal del Trabajo. Título Sexto. Capítulo XVII. Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley.

23 Véase: Molina Piñero, Luis J., Descripción de... op. cit.

## III

Debido a que hemos utilizado y lo seguiremos haciendo una serie de conceptos que podrían prestarse a confusión ya que han sido utilizados por otros investigadores y analistas del sistema político mexicano y de su régimen constitucional con significados distintos, consideramos oportuno dar las siguientes Definiciones Operacionales y Aclaraciones:

1. Sistema Social-Sistema Social Total: Está integrado por varios sistemas (subsistemas) en proceso permanente de cambio por lo que sus contornos y límites son imprecisos, que se interaccionan, modifican, reforman y adecuan recíprocamente, siendo los más relevantes: el sistema económico, el sistema socio-cultural; el sistema político (factores reales de poder); el sistema (régimen) de gobierno (factores formales de poder); el sistema jurídico (Derecho positivo vigente), y el sistema de creencias sociales (valores sociales e ideología del sistema -régimen- de gobierno).

2. Factor Real de Poder: Es el que representa algunos intereses o creencias vigentes o emergentes en algún sistema (económico, socio-cultural, político, etc.) que tiene posibilidades efectivas de condicionar, cuando no determinar, el desplazamiento de la estructura formal de poder (gobierno), incluyendo la reforma al orden jurídico, especialmente el constitucional para definir con precisión sus intereses, función de certeza que implica en principio la de seguridad jurídica, que se distinguen de los:

2.1. Grupo de Presión: Es el que se aísla de los factores reales de poder en la defensa -legal o extralegal- de sus intereses, sin preocuparse -por ello- si están protegidos certeza y precisión en la ley.

2.2. Grupo de Interés: Es el que se identifica con determinados intereses dentro de un factor real de poder, pero carece de fuerza suficiente para convertirse en un grupo de presión.

En las obras de sociología jurídica-política y de Derecho Constitucional incluyendo las positivistas-formalistas-normativistas, se menciona a los factores reales de poder y a los grupos de presión de

manera general como si fueran hechos sociales evidentes, especialmente en los países subdesarrollados en los cuales además la constante de la dependencia al capitalismo internacional -gobiernos periféricos y/o imperialismo económico- le resta importancia por su falta de capacidad decisoria nacional. De igual manera se habla de un colonialismo interno por la debilidad de los factores de poder, los grupos de presión y de intereses locales-municipales, estatales y regionales frente a los nacionales.

3. Factor Formal de Poder: Es la autoridad competente en las distintas instancias de gobierno para tomar decisiones de importancia o trascendencia política, como son las reformas al orden jurídico. En este trabajo nos referimos especialmente a los órganos del Gobierno Federal<sup>24</sup>.

4. Detentador Máximo de los Factores Formales de Poder: Es el Presidente de la República. Es importante señalar que se convierte en un factor real de poder de primera magnitud cuando actúa como representante de la Nación en los términos:

4.1. Del artículo 27 constitucional, que determina: "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 sólo 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, ... (asimismo) corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, ... tratán-

24 C.P., artículo 49.- "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

dose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, ... corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines .... corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.... (señalando) ... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones<sup>25</sup>. Competencia que implica actos de autoridad (poder formal) generadores de poder real.

4.2. Del artículo 28 constitucional, cuando como titular del Poder Ejecutivo<sup>26</sup> toma decisiones vinculadas a las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo y demás hidrocarburos, la electricidad y los ferrocarriles<sup>27</sup>, actividades realizadas por las empresas más importantes del estado mexicano (PEMEX, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México).

4.3. Del artículo 131 constitucional que da facultad privativa a la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten; señalando la posibilidad de que el Congreso de la Unión faculte al titular del Poder Ejecutivo para modificar dichos gravámenes a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio del país, señalando que el Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de

cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de esa facultad. Texto que ha permitido en la práctica que la facultad del Congreso se limite a la simple aprobación y no a su enjuiciamiento crítico. Dicha facultad se ha reducido parcialmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994.

4.4. Del artículo 134 constitucional que se refiere a la disposición de los recursos económicos -lo que implica actos de autoridad administrativa- que en la dinámica del régimen político se ha vinculado con la prebenda y la corrupción por las entidades y dependencias del Gobierno Federal de manera eficiente, eficaz y honrada a través de licitaciones públicas para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realice.

Casos en que actúa como factor real de poder económico. Es necesario mencionar que las prácticas y criterios administrativos de considerar al Ejecutivo Federal como representante legal de la Nación han sido confirmadas en algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los casos de los siguientes ejemplos:

a) Ejecutivo federal: 'Tiene un doble carácter: como representante de la persona moral que se llama Nación, o sea de la Federación Mexicana, y como representante de uno de los tres Poderes en que el pueblo deposita su soberanía'. Juicio sumario contra la Secretaría de Agricultura y Fomento, Compañía Constructora Richardson, S.A., 23 de enero de 1922.

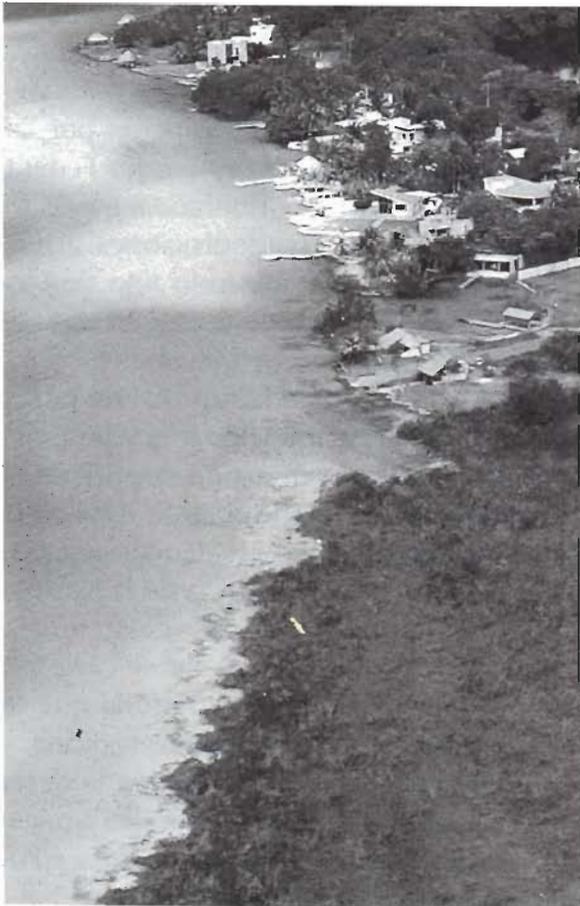
b) 'El artículo 27 constitucional, al hablar de la Nación, se refiere a la Federación constituida por las partes que la integran, y no a los Estados, pues no pudo confundir el interés del país, con el de uno de sus componentes; y además los Estados no son los órganos constitucionales por medio de los cuales expresa su voluntad la Nación'. Amparo civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929.

25C.P., artículo 27.

26C.p., artículo 80.- "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

27La reforma constitucional publicada en el D.O. de 2.111.95, los hace susceptibles de concesión al igual que la comunicación vía satélite.

c) 'Las legislaturas de los Estados carecen de facultades para expedir leyes que impongan modalidades a la propiedad privada, porque esto corresponde a la Nación, representada por el Gobierno Federal'. Amparo administrativo en revisión, Manuel López Burgos y Hermanos, 13 de septiembre de 1930.



Ribera del lago de Bacalar

d) 'La Nación no puede ser confundida con una Entidad Federativa y los funcionarios de un Estado no son, por consiguiente, los que representan a la Nación, que es única y que está representada por sus órganos federales'. Amparo administrativo en revisión, Manuel Iturriaga, 26 de marzo de 1935<sup>28</sup>.

Asimismo cuando el Presidente actúa de hecho como Jefe Supremo del Partido Revolucionario Institucional PRI (1946) -en el Gobierno desde

1929, aunque con diferentes nombres: Partido Nacional Revolucionario, PNR (1929); Partido de la Revolución Mexicana, PRM (1937)- lo hace como un factor real de poder político. Por otra parte un diálogo con Karl Deutsch en el Wissenschafts-Centrum, Berlín en otoño de 1982 nos ha hecho pensar que la concentración y el ejercicio de amplias facultades algunas de ellas difusas (poder formal) del Presidente lo convierten en un factor real de poder permanente.

5. Conflicto Artificialmente Creado: Es el enfrentamiento propiciado por la aparición de nuevas fuerzas políticas-sociales, cuyos intereses emergentes no afectan en forma directa al correcto funcionamiento de los sistemas sociales, y que es aprovechado por los factores formales de poder de mayor jerarquía, con el apoyo de los factores reales de poder político y/o económico para afirmar o modificar las reglas del juego político.

6. Político Práctico: Es la persona, en la mayoría de los casos sin poder real que durante muchos años dedica tiempo completo o parcial a entablar contactos político-personales (lo que puede relacionarse con actos de corrupción y/o prebenda) a todo nivel y cuya función es la de resolver conflictos sociales, aún de gravedad, mediante la persuasión y el convencimiento; recurriendo, en casos esporádicos y en última instancia a presiones de otra índole. Este personaje puede o no detentar permanentemente poder formal. Se le consideró hasta la década de los setenta figura de relevancia en la estabilidad del sistema político mexicano.

7. Actitudes Políticas Populares-Populismo: Es la acción dirigida por el detentador máximo del poder formal con la intención de lograr un éxito político a un bajo costo económico, por lo que estas acciones poca repercusión inmediata tienen en los demás sistemas sociales.

8. Estabilidad Política: Mantenimiento de la paz social o el orden público mediante conciliación, convencimiento, persuasión, presión no física y represión minoritaria y esporádica, aunque pública y manifiesta.

<sup>28</sup> Tomado de: Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1991, p. 2172.

IV

Reformas Constitucionales al Artículo 28 en Materia de Prestación del Servicio Público de Banca y Crédito. Análisis cronológico-legal.

Primera Reforma

Antecedentes

En México, por disposición constitucional (artículo 69, C.P.<sup>29</sup>), el Presidente de la República al asistir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión debe presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública del país. El uso político contemporáneo ha hecho de esta obligación un ritual del presidencialismo al organizarse una ceremonia de Informe Presidencial verbal-oratorio en la que queda de manifiesto la calidad del Presidente como: Detentador Máximo de los factores formales de poder (funcionarios de dependencias y entidades del Gobierno Federal diputados y senadores del Congreso de la Unión, ministros y magistrados del Poder Judicial altos mandos de las Fuerzas Armadas, gobernadores, etc.); y dirigente y/o coordinador de la política económica y social del país ante los representantes de los factores reales de poder económicos y sociales, de ahí la importancia de las manifestaciones que éste realiza en dicho acto. El 1° de septiembre de 1982 al rendir su VI y último Informe de Gobierno el Presidente (José López Portillo), dijo:

"... Hemos identificado los grandes males: ... Después los internos.... Aquí adentro fallaron tres cosas fundamentalmente: *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. Ello significó que en unos

cuantos años, *sustanciales recursos* de nuestra economía generados por el ahorro, por el petróleo y la deuda pública, *salieran del país* por conducto de los propios mexicanos y sus bancos, para enriquecer más a las economías externas, en lugar de canalizarse a capitalizar al país conforme a las prioridades nacionales ... Puedo afirmar que en unos cuantos, recientes años, ha sido un *grupo de mexicanos*, sean los que fueren, en uso -cierto es- de derechos y libertades, pero *encabezado, aconsejado y apoyado por los bancos privados*, el que ha *sacado más dinero del país* que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia. Todo esto se nos ha hecho evidente en la crisis, hemos identificado colectivamente el problema y vamos a corregirlo con grandes remedios ... 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. Estas son nuestras prioridades críticas. Para responder a ellas he *expedido en consecuencia dos decretos*<sup>30</sup>; uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. *No nos volverán a saquear*. Los decretos respectivos se publican hoy en el Diario Oficial..."

Tesis que explicadas políticamente con amplitud y fundadas jurídicamente integraron los once considerandos del Decreto que estableció -en siete artículos- la Nacionalización (Expropiación) de la

29 La C.P., en su artículo 69 señala: "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país..."

30 C.P., artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente con las siguientes: 1.Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Banca. El artículo primero determinó: "Por causas de utilidad pública se *expropián a favor de la Nación* las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas* a las que se les haya otorgado *concesión -para la prestación del servicio público de banca y crédito-*"; el artículo segundo fijó que: "El Ejecutivo Federal, ... *pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años*"; y el artículo tercero señaló: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, *tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, ... los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta....*".

En la misma fecha se publicó el Decreto que estableció -en 18 detallados artículos y 5 transitorios- el Control Generalizado de Cambios, del cual el artículo primero determinó: *La exportación e importación de divisas sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo*"; el artículo segundo señaló que las que se llevaran: "... a cabo en forma distinta... *será considerada contrabando, ...*"; y el artículo tercero indicó: "...Las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, *se solventarán entrecizando el equivalente en moneda nacional...* de conformidad con lo que disponga el Banco de México...".

Sin considerar la fundamentación jurídica (constitucionalidad-legalidad) de los decretos transcritos ni la solidez ideológica de los razonamientos políticos de los tres documentos, una lectura no necesariamente inteligente en el sentido que a este término dan las técnicas de investigación de análisis de contenido "Content Analysis", pone de manifiesto un enfrentamiento del Presidente de la República contra la Banca y los banqueros, representantes importantes, como se desprende del discurso presidencial, de los factores reales de poder económico. Es conveniente indicar que a partir del inicio del proceso de industrialización y urbanización (1940-1950) el Presidente de la República, razonando en los términos de la economía mixta y el principio de subsidiaridad económica, tenía frente a los representantes de los factores de poder económico, por lo menos en su lenguaje público, una actitud de respeto y conciliación, que no se encuentra en los textos transcritos, y que si reflejan un conflicto y enfrentamiento entre los factores reales de poder, la Banca y sus banqueros y el Presidente de la República en su calidad de Detentador Máximo del poder formal lo que provocó comportamientos distintos entre los representantes de los distintos factores de poder y de los grupos de presión económicos, políticos, sociales, culturales, etc., que se plasmaron de manera manifiesta en la prensa de circulación nacional, como observamos y describimos en la siguiente:

Investigación de Análisis de Contenido de la Prensa en Torno a la Nacionalización (Expropiación) de la Banca, que se hizo de acuerdo a las técnicas comúnmente aceptadas (Holsti, Berelson y Kaplan)<sup>31</sup>. O sea, se recopiló y catalogó todo el material que hacía referencia a los decretos de Nacionalización (Expropiación) de la Banca y de Control de Cambios y a las palabras, sobre el tema, expresadas por el Presidente de la República en su VI Informe de Gobierno, de diez diarios de circulación nacional de la Ciudad de México-Distrito Fe-

31 Véase: Holsti, Meyer, Content Analysis for the Social Sciences and Humanities, Addison-Wesley Publ. Co., Reading Massachusetts, 1969; Berelson, B., Content Analysis in Communication Research, The Free Press of Glencoe, 1952, y Kaplan, A., The Conduct of Inquiry-Methodology for Behavioral Science, Chandler Publ. Co., San Francisco, 1964.

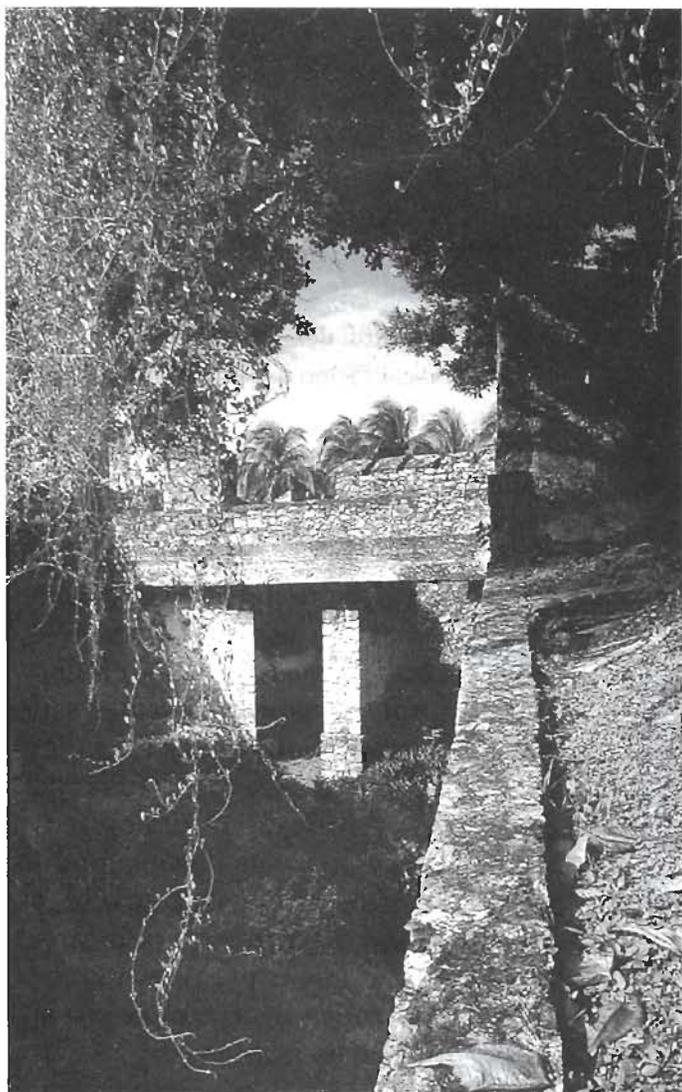
En contra	A favor
D1 Desfavorable a la Nacionalización de la Banca	F1 Favorable a la Nacionalización de la Banca
D2 Desfavorable al Control de Cambios	F2 Favorable al Control de Cambios
D3 Desfavorable al Fondo Nacional de Solidaridad	F3 Favorable al Fondo Nacional de Solidaridad
D4 Desfavorable para que se eleve a Rango Constitucional la Nacionalización de la Banca	F4 Favorable para que se eleve a Rango Constitucional la Nacionalización de la Banca
D5 Desfavorable para que las empresas básicas o estratégicas pasen al control definitivo del Estado	F5 Favorable para que las empresas básicas o estratégicas pasen al control definitivo del Estado
D6 Desfavorable a la sindicalización de los trabajadores bancarios	F6 Favorable a la sindicalización de los trabajadores bancarios
D7 Favorable al trámite del amparo y/o al amparo de los banqueros	F7 Desfavorable al trámite del amparo y/o al amparo de los banqueros
D8 Desfavorable a la firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI)	F8 Favorable a la firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI)
D9 Desfavorable al Fideicomiso para la recuperación de las inversiones en bienes recuperación de las inversiones en bienes inmuebles efectuadas en el extranjero	F9 Favorable al Fideicomiso para la recuperación de las inversiones en bienes inmuebles efectuadas en el extranjero
D10 Desfavorable a la consideración de que los Decretos se ajustaron a la técnica jurídica	F10 Favorable a la consideración de que los Decretos se ajustaron a la técnica jurídica

deral: Diario de México, El Día, Excélsior, El Heraldo de México, El Nacional, El Sol de México, El Universal, Novedades, Ovaciones y Unomásuno. El lapso de la investigación comprendió del 2 al 30 de septiembre de 1982, fecha en que esta noticia y su información dejó de ser cuantitativamente prioritaria. El material se catalogó por géneros periodísticos: desplegados, anuncios, declaraciones, notas, artículos de fondo, editoriales, comentarios políticos, datos, cartas abiertas, epigramas y fotografías, siguiendo el modelo elaborado por Molina Piñero y Sánchez Vázquez en su investigación Cronología de Antecedentes y Descripción del Conflicto Universitario. Suspensión Ilegal de Labores -planteado a las autoridades de la UNAM por el STUNAM en el lapso junio-julio de 1977-<sup>32</sup>. En el proceso de ir y venir, propio de estas investigaciones, y dadas las características del material analizado en el cual los actores se manifestaban a favor o en contra con razonamientos políticos y/o fundamentaciones legales muy semejantes, toma-

mos la decisión de reducir el análisis cualitativo a los siguientes géneros periodísticos: desplegados, anuncios, declaraciones, notas, cartas abiertas, datos y comentarios políticos, de igual manera la cuantificación cronológica de las opiniones emitidas por los actores dada su redundancia se presentó como una labor innecesaria, que requería de un esfuerzo considerable para los resultados simples que producía, por lo que decidimos centrar nuestro esfuerzo en la elaboración de dos códigos que se presentan a continuación: uno binario de las opiniones (10 categorías) emitidas a favor y vs. en contra; y otro de actores en el que éstos se clasificaron por la función y/o el papel que desarrollan y representan profesional y prioritariamente dentro de alguno de los sistemas-subsistemas: económico, político, de gobierno, social o cultural-académico, etc.

El Código de Actores está integrado por: A. Los factores de poder y los grupos de presión económicos e integra a: 1. La banca. 2. El comercio. 3.

<sup>32</sup> Molina Piñero, Luis J., y Sánchez, Vázquez, Arturo, Descripción de un Conflicto, Ed. UNAM, México, 1979, págs. 171 y ss.



Detalle del fuerte de San Felipe

La industria. 4. Las asociaciones patronales y empresariales, y 5. Las asociaciones de importadores y exportadores. B. Los factores de poder y grupos de presión políticos e integra a: I. Los partidos políticos. II. Los sindicatos obreros. III. Los sindicatos burocráticos, y IV. Las organizaciones agrícolas y agrarias. C. Los factores de poder social e integra a: 1. La Iglesia. D. Los factores formales de poder político del gobierno e integra a: 1. Al Poder Ejecutivo Federal -Dependencias-. 2. Al Poder Ejecutivo Federal -Entidades-. 3. Al Poder Legislativo Federal. 4. Al Poder Judicial Federal. 5. Al Poder Ejecutivo Estatal. 6. Al Poder Legislativo Esta-

tal. 7. Al Poder Judicial Estatal y 8. Al Poder Ejecutivo Municipal. E. Los actores formales académicos e integra a: 1. Las universidades e instituciones de educación superior. F. Los factores externos e integra a: 1. Los organismos internacionales. 2. Las embajadas, y 3. Los órganos de Gobierno. Asimismo, se hizo un apartado especial de las Opiniones a Favor de los Críticos Sistemáticos del Gobierno Mexicano que se integra por: B. Los factores de poder político e integra a: 1. Los partidos políticos. 2. Los sindicatos obreros, y 3. Los sindicatos burocráticos. D. Los factores formales de poder político del Gobierno, y E. Factores académicos formales. Los nombres y cargos de los actores se tomaron tal y como fueron publicados.

El Código de Opinión se integra de 10 categorías a favor y en contra:<sup>33</sup>

A continuación presentamos la Síntesis Descriptiva del Comportamiento de los Factores Reales y Formales de Poder y de los Grupos de Presión Frente a la Nacionalización (Expropiación) de la Banca.

### 1. Factores de poder económico

1.1. La Banca estuvo *en contra*; la que se manifestó a favor en términos generales estaba vinculada al Gobierno como entidad del Poder Ejecutivo Federal.

1.2. El comercio organizado en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) estuvo *en contra*, al igual que sus cámaras en algunos estados y ciudades (CANACOS) desarrollados económicamente. Se manifestaron a favor las cámaras de pequeños comerciantes, las CANACOS en algunos estados y ciudades poco desarrollados económicamente y algunas cámaras del transporte, dependientes en cierta medida (permisos, autorizaciones, concesiones, etc.), del Poder Ejecutivo Federal.

1.3. La industria organizada en la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANAC), algunas de sus cámaras, como la de la industria de la construcción y algunas asociaciones de industriales en los estados y las ciu-

<sup>33</sup> Las opiniones de los actores se presentaron normalmente en forma general y no detalladamente, excepto la referente a la firma del Convenio con el Fondo Monetario Internacional.

dades presentaron una posición errática en algunos lugares a favor y en otros en contra.

1.4. Las asociaciones patronales y empresariales, son los casos del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), se manifestaron abiertamente en contra.

## 2. Factores de poder político

2.1. Los partidos de oposición -Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM)- estuvieron *en contra*. A favor estuvieron el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Mención aparte merece el Partido Revolucionario Institucional (PRI) -Partido en el Gobierno- del que se manifestaron expresamente su Comité Ejecutivo Nacional; los Comités Ejecutivos de sus tres sectores: Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); seis de sus delegados estatales y diez de sus Comités Directivos (Ejecutivos) Estatales. Manifestación de apoyo reducido cuantitativamente tratándose de un acto de trascendencia política realizado por quien usualmente es considerado su jefe supremo.

2.2. Estuvieron abiertamente *a favor* los sindicatos obreros afinados a la CTM y al Congreso del Trabajo (CT), a través de sus confederaciones, federaciones, sindicatos nacionales importantes, etc.; los sindicatos universitarios que en la década de los 70 habían manifestado una actitud política de rebeldía y aún de intransigencia debido a su origen y militancia vinculada al Partido Comunista Mexicano (PCM), y algunos sindicatos disidentes.

2.3. Estuvieron *a favor* los sindicatos burocráticos a través de sus federaciones, y los sindicatos de dependencias y entidades importantes del Sector Público, etc., así como algunas organizaciones agrarias y agrícolas.

## 3. Factores de poder social

Estos factores fueron parcos en la manifestación de sus opciones. La Conferencia del Episcopado Mexicano, órgano cupular del clero católico estuvo en contra, contrastando con la opinión a favor del Obispo izquierdista de Cuernavaca, Monseñor Sergio Méndez Arceo.

## 4. Factores formales del poder político

4.1. Estuvieron *a favor* en bloque las Dependencias: Secretarías, Departamento del Distrito Federal, Procuradurías Generales de la República y del Distrito Federal; las Entidades del Poder Ejecutivo Federal, y algunas Empresas del Sector Público. Es necesario subrayar la abstención de los directivos de la empresa más importantes del país, Petróleos Mexicanos (PEMEX).

4.2 Del Poder Legislativo Federal, integrado (en esa época) por 400 diputados -100 de oposición y 300 del PRI- y 64 senadores del PRI, se manifestaron *a favor* 33 senadores; de 31 a 39 diputados del PRI; un número considerable de los 18 diputados del PSUM y de los 10 del PST. *En contra* se manifestaron los diputados del PAN y los del PDM. La gran mayoría de los diputados de oposición en esa legislatura eran de representación proporcional, correspondiendo al PAN 39, al PCM/PSUM 18, al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 12, al Partido Popular Socialista (PPS) 11, al PDM 10 y al PST 10.

4.3. El Poder Judicial Federal, a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de algunos ministros se manifestó *a favor* aunque es necesario mencionar que su comportamiento como juzgadores no correspondió a este apoyo político, algunas investigaciones académicas-científicas han probado que a través del juicio de amparo la banca y los banqueros afectados recuperaron el 70% del activo fijo de la banca nacionalizada (expropiada).<sup>34</sup>

4.4. Del Poder Ejecutivo de los Estados los 31 gobernadores, todos ellos priístas, se manifestaron en bloque a través de desplegados a favor de los decretos respectivos. Así como 13 Legislatu-

34 Martínez Assad, Carlos y Madrazo, Jorge, El Ejecutivo y los Grupos de Presión en: Sistema Presidencial Mexicano. Ed. UNAM, México, 1988, pág. 438.

ras Estatales (Locales), menos del 50 por ciento, y sólo 19 presidentes municipales.

#### 5. Factores académicos formales (autoridades)

5.1. Los factores académicos formales se manifestaron a favor, sobresaliendo el apoyo total de los directores académicos y administrativos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quienes se expresaron de manera semejante, (desplegados) a como lo hicieron durante los conflictos 1972-1977, entre las autoridades académicas y administrativas y los sindicatos de trabajadores de esa Universidad pública<sup>35</sup>. No hay que olvidar que en 1980 se adiciono el artículo 3º constitucional con la fracción VIII referente a la autonomía universitaria, cuya iniciativa (C.P., artículo 71, fracción 1) de reforma fue presentada al Congreso de la Unión-Constituyente Permanente (C.P., artículo 135) por el Presidente de la República José López Portillo).

5.2. De manera discreta se manifestaron a favor algunas autoridades del Instituto Politécnico Nacional (IPN), de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES), del Colegio de México, de 16 universidades públicas y de una privada.

#### 6. Factores externos

De los factores externos *en contra* destaca la postura del Embajador de Estados Unidos (USA) en México. Los factores externos que se manifestaron a favor, incluyendo a los cuatro gobernadores fronterizos de USA, lo hicieron como una expresión de simpatía, respeto y amistad, en este sentido se manifestaron también, en número reducido, algunos sindicatos socialistas o de países socialistas.

#### 7. Grupos de interés, económico, político y social

7.1. Los grupos de interés de todo tipo que mayoritariamente se manifestaron a favor no representan intereses poderosos, especialmente la multiplicidad de asociaciones, gremios y colegios de profesionales.

7.2. Mención especial merecen las opiniones a favor de algunos críticos permanentes del Gobierno Mexicano, son los casos de los partidos políticos y los sindicatos obreros de izquierda.

Podemos decir a manera de conclusión: Los actos del Presidente de la República en 1982 (VI Informe de Gobierno y Decretos de Nacionalización de la Banca y de Control de Cambios) que hemos analizado, provocaron una perceptible reacción de los grupos de presión y de los factores reales de poder económico, así como de los grupos de presión y los factores de poder político, jugando un papel cuantitativo importante el formal del Gobierno, que propició o motivó en forma inmediata y mediata una formalización constitucional paradójica y aún contraria en relación a la economía nacional son los casos que estudiaremos y mencionaremos a continuación del artículo 28 constitucional (C.P.)

#### Reforma

Consecuencia de la decisión jurídica-política de nacionalización (expropiación) de la Banca y del Control Generalizado de Cambio, fue la iniciativa de reforma al artículo 28 de la C. P., enviada en septiembre de 1982 por el Presidente de la República (José López Portillo) en los términos del artículo 71, fracción I. Misma que cumplidos los requisitos del artículo 135, fue publicada en el D.O. de 7.XI.1982, en los siguientes términos:

**Artículo 28.-** Se adiciona un párrafo quinto: "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo (que prohíbe los monopolios) la prestación del *servicio público de banca y crédito*. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito *no será objeto de concesión a particulares*".

Disposición que determina que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado (monopolio legal) y que no será objeto de concesión a particulares.

Fecha en que también se publicaron las reformas a los artículos 73, dándole facultades al Con-

35 Molina Piñeiro, Luis J., Descripción de un Conflicto, ob. cit.



*Mahahual sobre la costa del Caribe*

greso, fracción X.- "...para legislar en toda la República sobre... servicios de banca y crédito..." y fracción XVIII.- "...para establecer casas de moneda,... fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera..." y el artículo 123, Apartado B. fracción XIII bis, que determinó que las instituciones bancarias nacionalizadas (expropiadas) regirán "...sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en..." ese Apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado.

### Segunda Reforma

El Presidente de la República (Miguel de la Madrid Hurtado-PRI), quien había tomado posesión<sup>36</sup> el 1 de diciembre de 1982 para el sexenio 1982-1988, envió al Congreso de la Unión una iniciativa (C.P., artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 de la C.P., misma que cumplidos los requisitos del Constituyente Permanente (C.P., artículo 135), dos meses después se publicó en el D.O. de 3.11.83, en los siguientes términos:

36 C.P., Artículo 87.- "El Presidente al tomar posesión de su cargo, presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen,...'. Precepto poco respetado, ya que de 1979 a 1994 ha sido una constante que los presidentes envíen, poco tiempo después de tomar posesión del cargo, al Congreso de la Unión, iniciativas para reformar la Constitución .

"**Artículo 28.-** En los Estados Unidos Mexicanos *quedan prohibidos los monopolios*, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, *la ley castigará 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 los precios*; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para *evitar la libre concurrencia* o 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. Las leyes fijarán bases para que se *señalen precios máximos a los artículos, materias o productos* que se consideren necesarios para la *economía nacional o el consumo popular*, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de *evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas* provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. *La ley protegerá a los consumidores* y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

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

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de *banca y de crédito*. Este servicio será prestado exclusivamente *por el Estado a través de instituciones*, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito *no será objeto de concesión a particulares*. El *Estado* contará con los *organismos y empresas* que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y 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 o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo 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 así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

*El Estado*, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, *concesionar* la prestación de *servicios públicos* o la explotación,

uso y aprovechamiento de *bienes de dominio de la Federación*, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

*La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.*

*Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará, aplicará y evaluará los resultados de ésta".*

Reforma que reitera y amplía las disposiciones del artículo original (1917) y que introduce: la protección por ley a los consumidores propiciando su organización para el cuidado de sus intereses; *la no constitución de "...monopolios (de) las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas..." mismas que ahí se determinan, no incluyendo la prestación del servicio público de banca y crédito. aunque éste se considera como no monopolio en el mismo precepto;* y la delegación de las características para el otorgamiento estatal de subsidios a actividades prioritarias.

En el mismo decreto se publicaron las modificaciones a los artículos 25 y 26, quedando de la siguiente manera:

**Artículo 25.-** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

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

Al desarrollo económico nacional *concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya al desarrollo de la Nación, que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

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

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

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

Disposición que establece la rectoría económica del Estado para el desarrollo nacional y el crecimiento económico, para ello *"...planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...".* Desarrollo al que concurrirán *"...el sector público, social y privado..."; determinando que el público tendrá a su cargo las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 y que el Gobierno Federal mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan. Asi-*

mismo señala la participación estatal conjuntamente con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas estratégicas para el desarrollo.

**Artículo 26.-** El Estado organizará un *sistema de planeación democrática* del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. *Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

La ley facilitará al *Ejecutivo* para que establezca los *procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática*, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el *Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

En el sistema de planeación democrática, el *Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.*

Este precepto determina "...el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, (y que) habrá un Plan Nacional de Desarrollo obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal .. (facilitando) al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular...y los criterios para (el) control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Al respecto determina que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y con-

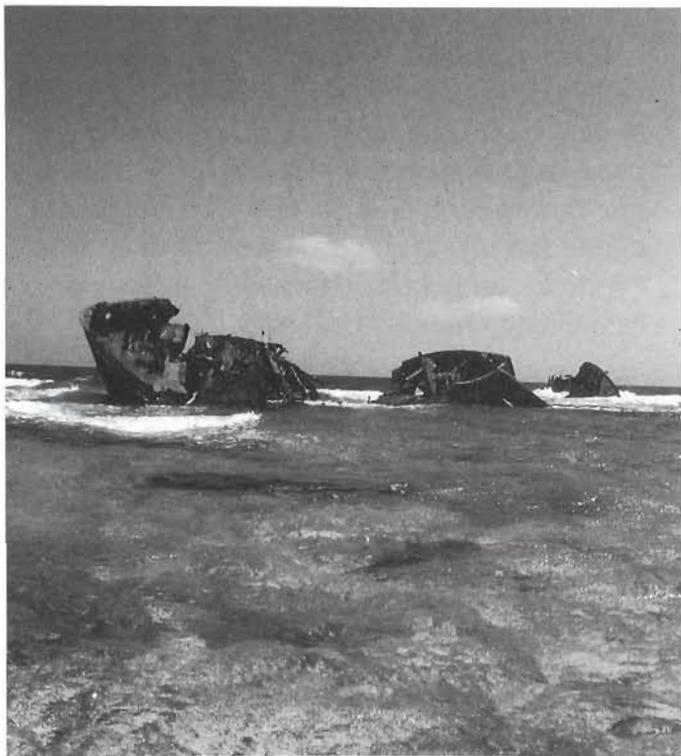
cierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución; haciendo una referencia a la intervención del Congreso de la Unión.

En la misma fecha se publicaron las reformas al artículo 27, fracción XIX, relativa a la "...impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, (apoyando)... la asesoría legal de los campesinos" y fracción XX, tendiente a promover "...el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". Asimismo se publicaron las reformas al artículo 73, dándole facultades al Congreso de la Unión para la legislar, fracción XXIX-D.- "...sobre planeación nacional del desarrollo económico y social..."; fracción XXIX-E.- "...para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios"; y fracción XXIX-F para "...la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

### Tercera Reforma

#### Antecedentes

El Presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari), quien había tomado posesión el 1 de diciembre de 1988, para el sexenio 1988-1994, envió al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990 una iniciativa (C.P., artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 constitucional con una exhaustiva exposición de motivos cuyos 10 primeros pá-



Restos de barcos en Chinchorro

rrafos de considerandos justificatorios servían de prolegómeno a una propuesta que transcribimos parcialmente, ya que trastoca en buena medida la ideología de economía mixta de participación estatal prioritaria propia de los gobiernos erigidos en triunfos electorales del PRI y sus antecesores, manifestando y acentuando una ideología neoliberal propia, a su juicio, del artículo 28 constitucional de 1917. Creyente, por otra parte, de la capacidad de la iniciativa privada y de la concertación consensada como medio técnico no sólo para la racionalización en la solución de los conflictos sociales delicados y/o graves, sino para lograr el desarrollo económico con igualdad y justicia sociales. Iniciativa que dice:

"..., se propone a la consideración del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el *restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito*. Esta propuesta se sustenta en:

Primero, la impostergable necesidad de *concentrar la atención del Estado en el cumpli-*

*miento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.*

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

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

...  
El *Constituyente de 1917* estableció la *economía mixta* como decisión política fundamental del pueblo de México.... estableció en algunos campos la *propiedad exclusiva* y no *transferible de la Nación* y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El artículo 28 aprobado en Querétaro *prohibió los monopolios* y estancos y, con ello, promovió la libre competencia. Pero también exceptuó, expresamente, *ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado* y no concesionables a los particulares.

En el espíritu del Constituyente de 1917 ... *Lázaro Cárdenas del Río* y de *Adolfo López Mateos* promovieron dos históricas reformas ... al artículo 27 constitucional, ... *definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado.* Hoy, el artículo 25\* constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas... (el) artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan....No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda: correos telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vfa satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco organismo des-

\* Que se integró a la C.P., en 1983.

centralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos: petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad: ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

...

También existen *materias de gran importancia*, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del artículo 28, párrafo cuarto, porque no han sido consideradas por el Constituyente áreas estratégicas.... Así, la reforma del artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982 define el servicio de banca y crédito sin duda, como una muy importante actividad: pero no como una área estratégica". ...Hoy es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba....

La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos.... Los países industrializados todavía no superaban la recesión ocurrida a finales de la década de los setenta. El precio internacional del petróleo, cuya venta exterior representaba más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones, se había desplomado. El flujo de recursos a México se había detenido de manera abrupta, en lo interno, se manifestaba un considerable desequilibrio financiero derivado del déficit de las finanzas públicas; éste se había financiado hasta entonces, en buena medida, por empréstitos del exterior, sustentados en las perspectivas compartidas por expertos, banqueros y gobiernos en el mundo, de una continua bonanza petrolera en base a los ingresos esperados del petróleo, también se consolidó la orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

...

... la estatización de la banca haya ocurrido ... en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente, fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país...\*

...

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia ... atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas...

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito ... la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará, sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá a aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas... El Gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas ... Estas instituciones están financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas ... ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque

\*\* Argumentación sofista si se consideran los motivos de la Nacionalización (Expropiación) de la Banca en 1982.

\* Llama la atención que en esta argumentación no se consideren los motivos de la Nacionalización (expropiación) de la Banca en 1982.

los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales. No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito porque éste no sea un buen administrador...

La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, ... el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado.

Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporan cada año al mercado de trabajo. Tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas, agua potable, drenaje y electricidad. Necesitamos mejorar la atención médica y la calidad de la educación ... mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos, y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero un Estado *excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza...* Adicionalmente, a través de los *bancos de desarrollo* como Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural y otros fondos de fomento en los que se *mantendrán la propiedad estatal mayoritaria* y que serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las *actividades productivas prioritarias*, que requieren de condiciones *crediticias especiales* y de apoyo en materia de *asistencia técnica*.

El carácter mixto propuesto en la propiedad de la banca también es congruente con el fortalecimiento institucional del *sistema financiero*, ... se requiere un sistema financiero *saludable e intermediarios adecuadamente*

*capitalizados que pueden canalizar recursos crediticios con suficiencia y oportunidad.* Asimismo, la inserción del país en la aguda competencia internacional nos impone *una mayor eficiencia en la prestación de los servicios financieros.* ... En la medida en que los servicios proporcionados por *los intermediarios financieros no logren* alcanzar, en calidad y precio, a los ofrecidos en el exterior, *nuestros productos competirán en desventaja en los mercados internacionales.*

... Bajo el impulso de los *avances tecnológicos*, se ha observado en el mundo clara tendencia a la *transformación de los sistemas financieros.* ... Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior, se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, *la figura de recursos fuera de México.*

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

... *La banca va a promover el desarrollo nacional.* Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garan-

tiza la norma reguladora del Estado. Así mismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía.

... La profundización de los mercados de dinero y capitales la diversificación de instrumentos e intermediarios y la mayor competencia entre ellos impiden que se formen monopolios de asignación de recursos o que se canalicen éstos de forma preferencial en favor de intereses de grupo particulares, como pudo ocurrir en el pasado.

Se buscará la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias.... Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que se amplíen las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero, las reformas financieras aprobadas por ese H. Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado, suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más amplias de los particulares y una mejor vigilancia y supervisión de las autoridades, buscamos, garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos...

..., se requiere modificar el texto del artículo 123, apartado B, fracción XIII bis constitucional, para que las relaciones laborales entre instituciones de crédito correspondiente al sector social y al privado y sus trabajadores, se rijan por lo dispuesto en el apartado A del propio artículo 123. Reconocemos la importante contribución ...

de los trabajadores bancarios ... no (se) afectarán en ningún caso, (sus) los derechos ...

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

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de la economía, condición indispensable para retomar una senda de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir, en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

..."

El análisis de contenido de este texto nos muestra que: 1) la nacionalización (expropiación) de la banca fue efecto de circunstancias internas y externas superadas; 2) la reiterada afirmación de que restablecer el régimen mixto de la prestación de servicio de banca y crédito es acorde a la regulación económica de la Constitución de 1917, prioritariamente mixta, 3) en ella se determinan las áreas económicas estratégicas; 4) dando exclusividad al Estado en la prestación de determinados servicios, incluyendo el petróleo (Lázaro Cárdenas-PRI) y la energía eléctrica (Adolfo López Mateos-PRI), 5) afirmando que la prestación del servicio público de banca y crédito no fue considerado como tal por el Constituyente Permanente en 1983. 6) La obsolescencia de la estrategia del desarrollo basada en la expansión de la pro-



Tulum

piedad del Estado y en la economía citada a la competencia externa. 7) La afirmación de que el retorno de la banca a la economía mixta no es producto de la ineficacia del Estado como Administrador, 8) reconociendo a los trabajadores que como servidores públicos prestaron el servicio de banca y estatizada, 9) sino del convencimiento de que un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. 10) La fundamentación en tesis económicas sobre el avance tecnológico y la transformación de los sistemas financieros, 11) así como las referentes a la diversificación accionarla; profundización de los mercados de dinero y capitales, ..., 12) de la función de rectoría económica del Estado, emitiendo normas y reglamentos en el ejercicio de su autoridad 13) para ejercer eficazmente funciones de

vigilancia y supervisión. 14) La creencia de que la banca mixta, especialmente con el apoyo de la privada, fortalecerá la estabilidad económica, ampliará el desarrollo de largo plazo y atenderá las demandas más urgentes de la pobreza extrema a través del Programa Nacional de Solidaridad 15) mediante un crecimiento sostenido y una recuperación económica consolidada 16) que reduzca: déficit fiscal, deuda interna y externa y desequilibrios económicos.

#### Reforma

Cumplidos los requisitos del Constituyente Permanente (C.P., artículo 135) la reforma se publicó en el D.O. de 27.VI.1990, derogando del artículo 28 constitucional el párrafo quinto, dando término al monopolio estatal en la prestación de servicio de banca y crédito.

## Cuarta Reforma

### Antecedentes

Antecedente de esta reforma es el Decreto del Presidente (Carlos Salinas de Gortari), publicado en el D.O. de 10.XI.1991, que abrogó el Decreto de Control de Cambios del 1° de septiembre de 1988, sus disposiciones complementarias y sus resoluciones generales (artículo 1°), dejando sin efecto las obligaciones derivadas de los mismos (artículo 2°), así como los efectos administrativos originados por infracciones a los mismos (artículo 3°).

### Reforma

En 1993 el Presidente (Carlos Salinas de Gortari) envió al Congreso de la Unión fundado en el artículo 71, fracción I de la C.P., una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional. El 20 de agosto de ese año, cumplidos los requisitos constitucionales (C. P., artículo 135), se publicó en el D.O., el Decreto por el que se reformó el artículo 28, párrafos sexto y séptimo, instituyendo un *Banco Central Autónomo*, en los siguientes términos:

*"...El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; des-*

*empeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento prevean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución".*

Fecha en que también se publicaron reformas y adiciones a los artículos constitucionales 73, dándole facultades al Congreso de la Unión, fracción X.- "Para legislar en toda la República sobre ... intermediación y servicios financieros, ..."; y el 123, Apartado B. fracción XIII bis, determinando: "El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado", mismo que rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

## Quinta Reforma

El Presidente de la República (Ernesto Zedillo Ponce de León-PRI), quien había tomado posesión el 1 de diciembre de 1994 para el sexenio 1994-2000, envió al Congreso de la Unión una iniciativa (C.P., artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 constitucional misma que una vez cumplidos los trámites del Constituyente Permanente (C.P., artículo 135), se publicó en el D.O. de 2.III.95, reformando el párrafo cuarto en los siguientes términos: "... la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias en el desarrollo nacional ... el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación ... ". Reforma que hace susceptibles de concesión a los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, dando poten-



Interior del Palacio Legislativo de Quintana Roo

cialmente por terminado el monopolio (legal) estatal de los ferrocarriles, que había sido aceptado aún por los defensores radicales del principio de subsidiariedad económica.

## V

Un cruzamiento del contenido e información del material analizado con el Marco Teórico de Referencia: Mecanismos-causas de las Reformas-efectos Constitucionales para confirmarlo, negarlo, adecuarlo, ampliarlo y/o plantear nuevas hipótesis, nos da los siguientes resultados:

### Primer mecanismo-causas:

1. Con las reformas de 1983, 1990, 1993 y 1995, se confirma la teoría: "El cambio de prioridades de los factores reales de poder -intereses y/o creencias- de los sistemas sociales imperantes".

#### Al respecto hay que detallar:

1.1. Con excepción de la reforma que instituye el monopolio legal de la prestación del servicio

público de Banca y Crédito en 1982, las que se llevan a cabo, especialmente en 1983 y 1990, y las de 1993 y 1995, confirman la teoría: "Los factores reales de poder económico y político-social del proceso industrial responden a criterios de modernidad, considerando que la forma más adecuada de resolver sus conflictos de intereses, compatibles en términos generales dentro del sistema, es mediante la adecuación de la norma jurídica a la realidad cambiante, definiendo con certeza los distintos intereses en juego para su seguridad jurídica".

1.1.1. Con las reformas de 1983 a los artículos 25, 26 y 28, en el denominado capítulo económico de la Constitución, el factor formal de poder (Gobierno) formalizó la posibilidad de convertirse en un sector (Hipótesis) cuyas actividades económicas complementan y se adecuan a las del sector privado, sometiendo sus decisiones a la supervisión de órganos de seguimiento vinculatorios obligatorios no coactivos, lo que permitió el desarrollo e identificación de la técnica de concertación consensada con la 'modernidad' en lo económico y en lo político (Hipótesis). Terminología neoliberal que se identifica con el grupo gobernante de tecnócratas-políticos de 1982 a la fecha -1996- (Hecho evidente).

1.1.2. La reforma de 1982 que monopolizó (monopolio legal) la prestación del servicio de Banca y Crédito puede considerarse (Hipótesis difícil de probarse) como una acción negociada entre el detentador máximo de los factores formales de poder y los representantes de los factores reales de poder, incluyendo los banqueros. Recordemos que en el Informe Presidencial (I.IX.1982) se hizo referencia a una Banca 'saqueada', sin recursos monetarios, sobre todo en divisas (Hecho evidente); otros especialistas en Derecho Mercantil-Corporativo y en Contaduría, etcétera, podrán ahondar en esta hipótesis en lo relativo a la expropiación del patrimonio pasivo-neptivo de la Banca (deudas nacional y extranjera, etc.).

1.2. Las reformas de 1982 a 1994 analizadas comprueban la teoría: "Las iniciativas de reformas constitucionales son enviadas al Constituyente Permanente por el Presidente de la República, como un ritual que demuestra la estrecha rela-

ción entre los factores reales de poder económico-industrial-moderno y el poder formal (presidencialismo de derecho)". Este hecho, con excepción de la reforma de 1982, en caso de que no hubiese sido pactada, "... puede considerarse además como la existencia de canales efectivos de comunicación y/o de presión entre los representantes de los intereses económicos y el Presidente de la República (presidencialismo dependiente)".

1.3. Los procesos de reformas analizados comprueban la teoría: "Los representantes de los factores reales de poder económico vinculados al proceso industrial y postindustrial al ingresar a la Cámara de Senadores o de Diputados se convierten en factores formales de poder, dependiente de la jerarquía institucional cuyo detentador máximo es el Presidente de la República, dando esto coherencia al funcionamiento adecuado del Gobierno con un grado amplio de independencia de los factores reales de poder económico (régimen presidencialista político de hecho y dependencia del Poder Legislativo), pero en detrimento de la división de poderes democrática".

#### Segundo mecanismo-causas:

2. Las reformas al artículo 28 en principio niegan la teoría: "... actitudes políticas populistas del Presidente de la República".

##### Al respecto hay que detallar:

2.1. La reforma al artículo 28 de 1982, iniciada por el Presidente de la República, no puede considerarse como una acción jurídica de trascendencia política popular, ya que con él se afectó a los factores reales de poder en sus intereses y/o creencias, especialmente a los banqueros. Recordemos que definimos a las "... actitudes políticas populares-populismo, como una acción del Presidente de la República con la intención de lograr un éxito político a un bajo costo económico".

2.1.2. Las reformas de 1983 a 1995 al artículo 28, cambiaron el lenguaje económico-político de los factores formales de poder, identificando con modernidad el neoliberalismo antintervencionista en la economía y laudatorio de la iniciativa privada y la concertación consensada, lo que permite

plantear la (Hipótesis) de un nuevo populismo: el capitalista neoliberal-antipopular socialista.

2.2. Las reformas de 1983 a los artículos 25 y 26 confirma la teoría: "Los factores reales de poder dejan en libertad al Presidente de la República de modificar expectativas y reglas del juego político, que no los afecten directamente, lo que le permite reafirmar su posición jerárquica entre los factores formales de poder (presidencialismo-popular). La reforma de 1982 del monopolio legal de la Banca no puede considerarse en este contexto, al menos que haya sido pactada.

#### Tercer mecanismo-causas:

3. Las reformas a los artículos 25, 26 y 28, de 1983, y las de 1990 y 1993 al artículo 28, prueban la teoría: "La solicitud de solución racional-legal- de los conflictos por parte de grupos representativos de nuevas fuerzas y/o corrientes sociales pertenecientes a los factores formales de poder y/o a los grupos políticos emergentes que se adecuan en lo general a las reglas del juego político establecidas o impuestas; o que tratan de modificarlas mediante reformas legales".

##### Al respecto hay que detallar:

3.1. Las reformas al artículo 28 constitucional de 1982 no confirman la teoría: "Los factores formales de poder de mayor jerarquía, utilizan los enfrentamientos de intereses o de creencias entre grupos representativos de nuevas fuerzas y corrientes sociales, para generar conflictos artificiales". Analizado en perspectiva (1996) el lenguaje presidencial, la expropiación (1982) quedó como un hecho aislado, última muestra franca del lenguaje de justicia social de la Revolución Mexicana y de desconfianza al quehacer de la clase capitalista, subrayando su interés egoísta, distinto a los del país y su desarrollo económico.

3.1.1. La teoría: "Cambiar las reglas del juego político entre algunos factores formales de poder, por el detentador máximo del mismo (presidencialismo de hecho)", se confirma con la reforma al artículo 27 constitucional de 1983 que acentuó la defensa judicial a través de tribunales de los derechos agrarios, dejando a un lado el agrarismo revolucionario y afirmando la creencia del grupo go-

bernante neoliberal en el estado de derecho y sus funciones de certeza y seguridad (Hipótesis). Teoría que se confirma con las reformas de 1983 a 1994 del artículo 28 y las de 1983 a los artículos 25 y 26 que al priorizar el lenguaje económico dio ventaja a los técnicos economistas-políticos en la movilidad de la élite gobernante, desplazando a los políticos prácticos, sin importar que en las contiendas electorales el partido triunfante PRI, haya sido el mismo.

3.1.1.1. La reforma de 1982 al artículo 28, fue un intento fallido del Presidente de la República (José López Portillo) como detentador máximo del poder formal de mostrar su jerarquía a los factores reales de poder económico (Hipótesis), en este caso la Banca y sus banqueros; acción que realizó con el apoyo de los factores formales de poder-Gobierno de menor jerarquía (servidores públicos en dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, gobernadores de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, algunos diputados y senadores al Congreso de la Unión y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

3.1.1.2. Las reformas de 1983 al artículo 25 que fundamenta la rectoría del Estado y determina las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y el crecimiento económico a los que concurrirán los sectores público, social y privado; y al artículo 26, referentes a las facultades del Ejecutivo Federal en la elaboración, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal, determinando que el Ejecutivo coordine los convenios con las entidades federativas y concierte con los particulares lo referente a su elaboración y ejecución; generaron una nueva relación de dependencia (Hipótesis) de los gobernadores de los estados con los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, especialmente el Presidente, desplazando a los grupos de políticos prácticos anteriores (Hipótesis) cuya función prioritaria había sido el mantenimiento de la estabilidad política, vinculados por razones jurídico-administrativas a la Secretaría de Gobernación e históricas recientes al partido en el Gobierno (PRI). Reformas que propiciaron y aceleraron la presencia en la escena polí-

tica práctica federal y aún estatal de los tecnócratas-políticos que actuaron de manera moderna y novedosa a través de las dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas (Hecho Evidente), son los casos de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Carlos Salinas de Gortari, 1982-1988) y la Secretaría de Desarrollo Social, encargada del Programa Nacional de Solidaridad (Luis Donaldo Colosio 1992-1994).

3.1.2. Las reformas de 1983 a los artículos 25, 26 y 28, confirman la teoría: "Ajustar niveles de jerarquías de los factores formales de poder", de igual manera las reformas de 1993 al artículo 28.



Río subterráneo en la zona prehispánica de Xcaret

3.1.2.1. Las reformas al artículo 28 de 1983 a 1994 propician el uso político de las tesis económicas neoliberales de desincorporación de empresas (adelgazamiento del Estado), como un proceso necesario de modernización (Hipótesis). En este contexto la nacionalización (expropiación) de la Banca y su monopolio legal de 1982 se consideran como una política populista arcaica que trató de frenar el proceso de un Estado que toma conciencia de que la intervención estatal en la economía es contraria a la naturaleza de sus funciones de gobierno: normar, vigilar y sancionar, incompatibles con la participación directa en el proceso de producción (Hipótesis).

3.1.2.2. Las reformas constitucionales de 1983 a 1990 a los artículos 28, 25, 26 y 27, al vincular la modernización-reforma del Estado con la no intervención estatal en la economía, desplazó al grupo gobernante (poder formal) que entendió a la intervención del Estado como una necesidad-obligación para lograr el desarrollo con justicia social (Hipótesis).

3.1.2.3. Con las reformas de 1983 a 1994 al denominado Capítulo Económico Constitucional (artículos 25, 26, 27 y 28), los tecnócratas-políticos hacedores de la política económica neoliberal, desplazaron a los políticos profesionales relacionados con el control político y la estabilidad social (1930-1980) como legitimación del Gobierno Mexicano (Hipótesis), calificándolos de contrarios a la modernidad, sobrevivientes de formas no democráticas en la toma y ejercicio del poder.

3.1.2.4. Las reformas constitucionales de 1983 a 1994 se identificaron por los tecnócratas-políticos con la modernidad capitalista neoliberal (reforma del Estado) de las décadas de los 80 y 90, y con los procesos de reforma democrática electoral (Hipótesis), la cual por motivos históricos sociales obvios se había mantenido alejada del pensamiento político ideológico y de los políticos prácticos del PRI como partido heredero y continuador de una revolución social de 1910 (Hipótesis).

3.1.3. Las reformas de 1983 a los artículos 25, 26 y 28, y las de 1990 al artículo 28, comprueban la teoría: "Establecer reglas del juego político a los grupos emergentes de participación política, que enjuician críticamente la organización y el funcio-

namiento de los factores formales de poder de mayor jerarquía".

3.1.3.1. Las reformas al capítulo económico de la Constitución, responden al lenguaje neoliberal capitalista de los tecnócratas políticos, acorde al lenguaje internacional de globalización que hace referencia a un nuevo espacio y dimensión de cooperación y comprensión, como una concepción de la democracia contemporánea (Hipótesis), que a juicio de los críticos se pone en entredicho al analizar los índices de pobreza, especialmente la extrema (Hecho Evidente).

3.1.3.2. Los tecnócratas políticos consideran a la corrupción en los órganos de la Administración Pública como propia del intervencionismo estatal y no como una conducta ilícita y antiética de los funcionarios (Hipótesis). Incorporar empresas al Gobierno hace que los funcionarios sean corruptos e ineficaces.

3.1.3.3. Los tecnócratas-políticos consideran que la desincorporación de empresas del Gobierno trae como efecto su manejo eficaz y honrado (Hipótesis), como si estas características fueran inherentes a la iniciativa privada, aunque ésta en buena medida fuese una clase capitalista creada o promovida artificialmente por el Gobierno en momentos anteriores reciente (Hipótesis).

3.1.3.4. La elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas por el Ejecutivo Federal ha generado y desarrollado una nueva relación de dependencia de los gobiernos-gobernantes de las entidades federativas con el Presidente de la República (Hipótesis), alejada de los órganos integrados por representantes electos por el pueblo, diputados y senadores de las cámaras del Congreso de la Unión y de las Legislaturas-Congresos locales (Hipótesis).

3.1.3.5. En la planeación y en la ejecución de programas de desarrollo la negociación de convenios de concertación con los sectores, especialmente el privado, se desplaza a los representantes populares federales y estatales, lo que ha sido considerado por los tecnócratas-políticos y los representantes del sector privado como un avance en la concepción moderna de la democracia concertada y consensada (Hipótesis).

# Las Empresas Multinacionales.

FRANCISCO LEONARDO SAAVEDRA.

## 1. Las multinacionales.

La segunda guerra mundial fue tan trascendental, que produjo una profunda reestructuración del mundo de la pre-guerra y estableció un orden que sobrevivió durante aproximadamente, cuatro décadas, pues a partir de la segunda mitad de los ochentas ha comenzado a alterarse.

En efecto, como consecuencia de la guerra surgió un mundo bipolar caracterizado por la confrontación de dos bloques de países: el mundo capitalista liderado por los Estados Unidos y el mundo socialista hegemónico por la ex URSS. Como parte y producto de dicha confrontación se formaron un conjunto de organismos e instituciones, dentro del fenómeno de mundialización, permeadas, en mayor o menor grado por la política de guerra fría, que fue la expresión más generalizada de la lucha entre los bloques.

Organismos mundiales y regionales, procesos integracionistas entre países, con el objeto de ordenar dentro de los intereses de cada bloque, el proceso irreversible de una, cada vez mayor, integración mundial. Así, surgieron pactos militares como la OTAN y el Pacto de Varsovia; en el terreno del comercio el GATT y la UNCTAD; organismos financieros como el Banco Mundial, el FMI o el BID; en Europa, mercados comunes como el BENELUX y el CAME, etc. Estas instituciones y organismos, han sido característicos de las decisiones de orden público de los países.

Junto a ello, el interés del capital privado internacional le dio también a la época de la posguerra una esencial, que consistió, como dice Robert Gilpin en la "expansión global de las empresas multinacionales".

Este fenómeno ha sido el núcleo de grandes controversias, de tal manera que, a partir de ellas

**Francisco Leonardo Saavedra**

*Licenciado en Economía y Profesor de Educación Primaria. Tiene un posgrado en Alemania por la Escuela de Karl Liebknecht, en la especialidad de Ciencia Política y Filosofía. Es profesor del Colegio de Bachilleres, de la Escuela Nacional de Estudios Superiores-Plantel Aragón (UNAM) y de la Universidad Pedagógica Nacional.*

se han generado, esencialmente dos posiciones antagónicas: una, la de aquéllos que sostienen que la empresa multinacional es del todo benéfica, sobre todo para los países de escaso desarrollo, porque su acción incide en el crecimiento económico y en la transferencia tecnológica entre otras virtudes. Por otro lado, está la opinión de quienes ven, en este tipo de empresas, sólo una de la mano de obra de los países periféricos como depredadora de los recursos naturales y como obstáculo al sano desarrollo de dichos países.

Ahora bien, en los siguientes párrafos trataré de realizar un acercamiento al estudio de esas empresas a las que, Bernardo Sepúlveda Amor, describe como: "internacional", "multinacional", "transnacional", "plurinacional", "etnocéntrica" o "policéntrica". Aunque hay que aclarar que para el Dr. Héctor Cuadra, existe una diferencia sustancial entre empresa transnacional y multinacional; pues a la primera la ubica como producto del capital privado internacional y a la segunda como proceso de integración de capitales públicos nacionales, como es el caso, por ejemplo, de la Naviera del Caribe. La empresa multinacional vino, de acuerdo a Francisco Orrego Vicuña, a romper "abruptamente" con el esquema tradicional del mercado internacional y a establecer "nuevos sujetos y nuevas formas de relación en el intercambio comercial". Esto es así, porque como lo afirma el mismo autor, este tipo de empresa: "cada día reconoce menos vínculos con un Estado determinado; sus diversas partes componentes pueden estar ubicadas físicamente en el seno de diversos Estados y en esa medida reconocer su jurisdicción". Y completa más adelante: "lo anterior determina que la empresa multinacional se desenvuelva dentro de una triple relación de estrategias e intereses: la de la propia empresa, la del Estado huésped y la del Estado cuya nacionalidad relativamente tiene". Aunado a lo anterior, la multinacional altera la relación tradicional a nivel internacional de productor y consumidor, "como sujetos diferentes de la relación", pues las transacciones que se dan físicamente a través de las fronteras de los países, pueden ser, en ocasiones, intercambios "en el seno del mismo sujeto básico, la em-

presa multinacional". Cuando lo anterior se vuelve una práctica común y así conviene a los intereses de la empresa, entonces puede establecer una sucursal productora de los bienes que antes vendía a su propia empresa o a otras. "De lo anterior —agrega Orrego Vicuña— se desprende que el mercado internacional ya no se divide tanto en cortes horizontales sino que en partes verticales, en cuya cúspide se encuentra la empresa multinacional operando bajo el control de la empresa matriz dentro de una estrategia común que integra a sus filiales tanto entre sí como con la propia entidad central". Estos son sólo algunos rasgos a los cuales debe agregarse el manejo de la tecnología y la posibilidad de regular los precios de los productos, cuando se dan las transacciones internas de la empresa y el amplio dominio que ellas ejercen en relación a todo el campo de la propiedad industrial, particularmente en cuanto a patentes y licencias.

Con esta observación también coincide Sepúlveda Amor en destacar, como una característica básica de este tipo de empresas la centralización de las decisiones. Y afirma este autor: "Todas las operaciones de las subsidiarias están controladas por la casa matriz y las filiales deben funcionar dentro del esquema general de la corporación cuyas decisiones se adoptan a la luz de alternativas multinacionales. La planeación estratégica a largo plazo del conglomerado se lleva a cabo sobre una base global". Ejemplo de ellas son: IBM, TOYOTA, NESTLÉ, EXXON, MITSUI, etc.

Esta característica básica de las empresas multinacionales ha generado graves conflictos entre éstas y los países donde se ubican las filiales, y por extensión, entre los gobiernos donde tienen su sede dichas empresas y los gobiernos periféricos. Aunque últimamente, también se observan contradicciones entre los Estados donde se originaron las multinacionales y ellas. Los conflictos tienen su origen en la fuerza económica de las grandes empresas transnacionales y sus intereses que han estado orientados a una cada vez mayor concentración y centralización de capital, aunque tal parece que en nuestros días esto último está cambiando, como se verá más adelante.



*Tulum, construido en un acantilado del Caribe mexicano*

A partir de sus intereses, las multinacionales pasan por encima de los nacionales, sobre todo de los países subdesarrollados y, en consecuencia, no les interesa atropellar la soberanía o las independencias nacionales, llegando, incluso, a condicionar el cambio de conducta o actitud de sus trabajadores en los países dependientes; tal como lo consigna Sepúlveda Amor cuando afirma: "para que el sistema corporativo multinacional funcione, es necesario que el personal que trabaja para la empresa internacional abandone toda actitud nacionalista y que esté consciente que en última instancia su lealtad se deposita en los accionistas de la casa matriz".

Para subrayar el hecho anterior, el autor que acabo de citar comenta lo que, a su vez, piensa P.B. Evans: "si se produjese un fenómeno semejante en el caso de las organizaciones públicas de una nación, con un eslabonamiento similar en la adopción de decisiones, el país afectado sería considerado una colonia. En el mismo sentido, aunque las corporaciones multinacionales son organizaciones económicas privadas, las decisiones básicas so-

bre su operación se toman en el exterior. Ello, aparentemente, no significa una pérdida de la soberanía política. Sin embargo, "la autonomía nacional, esto es, la capacidad de un Estado como colectividad para tomar las decisiones que definan su futuro económico y político ha quedado disminuido".

Por su parte, Raymond Vernon, en su ya clásico libro **Soberanía en Peligro**, comenta: "parecía que de pronto, los Estados soberanos se están sintiendo desnudos. Conceptos tales como la soberanía nacional y el poderío económico nacional aparecen curiosamente privados de significado. Alemania se ve a sí misma inundada por una corriente de dólares, pero sólo toma algunas medidas cautas e inhibidas en sus fronteras. Francia se siente oprimida por la presencia de subsidiarias de propiedad extranjera pero su respuesta es limitada y restringida". Y continúa: "aunque la sensación de desnudez y dependencia haya producido hasta ahora sólo respuestas cohibidas, ha enfocado el interés mundial en las que, según se cree, son los principales agentes del cambio. Uno de ellos es la empresa multinacional".



Zona arqueológica de Dzinbaché

Como se observa, ese trastocamiento que ha hecho de la economía mundial la empresa multinacional que ha llegado en nuestros días a contribuir de manera fundamental con la crisis de Estado—Nación, surgió no sólo del poder económico o del gigantismo de la empresa, sino también del rasgo que la identifica precisamente como multinacional, que es su inclinación a invertir en el extranjero y con ello, por lo general, a entrar en conflicto con los intereses de las naciones donde ubica a sus subsidiarias, porque la competencia por el control de las materias primas, de la mano de obra barata, de la oferta y la demanda de los bienes y servicios que produce, que en la medida que pasa el tiempo diversifica más, y por lo tanto, influye en la conducta y los gustos de los consumidores; con lo que, casi invariablemente, incide en el cambio de patrones culturales, lleva a las naciones receptoras de dichas inversiones a un sometimiento tal que pierde progresivamente su decisión soberana en quehacer nacional.

Por otro lado, es común identificar los intereses de las empresas multinacionales con los intereses

de los países sede, pues si bien es cierto que la evolución de ellas, las está conduciendo a volverlas cada vez, en mayor medida, "plurinacionales", también lo es que a partir de la terminación de la segunda guerra mundial y dado el liderazgo capitalista de los Estados Unidos, por muchos años, las empresas multinacionales fueron sinónimo de los intereses económicos norteamericanos, por el gran número de dichas empresas en el mundo, por su poderío económico y por la importancia de la inversión extranjera norteamericana a escala universal.

Veamos algunos datos que nos ofrece don Bernardo Sepúlveda Amor: "después de 1945, Estados Unidos se consolidó como primera potencia económica y política. Como resultado de ello, en el proceso de expansión de la inversión privada en el exterior, el capital y las empresas internacionales norteamericanas han desempeñado un papel fundamental. En efecto, con posterioridad a la segunda guerra mundial, el capital foráneo de origen estadounidense en el exterior, experimentó un aumento considerable, representando, para 1968, el 63% del total de la inversión privada en el exterior. En 1950 la inversión extranjera directa norteamericana se estimaba en 11,500 millones de dólares. En 1968 se incrementó a 64,800 millones de dólares. Por regiones, el capital norteamericano se dirigió principalmente hacia Europa, y por sectores, se concentró en industria manufacturera.

En 1950, el 14 % de la inversión de origen norteamericano se localizaba en Europa; para 1968 esta inversión ascendía a 30%. En cambio, en América Latina el porcentaje del total de la inversión privada estadounidense disminuyó del 39% en 1950, a 20% en 1968.

Ahora bien, Raymond Vernon advirtió a principios de la década de los años setentas, sobre la concentración y centralización de capital de las multinacionales, cuando daba el siguiente ejemplo: "Las ventas anuales de la General Motors, que ascienden a 25,000 millones de dólares, superan el producto nacional de unos 130 países. Y más adelante, el mismo autor, al referirse a las 500 empresas norteamericanas seleccionadas por la revista "Fortune", afirmaba: "resultó que la mayor

parte de las subsidiarias manufactureras en el extranjero del grupo de 500 de "Fortune" está bajo el control de un número relativamente pequeño de empresas. Por ejemplo, durante 1967 hubo en la lista de "Fortune" 180 empresas con subsidiarias manufactureras en 6 o más países, y este grupo representaba por sí solo más de 2 mil de los 2 500 países subsidiarios de la lista en cuestión; en consecuencia, estas 180 empresas parecían merecer en principio el título de "empresa multinacional". Otras 7 empresas de la lista de "Fortune" habían controlado alguna vez subsidiarias manufactureras en 6 o más países, y por lo tanto se agregaron a las anteriores para hacer un total de 187. Estas 187 empresas resultaron incluir no solamente las manufactureras mejor conocidas con grandes intereses en el extranjero, sino también prácticamente materias primas con la totalidad de los productores de materias primas con tales intereses controlados por Estados Unidos. Al examinar la lista de 187 encontramos que los criterios de selección parecían haber identificado adecuadamente las empresas manufactureras y extractivas que generalmente se consideran como multinacionales".

Sin embargo, el liderazgo de las empresas multinacionales norteamericanas en el mundo, ha estado siendo desplazado por las de origen europeo y japonés a partir de la segunda mitad de los años ochenta, como consecuencia de la elevada competitividad de los aparatos productivos de estas dos últimas áreas del mundo y el relativo envejecimiento del de los Estados Unidos, entre otros factores que como lo hace notar Lester Thurow en "**La guerra del siglo XXI**": "Estados Unidos ya no marcha a la vanguardia de todo. En algunas áreas, por ejemplo, los automóviles, marchan detrás y en otras, como protagonista". Y agrega: "donde las firmas norteamericanas solían aventajar holgadamente a sus competidores ahora se encuentran cada vez más en desventaja. En 1970, 64 de las 100 corporaciones industriales más grandes del mundo, estaban en los Estados Unidos, 26 en Europa y sólo 8 en Japón. Hacia 1988, sólo 42 de las 100 empresas más grandes se hallaban en Estados Unidos 33 en Europa y 15 en Japón. En la industria química, las tres firmas

más importantes están todas en Alemania. Cada una es por lo menos una tercera parte más grande que DUPONT, la compañía química más importante de Estados Unidos. En la manufactura externa se observan las mismas tendencias. En 1970, 19 de los 50 bancos más importantes del mundo eran norteamericanos, 16 europeos y 11 japoneses. Hacia 1988, sólo 5 eran norteamericanos, 17 eran europeos y 24 japoneses. En 1990 no había bancos norteamericanos en la nómina de los 20 más importantes. En el sector de servicios, 9 de las 10 empresas más importantes, ahora son japonesas".

Robert Gilpin, también hace una observación en el mismo sentido: "Aunque los norteamericanos continuaban dominando el campo, las multinacionales europeas y japonesas se expandieron rápidamente en los años setenta y en especial, en los años ochenta, equilibrando así el previo predominio de Estados Unidos. Estos nuevos participantes produjeron un cuadro complejo y mezclado de inversiones entrecruzadas por parte de las empresas multinacionales, en las respectivas economías de origen (Ohmae, 1985)".

Las empresas multinacionales que tienen su origen en el mundo moderno a partir del colonialismo de los siglos XVII y XVIII, han pasado, según Robert Gilpin por "tres olas": la primera protagonizada por las compañías holandesas e inglesas que se dedicaron al saqueo de los recursos naturales y a esclavistas de explotación a grandes grupos humanos. Durante la segunda ola que se originó con la aparición del imperialismo a finales del siglo XIX, continuó la explotación en diversas regiones del mundo; sin embargo, las inversiones extranjeras dejaron en los países periféricos una importante infraestructura, sobre todo en vías de ferrocarril, como en el caso de nuestro país, en la época porfirista. La tercera ola que la ubica el autor antes mencionado en los años sesentas, tiene como rasgo fundamental la política de sustitución de importaciones, por parte de los países poco desarrollados, aunque hay que hacer la aclaración que, en el caso de Latinoamérica, esa política empezó años atrás, como en México se implementó en los años cuarenta con motivo de la segunda guerra mundial. Esta sustitución de importaciones estimu-

ló a las empresas multinacionales a invertir en la creación de empresas subsidiarias dentro de las fronteras de los países poco desarrollados, sin abandonar la práctica de la explotación.

Esa experiencia de saqueo que han sufrido los países de escaso desarrollo y de difícil control de las multinacionales, porque éstas han utilizado formas muy variadas para eludir las responsabilidades de todo tipo, desde las legislaciones de protección ecológica, hasta las de carácter impositivo o de cumplimiento con las disposiciones de protección de los derechos de los trabajadores, se ha expresado en algunas medidas que han pretendido establecer controles a ese tipo de industrias, y no sólo en los países periféricos, sino en los altamente desarrollados donde tienen su sede, porque cada vez en menor medida, coinciden los intereses de un país o de una nación con los de sus empresas, a tal grado que, por ejemplo, para aumentar la rentabilidad de sus inversiones, prefieren hacerlas fuera de las fronteras de los países de origen, provocando desinversión en éstos e impactando en sus balanzas comerciales al importar, cada vez más insumos para la producción nacional, lo que también repercute en los niveles de empleo, amén de otros aspectos de control como la manipulación de los precios, de la transferencia tecnológica, etc.

Por ello, han existido diversos ensayos de control sobre las multinacionales, tal como lo dice Francisco Orrego Vicuña, a los cuales clasifica de la siguiente manera: "1) acción unilateral, ya sea por parte del país receptor o por parte del país de la sede; 2) acción bilateral por parte de dos países receptores o por el país receptor y el país de la sede; y 3) acción multilateral, sobre bases universales o cuasi universales que incluyan tanto al país receptor como al de la sede, o sobre bases regionales por grupos de países".

Agrega dicho autor que: "La primera dificultad con que se encuentra todo tipo de control es de que el marco jurídico aplicable a las empresas multinacionales no ha sido hasta ahora suficientemente definido, ni al nivel del derecho internacional".

Sintetizando lo que dice Orrego Vicuña, sobre los diversos ensayos de control sobre las multina-

cionales, puede afirmarse: respecto a la primera, que el país receptor puede aceptar o no el ingreso de dichas empresas, aunque cualquiera de las dos medidas es de difícil manejo. El aceptarlas, para un país en desarrollo, significa un riesgo de perder cierta capacidad de autonomía; el no aceptarlas, representa perder una oportunidad de obtener inversiones y tecnología para su desarrollo.

La aceptación de las multinacionales en un país desarrollado, va acompañada de sistemas de control por parte del país receptor y la eficiencia de tal control depende: uno, del desarrollo de la "capacidad de negociación que es el que le permitirá adoptar las decisiones sin desventajas; y dos, el perfeccionamiento de la legislación sobre inversiones extranjeras. Además de medidas adicionales como: crear empresas competitivas en el propio país receptor; dar apoyo al sector privado nacional, entre otras".

En lo que respecta a las medidas de control por parte del país sede, éstos y, en especial los Estados Unidos, han tratado de aplicar extraterritorialmente su legislación antitrust, aunque el mismo autor reconoce que, prácticamente, un fracaso por el conflicto que se enfrenta con otros países, quienes legítimamente se niegan a aplicar las normas norteamericanas en su país, pues esto es violatorio de la soberanía. "Más todavía —dice Orrego Vicuña— diversos países han dictado legislaciones prohibiendo dar cumplimiento a medidas antitrust extranjeras".

Siguiendo al mismo autor, también debe mencionarse que hay otros tipos de controles extraterritoriales entre los que **están: la legislación tributaria, la legislación sobre las colocaciones de acciones y los controles en materia de balanza de pagos.** Todos ellos instrumentados por los países de gran desarrollo, con el objeto de defender su economía ante los intereses específicos de las multinacionales que en el afán de concentrar y centralizar capital, anteponen sus intereses a los de la nación donde tienen su origen.

En lo que corresponde a las experiencias de control regional, debe destacarse el de las comunidades europeas que se han caracterizado por: la regulación de la competencia a través de la política



*Majestuosa presencia de aves marinas en la costa de Quintana Roo*

antitrust, y el fortalecimiento de las empresas europeas. Aunque estas medidas han sido, esencialmente, el control de las actividades que se realizan internamente.

Por otro lado el grupo andino tiene, en palabras, de Orrego Vicuña, "una compleja red de decisiones que se fundamentan en dos ideas básicas: la primera es la de fortalecer la capacidad competitiva de la empresa local, tanto nacional como subregional; la segunda es que para alcanzar ese objetivo deben establecerse ciertas restricciones al capital extranjero". Lo anterior de acuerdo con mi opinión, tiene las siguientes limitaciones: primeramente; el fortalecimiento de las empresas nacionales o subregionales, se enfrentan a la capacidad tecnológica, de capitales multinacionales, por medio de la competencia. Ahora bien, las restricciones al capital extranjero han significado entre otros hechos, que el capital extranjero busque otras áreas donde establecerse garanticen todas las ventajas posibles, como en el

caso de la época de despegue económico de los cuatro tigres del pacífico.

Estos esfuerzos por el control de las multinacionales se han visto fortalecidos por otras iniciativas de carácter internacional. Sin embargo todas las formas de control, no han sido lo suficientemente efectivas para conseguir su objetivo, pues las empresas trasnacionales siempre han tenido múltiples salidas y, como afirma el doctor Héctor Cuadra, no son suficientemente asibles.

Finalmente, para terminar esta parte quiero destacar la propuesta de Orrego Vicuña, orientada al control de las empresas que aquí estamos estudiando, dice textualmente: "nuestra propia proposición en este plan es la de buscar un sistema de tributación internacional, aplicable a las utilidades obtenidas por las empresas multinacionales u otras entidades en el proceso de producción y comercialización internacional, como una especie de impuesto al valor agregado internacional —la versión internacional de la TVA—. El rendimiento de ese impuesto se distribuiría entre los países, quizás en proporción inversamente proporcional a su producto nacional, o bien, contribuiría al financiamiento de proyectos de desarrollo administrados por las agencias internacionales".

## 2. Las nuevas multinacionales.

El hecho de que las multinacionales hallan seguido siendo empresas sin poder ser controladas ni por los gobiernos de origen, ni por los países receptores del capital extranjero, ni por ningún organismo o institución internacional, supranacional o regional, y, que por el contrario, la inversión internacional se oriente a ser negociada entre las empresas individuales, los gobiernos de origen y los gobiernos anfitriones, hacen expresar a Robert Gilpin que existe un nuevo multinacionalismo que se observa como un problema muy complejo y que tiene como fondo una intensa competencia entre los países desarrollados y subdesarrollados por la captación de capital y tecnología. "Es significativo —dice Gilpin— que Estados Unidos no sólo haya seguido siendo el mayor país de origen, sino que también se haya convertido en el mayor país anfitrión. Este nuevo

multinacionalismo tiene, entre otros rasgos, los siguientes: 1) un aumento espectacular del comercio intraempresario. Se estima que este tipo de comercio llega al 60% de las importaciones norteamericanas. 2) La concentración de la inversión en pocos países en los cuales el capital encuentra mano de obra especializada barata o amplios mercados internos.

Alrededor de estos rasgos, se dan una serie de hechos que Gilpin destaca de la siguiente manera: "el paso de las subsidiarias en el exterior totalmente propias, a las sociedades occidentales y otras formas de alianza interempresaria, se ha acelerado a raíz de un conjunto de factores políticos, económicos y tecnológicos: 1) Para tener acceso a un mercado, a menudo se necesita un socio local; 2) el rápido avance y el costo de la tecnología requieren que sean empresas aún más grandes las que compartan el riesgo; 3) se requiere de un enorme volumen de capital para operar globalmente y en los mercados más grandes; 4) para las firmas norteamericanas, ha incidido la pérdida de liderazgo tecnológico en muchos campos y 5) para las firmas japonesas, la necesidad del prevenirse del proteccionismo. Así, por ejemplo, se sabe que General Motors tiene aproximadamente 30 alianzas con otras empresas (The New Times, 6 de agosto 1986, p. D2). "El esquema tradicional que conocimos de una empresa multinacional sumamente poderosa, normalmente de origen norteamericano o de algunos otros pocos países, dominando libremente economías de países dependientes, ha sido superado. Ahora existe una nueva realidad caracterizada por una gran variedad de acuerdos: "intercambio de licencias de tecnología entre empresas de diferente nacionalidad"; la multinacionalidad de la producción, es decir, la participación de diferentes aparatos productivos nacionales para la producción de una mercancía en especial y la propiedad compartida de capitales, etc.

El nuevo multinacionalismo, sin llamarlo así también es destacado por Roberth B. Reich, Ministro de Trabajo de Bill Clinton, en su libro: "El Trabajo de las Naciones (hacia el capitalismo del siglo XXI)". El enfoque de este autor se basa en diversos

rasgos que hoy tiene la gran empresa transnacional, y que son rasgos que hoy tiene la gran empresa transnacional, y que revelan una transformación profunda tanto de la economía mundial como de la organización multinacional y de los patrones de producción y de consumo de las propias empresas.

En efecto, uno de los ejes sobre los que hoy se mueve la empresa multinacional es la transformación en patrones de producción, pues tal parece que hay un rápido abandono de la producción en serie, que fue uno de los motores del éxito de la gran empresa en el pasado y ahora se privilegia la producción basada en el alto valor. Es decir, hay un cambio cualitativo en la estructura productiva porque, mientras anteriormente la preocupación central estaba en la cantidad del producto, en el presente dicha preocupación reside en el valor de los bienes producidos.

En torno a esto dice Roberth B. Reich: "En los Estados Unidos como en otras regiones gravitantes dentro de la economía mundial la mayor estabilidad y el más rápido desarrollo de las empresas siderúrgicas ya no dependen de las enormes plantas integradas por más de 5,000 operarios que producen barras de acero en gran escala, sino del acero destinado a determinados usos: aceros resistentes a la corrosión (galvanizados o electrolgalvanizados) producidos por ciertos automóviles, camiones y artefactos para el hogar; acero pulverizado que puede ser compactado y fraguado para la fabricación de componentes extralivianos, utilizados en cigüeñales y otros elementos de alta resistencia para motores de combustión. Una transformación similar se observa en la industria de los plásticos, donde las altas ganancias ya no provienen de los grandes lotes de polímeros básicos, como el poliestireno, sino de polímeros especiales creados mediante combinaciones únicas de moléculas que pueden resistir variados niveles de presión y de temperatura y ser adaptados a complejas estructuras (como las de los teléfonos celulares o las computadoras). En la industria química, las mayores ganancias también provienen de las especialidades ideadas y producidas para determinados fines industriales".

Ahora bien, el cambio de la cantidad por la calidad o especialidad de los bienes producidos ha traído, entre otras consecuencias, una reestructuración en la organización de las empresas, tal como lo confirma el autor citado anteriormente: "Las empresas que producen alto valor no necesitan manejar muchos recursos, contar con las tropas disciplinadas de trabajadores de producción, ni imponer rutinas predecibles. Por eso, no tienen necesidad de estar organizadas como las pirámides tradicionales que caracterizaban a la producción estandarizada, con los directores ejecutivos de rigor al frente de una escala cada vez más amplia de gerentes, que estaban a cargo de un grupo aún mayor de operarios de fábrica, quienes debían seguir estrictamente los procedimientos operativos preestablecidos". Y gráficamente concluye: "En lugar de una pirámide, entonces, la estructura de una empresa de alto valor se parece más a una telaraña".

Ello mismo se refleja en una progresiva descentralización de la gran empresa multinacional, tanto por el lado de la propiedad como del control. Esto es así, porque el éxito depende de la solución a necesidades particulares; por lo tanto, la rigidez anterior de la organización de la empresa ya no funciona del todo. Los ejecutivos coordinan una gama muy amplia de intereses que van, desde quienes suministran el capital, hasta a los individuos que por su talento se convierten en innovadores de procesos, de características o en aportadores de nuevos bienes, quienes no pueden estar sometidos a una rutina determinada, pues eso los negaría en la función que juegan en la nueva situación de las empresas.

Las necesidades de la moderna producción también implica que las empresas se conviertan en contratistas de una diversidad muy enorme de bienes y servicios que coyuntural o temporalmente requieren en base a las características muy específicas de la demanda que se les plantea. Por ejemplo, —dice Robert B. Reich— el Director de Compras de Polaroid Corporation invierte cerca de la mitad de los ingresos anuales de la corporación en todo tipo de elementos, desde los servicios de conserjería hasta los componentes de alta tecnolo-

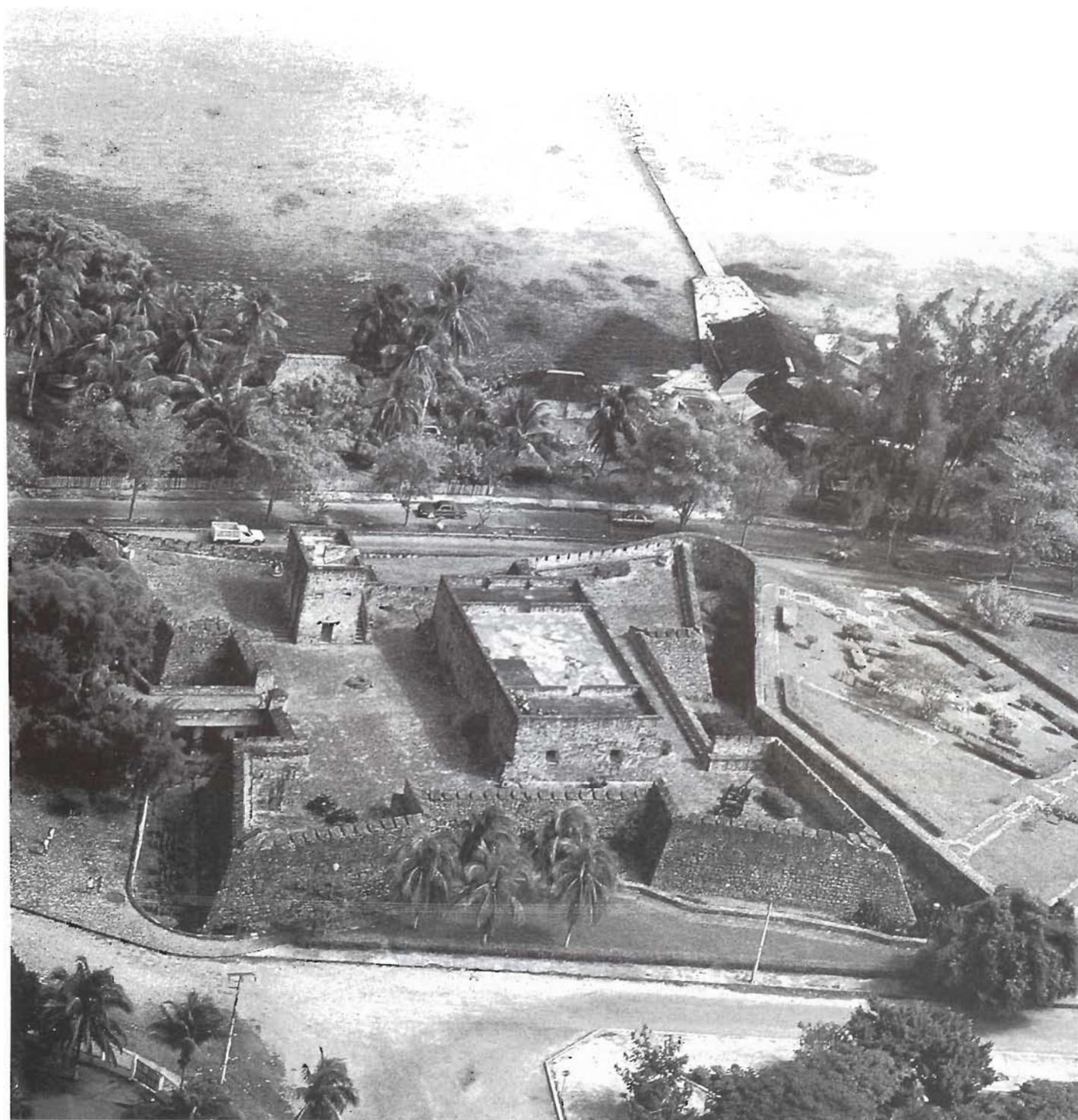
gía, adquiridos de más de 8,000 proveedores, a través de 95,000 contratos.

De aquí se desprende la descentralización, pues la gran empresa transnacional no está integrada como antaño. Es decir, ya no es la productora de prácticamente todas las partes componentes del producto; ahora, simplemente es la que coordina el esfuerzo productivo de muchas empresas que tienen una gran independencia, pues pueden trabajar para una u otra gran multinacional. Esto puede ser en el espacio territorial de un país o puede también tratarse de un proceso de globalización mundial. De tal manera que, por ejemplo, en un caso hipotético una empresa productora de automóviles, bien puede mandar a construir motores a una compañía italiana, los neumáticos, a una compañía brasileña; la carrocería, a una empresa alemana; los accesorios, a una compañía norteamericana; la publicidad a una empresa inglesa, etc. ¿Qué es entonces esta empresa? se preguntaría Robert B. Reich, y contestaría: es una combinación semejante a una telaraña.

Estos son pues procesos integradores a nivel mundial que en la práctica, ya no toman en cuenta la nacionalidad, la soberanía, las fronteras de los países; son procesos productivos de comercialización y de consumo globalizadores que tienen en sí mismos una contradicción: al mismo tiempo que descentralizan y diversifican la producción, la organización, los mandos, la dirección de las empresas; significan también la integración multinacional.

Estamos pues frente a un cambio radical en la operación de las empresas multinacionales y hoy, más que nunca, las posibilidades del control estatal sobre ellas es una simple ilusión, por lo que, tal parece, la multinacionalidad diversificadora y descentralizadora de las empresas será un rasgo esencial de la producción para el próximo siglo.

Por lo tanto, se tendrán que buscar nuevos esquemas para que en el futuro próximo las ganancias de las empresas beneficien a sectores cada vez más amplios de la población mundial, que es la aspiración que está en el fondo de toda la inquietud que provocaron siempre las multinacionales.



*Fuerte de San Felipe*

## Los procesos de regionalización económica en Asia.

MARÍA CRISTINA ROSAS

A raíz de la crisis del sistema multilateral de comercio que se agudizó con motivo del estancamiento de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, celebrada de 1986 a abril de 1994), tuvo lugar una proliferación de procesos de regionalización prácticamente en todas las latitudes del orbe. Iniciativas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el Acuerdo para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), la suscripción del Acta Unica Europea y de los Tratado de Maastricht en Europa Occidental, son sólo una pequeña pero significativa parte de procesos e iniciativas encaminadas a eliminar los obstáculos al comercio mutuo con algunas adiciones, tales como el establecimiento de un arancel externo común (en el caso del MERCOSUR) o la extensión de la integración económica a esferas como la seguridad y la política (en el caso de la Unión Europea)<sup>1</sup>.

Empero conviene enfatizar el hecho de que los procesos de regionalización, aunque similares en los objetivos que persiguen, revisten formas muy particulares que tienen que ver con el perfil histórico, económico, político, social y cultural de los países o territorios que los conforman. Así, por ejemplo, es evidente que el TLCAN es muy distinto a la Unión Europea (UE), toda vez que en Euro-

### María Cristina Rosas

Es Profesora Asociada Adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es colaboradora del diario *Unomásuno* y de la revista *Etcétera*. Recibió el Premio Rosario Castellanos en 1993 otorgado por la Asociación Mundial de Mujeres Periodistas y Escritoras; la Beca Citybank de Periodismo en Economía y Finanzas en 1993; y el Premio Maestro Jesús Silva Herzog en investigación económica otorgado en 1993 y 1995 por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

<sup>1</sup> La propia Organización Internacional de Comercio explica que entre 1990 y 1994, 33 acuerdos de liberalización comercial fueron suscritos entre dos o más países, cifra récord si se considera que desde que el GATT nació en 1947 hasta la fecha de su desaparición (15 de diciembre de 1995), le fueron notificados un centenar de tratados de este tipo (es decir, que tan sólo en un período de 5 años, alrededor de una tercera parte del total de los acuerdos notificados al GATT fueron firmados). Ello da cuenta, naturalmente, del deterioro del multilateralismo. Véase, para una discusión más amplia sobre este tema *Regionalism and the world trading system*, Belgium, World Trade Organization, April 1995, p. 1

pa Occidental todos los países involucrados en el proceso de regionalización son economías capitalistas desarrolladas, cuentan con regímenes democráticos, y en buena medida comparten un pasado imperial que se materializó en la colonización de diversas partes del mundo desde los albores del capitalismo, e inclusive, con anterioridad a esa etapa histórica. En contraste, en el TLCAN hay profundas asimetrías entre sus miembros, puesto que, en primer lugar, participa un país del llamado Tercer Mundo, y dos economías industrializadas, entre las cuales, sin embargo, hay también diferencias abismales por cuanto hace a capacidades económicas, financieras, diplomáticas, militares y de influencia política.

En Asia, las peculiaridades del regionalismo son aun más notables. A diferencia de los procesos de regionalización que tienen lugar en Occidente, donde la institucionalidad (bajo la forma de tratados y acuerdos sancionados por el derecho internacional) es la regla, en buena parte del continente asiático, los regionalismos son procesos más espontáneos y tácitos, en el entendido de que no necesariamente detallan en un documento tipo el Tratado de Maastricht o el de Asunción los compromisos en materia de liberalización comercial, inversiones y otras tantas esferas económicas que involucran a los países y territorios de la región. Ello no significa, desde luego, que en Asia no haya tratados y acuerdos comerciales que favorezcan el regionalismo. Empero, éstos asumen características muy singulares, como se verá a continuación.

### Breve semblanza del regionalismo en Asia

Un primer aspecto que sería pertinente acotar es el carácter occidental del término *regionalización*, en el entendido de que como concepto se ha extendido en su uso a todo el mundo, incluyendo el continente asiático. Los especialistas destacan que este hecho es significativo y recuerdan que otros términos de cuño occidental como *Estado-nación* o *democracia política* también han sido extrapolados a Asia y, en cierta forma, adop-

tados por los habitantes del continente más poblado del planeta.

Así, al igual que en Occidente, el regionalismo en Asia es un movimiento transfronterizo de gobiernos y pueblos que buscan una mayor cooperación, la que lleva, indudablemente, a una mayor uniformidad en estándares, sistemas, patrones de conducta, etcétera al paso del tiempo. "El espectro político y cultural podría ser distinto en Asia y por lo tanto los resultados se manifestarán en modalidades diferentes en términos de los rumbos y la duración, pero esos aspectos son secundarios. El regionalismo asiático hoy tiene motivaciones similares a las de los procesos hermanos de otros continentes, *i. e.*, trascendiendo el cautiverio de los Estados-nacionales para dar una respuesta significativa a los desafíos de la globalización e incorporarse a un nuevo orden mundial probablemente<sup>2</sup>. De manera que, al igual que en el resto del mundo, en Asia, la transnacionalización del capital requiere la existencia de mercados ampliados para poder operar en condiciones óptimas y, por lo mismo, alienta los procesos de cooperación e integración económicas en áreas geográficas claramente identificables.

Ciertamente la región económica más dinámica en Asia es precisamente la que tiene lugar en los países y/o territorios con acceso al Océano Pacífico, si bien en el sur de Asia y en el llamado Oriente Cercano se están llevando a cabo procesos de regionalización muy interesantes, entre los que destacan la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), respectivamente.

Hay un aspecto que sería conveniente enfatizar en el momento en que se analizan los procesos de cooperación e integración económicas en el continente asiático y que lo distinguen sobre manera de los procesos análogos que tienen lugar en los continentes europeo y americano: la existencia de, por lo menos, cuatro grandes potencias en el área (Rusia, la República Popular China, India y Japón). Este hecho es digno de mención, toda vez

<sup>2</sup> Sadli, Mohammad, "Regionalism in Asia", en Soesastro, Hadi (Editor), *Indonesian Perspectives on APEC and Regional Cooperation in Asia Pacific*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies, 1994, p. 186.

que cada una de las potencias referidas busca definir sus esferas de influencia económica, política y estratégica, lo cual se traduce en un momento dado, en fricciones con sus interlocutores. No es necesario insistir en que esas fricciones podrían limitar el espectro de la regionalización en el continente asiático dado que India, al intentar ejercer un liderazgo en el sur de Asia, estaría poco dispuesta a asociarse con la República Popular China o Japón en el entendido de que hacerlo, le restaría márgenes de maniobra en la promoción de sus intereses particulares.

Por lo anterior, se considera pertinente dividir el estudio de los procesos de regionalización en Asia en subregiones, a saber: la del sureste de Asia (que también engloba a la llamada *Cuenca del Pacífico*), la del sur de Asia, y la del Medio Oriente, específicamente la que comprende a los Estados petroleros cercanos a la zona del Golfo Árabe o Pérsico. En cada una de ellas se percibe la presencia de alguna de las grandes potencias del continente citadas -con la excepción de Rusia, que, con su Comunidad de Estados Independientes, CEI, y su intentona de recrear económica, política y estratégicamente hablando a la URSS, naturalmente mantiene una influencia innegable en Asia central y suroccidental.

### El área del Asia - Pacífico

En el área del Asia-Pacífico se observa una confrontación importante entre el capitalismo de tipo anglosajón (sustentado, naturalmente por Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) y el capitalismo japonés u oriental. Si bien en la guerra fría, la confrontación Este-Oeste imposibilitaba distinguir las peculiaridades de los diversos capitalismos, ya que la causa anticomunista ex-

tendía una cortina de humo que hacía aparecer al modelo económico, político y social soviético como *la única vía al socialismo*, en tanto Estados Unidos se erigía en un líder rara vez cuestionado portador de la *vía más exitosa al capitalismo*. Con el desvanecimiento de la confrontación Este-Oeste y del ambiente bipolar, ahora que los países capitalistas ya no tienen como prioridad la causa anti-comunista, tienden a observar con mayor detenimiento las diferencias que los caracterizan en sus modelos de desarrollo, y se han dado cuenta de que el capitalismo que se gesta en Estados Unidos es distinto a los que tienen lugar en Europa Occidental y ambos difieren de los modelos de acumulación que aplican las naciones asiáticas.

Esta distinción entre *las diversas vías al capitalismo* es más notoria en el área del Asia-Pacífico, porque entraña, en el fondo, un choque de tradiciones y valores culturales propios de las sociedades occidentales y del lejano Oriente<sup>3</sup>.

La Universidad Nacional de Australia fue el lugar elegido para llevar a cabo, del 15 al 17 de septiembre de 1980, el *Seminario sobre la Comunidad del Pacífico*. En los años que siguieron, los puntos discutidos en el seminario de referencia sirvieron para crear el perfil de lo que daría en llamarse la *Conferencia de Cooperación para la Cuenca del Pacífico*<sup>4</sup>.

Actualmente, en la posguerra fría, el Pacífico posee el 43 por ciento del producto bruto mundial, y hacia el año 2000 se calcula que la cifra se elevará a un 50 por ciento. El Pacífico disputa indiscutiblemente al Atlántico el centro de la gravitación de la economía mundial, que rápidamente se está concentrando en el continente asiático, iniciando, en opinión de algunos autores, la primera era no occidental del sistema capitalista.

<sup>3</sup> López Villafañe explica que "Japón y Estados Unidos son los dos ejemplos fundamentales de las diferencias centrales entre las corrientes ideológicas del Atlántico y del Pacífico. Japón es un estado basado en el mercantilismo internacional, mientras que Estados Unidos se apoya en el antiguo modelo del liberalismo internacional, con una política de seguridad nacional extensa. Existe una declinación de estos conceptos en el Atlántico, y empieza a surgir un nuevo paradigma creado por las economías del Pacífico basadas en el mercantilismo y en la seguridad limitada." Véase, *La nueva era del capitalismo. Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico. 1945-2000*, México, Siglo XXI, 1994, p. 99.

<sup>4</sup> A la que pertenecen en la actualidad una veintena de países o territorios, a saber: Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia y Estados Unidos junto con sus posesiones del Pacífico sur.

### La Cuenca del Pacífico.

El concepto de Cuenca del Pacífico es políticamente disperso. Estrictamente en términos geográficos, involucra a 47 Estados o territorios (en realidad 43 si se excluye a Hong Kong y Taiwán y a los dominios coloniales de Francia y Gran Bretaña), todos los cuáles tienen acceso a ese océano. Sin embargo, considerando las dimensiones de ese mar tan vasto, resulta difícil imaginar una coordinación entre sus partes para conducir o liderar la economía capitalista internacional desde esas latitudes. Hasta ahora, el liderazgo de Japón en su zona de influencia natural -esto es, el sureste asiático- se ha manifestado esencialmente en el terreno económico, y no se define a partir de instituciones con compromisos y obligaciones tan claramente establecidos como los imperantes en la Unión Europea o en el propio TLCAN. En ello es

tre un grupo determinado de países. Esta primera delimitación se torna necesaria, toda vez que la diversidad económica, política, cultural, social y militar de los territorios que tienen acceso al Pacífico complejiza el análisis de las regiones que se vislumbran. De hecho los especialistas acotan que el proceso de regionalización en la Cuenca del Pacífico se efectúa en dos niveles, a saber: a) el estructural o real; y b) el superestructural o formal.

Por cuanto toca al primero, Estados Unidos y Japón han contribuido a desencadenar una dinámica económica sin parangón apoyada en la movilidad de capitales financieros e inversiones, hecho que incorpora a un gran número de países y territorios, generando un interés común entre las partes. A partir de los años sesentas, en parte por la virulenta guerra de Vietnam, la "amenaza soviética" y el expansionismo de China, los Estados y

Cuadro 1  
El comercio del sureste asiático con Japón en 1988

País	Porcentaje que representa el comercio exterior de Japón	Lugar de Japón entre los socios comerciales
Indonesia	35	1
República de Corea	25	2
Tailandia	22	1
Taiwán	21	2
Malasia	20	1

Fuente: Citado por UN, *Op. cit.*, p. 73.

posible que tenga que ver la suscripción de tratados desiguales que a Japón le fueron impuestos por las potencias occidentales en el transcurso del siglo pasado, situación que explicaría la desconfianza a la institucionalización de los vínculos económicos del país asiático con otros países.

Con todo, para fines estrictamente operativos, algunos autores consideran que los procesos de cooperación e integración económicas en la Cuenca del Pacífico tendrían que ser analizados a partir de las afinidades a nivel regional que existan en-

territorios asiáticos comenzaron a recibir grandes y crecientes flujos de inversión extranjera, especialmente de Japón y Estados Unidos, interesados, ambos, en la disponibilidad de los recursos naturales y de la abundante mano de obra barata en la zona. En los setentas, sin embargo, con el despunte de los excedentes financieros de Japón -logrados, en buena medida, a partir del ahorro interno- más su necesidad de disponer de recursos materiales y humanos allende sus fronteras, el gobierno de Tokyo y los inversionistas nipones

Cuadro 2

Asistencia oficial al desarrollo otorgada por Japón en 1987

País receptor	Lugar de Japón entre los países otorgantes
Indonesia	1
República de Corea	1
Tailandia	1
Taiwán	-
Malasia	1

Fuente: Citado por UN, *Op. cit.*, p. 80.

orientaron su presencia creciente a esferas como la minería, las industrias de la transformación con elevados insumos de trabajo y materias primas y a últimas fechas, en las industrias modernas. Los países incluidos en esta dimensión estructural son, además de la dupla Japón-Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, y los llamados países de industrialización reciente —que en algunos casos no son entidades soberanas y estatales sino partes de Estados— como Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán.

En contraste, la dimensión institucional de la Cuenca del Pacífico encuentra en Japón "al principal promotor de la sistematización de las relaciones transpacíficas bajo esquemas de cooperación económica sustentados en el conocimiento mutuo y en la interdependencia, como fórmula de seguridad colectiva, bajo el supuesto de que cualquier elemento perturbador que amenace a uno de los miembros de la región atenta contra los intereses globales de la misma".

Con todo, y como se ha sugerido con anterioridad, la dispersión que caracteriza, especialmente en términos geográficos a la Cuenca del Pacífico, obliga a una delimitación, la cual es posible, considerando los parámetros sugeridos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en un análisis realizado en 1987 denominado *One World or Several*. En él, la OCDE considera a once países o territorios como partes

integrantes de la Cuenca del Pacífico, a saber: Japón, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, la República Popular China, Singapur, Tailandia, Brunei, Indonesia, Malasia y Filipinas -siendo, estos seis últimos, socios de la ANSEA-, la cual será analizada en el siguiente apartado. Por ahora baste mencionar que los once países o territorios citados se ubican en un espacio geográfico equivalente a 13,132 kilómetros cuadrados y que cuenta con mil quinientos millones de habitantes, esto es, una cuarta parte de la población del planeta.

El ajuste estructural de Japón y los nic's asiáticos que han venido realizando de cara a la apreciación de sus divisas frente al dólar estadounidense y el deterioro de sus conflictos comerciales con Estados Unidos, se ha traducido, entre otras cosas, en la demanda a que se produzcan importaciones de grandes cantidades de manufacturas por parte de los japoneses. La apreciación del yen y los enormes superávits han acelerado una apreciación mayor de la divisa japonesa y han llevado a que en otras partes del mundo se exija al gobierno de Tokyo que abra su mercado. Estas exigencias han motivado a las empresas japonesas a ubicar sus plantas en otras partes de la región, hecho que ha incrementado las inversiones extranjeras directas en Asia, propiciando una intensa cooperación en el ámbito de la transferencia de tecnología. Además Japón, que en

**Cuadro 3**  
Comercio de mercancías entre EEUU y Japón

	Exportaciones de EEUU	Importaciones de EEUU	Balanza de pagos
1960	1 452	1 149	303
1965	2 084	2 414	-330
1970	4 610	5 875	-1 265
1975	9 421	12 336	-2 915
1980	20 790	32 973	-12 183
1985	22 631	68 783	-46 152
1986	26 822	81 911	-55 030
1987	28 249	84 575	-56 326
1988	37 725	89 519	-51 794
1989	44 494	93 553	-49 059
1990	48 580	89 684	-41 105
1991	48 147	91 583	-43 436
1992	47 764	97 181	-49 601
1993	47 950	107 268	-56 318

Fuente: Bureau of the Census. *Far Eastern Economic Review*, October 13, 1994, p. 20.

razón de su cultura cuenta con una población austera comparada con los niveles de consumo en que incurren los ciudadanos de países occidentales, ha venido realizando esfuerzos muy significativos encaminados a mejorar la calidad de vida y el bienestar social de su población. Entre las reformas figuran la disminución de la jornada laboral, el incremento en la inversión para la vivienda, la expansión cualitativa y cuantitativa en el consumo y el aumento de la infraestructura física y social. En menor escala, Taiwán y Corea del Sur están imitando las reformas japonesas. Este hecho ha permitido corroborar la hipótesis de algunos estudiosos sobre la teoría del desarrollo en el sentido de que el incremento de la actividad económica vía las exportaciones obliga a una elevación de los niveles de bienestar social.

En el ámbito de la Cuenca, sin embargo, China se ha involucrado activamente en su dinámica comercial. Entre 1970 y 1987 las exportaciones chinas al área del Pacífico crecieron 20 veces y sus importaciones 50 veces. Se considera que detrás del impresionante desempeño de la economía china se encuentra el sector privado, que aunque fue atacado tras los sucesos de Tiananmen, se fortaleció a partir de 1991. Se calcula que hoy en día la aportación del sector estatal al producto nacional bruto es solamente de un tercio, en tanto que el sector no estatal es responsable de las restantes dos terceras partes. Entre 1978 y 1992 la participación de las empresas estatales en la generación del producto nacional cayó del 56 al 40 por ciento; la participación de las empresas colectivas se elevó del 42 al 50 por ciento, y la de

Cuadro 3

Los diez principales receptores de asistencia para el desarrollo otorgada por el gobierno japonés en 1992

País	Cantidad (en millones de dólares)	Porcentaje
Indonesia	1 357	16.0
China	1 051	12.4
Filipinas	1 031	12.2
India	425	5.0
Tailandia	414	4.9
Viet Nam	281	3.3
Pakistán	173	2.0
Bangladesh	163	1.9
Malasia	157	1.9
Perú	155	1.8

Fuente: Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA Summary, 1993.

los negocios privados y *joint ventures* también creció del 2 al 10 por ciento<sup>5</sup>. Con todo, los esfuerzos realizados por los *nic's* asiáticos y Japón para reducir sus superávits comerciales, junto con la política de puertas abiertas de China, han fortalecido la expansión del comercio intrarregional y presagian la integración económica en la región<sup>6</sup>.

### La Asociación de Naciones del Sureste Asiático

La Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) es uno de los casos más representativos de transición del viejo al nuevo regionalismo. Concebido como un mecanismo de cooperación regional frente a la virulenta guerra de Vietnam, los gobiernos de Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas, acordaron, por consejo de Estados Unidos, reunirse en Bangkok en 1967, para crear un mecanismo de consulta esencialmente defensivo, aunque dotado de objetivos eco-

nómicos, todo ello con la finalidad de contener el comunismo en esa parte del mundo<sup>7</sup>. El sultanato monárquico de Brunei, que obtuvo su independencia de la Gran Bretaña el 1º de diciembre de 1984, se integró, de inmediato, como miembro de pleno derecho a la ANSEA.

Cuando culminó la guerra de Viet Nam en 1975, los ministros de asuntos exteriores de los países miembros de la ANSEA efectuaron una reunión en Kuala Lumpur en la que fueron esbozados nuevos lineamientos para la Asociación, en un intento por dotarla de vida propia con iniciativas como la neutralidad de la región en el contexto de la guerra fría y la solución pacífica de las controversias. La ANSEA, a partir de entonces consideraría que es a través del comercio que puede garantizarse la paz, o bien, que las relaciones comerciales entre los Estados posibilitarán la solución de los conflictos. Su respetable crecimiento econó-

<sup>5</sup> Zhang, Jialin, "Guiding China's Market Economy", en *Current History*, *Op. cit.*, p. 277.

<sup>6</sup> Park, Yung Chul, *Op. cit.*, p. 81.

<sup>7</sup> Tamames, Ramón, *Op. cit.*, p. 329.

mico, que oscila entre el 6 y el 7 por ciento anual, a través de la exportación de manufacturas, le imprime gran dinamismo económico, comercial, financiero y de inversión a esa parte del mundo.

En los noventas, sin embargo, la ANSEA se encuentra en un complejo proceso de readaptación a las circunstancias de la posguerra fría, debiendo ampliar sus actividades a esferas como los temas de seguridad regional y panasiática, la aceptación de nuevos socios, y la aceleración de los vínculos empresariales y comerciales entre sus miembros. Las preocupaciones en el terreno de la seguridad regional condujeron a que, con motivo de la conferencia anual de los ministros de asuntos exteriores de los países de la ANSEA celebrada en Bangkok del 22 al 28 de julio de 1994, fuera necesario efectuar una sesión especial en el marco del recién creado *Foro Regional de la ANSEA* en el que intervinieron Japón, Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Corea del sur, China, Rusia, Vietnam, Laos y Papúa Nueva Guinea. Esta reunión, que tuvo una duración de 3 horas y que adoleció de una orden del día, resulta, de todas maneras, significativa, ya que los socios *anseáticos* tradicionalmente manifestaban con gran discreción sus preocupaciones en el terreno de la seguridad regional, en tanto que ahora son ampliamente publicitadas<sup>8</sup>.

El aspecto de la admisión de nuevos miembros, también resulta revelador. Vietnam, país que motivó el nacimiento de la ANSEA por razones defensivas y de seguridad, se perfila, en la actualidad, como miembro de pleno derecho en la Asociación, al igual que Laos, Campuchea y Myanmar. Actualmente, los tres países de la península de Indochina cuentan con el estatus de observadores en el organismo de referencia. Se habla, asimismo, de la conveniencia de incluir a Australia y Nueva Zelanda en un intento por afianzar el comercio en el área.

En otro orden de ideas, la ANSEA tiene el propósito de consolidar el *Area de Libre Comercio de la ANSEA*, programa de liberalización económica

que pretende reducir los aranceles intrarregionales a un máximo de 5 por ciento en 15 años<sup>9</sup>.

Existen, sin embargo, algunos obstáculos para que la ANSEA consolide su posición como un organismo económico de solidez en los procesos de cooperación e integración económicas regionales. La diversidad étnica, cultural y religiosa es un primer impedimento. La ANSEA alberga a seis socios muy distintos y con pocos aspectos en común más que la voluntad política para salir adelante con los objetivos de la Asociación. Por ejemplo, baste mencionar que Singapur, Brunei y Tailandia son Estados mayoritariamente budistas; mientras que en Indonesia predominan los musulmanes; en Malasia el budismo y el islamismo; y en Filipinas el catolicismo. Existen importantes minorías nacionales que manifiestan tendencias separatistas, por ejemplo en el Timor Oriental, hecho que ha desencadenado algunos problemas entre Indonesia y Filipinas, los dos socios más poblados y poseedores de las economías más importantes en la ANSEA. También destacan los distintos regímenes políticos que van desde el sultanato monárquico de Brunei, similar al de Malasia, hasta el presidencialismo en Filipinas e Indonesia, pasando por el gobierno republicano de Singapur y la monarquía de Tailandia.

La importancia de la ANSEA estriba, sin embargo, en que sus países es posible que integren la próxima generación de *nic's*. Singapur, que es uno de ellos, podría marcar la pauta. Recientemente, el semanario *The Economist* acotaba que por lo menos Malasia y Tailandia, que se han mantenido en la lista de los cinco países con mayores tasas de crecimiento del mundo, bien podrían despuntar al selecto club, siempre que resuelvan satisfactoriamente sus deficiencias educativas<sup>10</sup>.

### El Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico.

Es posible que ante la dispersión geográfica y de intereses que caracteriza a la Cuenca del Pací-

<sup>8</sup> Véase "ASEAN. Growing Pains", en *Far Eastern Economic Review*, July 28, 1994, p. 22.

<sup>9</sup> "ASEAN. Growing Pains", *Op. cit.*, p. 23.

<sup>10</sup> "Who's Nicst?", en *The Economist* August 13th-19th 1994, pp. 31-32.

fico, se haya hecho necesaria la suscripción de un nuevo acuerdo entre una menor cantidad de países y/o territorios del Pacífico. Así, durante la tercera semana de noviembre de 1993, se llevó a cabo la reunión que institucionalizaría el *Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico* (APEC por sus siglas en inglés, *Asia-Pacific Economic Cooperation*) en la ciudad estadounidense de Seattle. Llama la atención que el APEC intenta ser muy específica en torno al discutible estatus de algunos de sus socios, prefiriendo la referencia a "economías" en vez de "países."

El APEC se remonta al año de 1989, cuando los ministros de comercio de las "economías participantes" se reunieron por primera vez a fin de apoyar la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT y discutir el futuro del libre comercio y aspectos económicos de común interés. Entre los miembros<sup>11</sup> del APEC figuran Canadá, Estados Unidos, México, Japón, China, Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Australia, Chile y Papúa Nueva Guinea. Las "economías" participantes en el APEC representan a más de 2 mil millones de personas que son responsables de la mitad de la producción económica del mundo y del 40 por ciento de su comercio total<sup>12</sup>.

Es difícil, por ahora, valorar la importancia real del APEC en la gama de acontecimientos que ubican al Pacífico como un centro de gravitación de la economía global que opaca al Atlántico. Con todo, la dispersión geográfica que caracteriza al APEC le impide erigirse en un prototipo del nuevo regionalismo.

### La Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional.

Uno de los casos más ilustrativos en el continente asiático por cuanto hace al nuevo regionalismo, es la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC). Esta institución, plantea, en esencia, la resolución de los conflic-

tos de la región (particularmente entre Pakistán e India) a partir de la cooperación y de la posible integración económica.

Aunque todavía existe un gran desacuerdo para definir los rasgos regionales que podrían cohesionar a los países del sur de Asia, se ha llegado a la conclusión de que existe una herencia colonial común para Bangladesh, Bhután, India, las Islas Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, esto es, el legado británico de dominación<sup>13</sup>.

Pero más allá de lo que el Imperio Británico haya podido aportar a los actuales Estados del sur de Asia, existen, por lo menos, cinco razones que han favorecido la búsqueda de mecanismos de cooperación e integración regionales en esa parte del mundo, a saber:

1. La preponderancia económica, política y militar en la región de India. Esta puede ser medida, entre otros criterios, por su involucramiento en el nacimiento de Bangladesh -que hasta antes de esa fecha constituía el Pakistán oriental, y que formaba parte de Pakistán- en 1971 y su desempeño militar en Sri Lanka y las Islas Maldivas, hechos que podrían sumarse al ensayo nuclear realizado por el gobierno de Indira Gandhi en 1974 -el cual, se dijo-, fue con fines pacíficos. También en 1971 India otorgó la independencia a Bhután, si bien las políticas exterior y de defensa del pequeño país himalayo son decididas, de facto, en Nueva Delhi.

Se calcula, asimismo, que India posee el 78 por ciento del área, el 73 por ciento de la población, y el 77 por ciento del producto nacional bruto del sur de Asia.

2. El conflicto indo-pakistaní. Se considera que con la suscripción del *Acuerdo de Simla* al término de la Guerra Indo-Pakistaní que culminó con la independencia de Bangladesh, el gobierno de Islamabad reconoció tácitamente la supremacía regional de India. El Acuerdo de Simla establece mecanismos de cooperación y consulta en las relaciones bilaterales, si bien es sabido que las fric-

<sup>11</sup> A la fecha pertenecen al APEC Australia, Brunei, Canadá, República Popular China, República de Corea, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Taiwán y Tailandia.

<sup>12</sup> "Operation APEC", en *Maclean's*, November 29, 1993, p. 31.

<sup>13</sup> Es un hecho, sin embargo, que los países del área de referencia carecen de un sentido histórico de identidad común o cultural.

ciones se mantienen y que todavía subsisten diferendos territoriales por cuanto toca a la zona fronteriza de Kashemira.

3. El hecho de que todos los Estados de la región tienen frontera marítima o territorial con India, y que, en distintas proporciones, la relación fronteriza entre ellos ha sido y es conflictiva.

4. La notable importancia geoestratégica de la región ha propiciado el intervencionismo de las grandes potencias en distintos momentos y presagia una continuación de ese involucramiento aun en la posguerra fría.

5. Todos los países de la región enfrentan problemas similares de pobreza, crecimiento incontrolable de la población, analfabetismo, epidemias, enfermedades endémicas, hambrunas, desastres naturales y otras tantas dificultades vinculadas con el subdesarrollo. Destacan, también, los problemas étnicos, los fanatismos religiosos, los separatismos y los movimientos de reivindicación nacional y, desde luego, el terrorismo<sup>14</sup>.

Por cuanto toca a la evolución de las condiciones que derivaron en la creación de la SAARC, es posible considerar como antecedente la iniciativa esbozada por el entonces presidente de Bangladesh, Zia-ur-Rahman en 1979 de instituir una organización regional que abarcara los países del Sur de Asia. Un año después, el gobierno de Bangladesh hizo circular un documento entre los siete Estados del sur de Asia en el que se detallaba la idea de la cooperación regional, de manera que se formalizaría la Cooperación Regional del Sur de Asia (SARC) en 1983. En reuniones subsecuentes en que intervinieron los ministros de asuntos exteriores de los países del sur de Asia, se localizaron áreas y objetivos de interés mutuo, para lo cual, en diciembre de 1985, en la reunión celebrada en Dhacca, se resolvió crear la Asocia-

ción del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC)<sup>15</sup>.

La Declaración de Dhacca es el documento que ilustra los objetivos de la SAARC, entre otros:

1. Promover soluciones regionales a los problemas comunes "en un espíritu de amistad, confianza y entendimiento mutuo."

2. Crear un orden basado en el respeto mutuo, la equidad y los beneficios compartidos.

3. Realizar encuentros periódicos para promover la confianza y la cooperación entre sus miembros.

4. Acelerar el desarrollo socio-económico en todos los países miembros a través de la utilización óptima de sus recursos<sup>16</sup>.

5. Implantar el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y reinstalar el diálogo Norte-Sur.

6. Destacar la validez de los objetivos del Movimiento de los No-alineados.

7. Utilizar la cooperación regional para responder a los problemas de pobreza, subdesarrollo, crecimiento demográfico, bajos niveles de producción y el legado de la explotación prevaeciente en la región del Sur de Asia en que los Estados fueron orientados por valores surgidos de la herencia colonial, así como por las propias tradiciones culturales e históricas de esa parte del mundo.

Diversos analistas coinciden en afirmar que la SAARC ha tomado nuevos bríos tras la culminación de la guerra fría, si bien destacan la hegemonía que ejerce India en el proceso de toma de decisiones<sup>17</sup>. El Sur de Asia, sin embargo, cobra importancia en el contexto del auge del Pacífico, y, en este caso, de uno de sus brazos, esto es, el Océano Indico.

<sup>14</sup> Dixit, Aabha et al "Regional integration as a Means of Conflict Resolution: The case of SAARC", en Lindgren, Göran y Peter Wallensteen (eds.), *Third World Dimensions in Conflict Resolution. Report from the 1989 Advanced International Programme Conflict Resolution*, Uppsala, Departament of Peace and Conflict Research/Uppsala University, 1989, pp. 215-217.

<sup>15</sup> Dixit, Aabha, et. al. *Op. cit.*, p. 218.

<sup>16</sup> Aquí se estableció que la paz y la seguridad constituían requisitos esenciales para el cumplimiento de éste objetivo.

<sup>17</sup> Véase "ASEAN. Growing Pains", *Op. cit.*, p. 23. Así como en la ANSEA existe el temor de que Indonesia, como hegemonía, imponga al resto de los socios sus decisiones, la SAARC presenta ese problema con la actitud de liderazgo asumida por el gobierno de Nueva Delhi.



Fachada del Palacio Legislativo de Quintana Roo

## El Consejo de Cooperación del Golfo

En una de las regiones más estratégicas del mundo y, por lo mismo, potencialmente conflictivas, el surgimiento del Consejo de Cooperación del Golfo no deja de llamar la atención. Así, el 4 de febrero de 1981, los ministros de asuntos exteriores de los Emiratos Arabes Unidos, Bahrein, Saudi Arabia, Omán, Qatar y Kuwait emitieron un comunicado conjunto en el que expresaban la intención de crear el Consejo de Cooperación para los Estados Arabes del Golfo (CCG), instituyendo, para ese fin, un secretariado general, y sosteniendo reuniones periódicas y encuentros ministeriales para lograr los objetivos fijados por los Estados miembros. El primer encuentro del CCG se llevó a cabo en Abu Dhabi el 25 de mayo de 1985, y desde entonces se efectúan reuniones cada año<sup>18</sup>. Diversos autores insisten en considerar al CCG como un foro creado con el propósito de revertir el fundamentalismo islámico iraní.

El CCG persigue los siguientes objetivos:

- 1) Efectuar la coordinación, la integración y la interconexión entre los Estados miembros en todos los campos a fin de lograr la unión entre ellos;
  - 2) Profundizar y fortalecer las relaciones, vínculos y esferas de cooperación que actualmente subsisten entre los países en diversas esferas;
  - 3) Formular disposiciones similares en diversos campos, entre ellos:
    - a) el de asuntos económicos y financieros;
    - b) el de comercio, aduanas y comunicaciones;
    - c) el de educación y cultura;
    - d) el de asuntos sociales y el de salud;
    - e) el de información y turismo;
    - f) el de asuntos legislativos y administrativos.
- 1) Para estimular el progreso científico y tecnológico en los terrenos de la industria, la minería, al agricultura, el agua, los recursos animales; para establecer la investigación científica; para fortalecer las *joint-ventures* y fortalecer la coope-

<sup>18</sup> Véase *Decrees which have been issued and measures which have been adopted in implementing the Unified Economic Agreement*, Riyadh, Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, 1988 2nd, 199 pp.

ración en el sector privado, para el bienestar de la población<sup>19</sup>.

Todos los miembros del CCG se ubican en la península arábiga y según los datos de población a partir del censo de 1993, la población total de sus seis países miembros es de 23 millones 767 mil 388 personas. Cabría destacar que todos los integrantes del Consejo son países árabes que han logrado desarrollar lazos de cooperación muy estrechos con las naciones Occidentales, especialmente con grandes potencias como Estados Unidos (esto fue particularmente visible, por ejemplo, en la *Crisis del Golfo Pérsico*, donde el CCG se comportó como una coalición anti-iraquí). Ello debido a que Saudi Arabia es el principal abastecedor de petróleo de Estados Unidos, en tanto Kuwait es un país asentado en un manto petrolero. Sin embargo, aun cuando el CCG podría parecer una asociación manipulable por Occidente por las razones referidas, es posible que los países del Golfo Pérsico (descontando a Irak, desde luego), conscientes de su débil poder de negociación frente a las potencias que adquieren petróleo, hayan visto en el CCG un foro para dar paso a una estrategia conjunta y definir las opciones disponibles en materia económica<sup>20</sup>.

### Consideraciones finales

La diversidad del continente asiático permea los procesos de regionalización que se gestan en diversas zonas geográficas del continente. Empero, el denominador común a todos ellos es el bajo nivel de institucionalidad que prevalece en los compromisos encaminados a la liberalización de obstáculos al comercio, o, en un momento dado, al libre flujo de los factores de la producción. En Asia, las realidades económicas superan al *derecho de la integración*, y Japón en el oriente y suroriente de la zona, India en el sur de Asia y Saudi Arabia en la zona del Golfo, ejercen un liderazgo amparados en sus ventajas estratégicas

naturales, más que en sofisticados tratados donde se detallen pormenorizados, los rubros que serán liberalizados.

Se observa, asimismo, una confrontación de intereses entre las naciones occidentales, para las que la integración regional en Asia ciertamente es motivo de preocupación (piénsese, por ejemplo, a partir del concepto japonés de Cuenca del Pacífico, lo que significaría para Occidente una alianza Tokio-Beijing) y las orientales. A final de cuentas, la palabra *regionalización* es un concepto occidental, que aunque extendido a todo el mundo por obra y gracia de la transnacionalización y la globalización, en realidad asume rasgos muy característicos en el continente asiático.

Al respecto, la confluencia de los intereses de cuatro grandes potencias en la región (Rusia, la República Popular China, India y Japón) dificulta los acuerdos encaminados a lograr la cooperación y/o la integración regionales, ya que además, los modelos de desarrollo que sustentan estas naciones son muy diversos, siendo Japón un país capitalista altamente industrializado, en tanto la República Popular China desarrolla, al decir de algunos, un *socialismo de mercado*, a la vez que India es un país en desarrollo y Rusia una *economía en transición*.

Finalmente, se considera importante acotar que el regionalismo en Asia ha sido poco estudiado en México, pese al hecho de que, como se explicaba en líneas anteriores, el país pertenece a iniciativas como el APEC y el CCEP. Este descuido es lamentable dada la fortaleza y dinamismo económico de Asia en las relaciones económicas internacionales de finales de siglo y milenio, sobre todo si, como se esbozó en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, dado a conocer por la Administración Zedillo, se pretende que México diversifique su dependencia y se inserte en los centros comerciales y financieros más importantes del orbe.

<sup>19</sup> Véase *The First Five Years of the GCC. An experiment in unification (1981-1986)*, Riyadh, Cooperation Council of the Arab States of the Gulf, 1987, 106 pp.

<sup>20</sup> Al respecto, el CCG ha avanzado en la concreción de un acuerdo para la unión económica. Véase *The Unified Economic Agreement*, Riyadh, Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, 1982, 8 pp.

# La seguridad nacional de México y las relaciones con los Estados Unidos

ADOLFO DEL CASTILLO MARTÍNEZ

## Introducción

**D**iversos autores han tratado ya de dar una definición del concepto que nos ocupa, lo que no debería preocuparnos tanto ya que lo importante sería entender su significado.

Un periodista muy conocido<sup>1</sup> escribió: "el de seguridad nacional es un concepto nebuloso para la mayor parte de la gente y de los propios políticos y casi siempre asociado con las acciones encubiertas de las policías y el ejército; lo cual explica en buena medida, el por qué de tantos desastros en la materia".

La tendencia que se tiene hacia las definiciones y hacia la codificación de las relaciones es dominante y parece ser que no ha terminado.

En el camino de estudio para obtener el conocimiento, dado que la ciencia política es diferente de la ciencia natural y, por lo tanto, la epistemología lo es también; utilizando el principio de exclusión podríamos empezar por describir que **no** es la seguridad nacional.

La seguridad nacional no tiene que ver con corporaciones policiacas, ya sean constitucionales o no; tampoco tiene que ver con el espionaje, legalizado o no; ni con la persecución de grupos extremistas de derecha, de izquierda o de cualquier otra índole, subversivos o no.

No tiene relación con la tropa del ejército; no tiene que ver con la policía política, ni con la montada, ni con la de crucero, o la motorizada, ni con la secreta, ni de cualquier otro tipo.

No tiene relación con actividades de supuesta "inteligencia", que es un término que se ha viciado y del que se ha abusado al igual que el que nos ocupa.

### *Adolfo del Castillo Martínez*

*Cursó la licenciatura en Relaciones Internacionales y la Maestría en Administración Pública en la UNAM. Expositor en Washington por el Senado de la República sobre el Tratado de Libre Comercio. De 1972 a 1992 fue profesor del IPN. en 1993 y 1994, fue Subdirector de Organización de Notimex. Actualmente presta sus servicios como asesor en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.*

1. Ramos Esquivel, Alejandro "Seguridad Nacional en Entredicho" *El Financiero*, 14 de septiembre de 1994.

No es un concepto económico, ni administrativo; no es de ingeniería, ni tampoco comercial.

El de seguridad nacional es un concepto eminentemente político.

### Historia y conceptualización

Lo primero que debemos señalar, es que el concepto que nos ocupa, es relativamente moderno.

Cabría preguntarse por ejemplo, si ¿existía seguridad nacional en los tiempos del príncipe, de Maquiavelo?, o sí ¿la había en los tiempos del cardenal Richelieu, cuando fue primer ministro de Francia en 1624, en tiempos de Luis XIII?; ¿o en los de Robespierre y Fouché en la revolución francesa?; ¿o en los de Cavour y José Garibaldi en la reunificación italiana de 1870?

Tal vez **no** en la concepción que se tiene ahora, pero **sí** tuvieron que valerse de medios para sostenerse en el poder; en el que se ejerce a través del Estado y éste ha tenido tantas transformaciones como las ha tenido la historia.

Y tenemos que entrar aquí a la teoría del Estado. Lo que podemos hacer para ubicar la seguridad nacional, es hacer referencia a este y a los medios que tiene para garantizar su supervivencia.

Las primeras menciones sobre el término que éste servidor tiene noticia, datan de septiembre de 1919, cuando la comisión de asuntos exteriores del Senado de Estados Unidos integró un grupo especial para investigar el problema mexicano. La causa fue que la moderada política carrancista con relación a la propiedad norteamericana se señalaba como una amenaza a la prosperidad e incluso para la seguridad nacional de ese país.

Aún yéndonos más atrás, el concepto tiene que ver con las relaciones de producción y el modelo de acumulación vigente en ese país y se retrotrae hasta la conocida doctrina Monroe, formulada el 2 de diciembre de 1823 por el presidente del mismo nombre que desde entonces marca los principios del comportamiento de ese país.

La visión global de la hegemonía norteamericana tuvo múltiples muestras durante el siglo pasado de las cuales México llevó algunas en carne propia en 1847.

Terminando el siglo XIX, los Estados Unidos se habían consolidado como una potencia económica y comercial; basada en un fuerte crecimiento industrial. En la primera Guerra Mundial, las transformaciones se dieron básicamente en las fronteras políticas y el surgimiento de nuevos sistemas económicos.

El período de entreguerras fue escenario del primer tropiezo de 1929, con la crisis general del sistema. Al estallar la segunda Guerra Mundial, se modificó la correlación de fuerzas y al finalizar, con la creación de los instrumentos de control financiero, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la substitución de la libra esterlina por el dólar como moneda patrón, Estados Unidos desplazó definitivamente a la Gran Bretaña como centro general del sistema. Este reinició una de sus etapas más expansivas, cuyas características más notorias fueron una generalizada estabilidad, un entrelazamiento de la dinámica comercial con la financiera.\*

Crecimiento que se basó en la producción industrial y en la plena coordinación de los sectores de la economía y los circuitos respectivos, a diferencia del período de entreguerras.

Los Estados Unidos surgieron como potencia triunfadora casi sin sufrir daños, a diferencia de Europa y Japón, que terminaron destruidos, conformándose así el bloque capitalista. De otra parte se conformó el bloque socialista, encabezado por la ex-URSS; pero nos detendremos en el primero, por ser en el que nosotros nos encontramos.

En el paso a la guerra fría, en ese país empezó a desviarse el concepto, con tan mala suerte, que se ligó a la persecución de grupos de todo tipo: desde pseudocomunistas, homosexuales, antiinmigrantes, anticastristas, etc. A la manera de como se había combatido a los traficantes de alcohol por MacCarthy, en los tiempos de la ley seca.

Más recientemente —y ésto ya lo tuvieron que hacer académicos especialistas—, el tema se ligó al Estado y con las necesidades del modelo de acumulación y sus aparatos de reproducción; lo que es coincidente con la consolidación del aparato industrial-militar y de sus necesidades, de lo que hablaba Eisenhower.

Ese aparato pasaría a ser después la incontrolable causa del déficit de la economía norteamericana.

Los asuntos que afecten ese modelo de acumulación, serán entonces para los Estados Unidos, los que afecten su seguridad nacional.

Para ese país, en palabras de Fernández de Ponce<sup>2</sup>, son "los círculos y estamentos del poder establecido. Círculos y estamentos que son estratégicos porque tienen que ver con la reproducción cabal de las condiciones objetivas favorables para conservar, afianzar, adelantar y propagar los intereses económicos, políticos y culturales, entendidos en un sentido global y específico.

"O sea, -continúa- la suma de componentes a partir de la sociedad y las instituciones que la cohesionan sobre la base económica, entre las que se incluye al Estado, la estructura jurídica, los centros educativos, los partidos políticos, etc. y las concepciones políticas, el derecho y las corrientes de pensamiento social, moral, filosófico y religioso; así como el propio espacio geográfico mediante la institución del Estado. Ese es el meollo cortical del concepto de seguridad nacional en Estados Unidos".

## La Seguridad nacional en México

El caso de México también ha tenido peripecias, por decir lo menos.

Al despuntar el siglo, durante la Revolución, se tenía poca o nula idea del término. Más bien eran claros los conceptos de soberanía y no de intervención en los asuntos internos del país, como lo demostró Carranza al rechazar la intervención de la Comisión A B C, la intervención de Veracruz y la expedición punitiva contra Francisco Villa.

Los presidentes Obregón y Calles, con los acuerdos de Bucareli y los tratos con el embajador Morrow, respectivamente, demostraron conocimiento de la negociación política. Así como el presidente Cárdenas con la expropiación petrolera.

La primera oficina que es creada con el nombre específico de "seguridad", fue en el sexenio de Miguel Alemán, y tuvo como primer director al Sr. Fernando Casas Alemán, que era primo del propio presidente.

Pero también corrió con mala suerte, porque igualmente se hizo con policías y se dedicó a perseguir pseudocomunistas, miembros del PAN y otros.

Fueron a la par creados otros cuerpos de policías, que han sufrido una proliferación que no viene al caso detallar, puesto que no son parte del tema, pero que la ciudadanía no acepta del todo.

En los sexenios transcurridos no ha habido cambio en el tenor del funcionamiento de dichos cuerpos, sino solamente en los medios utilizados para allegarse información, haciéndose más sofisticados; es decir, las tareas de seguridad siguen confundiendo con las de policía.

De allí saltaríamos hasta 1968, en que fue creado el servicio de inteligencia militar, también con connotación policiaca, que no se ha podido subsanar.

En el sexenio de López Portillo, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la implementación de la reforma administrativa, se crearon las llamadas cabezas de sector que agrupaban secretarías con actividad análoga; es decir, es agropecuario, de energéticos, de comunicaciones, de comercio, etc.

En el sexenio de de la Madrid, dicho nombre se cambió por el de gabinete agropecuario, de energéticos, de comunicaciones, de comercio, etc., nombre que prevalece hasta la fecha. Allí se contemplaba un gabinete de seguridad nacional.

Este era encabezado por la Secretaría de Gobernación. Conformado también por las de Defensa, Marina, las Procuradurías, General de la República, la del Distrito Federal y las de los Estados.

En 1985 fue creada la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (DISEN). En los inicios de la administración anterior, (diciembre de 1988), fue creada la llamada "Oficina" de Coordinación de la Presidencia y en febrero de 1989, el DISEN se transformó en Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN).

En junio de 1992, la Oficina de Coordinación se quedó únicamente como "oficina" y en abril de 1994 fue creada una coordinación, pero ya de seguridad pública.

En el mismo sexenio anterior, las actividades de seguridad nacional le fueron retiradas a la Secre-

2. Fernández Ponte, Fausto "Seguridad Nacional" El Financiero, 2 de mayo de 1994.

taría de Gobernación y adjudicadas a la llamada "oficina" de la Presidencia. (Aunque como dato, podemos señalar que en el plan de desarrollo de esa administración, se apunta que desde el punto de vista militar, el equilibrio social, económico y político, está garantizado por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Existen otros documentos de política donde se habla implícitamente de seguridad nacional, como el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, que apunta que, "dependiendo de la situación, ésta adquiere connotaciones específicas y se adecúa o readecúa sobre la marcha".

Asimismo, diversos funcionarios, como Javier Barros Valero, durante un tiempo subsecretario de Relaciones Exteriores, estableció la diferencia entre la seguridad nacional de México y la de Estados Unidos; "el de Estados Unidos implica conceptos de control militar hemisférico y global y el de México no, puesto que nuestro país no ejerce el aspecto bélico sino, cuando mucho, en el caso de vigilancia de fronteras y costas.

Para autores como Castillo Tapia, "Algunos criterios fundamentales de la teoría del Estado, como consenso, legitimidad, legalidad, institucionalidad, soberanía, autonomía, identidad e intereses nacionales, son los ejes sobre los cuales debe girar el debate entorno a la seguridad nacional.

Y—continúa—"el Estado mexicano enfrenta un trípode de retos simultáneos que están vinculados entre sí en una relación dialéctica.

"En México no existe un concepto definido de seguridad nacional, pero la conformación de su agenda, estaría orientada a reforzar el sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía, que simultáneamente contemple las circunstancias derivadas de la realidad imperante dentro y fuera de México."

Señala que "Se debe consolidar un cuerpo legal y administrativo que evite distorsiones entre la concepción teórica, política y operativa de las instancias del gobierno encargadas de aplicar las estrategias sobre el tema." Y que se debe conferir a las

tareas analíticas, un sentido de prevención más puntual sobre aquellas circunstancias internas o externas que puedan alterar su sentido básico.

Y concluye: "la dinámica de los procesos sociales, económicos y políticos internos y externos, multiplican las ventanas de vulnerabilidad del país, a las que esa agenda más precisa de rubros propios de la misión preventiva de la seguridad nacional debe hacer frente de manera permanente".<sup>3</sup>

Ya en la presente administración, en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, el presidente Zedillo hizo mención a la importancia que tiene para el país, "el cuidado de la seguridad nacional", junto a otros rubros igualmente importantes.

Ultimamente, el secretario de Gobernación anunció la creación de una coordinación nacional de seguridad pública, (ya no nacional) que asemeja mucho en su estructura y funcionamiento al anterior cuando recibía el nombre de gabinete; pero que en sus objetivos, está más orientada a actividades policíacas de reducción de delitos e índices de delincuencia, que a actividades de la seguridad nacional.

Así llegamos a la actualidad y nos encontramos con el problema que planteamos al principio. ¿Qué es la seguridad nacional de México? Por analogía a lo dicho anteriormente, diremos que está ligada y relacionada al Estado y su supervivencia.

### Asuntos coyunturales y permanentes de seguridad nacional de México

Existen, a juicio de este servidor, asuntos temporales y otros permanentes de seguridad nacional.

Por ejemplo, un caso temporal lo constituyó el problema de la deuda pública externa en 1982. ¿Podría pensarse que Jesús Silva Herzog, a la sazón secretario de Hacienda, pensaba en policías o agentes cuando estaba negociando en el edificio de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el 20 de agosto de 1982 con los funcionarios del tesoro norteamericano y los banqueros privados? Y estaba manejando un asunto grave de seguridad

3. Castillo Tapia, Fernando "Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales AMEI, (mesa seguridad nacional)" Universidad Autónoma de Querétaro, septiembre de 1995.

nacional; ¿Por qué? Porque el poder de decisión del Estado salió de nuestras fronteras y se instaló sobre la mesa de los acreedores.

Silva Herzog lo relata,<sup>4</sup> de la siguiente manera: "Esa mañana había unas 180 personas representantes de los bancos del mundo, a quienes comunicamos que México no podría darle ya servicio regular a su deuda y que se declaraba en virtual moratoria de pago técnico por 90 días.

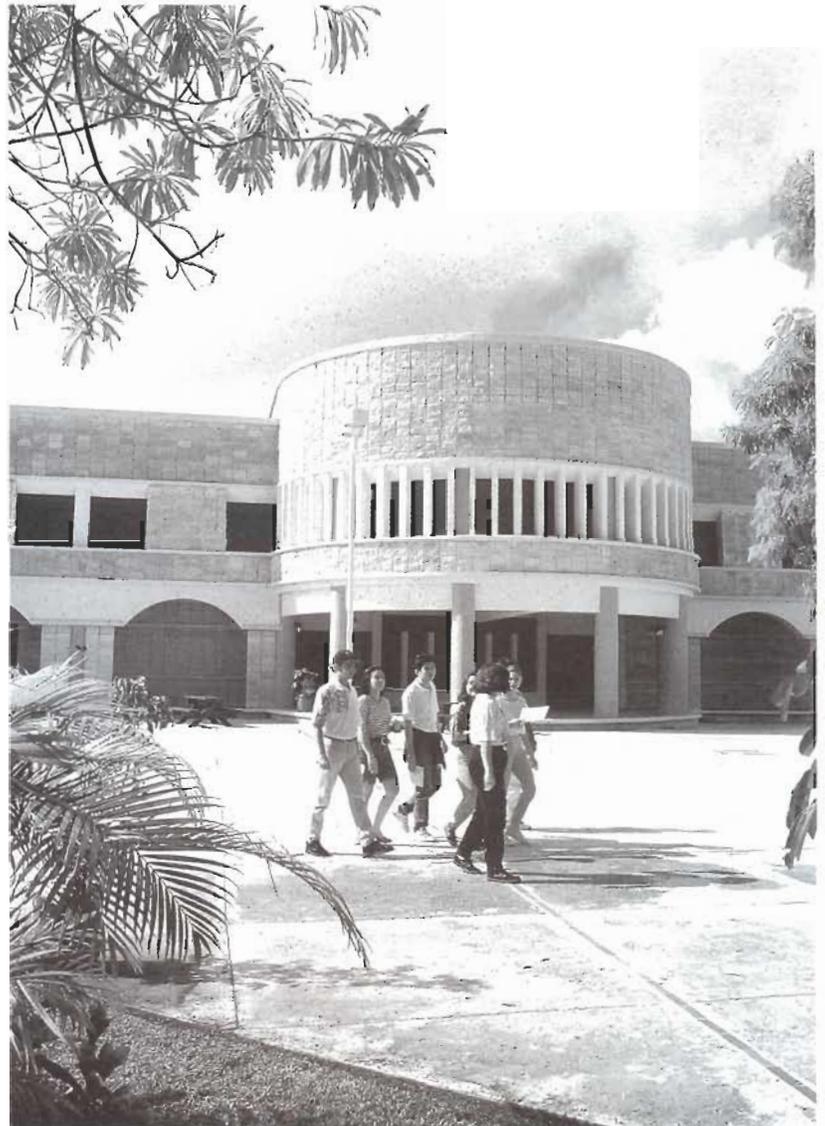
"Un momento difícil ocurrió anteriormente cuando negociaba con el gobierno estadounidense el día 12 una serie de mecanismos de apoyo para salir de la crisis; negociamos durante 3 días; el sábado, por ejemplo, a las 4 de la madrugada y, al día siguiente domingo, cuando estábamos en la etapa final de la negociación, tuve que rechazar la oferta que el gobierno estadounidense nos hacía".

"Consulté con el presidente de la República quien me ordenó que regresara de inmediato a México; fueron momentos y horas en las cuales sentí emociones profundas. Al día siguiente, la historia del mundo probablemente cambiaría, puesto que México iba a declarar una moratoria global sobre todos sus pagos al exterior."

"Cuando estaba a punto de subir al avión en el que regresaría, el Secretario del Tesoro norteamericano se puso en contacto conmigo y me hizo saber que habían aceptado la propuesta mexicana original de aplazamiento, lo que nos permitía reanudar las conversaciones". Lo demás, es de sobra conocido.

Pasemos a un caso permanente de seguridad nacional. Este lo podría constituir la propiedad de la nación sobre los recursos hidrocarburos, es decir el petróleo.

Como es sabido, ésta se reivindicó en 1938 a través de la nacionalización de los recursos que usufructuaban las compañías extranjeras desde tiempo atrás.

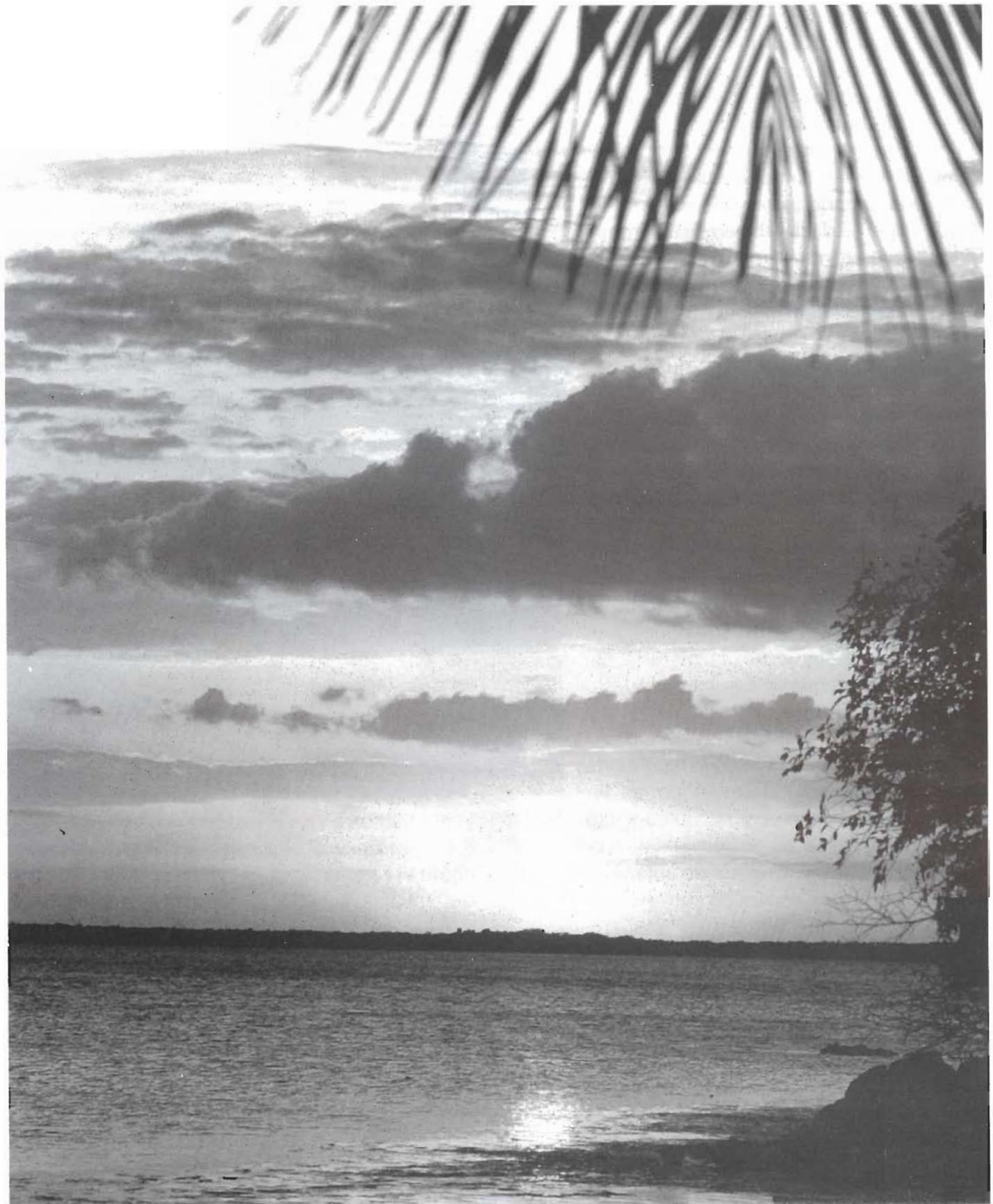


La Universidad de Quintana Roo

La expropiación ha sufrido diversos embates, como el caso de los contratos-riesgo y otros que duran hasta la fecha.

Podría preguntarse uno, ¿qué hay entre las compañías petroleras y la propiedad de la nación? la respuesta más correcta es: tres siglos de coloniaje, una Independencia, una guerra con los Estados Unidos, una Reforma, una intervención francesa, un porfiriato y una Revolución mexicana; es decir, toda la historia.

4. Silva Herzog, Jesús "La Crisis de la Deuda" Artículo aparecido en Weekly Review el 10 de junio de 1987, reproducido por Excelsior el 8 de julio de 1987.



*La espléndida tarde chetumaleña sobre la bahía de la ciudad*

## Breves Consideraciones sobre la Ley Helms-Burton

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO

El pasado 12 de marzo, el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, firmó la Ley para la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, más bien conocida como Ley Helms-Burton, en virtud de que ambos congresistas fueron sus principales promotores, como respuesta al derribamiento de dos aviones civiles de matrícula de este país por parte de la fuerza cubana por haber violado el espacio aéreo de la isla antillana.

Cabe recordar, que, en 1992, ya se había emitido una ley mas o menos con el mismo contenido, denominada Ley Torricelli, misma que fue fuertemente impugnada por los países que constituyen la comunidad internacional de Estados, e, incluso, fue declarada como contraria a los principios del Derecho Internacional, en diversos foros regionales y mundiales. Además, algunos países emitieron leyes «antídoto» o «espejo» (*blocking act or blocking statute*) a fin de contrarrestar los pretendidos efectos extraterritoriales, concretamente el Reino Unido, Canadá y Bélgica, entre otros.

El propósito principal de la llamada Ley Helms-Burton es el endurecimiento de las sanciones contra el gobierno de Castro, lo que significa fortalecer el embargo de E.U., contra Cuba, castigándola aun más, y sancionando, incluso, a aquellos países que de alguna manera asistan, trafiquen o comercien con Cuba, incluidos, desde luego, los nacionales de dichos países, todo ello con el supuesto fin de establecer un gobierno democrático en la isla.

Los títulos de la Ley Helms-Burton que más han ofendido a los países de la comunidad internacional son el tercero y el cuarto.

Bajo los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton cualquier persona, incluido cualquier ciudadano de los EU o de un país extranjero, que haya trafi-

Víctor Carlos García Moreno

Es profesor de Derecho Internacional Público y Privado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje Internacional, La Haya, Países Bajos, y Panelista del Capítulo XIX (Prácticas desleales del TLC).

cado o trafique con propiedad confiscada por el Gobierno Cubano, el 1º de enero de 1959, será responsable, y, por lo tanto, podría ser demandado ante las cortes estadounidenses, cuando esté implicado un nacional de los EU, que tenga pendiente una reclamación sobre dicha propiedad expropiada. Para los propósitos anteriores, se entiende que la persona despojada de su propiedad no recibió una adecuada compensación y que la persona que compra la propiedad confiscada sabía de la situación en que se encontraba la propiedad.

Se entiende por "traficar" cuando la persona o empresa con pleno conocimiento e intención, venda, transfiera, distribuya, intermedie, administre o que de alguna otra manera disponga de propiedad confiscada, o la compre, arriende, reciba, posea, tenga el control de fusiones, use o que de cualquier manera adquiera o tenga un interés en la propiedad confiscada; se, involucre en una actividad que implique el uso o el beneficio de bienes confiscados o que participe directamente o en los beneficios del tráfico por cualquier persona.

Por lo anterior, personas y empresas extranjeras podrán ser demandadas ante tribunales de EU, impedirles que establezcan o continúen comerciando con empresarios radicados en aquel país y negarles, incluso, visas para ingresar a su territorio, incluidos miembros de sus familias que sean menores de edad. México juzga que todo lo anterior viola el TLC, instrumento en el cual existen disposiciones claras y contundentes sobre el libre comercio, la prohibición de discriminaciones en cuestiones de inversiones y libre ingreso de empresarios a territorio de cualquiera de las Países (EU, Canadá y México).

Se ha estimado que la Ley Helms-Burton viola flagrantemente diversas normas de Derecho Internacional, especialmente por sus pretensiones de extraterritorialidad, es decir, que intenta tener aplicación y vigencia fuera del territorio estadounidense y sobre nacionales de terceros países que no tienen ninguna relación con los EU o con sus ciudadanos. Recordemos que en 1959 muchos de los que actualmente son reclamantes de los bienes confiscados por el Gobierno Cubano no eran, en ese momento, ciudadanos de los EU,

lo que viola el principio jurídico internacional de que para que se le pueda fincar responsabilidad a un país es menester que el afectado sea ciudadano del Estado reclamante **en el momento** en que sucedió el supuesto ilícito internacional.

Por otro lado, también se viola el principio de la igualdad soberana entre los Estados, en virtud de que un país no puede dictar leyes expresamente para ciudadanos y situaciones que están relacionados con terceros países.

Asimismo, se considera que la Ley Helms-Burton atenta contra el orden internacional, ya que existen diversos tratados que establecen la libertad de los países de comerciar con los demás. Entre otros acuerdos, se mencionan el tratado de América del Norte de Libre Comercio (TLC), firmado entre México, Canadá y EU, así como el llamado GATT, que desde 1994, se convirtió en Acuerdo Constitutivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Inclusive, algunos juristas norteamericanos afirman que la Ley Helms-Burton viola la propia Constitución de los EU, estableciendo un precedente jamás visto en la historia de dicho país, entre otras razones, porque el Congreso asumió funciones que jurídicamente le corresponden a los tribunales estadounidenses. Además, importantes sectores de inversionistas, empresarios, políticos, intelectuales y académicos norteamericanos, responsables y serios, han manifestado su vehemente oposición al ordenamiento mencionado.

Se asentaba antes que ha habido una reacción internacional generalizada; son incontables los países que han impugnando dicho ordenamiento, bien individualmente, bien colectivamente: México, Canadá, España, Gran Bretaña, etc., u organizaciones, tales como la OEA, la OCDE, Grupo Río, la Unión Europea, y la misma Organización Mundial de Comercio. Se estima que las reacciones continuarán en otros foros internacionales, tales como la Asamblea General de la ONU, la Corte Internacional de Justicia (a través de una opinión consultiva), el Comité Jurídico Interamericano, etc.

Mencionábamos que algunos países reaccionaron ante la Ley Torricelli, antecedente de la actual Ley Helms-Burton, emitiendo leyes que tuvieron

el propósito de contrarrestar en sus respectivos territorios los pretendidos efectos extraterritoriales del ordenamiento estadounidense.

Actualmente, estos países están preparando nuevas leyes "antídoto" o "espejo" ante la Ley Helms-Burton.

En virtud de que existe una buena cantidad de empresas mexicanas que podrían ser sancionadas, bajo las hipótesis contempladas por la Helms-Burton, el gobierno mexicano ha preparado una estrategia que tiende a combatir dicha ley, tanto en foros internacionales como internamente. En efecto, México ha denunciado la ilegalidad internacional de la Ley Helms-Burton ante la OEA, la OCDE, etc., pero, también, está analizando, la posibilidad de emitir una ley que prohíba la observancia, en territorio mexicano, de leyes extraterritoriales extranjeras que, en violación del Derecho Internacional, atenten contra el principio de libre comercio entre México y otros países; además, vedarle al poder Judicial Federal el reconocimiento y ejecución de laudos, sentencias, y cualquier otro requerimiento judicial extranjeros.

Además, se le ordena a los mexicanos y empresas nacionales que sean afectadas por la Ley Helms-Burton que antes de comparecer ante las cortes norteamericanas, en acatamiento de la ley mencionada, deberán notificar dicha situación a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que el Gobierno Mexicano las asista y coadyuve con ellos en su comparecencia ante tribunales foráneos.

El meollo toral de la propuesta ley antídoto mexicana sería sancionar a aquellas personas y empresas mexicanas que se sometan a la Ley Helms-Burton, imponiéndoles severas multas de carácter pecuniario, a fin de desincentivar el acatamiento de la ley que se comenta por parte de personas físicas o morales mexicanas.

Cabe mencionar que, en 1995, ante la solicitud de los congresistas Helms y Burton, de someter su proyecto al Congreso, el Secretario de Estado, Warren Christopher, le envió, al entonces líder republicano, Newt Gingrich, un extenso memorándum en el cual les exponía las diversas violaciones al Derecho Internacional que implicaba el entonces proyecto de ley. Parece ser que dichos

argumentos ya no son valederos para 1996, en virtud de que los EU se encuentran en plena campaña para elegir Presidente y otros representantes populares.

De lo anterior se colige que la emisión de la Ley Helms-Burton obedece más bien a intereses electorales que a un auténtico sentimiento del pueblo y gobierno de los EU de establecer un régimen democrático en Cuba. Cabe recordar que países de otras latitudes del mundo también han expropiado bienes de personas y empresas norteamericanas, entre otros Rusia, y no han sido objeto de sanciones a través de una ley especial, como la Helms-Burton.



*Puente Internacional sobre el río Hondo, frontera de México con Belice*

Estimamos que el gobierno mexicano debe seguir insistiendo en sus protestas para impugnar la Ley Helms-Burton por ser contraria a los principios positivos del Derecho Internacional, especialmente por su pretendida extraterritorialidad y los obstáculos que intenta establecer al libre comercio que debe imperar entre los diversos países que forman la comunidad Internacional.

Recordemos que el TLC entre México, Canadá y EU establece, en su articulado mecanismos para resolver controversias relacionadas con las materias que son objeto de regulación en el convenio. Por lo tanto, México y Canadá han solicitado al gobierno de EU, formalmente, el establecimiento de un panel trinacional que determine si la Ley Helms-Burton es o no contraria a lo establecido en el TLC.

En efecto, el TLC contiene, en varios de sus capítulos, diversos sistemas para resolver las disputas con respecto a la aplicación e interpretación del convenio, siendo los más importantes los capítulos XIX (en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias) y el XX (que se refiere a disposiciones institucionales procedimientos para solución de controversias en temas de carácter general).

Así, el artículo 2001 establece la constitución de una Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada Parte a nivel de Secretaría de Estado, una de cuyas funciones es, precisamente, la de resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a la interpretación o aplicación del TLC y cuyas resoluciones se toman por consenso, a través del sistema de consultas. Recordemos que una controversia puede ser tramitada de acuerdo a los mecanismos del TLC o sustanciada de acuerdo a los sistemas establecidos en el GATT, ahora OMC. La Comisión podrá, en caso de que no llegue a un consenso a través de las consultas, recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación u otros procedimientos de solución de disputas, formulando meras **recomendaciones**.

Sin embargo, si fracasa el método de las consultas, así como los buenos oficios, la conciliación o la mediación, las Partes integrantes del TLC podrán someter su diferencia a un panel o comisión de árbitros, integrado por personas altamen-

te especializadas con experiencia en derecho, comercio internacional u otras materias que sean objeto de regulación por el TLC, mismas que serán electas en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio; además, deberán ser independientes, no estar vinculadas con cualquiera de las Partes y no recibir instrucciones de las mismas. El panel resolverá la controversia a través de una determinación o resolución final.

En caso de que una de las Partes no acate una decisión del panel, la Parte o Partes afectadas podrán decretar una medida de represalia, es decir, suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la Parte contra la cual se dirigió la reclamación, o dar por terminado el tratado.

Por otro lado, a nivel bilateral, México debe interponer ante el gobierno de los EU varias protestas diplomáticas enérgicas haciéndoles saber que los efectos de la Ley Helms-Burton no son aceptados por el Gobierno Mexicano, en virtud de atentar contra las normas y principios del Derecho Internacional. Es menester recordar que un acto internacional que realiza un país, que dañe a otro u otros y que no sea impugnado o protestado por el o los afectados llegará a convalidarse, ya que se presume la aquiescencia del país dañado. A lo anterior se le denomina, en el Derecho Internacional, la doctrina del *estoppel*. Por lo anterior, México está obligado a interponer las protestas necesarias a fin de que las pretensiones de extraterritorialidad de la Helms-Burton no lleguen a consolidarse, pues sería un precedente extremadamente nefasto y pernicioso para la vigencia e imperio de las normas del Derecho Internacional. (Véanse los siguientes casos: Reclamación de México contra Venezuela y de venezolanos contra México, 1903; Groenlandia Oriental, 1933; Pesquerías, 1951; Empréstitos Noruegos, 1957; Templo de Preah Vibear, 1962; Ensayos Nucleares, 1974; y Actividades militares y Paramilitares en contra de Nicaragua, 1984; entre otros).

## Mensaje de *Quórum* a sus lectores

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, con el propósito de enriquecer el contenido de esta publicación, invita a diputados, senadores, investigadores y a todos los interesados en la vida parlamentaria y en los aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestro país, a colaborar con trabajos de análisis en estos temas.

Para tener un adecuado manejo de los trabajos, se deberán tomar en cuenta los lineamientos siguientes:

1) El envío de un trabajo a *Quórum* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. De igual manera, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en diversas publicaciones que el Instituto considere de interés.

2) Los trabajos deben referirse a la cuestión parlamentaria, política y económica de nuestro país, así como a todo lo relativo a las ciencias sociales; éstas se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) Cada colaboración debe incluir una hoja con la siguiente información: a) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. b) Nombre del autor, cargo académico o profesión y un curriculum vitae breve. c) Fotografía tamaño credencial a color. d) Domicilio, teléfono u otros datos que permitan a *Quórum* comunicarse fácilmente con el autor.

4) Los trabajos han de ajustarse a las siguientes normas:

a) Su extensión será de 10 cuartillas como mínimo y de 15 como máximo.

b) Si el material se elaboró en computadora, enviar el disquete del texto, con dos impresiones en papel. Especificar el nombre del archivo y del procesador de palabras, de preferencia WORD versión 6.0 (Windows).

c) El formato de las cuartillas es a doble espacio y sin cortes de palabras (alrededor de 27 renglones de 64 caracteres).

d) Las referencias bibliográficas se deben disponer en la forma convencionalmente establecida en español. Es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se agrupa, sin numeración, al final del artículo.

5) *Quórum* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales (no de contenido) que considere convenientes. No se devuelven los originales.

6) Los trabajos deberán ser enviados al Instituto de Investigaciones Legislativas:

Av. Congreso de la Unión s/n, Edif. B, P.B., Col. El Parque  
Deleg. Venustiano Carranza, 15969 México, D.F.  
Tel. 628-14-21 , 628-13-00 ext. 3127.

NOTA: La Revista *Quórum* ha sido de distribución gratuita; sin embargo, debido a los altos costos de edición y para garantizar su oportuna publicación, ésta se mantiene de las aportaciones voluntarias de sus lectores. Usted podrá seguir apoyando a este medio de información parlamentaria, enviando su donativo (\$100.00 por un año) en forma de cheque certificado, de caja, giro postal o giro telegráfico en favor del Instituto de Investigaciones Legislativas al domicilio arriba citado.

# ECONOMIA Y LEGISLACION

ECONOMIA  
Y LEGISLACION

GRAN COMISION DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES  
LVI LEGISLATURA

## SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

# Presentación del libro Economía y Legislación Gran Comisión de la Cámara de Diputados. LVI Legislatura Comentario: Humberto Roque Villanueva

La intención de haberlos distraído este día en la mañana, es poderles presentar el esfuerzo que hizo un grupo de economistas que colabora en la Gran Comisión y que pensamos que sería de una gran utilidad acomodar una serie de datos de la información estadística de los últimos cincuenta años, vincularlos en gran parte con los acontecimientos internacionales y con el pensamiento económico contemporáneo, particularmente pero no exclusivamente, de los Premios Nobel de Economía, con el objeto de poder encontrar aquellos puntos de semejanza, aquellas corrientes subterráneas de pensamiento que en un momento determinado explicasen el por qué de las cosas en materia económica en México.

Quiero agradecer de inicio, la colaboración que para este trabajo desarrolló el Lic. Gildardo López Tijerina, quien ocupara la Secretaría de la Escuela Nacional de Economía en la época en que la Maestra Ifigenia era directora, a José Luis Navarro, Coordinador de Asesores de la Presidencia de la Gran Comisión, a Jorge Salazar Sánchez, asesor de la misma y a Eliezer Tijerina, doctor en economía y Premio Nacional de Economía, quien nos ayudó con la formulación de la adenda, sobre el acercamiento a los Premios Nobel de Economía.

Hecho este reconocimiento, pasamos a la exposición de los principales elementos que componen este esfuerzo editorial y que buscamos repetir, que tengan la ordenación de acontecimientos, de ideas, de sucesos, de teorías, que van delineando el perfil de una política económica que

### **Humberto Roque Villanueva**

*Licenciado en Economía por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Perteneció al PRI desde 1960, donde ha desempeñado los cargos de Subsecretario de Organización del CEN; y durante la campaña presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, fue Secretario de Coordinación Regional. Ha sido Diputado Federal, desempeñando el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados, miembro de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la LIV Legislatura. En la administración pública fungió Coordinador General del Fideicomiso de Estudios y Proyectos Agropecuarios del Sector Social, y de Subsecretario de Organización y Administración Pesquera de la Secretaría de Pesca. Actualmente es Diputado Federal a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Presidente de la Gran Comisión de la misma y Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.*



Dip. Humberto Roque Villanueva, comentando el libro *Economía y Legislación*

no necesariamente mantuvo en los pasados cincuenta años, una sola línea de acción.

Decimos nosotros en la introducción, que muchas veces se recurre al artificio de los modelos como una forma de poder justificar o prejuicios ideológicos o ventajas vertidas a posteriori sobre el éxito o relativo éxito de algunas políticas económicas.

De tal suerte que estamos acostumbrados a escuchar términos vinculados a la palabra modelo, desde aquéllos que realmente buscan encontrar una explicación a los fenómenos productivos hasta los que exclusivamente se refieren a vertientes ideológicas de los fenómenos productivos. De tal suerte que nosotros nos pronunciamos por el manejo más que de los modelos, del manejo de las ideas y de las políticas específicas.

Señalamos en la parte introductoria por ejemplo, que así como la famosa expresión de Keynes al final de su libro sobre la Teoría del Empleo, el

Dinero y el Interés, diciendo que: "... finalmente aun aquellos políticos o estadistas que se sientan ajenos de toda influencia, son normalmente esclavos de la pluma de algún economista difunto." Contraponemos a este juicio sobre las ideas, el de otro keynesiano que es Galbraith y que dice que: "finalmente en la vida económica más que las ideas, prevalecen los acontecimientos." Y ejemplifica Galbraith, con una expresión contundente y lapidaria, para él, a pesar de la gran influencia ideológica que tuvo Keynes a raíz de 1936, él estima que la gran depresión norteamericana iniciada en 1929, encuentra su culminación no necesariamente en la aplicación de las fórmulas keynesianas que por otro lado de manera inicial y de hecho anticipada, el propio Hitler en la Alemania de su época, empleó el Programa de Obras Públicas para recuperar la economía alemana y no necesariamente bajo ninguna influencia keynesiana.

Dice Gaibraith pues, que lo que puso punto final a la gran depresión de Estados Unidos y de hecho del mundo, fue lamentablemente el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Ahí encontramos pues claramente establecidas las figuras y criterios que curiosamente provienen del mismo sentido, vamos a decir intelectual, porque evidentemente Galbraith es una persona que respeta muchísimo el pensamiento keynesiano, pero sin embargo al igual que Krugman, establece que finalmente en la economía, independientemente del valor de las ideas, sin embargo, al igual que Krugman establece que finalmente en la economía, independientemente del valor de las ideas es el peso de los acontecimientos y el que acaba determinando el rumbo y la ruta de las cosas.

Yo quisiera, en esta ocasión, antes de hablar de las etapas en que hemos dividido éstos últimos 50 años de la vida económica del país, referirme de manera introductoria a un trabajo del historiador O’Gorman porque nos va a ser de gran utilidad utilizarlo como similar, en virtud de que O’Gorman estudia ese período tan complicado, tan doloroso para los mexicanos de la historia nacional que nace con la independencia o con su consumación y que concluye con la República restaurada gracias a Benito Juárez y a los liberales.

Dice O’Gorman que si nos atenemos exclusivamente a la referencia cronológica de los acontecimientos medidos en función de cuartelazos, de golpes de Estado, de asonadas, de planes, a veces conservadores, a veces liberales, a veces federalistas, a veces centralistas, no le encontraríamos el hilo conductor a la lucha del pueblo mexicano durante esos aparentemente aciagos 50 años. Pero concluye O’Gorman diciendo que lo que estaba en juego para México, habida cuenta que no éramos ni Nueva España ni el México que ahora conocemos, sino evidentemente un país en formación, lo que estuvo subyacente en estas luchas civiles, en estas casi denigrantes actitudes de algunos mexicanos, en esta insensible repetición del personaje de Santa Anna y de tantas cosas que sentimos nosotros no le dan la suficiente categoría al análisis histórico de México, dice O’Gorman que en el fondo lo que estuvo siempre fue la lucha entre dos actitudes: la que respon-

día a la monarquía europea y la que correspondía al espíritu republicano de la Constitución de Apatzingán.

Es ahí, dice O’Gorman, donde se encuentra el verdadero sentido y donde se justifica el por qué el país a pesar de dar tantos tumbos finalmente logró encontrar un cauce y una vocación definida y definitivamente Republicana ya, repito, con la República restaurada de Benito Juárez.

Yo diría, sin exagerar el similar, que si analizamos los 50 años últimos de la economía mexicana pudiera parecer también que solamente destacan los tropiezos, que aun aquellas políticas económicas exitosas, si las quisiéramos analizar bajo el tamiz de un éxito absoluto, no iban a pasar ese control de calidad. Me voy a referir concretamente para iniciar ya el repaso histórico y poder llegar a la etapa de esta legislatura y el por qué de las decisiones en materia legislativa, referir a un elemento de antecedente que es útil para entender la forma en que se ha comportado la economía real en los últimos años.

Dice un economista, Cárdenas, que aún en la etapa más violenta de la Revolución Mexicana, el sector exportador mexicano, basado fundamentalmente en ese momento en petróleo y minerales, no vio reducida su capacidad de producción y, por tanto de exportación. Este dato es relevante porque estamos acostumbrados a pensar que los 10 años que duró más o menos la lucha armada en México con motivo del inicio de la Revolución Mexicana, prácticamente quedó destrozada la planta productiva, inhabilitados los campos y sin ninguna posibilidad de producción amén del millón de mexicanos que pagaron con su cuota de sangre en este movimiento social. Lo cierto es que a pesar de la existencia de estos elementos que efectivamente marcaron en términos de baja producción al país, destaca el dato de que las exportaciones en estos dos renglones no solamente no sufrieron merma, sino que mantuvieron un ritmo ascendente destaca el dato de que las exportaciones en estos dos renglones, no solamente no sufrieron merma, sino que mantuvieron un ritmo ascendente.

Después de la gran depresión norteamericana, que evidentemente afectó a México de manera

notable, por razones obvias, y al inicio como dijera Galbraith de la recuperación de la economía mundial, «gracias» al fenómeno de la Segunda Guerra Mundial, México encuentra la posibilidad práctica de poner en marcha algo que es a la vez idea y acontecimiento, idea de la CEPAL en función de Raúl Trevich y su teoría del crecimiento hacia adentro, con la idea de que México y los países latinoamericanos perdían buena parte de su ingreso potencial por la vía de una relación injusta de intercambio en el mercado internacional. De ahí que fuera útil en nuestro países, escuela cepaliana, que volcáramos los ojos hacia adentro y buscáramos las normas y los criterios de crecimiento basados en el mercado interno, en la sustitución de importaciones y en una menor dependencia de las exportaciones.

¿Qué hizo viable el que pudiera aplicarse en México, a partir del inicio de la Segunda Guerra

Mundial lo que se conoce, y voy a recurrir arbitrariamente al término modelo, la sustitución de importaciones, y luego montado en lo que es la sustitución de importaciones, un esquema financiero que fue conocido como desarrollo estabilizador, vinculado fundamentalmente a la personalidad del Secretario de Hacienda en aquel entonces Ortiz Mena?

La sustitución de importaciones tiene a mi juicio, y así lo señalamos en el libro, esta obra colectiva a la que ya me he referido a sus distintos autores, se basa fundamentalmente en tres cosas: desde luego en el hecho mismo que la Segunda Guerra Mundial distrajo los recursos productivos de Estados Unidos a el esfuerzo bélico, y con ello también desde luego de todos los países industrializados de Europa.

Segundo, a que México había logrado en 1942, gracias a un personaje de la vida hacendaria mexicana, don Eduardo Suárez, por cierto, padre de



*Diputado Juan José Osorio Palacios y Humberto Roque Villanueva (Micrófono)*

nuestro querido amigo el diputado Francisco Suárez Dávila, la extraordinaria reestructuración, tal vez la mejor que se ha hecho en la historia de México, de nuestra deuda externa, esto es, después de muchos años México, gracias a esta renegociación está en posibilidades de volver a utilizar el crédito externo.

Junto con ello, la gran reforma agraria de Lázaro Cárdenas y las obras de infraestructura, sobre todo de carácter hidráulica hecha por los presidentes del noroeste mexicano, logran un crecimiento agrícola estupendo, extraordinario del que prácticamente se hace depender la importación de los bienes de capital que permiten justamente la sustitución de importación, sobre todo en bienes de consumo.

Esto es, aún en las condiciones en que el «modelo» era mirar hacia adentro, era crecer en base al mercado interno, era substituir las importaciones, tengamos dos muletas, por llamarles de algún modo a estos elementos de política económica, uno, la posibilidad de utilizar nuevamente en el país el crédito externo y otra, la posibilidad de estar exportando y con ello la adquisición de bienes de capital gracias a un sector agropecuario extraordinariamente dinámico y cuyo porcentaje de exportación, medido en términos de la importación, era muy favorable.

Decíamos que en este esquema de substituir las importaciones, evidentemente se tuvo que recurrir también a un esquema de carácter financiero. El esquema de carácter financiero, y así lo señalamos en el libro, tiene su punto de arranque en la devaluación de 1954, hecha por Adolfo Ruiz Cortines y su Secretario de Hacienda.

En ese momento, como todas las devaluaciones que le han acontecido al país, hubo obviamente una reacción negativa de la sociedad. Nunca han sido, es obvio decirlo, popular ni las inflaciones ni las devaluaciones y mucho menos el desempleo.

Sin embargo, la decisión tomada, aquí están los elementos, justamente a tiempo, es la única devaluación en la historia de este país, por cierto acordada en la Semana Santa de 1954, de ahí que cada vez que llega la Semana Santa los mexicanos se persignan doblemente, logró un efecto

que no ha logrado ninguna de las otras devaluaciones: el país creció después de la devaluación de la Semana Santa de 1954 al 10%; el Producto Interno Bruto de México logró un despliegue extraordinario que podemos o no vincular en ese momento a la devaluación, pero que es sin duda visto con la frialdad de la serie económica de estadística, es, repito, la devaluación que ha logrado un efecto en términos de crecimiento económico muy elevado.

Ahora bien, ahí nace o ahí se racionaliza lo que se conoce como el esquema del crecimiento o desarrollo estabilizador.

Este, que repito, se asocia mucho a la figura de don Antonio Ortiz Mena, básicamente es un conjunto de políticas económicas que encuentran un acompañamiento muy favorable en términos del uso del crédito interno de una adecuada, cuidadosa utilización del crédito externo, de una posibilidad de encontrar también entre los precios el tipo de cambio, y por lo tanto la inflación mexicana, elementos muy favorables y desde luego, y aquí es lo más importante, un motor de crecimiento en la economía autónoma al esquema financiero.

Nosotros hemos escuchado, a veces lo hemos escuchado hasta, en tribuna por parte de miembros de la oposición, que la política económica mexicana atiende mucho más a las variables de orden financiero que las variables de orden real. Esto es, que estamos más preocupados de tipo de cambio, tasa de interés, circulante que por ejemplo del crecimiento del producto en el sector agropecuario, en el sector industrial, etc.

Por eso señalo, cuando se pone en práctica el desarrollo estabilizador, está operando como motor de la economía, esto es lo que favorece el crecimiento económico, lo que conocemos como la sustitución de importaciones. Esto es lo que a juicio de autores no vinculados para nada con el PRI, simple y sencillamente provenientes de instituciones académicas de notorio reconocimiento, establecen como lo que fue el motor de la economía prácticamente hasta 1970.

Pero había también un elemento tal vez de la misma o más importancia, que permitió la viabilidad del desarrollo estabilizador, y esto es el ex-



*Diputados e invitados especiales en la presentación del libro*

traordinario y estable crecimiento de la economía mundial, entre otras cosas basado en el esquema monetario de Breton Bulls, que había establecido normas para la fijación de los tipos de cambio entre los países, favorecido el comercio exterior y desde luego amarrado el precio de la onza de oro a 35 dólares.

Sin embargo, a principio de la década de los 70, siendo Nixon el Presidente de Estados Unidos de Norteamérica, pocos años antes del general Charles de Gaulle, Presidente de Francia, empieza a acudir a la estrategia, sobre todo de Francia, de exigir que se le cambiaran los eurodólares o dólares que estaban en poder de europeos y particularmente de franceses, efectivamente a la tasa de cambio de 35 dólares por la onza de oro. En ese momento empezaron a cimbrarse las columnas originales del esquema monetario de Breton Bulls, y aquí, en una cita bibliográfica interesante que señalamos, del que fuera el Director del Banco de

México, don Rodrigo Gómez, se dice que efectivamente Nixon, en el momento en que decretó que ya no sería convertible esa cantidad de dólares por la onza troy, en ese momento dijo con cierto, no sé si cinismo o espíritu festivo: todos somos keinesianos. Así lo consigna en un libro don Rodrigo Gómez, en donde empieza a desbordarse ya un esquema que si bien había dado una gran estabilidad a las monedas, sobre todo a los países desarrollados y a nosotros en lo particular en el caso mexicano, ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio, y sobre todo no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

Simplemente para abundar como el patrón oro, que éste no lo era ya en su momento ya no era viable en los términos de las nuevas corrientes internacionales del comercio, y sobre todo no podía fundamentarse en una relación fija entre el dólar y la onza troy.

Simplemente para abundar cómo el patrón oro, que éste no lo era ya en su momento, era un patrón equivalente, más no propiamente un patrón oro, vale la pena que recordemos que la inmensa y extraordinaria figura que fue Winston Churchill en la Gran Bretaña, sin ser desde luego todavía Primer Ministro, sufre su primera derrota importante cuando a cambio del equivalente del Ministerio de Finanzas, y después de la Primera Guerra Mundial, se le ocurre hacer regresar la libra esterlina al patrón oro, y entonces surge aquel extraordinario, simpático e irónico libro de Keynes, que parodiándose a sí mismo, puesto que primero hubo un libro que se llamó «Las consecuencias económicas de la Guerra», escribió otro que llamó «Las consecuencias económicas de Mister Churchill», y en ellas demostró justamente que era un error para la libra esterlina regresar al patrón oro y que con ello habla acarreado no solamente la desgracia sobre todo del sector minero y carbonífero de la Gran Bretaña, sino había logrado la derrota del partido que representaba Winston Churchill, que repito, no era en ese momento el Primer Ministro, era el Ministro equivalente de Finanzas.

Recuerdo esta anécdota para que veamos cómo el sentido de la historia económica nos va llevando justamente a la no dependencia del patrón oro ni nada que se le pudiera parecer.

Antes de que se abandonara la relación de dólares y onza troy oro ya había existido profundas devaluaciones en Europa, particularmente en el caso del franco francés, de tal suerte que cuando nosotros en un sentido retrospectivo y a la vez crítico, encontramos que lo que acontece con el decenio 60—70 de la economía mexicana, encontramos dos signos característicos que son altamente preocupantes: uno, 1965 México, se suspende el alto crecimiento agropecuario que venía caracterizando al país.

Ahí en año de 1965 aparece un 0,2 de crecimiento del sector agropecuario, y la verdad es que la parte agrícola estaba decreciendo ya, y únicamente la incorporación de la parte ganadera en la contabilidad específica lograba que como sector apareciera un modestísimo incremento.

A partir de esa fecha empiezan las importaciones de granos que hasta la fecha no han dejado de existir.

Acontece otro fenómeno. En 1970, último año del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, aparece un déficit en la cuenta corriente para ese entonces totalmente desusado, más de mil millones de dólares, que a nosotros nos pueden parecer pocos después de los déficits de cuenta corriente que hemos conocido, pero en ese momento, tomando en cuenta la estabilidad de la economía, el tamaño de la misma, y la tradición que teníamos de no mantener esos niveles de déficit en la cuenta corriente, fue un dato verdaderamente preocupante para quienes tenían la responsabilidad financiera del país en ese momento.

Si superponemos estos dos datos que son de la economía real, es decir, uno claramente fijado en los términos de un sector agropecuario decreciente, y el otro en los términos del crecimiento del déficit de una cuenta corriente que estaba indicando que no teníamos ni el ahorro interno suficiente, ni la capacidad de contrarrestar las importaciones con el nivel adecuado de exportaciones, entre otras cosas porque ya no estaba creciendo el sector agropecuario como lo hizo en los anteriores años de la sustitución de importaciones y del desarrollo estabilizador.

Bien, en ese momento, analizado a posteriori obviamente, tres fuentes inobjetables a mi juicio, de carácter académico, el Centro de Estudios Multidisciplinarios de la UNAM, el Centro de Investigaciones y Desarrollo, y el Centro de Estudios Transnacionales, los autores de estas tres instituciones concluyen que desde mediados de la década de los 60 estaba prácticamente agotado el modelo de sustitución de importaciones. Esto es, el motor de crecimiento de la economía basada en esta sustitución, se había agotado por la simple y sencilla razón de que se habían agotado también aquellas sustituciones repito, una relación adecuada.

En el momento en que tenía que recurrirse a otro tipo de importaciones, en que ya no era fácil sustituir por ese mismo mecanismo los bienes de capital, se encontró de que no era viable seguir dependiendo del modelo de sustitución de importaciones.

¿Qué pasó sin embargo?, llega el periodo de Luis Echeverría y a seguir dependiendo del modelo de sustitución de importaciones. ¿Qué pasó sin embargo? Llega el período de Luis Echeverría y el de José López Portillo. En el primero, con un sentido, yo diría, positivo, se encuentra que independientemente de que el desarrollo estabilizador ya no es viable porque el fundamento de una economía mundial estable ya no existe y empiezan a oscilar todos los tipos de cambio en prácticamente todo el mundo, era imposible aspirar que la moneda en México permaneciera fija.

Hay quien señala que por ahí del año 73 la relación peso—dólar en realidad ya no era de 12.50 pesos por un dólar, sino el precio sombra calculado econométricamente, daba aproximadamente 16.50 por dólar.

Sin embargo, el viejo tabú que siempre hemos tenido los mexicanos, tipificado o no, de rehuir al tema de la devaluación, hizo entre otras cosas que se difiriese esa toma de decisión.

Junto con ello hubo, todos lo conocemos, el deseo de un gobierno de fomentar al máximo la posibilidad de intervención del estado, en términos de creación de infraestructura, en términos de generación de empleo, en términos de creación de instituciones, que buscasen apuntalar el mercado interno y no detener el crecimiento económico del mismo.

Sin embargo, y aquí está el anexo estadístico, que ustedes podrán consultar, en el régimen de Luis Echeverría se da el fenómeno estadístico que se conoce, nada más para efectos simbólicos, como de campana de Gaos. Esto es, el primer año de Luis Echeverría, 1971, que recordarán ustedes que se puso incluso de moda el término atonía, que por ahí el Secretario en su momento, Flores de la Peña dijo que no le gustaba, porque ese le resultaba más un término musical que de economía. Lo cierto es que para las tasas de crecimiento que tenía el país, 1971, representó 4.2%. Y digo que se ejemplifica de manera casi perfecta lo que es una campana de Gaos, porque justamente el último año de Luis Echeverría se vuelve a crecer tan sólo 4.2%. Y esto habida cuenta que los crecimientos históricos oscilaban entre 6 y 7%, y que

bajarle al 4.2% aunque ahora nos parezca añorable, repito, en esas circunstancias históricas y estadísticas, era un crecimiento mediocre, basado obviamente en que no existía ya ese motor del crecimiento económico, en los términos en que lo hemos descrito en la etapa más bonancible del desarrollo estabilizador en general de la sustitución de importaciones.

Sé que estoy arbitrariamente recorriendo leguas metafóricas en la historia económica, pero no podemos ni pretendemos agotar en esta introducción todo lo que señala el libro.

Llegamos al ejercicio de López Portillo, en donde se siente y se cree, que se encuentra la clave de salvación, para poder hacer crecer la economía mexicana sin la dependencia de ese déficit de la cuenta corriente, que se encontró en el último año de Díaz Ordaz, y sin depender tanto de lo que fue el endeudamiento externo en la última etapa de Luis Echeverría.

Y es, esta, la llave del petróleo. Y nos decían, y creo que nos decían con justa razón al principio, que el petróleo podría significar para México, la gran posibilidad de romper el candado que consiste: «no puedo crecer como país, arriba de cierta tasa, sin generar un coeficiente de déficit en cuenta corriente que acaba por obligarme a la devaluación, con ello a cierta recesión económica y finalmente a un ciclo que cada vez se vuelve más corto, en los términos de sus posibilidades de crecimiento”.

Y lamentablemente en el caso del sexenio del Lic. López Portillo, se da ya no la campana de Gaos, se da un fenómeno todavía más depresivo, puesto que se inicia ciertamente con un lento crecimiento, después de la devaluación de 76, y lamentablemente entre 81 y 82 el producto interno bruto decae, hasta llegar a las condiciones muy depresivas en que lo encuentra el propio Lic. Miguel de la Madrid.

Acudo a los nombres nada más por comodidad de referencia histórica, no creo y así lo sostenemos en el libro, que las políticas económicas ni los ciclos económicos, estén tan vinculados como pretendieron algunos ni a los nombres ni a las condiciones específicas de quienes en su momen-

to tuvieron la Presidencia de la República.

Repito, es estrictamente por razones de rápida identidad de los períodos, pero nunca en mí, al menos no es mi sentir ni mucho mi pensar, el de que esto se asocie como una relación causa—efecto.

Bien la identidad de los periodos, pero nunca, al menos no es mi sentir ni mucho menos mi pensar, el que esto se asocie como una relación causa—efecto.

Llegamos a la crisis de 82, y cero que aquí tenemos que detenernos un poco para entender qué es lo que pasó después, porque daría la impresión que una especie de genio maléfico se apoderó de los gobernantes mexicanos aunque proviniesen del PRI y decidieron cambiar el modelo. Llegaron a la conclusión que no había servido nada de lo hecho anteriormente, que había un golpe de estado ideológico y que por lo tanto de ahí en adelante el PRI, el gobierno y la política y teoría económicas iban a variar por obra y gracia de la voluntad de una o dos personas. Esto no sucede así. Simple y sencillamente lo que se encuentra al inicio del régimen de Miguel de la Madrid, es agotado el expediente del crédito externo y la generación simultánea de dos déficits que hacen verdaderamente una dupla, perdóneme la expresión, pero una dupla infernal, el déficit en la cuenta corriente y el déficit fiscal.

De tal suerte de que evidentemente, no por voluntad, no por deformación ideológica, se acude a un proceso de ajuste que no sólo estaba indicado en los términos de mantener nuestra vinculación con la comunidad exterior, sino en función desde luego de mantener la propia lógica de operación.

No tratamos —ojo—, ésta no es aportación nuestra, reitero, es de los académicos que estudiaron este periodo, ya más motor de crecimien-

to de la economía. En el caso de Luis Echeverría el gasto público, en el caso de López Portillo la explotación petrolera.

Estoy, entiendo, haciendo una simplificación, no es tan exacto que así hayan sido los únicos motores, estoy únicamente haciendo recargar esta hipótesis para que podamos entenderla de mejor forma.

Evidentemente hubo muchas cosas que se hicieron en estos dos sexenios, Echeverría—López Portillo, que tuvieron que ver con el apuntalamiento de la economía y de la infraestructura de manera extraordinaria, sin la cual jamás se hubiera podido pensar en utilizar, en el

Palacio Legislativo, 7 de noviembre de 1996

Dip. Humberto Roque Villanueva  
Presidente de la Gran Comisión  
H. Cámara de Diputados  
P r e s e n t e

*Estimado Humberto:*

Me complace felicitarte por tu disertación en la presentación del libro "Economía y Legislación", que considero fue una "Conferencia Magistral" en donde se destaca de una manera sobresaliente a la LVI Legislatura y a los autores del libro; valida mi opinión la ovación que te dimos los presentes en el salón verde.

En esa conferencia hiciste un repaso histórico, de la vida política, económica y social de nuestro país, citando puntualmente a los personajes más destacados por su actuación. Así mismo señalaste los distintos procesos y modelos económicos que han transformado a nuestro país, hasta llegar al México actual.

Me sorprende gratamente, la cita también relacionada de los economistas que van de los clásicos a los contemporáneos y complementariamente todos los economistas Premios Nobel, sin faltar uno sólo señalando sus aportaciones para la transformación o evolución de las economías de las naciones y del mundo.

Con mi mayor reconocimiento recibe un abrazo.



Fernando Meneses Garcia

caso de Miguel de la Madrid, al petróleo como tabla de salvación ante la cuenta corriente de no ser por todas las inversiones que se hicieron en el periodo de López Portillo, ni tampoco hubiera sido posible pensar en los términos de la estabilidad económica y política que todavía entre comillas se logró con Luis Echeverría, de no ser por su política de gasto público.

Repito, pues, que ni en el libro ni los autores pensamos de ninguna manera en hacer juicios de carácter personal que se identifiquen como relaciones de causa—efecto.

Lo que sí queremos dejar establecido es que en el muy difícil sexenio de Miguel de la Madrid, acontecieron cosas al país que tuvieron todavía una mayor vinculación con el entorno internacional.

Basta señalar un hecho que está aquí consignado en los anexos estadísticos. La reducción en el precio internacional de petróleo que sufrió López Portillo, fue, como vulgarmente decimos, un pase en trineo comparado con el que tuvo que sufrir Miguel de la Madrid.

Por decirlo así muy rápidamente, no recuerdo las cifras, están aquí consignadas en el anexo estadístico, con López Portillo la reducción fue alrededor de 5 dólares, entre 81 y 82; con el licenciado De la Madrid, fue prácticamente caerse como de 25 a 11 dólares. Se perdieron 9 mil millones de dólares en la economía en la época de Miguel de la Madrid, y no tuvo nada que ver ni nuestro partido ni Miguel de la Madrid, sino fue clara e inobjetablemente una circunstancia de carácter internacional.

Ahora bien, ¿qué sucede —para decirlo muy rápidamente— en el sexenio de Miguel de la Madrid? Se ensaya por un lado la idea de la ortodoxia financiera para controlar un proceso inflacionario que se sentía ya desbocado y que desde luego, entre 86, con la baja del petróleo, entre 87, con el crack financiero que se origina en Estados Unidos y repercute en México, estábamos ya volviendo a tener un altísimo déficit en las finanzas públicas y afortunadamente no déficit en la cuenta corriente, en virtud, mérito finalmente de la explotación petrolera de López Portillo, de que el petróleo todavía nos permitía manejarnos en términos de no generar mayor déficit en la cuenta corriente.

Así, muy rápidamente, se toman dos extraordinarias decisiones en este sexenio: Una, el ingreso al GATT en 1986. ¿Por qué lo que normalmente hasta los priístas a veces sentimos como peyorativo, como que traemos por ahí atorado un complejo de culpa de cómo se nos ocurrió entrar al GATT, no le hemos encontrado, y creo que el libro lo encuentra, la razón histórica y económica. La única manera de romper el candado que significaba la razón histórica y económica. La única manera de romper el candado que significaba, no puedo crecer porque si crezco genero déficit en la cuenta corriente, era cambiar el modelo de producción, en función de que las exportaciones pudieran soportar el nivel de las exportaciones. Evidentemente esto ni iba a ser automático ni cosa de un día para otro, era un proceso difícil y complicado que luego vamos a recorrer estadísticamente para ver en qué momento estamos de esa etapa, del cambio de la estructura económica del país,

Pero decíamos, con De la Madrid se da la entrada al GATT y con ello, revisen las gráficas de este libro, revisen en las series históricas y van a encontrar un poco por casualidad, porque nunca es tan exacta la fecha, pero van a encontrar que la tendencia de repunte de las exportaciones distintas a las petroleras, esto es, básicamente las manufactureras, se inicia en 1986.

Y, segundo: Se entierra la ortodoxia financiera y se recurre por primera vez, cuando menos en los últimos años, a un programa de estabilización heterodoxo. En condiciones en que los ejemplos marcados por Argentina y Brasil, no eran muy alentadores; recordarán ustedes el famoso, el Plan Cruzeiro y el Austral en Argentina, que se iniciaron como planes de choque con bombo y platillo, pero que no tuvieron resultados positivos.

¿Por qué en México en diciembre de 1987, con todo y lo que también ahí criticamos, el sistema de los pactos, encontramos algo que recomendaría cualquier keynesiano y galbraithiano en su tiempo manejó en Estados Unidos: Una política de ingresos basada en poner de acuerdo a los sectores de la sociedad, productivos y de trabajo, en función de metas de carácter inflacionario.



*Diputados Juan José Osorio Palacios, Humberto Roque Villanueva y Víctor Samuel Palma César*

En 1987, diría yo, que se pusiera en práctica parte de lo que decía un Premio Nobel que después ganó el Nobel de Economía justamente, en 1995; la teoría de las expectativas racionales. Esto es, hagamos que los agentes económicos prevean las señales que el propio gobierno está emitiendo. No sé si ustedes recuerden que al principio del primer pacto, lo que se anunciaba era la inflación que concertaban los sectores y cada vez tenía que ser, por norma misma del pacto, una inflación menor que la del trimestre o la del mes anterior. Se decidieron ahorrar etapas e incluso se llegó casi a la congelación de precios y salarios; pero se dejaron libres las tasas financieras, que es lo que permitió y estableció la diferencia entre el modelo Austral, el modelo Cruzeiro y el modelo mexicano. Esto es, se logró efectivamente la estabilización de un proceso hiperinflacionario que ustedes recuerdan muy bien que para el '87 en tér-

minos anualizados andaba por el orden del 200%.

Bueno, hemos llegado al punto en que vale la pena reflexionar sobre una idea del primer Premio Nobel de Economía Jan Tinberguen. El en un libro recientemente publicado, donde se contienen expresiones casi biográficas de algunos premios Nobel y otros economistas famosos que no han alcanzado este galardón, el dice que probablemente las dos causas de mayor envergadura, para encontrar la existencia de los ciclos económicos y desde luego, los grandes cambios estructurales en las economías, está uno en la distribución del ingreso y otro en la clasificación de los bienes que produce una economía. Esto es, los bienes que son comerciables internacionalmente y los que no lo son. Reconoce el propio Tinberguen la autoría intelectual de un hombre que acaba de ganar el Premio Nobel en 1996, Mirles, que es el primero que habla de esta

clasificación. Pero es Tinberguen el que le da la implicación económica y la implicación económica no podía ser más dramática e importante.

¿Qué sucede con un país que nada más se atendiera o se atuviese para su crecimiento económico a producir bienes no comercializables internacionalmente. Esto es carreteras, termoeléctricas, escuelas, hospitales. Bueno, sí, por un tiempo tendría, ya lo vivimos con Luis Echeverría, una etapa importante de crecimiento económico, mientras el déficit público se lo permita. Pero el ejemplo mundial, no es mío, es de Galbraith, de que no se puede sostener una economía descuidando la parte de los bienes de producción que son comerciables internacionalmente, es justamente la ex—Unión Soviética. Un país que gracias a sus planes quinquenales logró extraordinarias metas justamente la ex—Unión Soviética. Un país que gracias a sus planes quinquenales logró extraordinarias metas en términos de carreteras, ferrocarriles, presas hidroeléctricas, etcétera, generación de energía eléctrica, pero que finalmente encontró su talón de Aquiles en una pobrísima productividad, en escasísima aplicación tecnológica en la producción de los bienes de consumo, que son los que se comercian internacionalmente.

De tal suerte que podríamos decir que esta clasificación de los Nobel nos permite entender el modelo «mexicano» actualmente, es decir, qué se pretende, qué se pretendió de 1986 a la fecha con claroscuros, con altibajos y evidentemente con profundas derrotas de la política económica. Pero, ¡ojo!, las derrotas fueron fundamentalmente en el orden financiero y, sobre todo, por los tropiezos de una variable que depende cada vez menos de nosotros y que es el tipo de cambio. Y no cabe duda que ni somos los únicos que nos hemos tropezado con esa piedra, sino que son incluso países tan importantes como Inglaterra, Italia, Francia, etcétera, España, quienes han tenido que sufrir constantes ajustes en su tipo de cambio, desde luego el yen, el propio marco alemán, en función de una economía internacional que cada vez tiene una dependencia mayor de un movimiento de capitales de corto plazo que Lieser Tijerina estima

aquí en este libro en un billón doscientos mil millones de dólares diarios; a esto equivale el movimiento de capitales en el mundo. Es decir, una economía por sólida que se sienta, por bien fincada que esté su política de crecimiento económica, tiene necesariamente una vinculación vía el tipo de cambio con lo que está aconteciendo en función de estos grandes movimientos de capital.

Pero aquí lo interesante es encontrar el dato que va a la profundidad de la economía real. ¿Qué es lo que ha cambiado en estos últimos 50 años, independientemente de que nadie discute ni niega el gran costo social que ha tenido para el pueblo de México todo lo que ha venido aconteciendo?

Y justamente el dato relevante de la economía que destaca y destaca auténticamente como una especie de montaña en medio de un páramo, es la notabilísima tasa de crecimiento de las exportaciones de mexicanos. En este momento México pertenece a los quince países exportadores más grandes del mundo. Tiene una tasa de crecimiento de sus exportaciones equivalente en algunos casos y mayor en otros a los famosos llamados «tigres asiáticos», desde luego una tasa de crecimiento de sus exportaciones mayor que sus dos socios en el TLC, Canadá y Estados Unidos; desde luego prácticamente la mayor de América Latina. Representa entre sus exportaciones e importaciones, el coeficiente más alto que se tiene en América, incluyendo obviamente la Latina, de lo que es la parte que depende del comercio exterior en relación al Producto Interno Bruto; estamos en el orden de cerca del 55 por ciento del Producto Interno Bruto vinculado al comercio exterior, afortunadamente todavía con un superávit en la cuenta comercial.

Bien, esto no necesariamente se va a mantener siempre ni se puede mantener una tasa de crecimiento de las exportaciones indefinidamente alta ni se puede aspirar a que siempre tengamos el superávit en la cuenta comercial y posteriormente en la cuenta corriente. Lo que importa, y esta es la gran respuesta que pretendo encontrar en el libro, con lo que ha aprobado esta Legislatura y particularmente el grupo parlamentario del PRI, es encontrar tres elementos que apuntalen la po-

lítica de crecimiento de la economía mexicana. Estos son y esto, repito, tiene que ver con lo que se está haciendo en la legislación: Uno, el hecho de favorecer el ahorro interno; dos, la posibilidad de incremento ahí sí permanente de la productividad. De acuerdo a Krugman, economista ampliamente conocido en Estados Unidos y desde luego en buena parte del mundo, es la productividad la que establece la diferencia entre los países en el mundo moderno, tal vez siempre ha sido, pero nunca como ahora la productividad es la única posibilidad que tiene un país, y particularmente México: Uno, para mantenerse en las primeras posiciones en la tabla de exportadores; dos, para que sus importaciones representen nada más el contenido natural sus importaciones representen nada más el contenido natural que requiere un modelo exportador de esta naturaleza.

Y tres; evidentemente la productividad se asocia, no podemos negarlo: uno, con el modelo de competencia que refleja el comercio exterior; y dos, y aquí es donde ha entrado también esta LVI Legislatura con el fortalecimiento del marco jurídico que establece lo óptimo, lo ideal, para una sociedad moderna.

Llego aquí de frente a la parte de los Premios Nobel y de la legislación que ha aprobado esta LVI Legislatura.

Miren ustedes, evidentemente no todo lo que han dicho los Premios Nobel necesariamente es artículo de fe. Tampoco todo lo que han dicho se aplica netamente a lo que hemos legislado en esta LVI Legislatura, pero hay algunos —que voy a mencionarlos— en donde se da una gran coincidencia digamos si no de una nueva corriente en la economía mundial, sí un nuevo aliento, un aire fresco, en una discusión —para mi gusto ya pasada de moda— entre monetaristas y keynesianos. Esto es, estamos hablando de la escuela constitucionalista, que para mi gusto representa fundamentalmente el Premio Nobel James Buchanan, pero que se asocian perfectamente con esta idea, tanto Couse, de origen británico; North, de origen norteamericano y finalmente el lamentablemente desaparecido a los tres días de haber conocido su de-

signación, el norteamericano de origen canadiense Vickery.

Ellos que tienen en común y por qué de alguna manera, sin que nos hubiéramos dado cuenta, respetamos ese principio de Keynes de que fuimos en cierto modo esclavos del pensamiento de un economista difunto. ¿Qué es lo que sostienen estos economistas y que ha ayudado mucho esta Legislatura a fortalecer?

Justamente el cuadro de las normas internas dei pars que buscan: abatir los costos de transacción, reducir la incertidumbre económica innecesaria, fortalecer el Estado de derecho y fortalecer el ahorro interno.

En alguna ocasión, platicando con compañeros de nuestra fracción del grupo del sector popular, describimos la teoría del ciclo vital, que le valió el Premio Nobel a Franco Modigliani. Que para mi gusto, aunque coincide de alguna manera con Friedman, en esa parte de sus teorías no en el resto, no es propiamente monetarista Modigliani, sin embargo sí coincide en que independientemente de la teoría económica que nos heredó Keynes sobre qué es lo que origina el ahorro y el consumo en las sociedades, esta teoría es notablemente mejorada por Modigliani al encontrar que el fundamento del ahorro en las sociedades está en el deseo de no perder capacidad de consumo. Y ahí se origina toda la teoría del ahorro en los fondos de pensiones.

De tal suerte, por un lado con Modigliani y su teoría del ciclo vital, por otro lado con la aprobación en su momento de la Ley del Seguro Social y de las AFORES, que a pesar de su diferición encuentran en la lógica de la política económica el momento oportuno de implementarse, estamos desde luego contribuyendo a lo que esta escuela constitucionalista definiría como las grandes reglas del largo plazo de las economías en los países.

Por otro lado, Couse hace la gran aportación de que el gran defecto, el talón de aquiles de la teoría económica neoclásica, que es la que normalmente se enseña en las escuelas de economía del mundo, tiene que ver con un problema que la física encontró en su momento. Esto es, el problema de la fricción. Ustedes saben muy bien que en física si no existiera la fricción el movimiento se-

ría perpetuo, prácticamente no habría nada que interrumpiera la inercia del movimiento en la ausencia de la fricción, en términos físicos.

En términos económicos, el problema de todos los grandes teóricos, desde los primeros, desde Adam Smith incluyendo a Marx, etc., encontraron de que la economía se regía por una serie de reglas que suponía mercados perfectos o cuasi perfectos. Couse hace la aportación de que el costo de transacción en una sociedad — y los abogados me lo van a entender muy bien— equivale a la fricción para la física, es decir significa un desgaste muy importante el no cumplimiento de los contratos, el exceso de gastos jurídicos, el incumplimiento de las normas, y en general toda esa parte de la sociedad económica que no opera con reglas ideales, sino que por caer en términos jurídicamente inaceptables, van significando un cierto en su desarrollo económico, y con ello llegamos a North, otro Premio Nobel de Economía, de esta misma escuela, que establece que lo más importante en una sociedad, para definir el tipo, la calidad y tamaño en el crecimiento económico, son sus instituciones.

De ahí que a toda esta corriente de los Premios Nobel, se le puede asociar indistintamente como Escuela Constitucionalista o como Escuela Institucionalista.

Ahora bien, nosotros pensamos —ya para concluir— que en el fondo de las grandes ideas económicas contemporáneas, subsiste el viejo problema de la justicia y que nosotros tenemos que ser muy sensibles para entender que lo que en su momento encontró Buchanan, lo que en su momento encontró Couse, North y Pikerling, no es más que la famosa teoría de la justicia que hizo famoso a un hardvariano de nombre John Ross, y que es el que prácticamente ha establecido las pautas académicas más importantes en el mundo de la filosofía política.

A grandes rasgos, sin profundizar en la teoría de Rous, él establece dos cosas fundamentales: una, que una sociedad si tiene un velo de incertidumbre va a aceptar aquellas reglas que menos perjudiquen a la parte más débil de esa sociedad. Esto es, si son los valores entendidos como libertades básicas o

derechos humanos, una sociedad se va a constituir en base a esos principios y derechos.

Y en segundo término, aunque hay otros filósofos políticos que lo vinculan casi simultáneamente, va a encontrar que lo que implemente su justicia social sea el principio de que una vez respetadas las libertades individuales, lo único que pueda mermarlas en cierto grado, es beneficiar a aquél grupo más desprotegido de una sociedad. Estos dos principios rectores de filosofía política de Rous, contrastados, ahí sí, por el espíritu neoliberal de otro hardvariano que es Nosick, el que sí sostiene la teoría del estado mínimo, son lo que a la manera de O'Gorman tendríamos que encontrar en el subyacimiento de todo lo que nos ha venido pasando últimamente, es decir, nosotros, y lo digo en la condición de priísta que me siento y soy, estimo que el priísta por ningún motivo descarta la posibilidad de la implementación de esquemas cada vez más adecuados en materia de justicia social. Establece que es la política social la única variable que se puede manejar positivamente, habida cuenta que la política económica nacional y mundial mantiene tales niveles de poca movilidad ya, que tiene que ser la imaginación sociológica como diría Gray Mills, la imaginación política como debemos decir nosotros, las que encuentre en los resquicios de una política económica, que no acepta ya más que muy poca proporción de déficit fiscal en Europa y desde luego en los países de America Latina.

Recuerden que una de las grandes banderas de campaña de Clinton, que seguramente será reelecto, tiene que ver con la reducción del déficit fiscal de Estados Unidos, déficit que curiosamente en su tiempo propició aquella corriente de los economistas de oferta, que era la "rigonomics", esto es, vamos bajando irresponsablemente impuestos, dejemos el gasto público donde está y que el resto del mundo absorva nuestro déficit fiscal, porque somos quienes a través de una moneda establecemos los criterios de las corrientes comerciales mundiales.

A grandes rasgos, espero que haya yo motivado un poquito el deseo de leer el libro. Contiene muchas cosas que esto, pero agradezco su paciencia.

## Reseña del libro Economía y Legislación

FERNANDO MENESES GARCÍA

La política económica en 1995 tuvo como objetivo superar la crisis que se dio en 1994 cubriendo los compromisos de corto plazo y reducir la inflación. En esta nueva etapa de la economía el objetivo fue reducir el déficit en la cuenta corriente y el aumento del ahorro interno que estimuló el crecimiento económico en la que el comercio exterior siguió jugando un rol importante.

La habilidad con que se manejaron estas políticas se refleja en las reformas legislativas aprobadas por el H. Congreso de la Unión que indican conceptos expresados por los premios Nobel de Economía que se señalan en el addendum de esta obra.

Como consecuencia de la devaluación fue necesario negociar un apoyo financiero con el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales y un respaldo financiero con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

### Economía y Legislación

En la obra emprendida por Humberto Roque Villanueva con la colaboración de otros economistas, que al reflexionar sobre las acontecimientos económicos del país, y escribirlos en notas hicieron de ellas un libro, cuyo título es muy amplio y novedoso por la relación de los conceptos.

Economía y Legislación abarca un periodo que comprende los últimos 50 años de la vida económica de México en el contexto mundial, a la LVI Legislatura le corresponde participar de una manera determinante en la superación de la crisis de 1994 y establecer las bases para la consecución de un crecimiento económico sostenido.

Economía y Legislación, consta de 3 partes:

- 1.- Crecimiento hacia dentro antecedentes y límites
- 2.- Ajuste y exportaciones perspectivas

#### **Fernando Meneses García**

*Fernando Meneses nació en Atizapan de Zaragoza, Edo. de México, estudio la carrera de Economía, en la Escuela Nacional de Economía en la UNAM, hizo estudios sobre planeación económica en la misma escuela, ha sido analista y asesor económico en el gobierno federal y en la propia Cámara de Diputados.*

3.- Estrategia económica y legislación, así mismo addendum.- Acercamiento a los Nobel de economía.-

Esta obra escrita convertida en libro hay que leerla con suma atención y espacio para leer los tiempos, las circunstancias, y los hechos que se dieron en la vida del mundo y de los hombres que les toco en suerte participar.

### **Crecimiento económico hacia el interior del país, antecedentes y límites.**

Al término de la revolución mexicana en el periodo comprendido "crecimiento hacia afuera", la dinámica de la actividad exportadora pasada la fase violenta de la revolución, provocó una disminución en la actividad económica en casi todas las ramas de la economía. Sin embargo sectores como la minería y el petróleo, no sólo disminuyeron su actividad, sino aumentaron sus volúmenes de producción, según Cárdenas Enrique. El trimestre económico No. 74 F.C.E. Méx. 1992 p.20.

Los programas posteriores a la revolución una vez pacificado el país se orientaron a promover el desarrollo económico y la infraestructura, que provocará el crecimiento de la industria, para satisfacer la demanda interna en la década de los veinte; la tendencia del gobierno mexicano fue buscar el proteccionismo y el aislamiento de la economía.

Sustitución de importaciones, la crisis de los años de 1929 a 1932 alteró el comercio internacional y el mercado de capitales auspiciando que los países en desarrollo orientaran su plataforma política económica al "crecimiento hacia adentro" apoyada en el mercado interno y en el fomento a la industria, con el propósito de sustituir importaciones manufacturadas.

En México la sustitución de importaciones se apoyo en un crecimiento agrícola importante a partir de la Reforma Agraria de Lázaro Cárdenas; la reestructuración de la deuda externa mexicana negociada en 1942 y a causa de la Segunda Guerra Mundial.

Hirshman Albert O. menciona, que la industrialización de los países subdesarrollados no sólo aumentarían sus ingresos y el empleo, sino también reduciría la dependencia transfiriendo los centros de decisión desde el extranjero dando así

una mayor autonomía a los gobiernos de los países subdesarrollados. F.C.E. Méx. p.136, de la Economía y la Política y más allá.

### **La visión hacia el futuro.**

La actitud visionaria de los gobiernos que apoyaron a los hombres de empresa, hizo que florecieran industrias necesarias y se desarrollaran cuando no había interés por parte de los inversionistas extranjeros, señala Fernando Henrique Cardoso, Presidente del Brasil y cita como ejemplo la siderúrgica brasileña en el tiempo que Getulio Vargas era presidente.

La sustitución de importaciones dio como resultado un incremento en el volumen de la producción industrial, teniendo como consecuencia un aumento en los bienes de consumo, que ocasionaron una mayor demanda en productos intermedios y bienes de capital, auspiciando inversiones en otras industrias.

En países como México, en donde había tenido éxito la industria metalúrgica y donde el gobierno había promovido el desarrollo de las industrias básicas, el proceso de sustitución de importaciones se llevó a cabo con mayor claridad.

### **Desarrollo estabilizador**

La administración pública de 1920 a 1950 estableció las bases del crecimiento, por medio de las obras de infraestructura por el reparto de tierras, los créditos agrícolas y el desarrollo industrial, así como el abastecimiento de energéticos y mano de obra barata.

México pudo controlar la presión inflacionaria, porque su estructura productiva respondía al aumento de la demanda, y porque el proceso de industrialización fue bien encausado por sus distintos gobiernos.

Petróleos Mexicanos fue y es importante factor de desarrollo en la industrialización del país porque permitió un abasto de combustibles a bajos precios en beneficios de los costos industriales, además de ser una fuente importante de ingresos públicos. Una actitud procedente de la estructura productiva con una cuidadosa manipulación de los precios y salarios que permitieron controlar la

inflación y con ello mantener la estabilidad económica.

Resumiendo diremos que durante el periodo del desarrollo estabilizador la política económica estaba basada en tres objetivos:

- 1.- El crecimiento económico.
- 2.- Estabilidad de precios y salarios.
- 3.- Estabilidad de la balanza de pagos expresada en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo. Se utilizaron tres instrumentos de política económica para estos objetivos:
  - 1) El gasto del sector público
  - 2) La política monetaria durante el uso del encaje legal.
  - 3) Prestamos del exterior.

## Ajuste y Exportaciones Perspectivas

### Cambio Estructural

La política económica instrumentada en 1982 tenía como objetivo a corto plazo establecer la estabilidad de precios. Hasta entonces no existían antecedentes de programas de estabilización heterodoxa es decir, programas que hicieran compatible el combate a las presiones inflacionarias con la expansión de la producción y el empleo.

En 1987 se establecieron acuerdos entre los sectores productivos para firmar el pacto de solidaridad económica PSE en el que se consideró necesario reducir la inflación corregir el déficit público y un tipo de cambio real y otras medidas que no provocaran recesión.

El objetivo del pacto no solamente controlar la inflación sino que tenía el propósito que la economía fuera más productiva eficiente y competitiva. De esta forma se logró, bajar la inflación, sanear las finanzas y acelerar el crecimiento económico.

En 1988 se firmó un acuerdo de austeridad que tenía como propósito reducir el gasto corriente estableciendo un recorte del 30% respecto de 1987. La desincorporación de empresas públicas de 1988 correspondió al 53% de las que existían en 1982 y se redujeron los subsidios y las transferencias.

### Deuda externa

El gobierno mexicano negoció en 1988 con los acreedores internacionales de México un paque-



*Detalle del Monumento al Mestizaje*

te financiero, que incluía una reducción del saldo de la deuda externa en un monto igual al descuento en el mercado secundario de la deuda y se consiguió una disminución del 3% del PIB con lo que se recuperó el crédito internacional.

### Comercio exterior

La actualización de la planta productiva nacional la hizo más competitiva y su diversificación en el ramo de las manufacturas y su creciente participación en el PIB, confirmaron que la estrategia económica iba por buen camino por los resultados positivos en el comercio exterior.

En 1994, la crisis económica se manifestó por la fuga de capitales a pesar de los esfuerzos de las autoridades hacendarias por retenerlos con una nueva emisión de que sobornos que paso de los 3 mil millones de dólares a 29 mil millones de dólares en diciembre del mismo año.

Teniendo como consecuencia una devaluación del 15.3% el 20 de diciembre de 1994 al no poder hacer frente a los compromisos en divisas particularmente al vencimiento de los Tesobonos. Dos días después el tipo de cambio flotó libremente.

Hasta aquí nuestros comentarios personales. Corresponde a los lectores de esta obra hacer un mejor análisis e interpretación de este libro economía y legislación que las de este intento.



*Fauna de la reserva de la biósfera de Sian Kaán*

## TERCERA PARTE: Sección Cultural

### Los enfermos y sus derechos: un asunto pedagógico.

VALENTINA CANTÓN ARJONA

A Marcelino, uno más entre nosotros.

**A**ntónimo de *firme* – (del latín *firmis*, *firmus*) que se refiere a aquello que es estable, fuerte, seguro y sólido; lo que no vacila o se mueve por falta de apoyo o sujeción; lo consistente, duro, erguido, turgente; lo que no cae con desmayo por falta de consistencia o tensión; también lo íntegro, sereno, enérgico e inconquistable; lo definitivo y no sujeto a cambios, lo acertado en una creencia de conducta; ese mismo *firmis* del que se derivan las palabras *firma* y *afirmar* cuyas acepciones nos remiten a la idea de poner segura una cosa, refrendar, legitimar, legalizar; y del mismo que proviene *firmeza*, que entendemos como entereza, como la cualidad que se atribuye a aquel que mantiene sus creencias o convicciones o lleva a cabo sus propósitos sin dejarse desviar por otros o por impresiones pasajeras; el que tiene perseverancia y tesón y que es capaz de sostener con *firmeza* la palabra—, antónimo, repito, de *firmis*, *firmus* es *infirmus*, que significa: débil de cuerpo, flojo para resistir, tímido, apocado y pusilánime, el pobre de espíritu, vigor y valor, el que no tiene ni peso ni consistencia: *el enfermo*.

De ahí que, su derivado *infirmas* pueda traducirse en debilidad (del cuerpo), complexión débil, enfermedad, flaqueza de ánimo, pusilanimidad, inconstancia, ligereza y, nótese, sexo débil (mujeres y niños (*infirmas a rubustioribus separanda est*<sup>1</sup>, los niños deben estar separados de los adultos). Enfermar, adquirir la enfermedad

Valentina Cantón Arjona  
Profesora—Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional.

<sup>1</sup>Diccionario Ilustrado Latino-español, SPES, VOX, 19a. ed., Barcelona, 1984.

será quebrantarse, indisponerse, sufrir, padecer de daño, debilidad o defecto físico; menoscabarse, tener una afección o dolencia<sup>2</sup>.

Finalmente, *convalecer* será recuperar el valor, recuperarse, retomar el ánimo y el vigor. En caso de no *convalecer* lo que se previene es la *muerte*.

Cuenta Giovanni Bocaccio que *Erebo*, noveno hijo de *Demorgorgón*, el primero de todos los dioses, y de la Tierra tuvo veintiún hijos: *Amor, Gracia, Trabajo, Envidia, Miedo, Engaño, Fraude, Pertinacia, Necesidad, Miseria, Hambre, Queja, Enfermedad, Vejez, Palidez, Tiniebla, Sueño, Muerte, Caronte, Día y Éter*. También, dice, a *Erebo* se le conocía como *Tártaro*, el de las más escondidas entrañas de la tierra que ha de castigar a los criminales y en cuyas fauces se asoman *Luto, las vengadoras Preocupaciones, las pálidas Enfermedades, la triste Vejez, el Miedo, el Hambre y la terrible Necesidad, y tienen horrible aspecto la Muerte, el Sopor, las malas alegrías de la mente, la Guerra portadora de muerte y las Euménides y la Discordia*<sup>3</sup>.

*Erebo* está rodeado por cuatro ríos que se dejan arrastrar por las concupiscencias y que atraviesan el recto juicio, estos son: *Aqueronte* el carente de alegría, *Flagetonte* el del ardiente furor, *Estige* o río de la tristeza, y *Cocito* cuyo torrente está hecho de lágrimas. El barquero de *Aqueronte* es *Caronte*, el que transporta las almas de los muertos a los lugares más profundos del *Erebo*, quien además de *Tártaro* ha sido llamado también *Averno* (que significa sin alegría) o *Infierno*; por lo que podemos decir que es *de las fauces del Infierno (lo de abajo, la más inferior de todas las partes de la tierra, el lugar de los pecadores y criminales, el sitio sin alegría y llanto sempiterno), donde se asoma la pálida Enfermedad*.

Hija de *Erebo* y la *Noche*, puede mostrarse como un defecto de la mente y del cuerpo, pues así en el cuerpo se produce por la lucha de los humores, de la misma manera en la mente está causada por

la incoherencia de las costumbres y entonces con razón es llamada hija de la ceguera interior (e inferior) y, puesto que parece tender a la muerte de la salud, recibe el nombre de *Enfermedad*.<sup>4</sup>

Te diré la verdad, por si algún día  
ruegas por mí: un ángel del infierno  
a un ángel celestial que me acogía,  
gritó: me quitas tú lo que es eterno  
por una lagrimilla en recompensa;  
*pero este cuerpo es mío y lo gobierno*.<sup>5</sup>

Dante.

Para conocer sobre el origen de la enfermedad, sus motivos y su curación, es necesario apelar al signo estructurador de nuestra condición occidental judeo—cristiana: el pecado. Habiendo caído el hombre y la mujer en el pecado (recuérdese: al pretender ser como dioses comiendo el fruto del árbol del conocimiento del bien y del mal) han de transitar por esta Tierra recuperando las fuerzas para insistir en su regeneración. Pleno de humores corporales insidiosos y de concupiscencias, el cuerpo, que no le es propio al hombre, mostrará en sus llagas y su dolor el castigo al pecado, al mismo tiempo que la vía para la purificación. El cuerpo lacerado, postrado y debilitado será entonces efecto de la voluntad de Dios, y sólo Él será capaz de sanarlo. Los justos apelarán a su reconocimiento:

*Al maestro de coro. A la cuerda. Sobre la octava. Salmo de David. ¡Oh Yavé!, no me castigues en tu ira, no me aflijas en tu indignación. Ten piedad de mí, ¡oh Yavé! pues estoy desfalleciendo. Sáname, Yavé, pues tiemblan mis huesos. Está mi alma conturbada sobremanera. Pero tú, Yavé, ¿hasta cuando?. Vuélvete ¡Oh Yavé! y libra mi alma, sálvame en tu piedad. Pues en la muerte no se hace memoria de ti y en el seol, ¿quién te alabará? Consumido estoy a fuerza de gemir, todas las noches inundado mi lecho y con lágrimas riego mi estrado. Están consumidos mis ojos por la tristeza(...)*<sup>6</sup>

<sup>2</sup>María Moliner. Diccionario del uso del español, Gredos, Madrid, 1984.

<sup>3</sup>Giovanni Bocaccio. Genealogía de los Dioses Paganos. Editora Nacional, Madrid, 1983. pp. 93 y 95.

<sup>4</sup>Idem., p. 105.

<sup>5</sup>Dante Alighieri. La Divina Comedia (Canto V, El purgatorio). Editorial Divulgación, México, 1952, p. 169.

<sup>6</sup>Salmos 6, 1-18. Sagrada Biblia. (Nacar-Colunga) Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1970.

Y reconocerán en la ira de Dios el origen de su enfermedad y su aflicción:

Al maestro del coro. Cántico de los hijos de Coré. Sobre la enfermedad. Para la aflicción. Maskil. De Emán, ezraíta. ¡Oh Yavé, Dios, mi Salvador! Grito de día y gimo de noche ante ti. Llegué mi oración a tu presencia, inclina tu oído a mi clamor. Pues harta de males está mi alma, y mi vida al borde del sepulcro. Ya me cuentan entre los que bajan a la fosa, soy ya hombre sin fuerzas. Abandonado entre los muertos, como los traspasados yacen en el sepulcro, de quienes ya no te acuerdas, y que fueron arrancados a tus manos. Hazme puesto en lo profundo de la hoya, entre las tinieblas, las sombras abismales. Pesa tu ira sobre mí y has desencadenado contra mí todos tus furios (...). Mis ojos languidecen por la aflicción; te invoco, ¡oh Yavé!, todo el día y tiendo mis manos hacia tí (...). ¿Por qué, ¡oh Yavé! me rechazas y me escondes tu rostro? Soy un mísero afligido y lánguido desde mi mocedad, soportando tus terrores hasta desfallecer. Derrámanse sobre mí tus furios y me aniquilan tus espantos.<sup>7</sup>

El motivo de la Furia Divina es claro para los pecadores:

Le sostendrá Yavé en el lecho del dolor; le aliviará sobre su lecho en su enfermedad. Yo digo: «¡Oh, Yavé, ten piedad de mí! ¡Sana mi alma, porque pequé contra ti!» Mis enemigos hablan hostilmente contra mí: ¿cuándo morirá y perecerá su nombre? (...) Pero tú, ¡oh Yavé!, ten piedad de mí, haz que me levante y le daré su merecido.<sup>8</sup>

Y es de esa misma fuente que ha de provenir la curación:

(...)Le presentaron un paralítico acostado en su lecho, y viendo Jesús la fe de aquellos hombres, dijo al paralítico: Confía, hijo; tus pecados te son perdonados (...) Pues para que veáis que el Hijo de Dios tiene poder de perdonar los pecados, dijo

al paralítico: levántate, toma tu lecho y vete a casa. El, levantándose fuese a su casa.<sup>9</sup>

Lugar de la fragilidad y vulnerabilidad que se confirman en su ser mortal, el cuerpo es el lugar perfecto para ser tentado por Satán, el Rebelde, el Ambicioso, el Ángel soberbio. Desde aquella Stulifera navis<sup>10</sup> cargada de locos, leprosos, enfermos, pobres y prostitutas, la presencia de los demonios en los cuerpos es reiterada; exorcismos, limpias, friegas, prisiones, cilicios, torturas purificadoras hacen su aparición desde el medioevo para confirmar su creencia acerca de la lucha que el Bien y el Mal libran en los cuerpos de los débiles: las mujeres, las brujas, los pobres, los enfermos. Cuerpos que dejan de ser útiles para el trabajo y se convierten, por su impotencia real, en objetivación de la desobediencia a la razón: la enfermedad, se descubre, tiene su propia lógica y sus propios amos. Los cuerpos enfermos representan lo irregular, lo extraño, lo irracional, lo ilícito y, recuérdese, por su cercanía con el Infierno, también lo criminal<sup>11</sup>.

Atentando contra el orden de las cosas, los enfermos hacen de su presencia la presentificación de la Muerte ante cada una de las miradas que se les dirigen. Cuerpos tabú y heréticos por naturaleza, los ropajes corporales insanos constituyen un peligro inminente para las comunidades, son la disolución y es necesario darles el lugar de los muertos: la exclusión, ése lugar ectópico y ajeno en que han de resolver su corrupción, su deterioro, su acercamiento al Infierno desde cuyas fauces se asoman las enfermedades, el hambre, la necesidad, la discordia, la guerra. El enfermo confinado a vivir entre los ríos del Erebo será la próxima carga de Caronte y, por tanto, la muestra inequívoca de la vulnerabilidad humana, de su fallida inmortalidad; la muestra del pecado y de la caída ante la concupiscencia.

<sup>7</sup>Salmos 88, 1-17. Op. cit.

<sup>8</sup>Salmos 41, 46. Op. cit.

<sup>9</sup>San Mateo, 9, Curación del paralítico. Op. cit.

<sup>10</sup>Michel Foucault. *Historia clásica de la locura I*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

<sup>11</sup>Michel Foucault. «Las desviaciones religiosas y el saber médico». En: Jacques Le Goff. *Herejías y sociedades en la Europa preindustrial, siglos XI-XVIII*. Siglo XXI, 1987, pp. 9-16.

El enfermo ese ser ilícito, irregular, territorio y presa del Demonio, lleva en su cuerpo la lucha interior e inferior de su cultura y su comunidad. En su corporalidad se realiza una batalla social que toca a cada uno de los que le rodean; su cuerpo comienza entonces a dejar de pertenecerle, otros tendrán que hacerse cargo de él para sanarle, normalizarle, utilizarle, devolverle al trabajo. Recuperarle, en síntesis, para los otros. Se realiza entonces una doble exclusión: ya no es sólo el sujeto que ha de mantenerse al margen, fuera, en lugar discreto para no ser visto; él mismo estará fuera de sí, se constituirá en un problema social.

Su cuerpo, ni productivo, ni sometido estará más allá de la cultura: estará atrapado por una naturaleza desordenada que le llama permanente a regresar a su seno, es la ejemplificación de la transgresión social y natural, constituye la expresión del descentramiento del sujeto en su expresión más radical, es su sustrato Real, la particularidad, el no—todos, lo excepcional. Al no tener el cuerpo en sumisión sabrá, mejor que nadie, que él es otro, que cada día puede encontrar novedad en su cuerpo señalado, signado, significado en el dolor o la incapacidad, aún cuando aquel sea domable y ésta parcial.

El cerco del cuerpo es político. Para las mayorías el cuerpo es el instrumento de trabajo por excelencia; su finalidad no es otra que producir para sobrevivir y viceversa. Percibidos como el único capital del cual echar mano, los cuerpos de quienes los portan representan el último nivel en la dialéctica del trabajo y en las relaciones sociales y políticas que de éste se derivan. Muchos cuerpos abajo han de sostener el ejercicio del poder y uso del saber de unos pocos arriba.

Cuerpos de soporte, de trabajo, máquinas renovables cuyos gastos de mantenimiento parecen innecesarios pues siempre es posible reemplazarlos; una vez incluidos en la cadena, estos instrumentos corporales sólo tienen sentido y valor como cuerpos productivos en la medida que son cuerpos sometidos<sup>12</sup>, dominados técnicamente, ideológicamente, económicamente, políticamen-

te. Pero ... para ser productivos e incluso para someterse es preciso estar sanos. El enfermo quedará excluido incluso de esta cadena de explotación: es inútil, improductivo y su enfermedad, en tanto transgresión a lo esperado, es el efecto de una falla social. Locos, virulentos, llagosos, ciegos, mudos, sordos, parálíticos, tuberculosos y cancerosos, sidosos e incontinentes, embarazadas y temblorosos, los enfermos no sólo estorban a la vista con su presencia sino que, además, resultan una carga social, pues no siendo posible extraer de ellos lo mismo que de los otros —los que se llaman sanos— son verdaderamente antieconómicos.

Otra vez los no—todos, en su particularidad, aparecen violentando los Todos, esos derivados de los criterios universales indispensables para la homogeneización propia de la explotación en serie y de la conservación del Estado. Por esto, es necesario ocuparse de ellos, integrarlos, recuperarlos para la producción o, al menos, para que no estorben tanto. Por una parte, una virtud se visita desde la filantropía: la tolerancia, entendida no como la planteaba Voltaire, como la virtud política que descansa en el respeto a la diferencia, sino como virtud cristiana: el amor al desvalido, a ese pobrecito que, aunque nos desagrada, es preciso tolerar para ser buenos o porque somos buenos, esos mismo sanados en los Evangelios, los mismos de la expiación. Por otra, los Estados comienzan a comprender el valor antisocial de sus enfermos: es preciso darles atención para incluirlos en la construcción de un estado fuerte; se tratará de la atención mínima necesaria para sigan en pie y así, por lo menos, se pueda reducir el costo social que representan y encontrarles un estatuto jurídico y político propio. Así, entre filantropía y administración estatal surgen las primeras elaboraciones respecto de lo que ahora podemos llamar derechos de los enfermos.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, emitida por la Asamblea General de la Naciones Unidas en 1948 se plantean ya, en sus artículos 3, 22 y 25, las consideraciones esencia-

<sup>12</sup>Michel Foucault. *Vigilar y castigar*. Siglos XXI, México, 1983, pp. 82-84.

les respecto a la vida social del enfermo y su integración a la sociedad. En términos generales éstas se refieren a su derecho a ser considerados como ciudadanos plenos (esto es, no deben ser sujetos a ningún tipo de discriminación como efecto de su condición física); tales reivindicaciones, nos señalan Díaz Tejera y González<sup>13</sup> se reiteran en 1950 en el artículo 2.1 de la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales; en el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos de 1966; en la Convención Panamericana de los Derechos del Hombre; así como en diversas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, en las que se presentan las discusiones sobre normas de seguridad social.

Por otra parte, las asociaciones médicas —esto se inicia en 1948 a partir de la Declaración de Ginebra de la Asociación Médica Mundial—, irán marcando sus propias conclusiones respecto de los derechos de los enfermos no sólo hospitalarios, sino también ambulatorios. Diversas asociaciones profesionales recuperarán al paso de los años esta discusión hasta que, en 1973 se redacta la Carta de los Derechos de los Enfermos de la Asociación Americana de Hospitales. En 1978 la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud convocada por la Organización Mundial de la Salud y el UNICEF emite la Declaración de Alma—Ata, que en sus primeros capítulos define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo de ausencia de enfermedad e incapacidad, y argumenta que éste debe ser una meta social mundial a alcanzar, siendo los gobiernos quienes tienen la responsabilidad de la salud de sus pueblos y los que han de aplicar las medidas sanitarias y sociales adecuadas para realizar la atención primaria de salud.

En México, uno de los últimos países en incorporar el asunto a su carta constitucional, no es sino hasta 1984 que el derecho de protección a la

salud quedará plasmado en el Artículo 4o., en el que se señala al Estado como el responsable en la definición de las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud<sup>14</sup>. En junio de 1996, se iniciarán los trabajos de instauración de la Comisión de Arbitraje Médico, instancia dirigida a recibir quejas acerca de la calidad de la atención médica tanto estatal como privada. Quedan entonces, en apariencia, dos rubros separados: los derechos de los enfermos y el derecho a la protección de la salud. Valdría la pena establecer una discusión sobre este punto, pues, mientras en los primeros se tiene como punto de partida la subjetividad e inserción del enfermo en su grupo social, en el segundo se elabora acerca de la responsabilidad que tienen los gobiernos de atender y procurar la salud de los pueblos.

Sin embargo, en ambos casos pueden distinguirse tres ejes o elementos articuladores:

- el acceso a salud como un estado de bienestar al que todos los hombres tienen derecho, y de cuyo logro el estado es responsable junto con el individuo,
- el rechazo a cualquier tipo de discriminación, tanto en relación al punto antes mencionado como en relación a las oportunidades que quienes carecen de salud deben tener,
- la necesidad de establecer la normatividad y reglamentación que sirvan de marco para la seguridad social y el tratamiento de los enfermos, y para la defensa de los derechos individuales.

Más allá de la importancia y pertinencia que reconozco tienen los esfuerzos por poner en ley o bajo ley los asuntos antes mencionados. Mi consideración apunta hacia otro territorio curiosamente poco citado en las declaraciones y normatividades revisadas: la educación.

No es porque exista una carta de intención redactada en 1948 por lo que el enfermo —que hemos demostrado toca con su estado y presencia

<sup>13</sup>Arcadio Díaz Tejera y Asunción González. «Acerca de los derechos de los enfermos», ponencia presentada en la III Mesa Redonda de Ombudsmen europeos, Florencia, Noviembre, 1991.

<sup>14</sup>Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. «Curso básico de derechos humanos» (Tema: El derecho de protección de la salud, suplemento), s/f.



*Playa del Carmen*

raíces profundísimas de nuestra concepción del mundo—, puede encontrar su lugar social más acá de la exclusión; incluso si tal carta es resultado del concierto internacional.

El problema de la enfermedad es un problema de subjetivación que sólo puede ser resuelto desde el campo dedicado a la formación de sujetos: el campo pedagógico. Desde él, es necesario crear una nueva cartografía del cuerpo, reconocer una nueva visión de aquellos que, antes que los otros, han sido vencidos por la vulnerabilidad y fragilidad propias de lo humano. Sólo desde la educación será posible crear un nuevo discurso que, aún cuando no sea enunciado en articulados poco frecuentados por el ciudadano común, le sea propio y emerja en sus prácticas cotidianas; un discurso que de una vuelta, que haga una inversión de las concepciones tradicionales sobre la enfermedad y que ponga las cosas en su lugar: hay enfermos porque hay hombres, y todos los hombres son susceptibles de encontrarse con la enfermedad ... aún cuando no haya pecado ni exista en ellos delito o crimen que expiar.

Es necesario enseñar a los niños cuerpo social; cuando cada niño haya vivido su derecho a la diferencia, al autocuidado, al cuidado del medio, al cuidado de los otros, su derecho a defender el derecho de los otros, sólo entonces, tendrán sen-

tido y significación los capitulados plenos de buenas intenciones. Antes será imposible. Es pues indispensable educar para la salud y para la enfermedad, para la vida y para la muerte, para erradicar de la dolencia corporal la idea de la expiación y la culpa, para la alegría y el trabajo. Y para esto es indispensable formar a los maestros en esos valores y en esos fines, formarlos en esta pedagogía de la tolerancia, del reconocimiento de lo particular, del derecho de lo diverso; formarlos en un clima democrático y abierto y en la firmeza de estas convicciones.

Fechadas julio de 1996, aparecieron en los principales diarios de esta ciudad capital dos convocatorias que —emitidas por la Secretaría de Educación Pública a través de su Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en el Distrito Federal<sup>15</sup>— abrían el concurso de selección de aspirantes a realizar estudios en la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños y en la Escuela Normal Superior de México. Entre los requisitos establecidos aparecían: documentos probatorios de los estudios antecedentes necesarios, dos fotografías, copia del acta de nacimiento y ... certificado médico de salud expedido por una institución oficial. He de suponer que no se aceptan candidatos que sufran de alguna enfermedad.

<sup>15</sup>«La Jornada», 8 de julio de 1996, p. 20.