

la tradición expropiatoria: catalizador de la nacionalización bancaria

eduardo turrent díaz

I INTRODUCCION

Mucho se ha escrito sobre la nacionalización bancaria decretada en el año de 1982. Pero es indudable que en la mayoría de dichos escritos ha prevalecido la pasión ideológica y el partidismo político. Lo mismo que Bazdresch ha dicho sobre el trabajo de Carlos Tello acerca de la estatización de los bancos debía ser válido para analizar dicho acontecimiento:

"Por la participación que tuvo el autor en el diseño y ejecución de dichas medidas, (la nacionalización de los bancos y el control cambiario) así como por el fondo de las tesis que se exponen y por lo representativo que son del modo de pensar de una parte de la izquierda, éste es, sin duda, un libro importante.

Por tal razón y por creer firmemente que en nuestro país el debate sobre los asuntos públicos necesita ampliarse, me parece que este libro no debe satanizarse. Se trata de un libro que importa mucho criticar. Espero que las críticas que aquí se apuntan sean a su vez, objeto de discusión y no de satanización."¹

En estos momentos lo que necesitamos no es tanto defender o apoyar la nacionalización sino esforzarnos por entenderla.

La expropiación bancaria se nos presenta como un acontecimiento de causalidad múltiple. Están las causas de largo y corto plazo. Unos pretenden que fue un fenómeno de gestación larga, con causas remotas y antiguas. Las explicaciones coyunturales son también de máxima importancia. Unas causas fueron inmediatas aunque también hay las razones indirectas. Este trabajo pretende indagar uno de sus orígenes indirectos. La pregunta concreta es: ¿En qué medida la tradición expropiatoria y nacionalizadora que se ha gestado en México a la vuelta de muchos años coadyuvó a la estatización de los bancos?

II ANTECEDENTES

Al igual que con el intervencionismo gubernamental los antecedentes de

¹ Carlos Bazdresch Parada, "La Nacionalización Bancaria", *Nexos*, enero de 1985, p. 49

la función expropiadora se remontan a la época del Porfiriato. Dos casos sobresalen en este renglón: el de la recuperación por el gobierno de las casas de moneda y el de la nacionalización de los ferrocarriles.

Para el inicio del Porfiriato todas las casas de moneda incluyendo la de México habían caído arrendadas o concesionadas en manos de particulares. Desde su acceso a la Secretaría de Hacienda en 1892 Limantour incluyó como parte de su programa hacendario la devolución de las casas de acuñación.² Con todo, no fue sino hasta el año de 1893 en que el gobierno porfirista dispuso de fondos para iniciar las indemnizaciones y pagar las deudas con los concesionarios de las casas de moneda. En 1905 fue rescatada la última de ellas concluyéndose así, según Limantour, "uno de los proyectos más acariciados por casi todos los Gobiernos anteriores..."

Sobre los FFCC Limantour escribió:

*"Otra fuente de discusiones en materia de ferrocarriles fue la larga serie de grandes operaciones que emprendió la Secretaría de Hacienda con el fin de adquirir para la Nación las principales arterias del país y otras líneas antes controladas y dirigidas todas ellas por personas y empresas extranjeras..."*³

² Fernando Rosenzweig, "Moneda y Bancos", en Daniel Cosío Villegas (et. al.) *Historia Moderna de México*, El Porfiriato, la vida Económica, Vol. VII, tomo II, México, Ed. Hermes, 1974, pp. 790-795.

³ José Yves Limantour, *Apuntes Sobre mi Vida Pública*, México, Porrúa, 1965, p. 83

El punto de partida para la nacionalización fue un plan de Limantour para someter el desarrollo de los ferrocarriles a un proyecto global diseñado por el gobierno. Poco después a finales del siglo XX, surgió por parte de los magnates ferrocarrileros norteamericanos la idea de fusionar en una sola empresa las principales líneas de nuestros caminos de hierro.

La oposición del gobierno porfirista tuvo dos razones. La primera proveniente de la doctrina liberalista prevaleciente en esos años. Simplemente era inaceptable la constitución de un monopolio en el sector fundamental de las comunicaciones del país.

El segundo punto fue de carácter nacionalista. Aun considerando que hablamos del Porfiriato, al gobierno le pareció inconveniente que un renglón esencial de la economía del país quedara en manos de empresarios extranjeros. La nacionalización de los ferrocarriles tuvo un perfil marcadamente bursátil, ya que el gobierno de Porfirio únicamente intervino para adquirir la mayoría de las acciones de las compañías involucradas.

III EL FUNDAMENTO LEGAL

La constitución Política de 1917 ha sido el fundamento de la gran actividad intervencionista que se ha desarrollado en México durante los últimos casi 70 años de vida nacional. El intervencionismo se puede definir como un distanciamiento e incluso repudio del principio liberal que señala a la recaudación tributaria y quizás la emisión de moneda como las únicas actividades directas que

debe asumir el estado en la economía. En el intervencionismo mexicano un elemento esencial emana del Art. 27 de la Constitución, disposición por medio de la cual la nación se adjudica la propiedad original del subsuelo, tierra, agua y demás recursos naturales. La tenencia propiedad y uso de esos bienes se puede transmitir a los particulares, pero de esa manera se impone a la propiedad privada un requerimiento de soberanía y utilidad pública.⁴

El estado mexicano ha intervenido al menos en los siguientes rubros; 1) Fomento industrial (Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, Nafinsa, Fogain etc.) 2) Manipulación del gasto público para fines de control de la producción y estímulo del empleo (Art. 65 y 74 Constitucionales. Ley de coordinación fiscal etc.) 3) Control de precios y regulación de los mercados (Ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica) 4) Comercio exterior y política comercial (Art. 131 Constitucional y su ley reglamentaria BANCOMEXT, IMCE, etc.) 5) Urbanismo, demografía, migración interna, asentamientos humanos (Ley de población, Comisión Nal. de desarrollo regional y urbano, etc.) 6) Seguridad social (Ley del seguro social, IMSS? ISSSTE, etc.) 7) Cooperativismo (Ley de sociedades cooperativas, Banco de fomento Cooperativo etc.) 8) Vivienda (BANOBRA,

INDECO, INFONAVIT, etc.) 9) Consumo (Ley de Protección al Consumidor). 10) Transferencia de tecnología e inversión extranjera (Ley de inversiones extranjeras, CONACYT, etc.) 11) Contaminación ambiental (Ley de control de la Contaminación Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en SSA, etc.,) 12) Planificación (Plan global de desarrollo, plan nacional de desarrollo, etc.)⁵

El intervencionismo estatal en la economía no es de ninguna manera invención y propiedad del gobierno de México. Este es un fenómeno difundido e institucionalizado en mayor o menor medida por todos los países del orbe. Sin embargo, hay que destacar el carácter pionero de la Constitución de 1917, la primera Carta Magna del mundo es incorporar los fundamentos del dirigismo económico. Le siguió poco tiempo después la Constitución Alemana de Weimar en 1919.⁶

La complejidad del intervencionismo y su amplitud han requerido el establecimiento de instituciones y la elaboración de leyes. Las disposiciones legales que dan sustento y regulan el intervencionismo dieron lugar al nacimiento y desarrollo de una nueva rama jurídica: el derecho económico.

La función nacionalizadora se ha convertido en una importante faceta del intervencionismo estatal. Se entiende por nacionalización el acto mediante el cual se transfieren al Estado em-

⁴ Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917" en José María Martinelli, (Comp.), Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, *Lectura Sobre Derecho Económico*, (s.e.), (s.f.), p. 348.

⁵ Hugo Rangel Couto, *El Derecho Económico*, (Seg. ed.) México Porrúa 1982.

⁶ *Op. cit.*, p. 15

presas o recursos productivos que se encontraban en manos privadas.

El acto jurídico que implica la nacionalización proviene de una concepción político-económica en base a la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vía económica. Esta participación puede llegar al punto de que el sector público asuma directamente a través de instituciones estatales el papel de empresario en las actividades de producción y distribución de bienes y servicios.⁷

Existe entre los juristas una polémica acerca de las diferencias y similitudes entre los conceptos de expropiación o nacionalización. Sin pretender reseñar dicha controversia baste únicamente señalar la posición de la facción mayoritaria en dicha discusión. La expropiación, se afirma, es un concepto legal antiguo proveniente de etapas históricas en que se reconocía al derecho de propiedad privada una extensión absoluta e inviolable;

"La expropiación por causa de utilidad pública es una institución jurídica de muy antigua data, que tiene por objeto permitir a la autoridad la obtención forzada de bienes de particulares, especialmente inmuebles con el fin de destinarlos a necesidades sociales de diversa índole, como la construcción de caminos, aeropuertos, escuelas, cuarteles militares, hospitales, etc. Pero la expropiación no pasa de ser "un incidente aislado de la administración local" que no puede ser comparado con la elevación de

finés grandeza de perspectivas y amplitud de medios de la nacionalización... Por eso una nacionalización se decreta en forma genérica e impersonal, lo que en ella interesa son ciertas actividades económicas que en el futuro serán asumidas por el Estado, mientras que la expropiación debe indicar, individualizados, los predios determinados sobre que ha de recaer, con el fin de destinarlos a un servicio público".⁸

La distinción parece más económica que jurídica. Mientras que los bienes expropiados tienen un destino asociado con la prestación de servicios públicos o tradicionales, la nacionalización lo está con actividades que hasta hace pocos años eran coto exclusivo, tanto en el orden práctico como teórico, de los empresarios particulares.

Muchos autores apuntan que el concepto de nacionalización es aplicable tanto a las empresas propiedad de extranjeros como de empresarios oriundos.⁹ Sin embargo, también es cierto que tanto la doctrina de la nacionalización como el concepto *parse* se han alimentado del rechazo a la inversión extranjera, que históricamente ha estado apoyada y ha sido un subproducto del colonialismo y del imperialismo. Particularmente en los países en desarrollo la función nacionalizadora ha evolucionado *pari-passu* con el auge del nacionalismo, pero este concepto jurídico no es su patrimonio exclusivo.¹⁰ Las racionalizaciones emprendidas por Gran Bretaña y Francia desde los años 20 y 30 lo atestiguan. De manera que si la apropiación

⁷ Eduardo Novoa Monreal, "La nacionalización en su aspecto jurídico", en Martinelli, *op. cit.*, pp. 561-562

⁸ *Op. cit.*, p. 564

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Rangel Couto, *op. cit.*, pp. 29 y 66

estatal se dirige tanto a empresas extranjeras como locales no puede más que lamentarse la ambigüedad semántica del concepto. Nacionalizar significa transferir al país lo que es extranjero. Pero si las empresas sujetas a expropiación son propiedad de nacionales el término resulta engañoso ya en rigor las mismas están pues nacionalizadas. Es indudable que el vocablo estatización parece más apropiado para designar el concepto descrito que el de nacionalización.

En México el fundamento jurídico de la nacionalización o estatización se encuentra en el Art. 27 Constitucional y en una ley reglamentaria del mismo (Ley de Expropiación) promulgada en noviembre de 1936. Uno de los pilares doctrinales es la exigencia de función social que la Constitución impone a la explotación y dominio de los recursos naturales, y la modalidad del interés público que implanta sobre la propiedad privada:

"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. . .

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación".¹¹

¹¹ Art. 27 Constitucional, párrafos primero y tercero.

En el derecho mexicano no existe la diferencia terminológica entre la expropiación tradicional y la nacionalización o estatización, pero la distinción conceptual está claramente definida. Para comprobarlo baste una lectura del Art. 1o. de la Ley de Expropiación. La fuente de estas dos funciones está en el Art. 27 de la Carta Magna (Párrs. 2° y 8°).

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

El elemento medular es la idea de "utilidad pública". Sin embargo, este concepto no está definido en la Constitución y quizás tampoco en la Ley de Expropiación. En el Art. 1o. de dicha Ley se hace una enumeración de "las causas de utilidad pública", pero en realidad ese precepto no define prácticamente nada. Considérense únicamente las causas que se refieren a la motivación nacionalizadora:

"VII.— La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII.— La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

IX.— La creación fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

X.— *Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.*

XI.— *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.*

XII.— *Los demás casos previstos por leyes especiales*".¹²

Esta redacción revela entre otros casos la sagacidad del legislador. Dentro de dicha nebulosidad conceptual prácticamente cualquier motivación estatal puede ser de "utilidad pública". Por la anterior vaguedad definitoria Héctor Cuadra señala que el concepto de utilidad pública no ha quedado puntualizado en nuestro derecho.

La Suprema Corte de Justicia al ventilar los juicios de amparo interpuestos contra actos expropiatorios tampoco ha definido el concepto de utilidad pública, "sino que lo ha aplicado simplemente por instinto en cada caso concreto, lo cual no deja de tener sus peligros para la estabilidad de la propiedad privada".¹³

IV LA PRACTICA EXPROPIATORIA

En México la función expropiadora y nacionalizadora cuenta con un sólido armazón legal, y lo mismo se puede decir de la doctrina económico-política que la sustenta. Pero lo anterior no es todo. Aparte de los cimientos jurídicos y doctrinales lo importante

ha sido el ejercicio que se ha hecho de esa función al punto de haberse creado en este país una tradición nacionalizadora.

En México como en otros países los actos nacionalizadores pueden revestir distintas formas legales y hasta administrativas. La modalidad más sencilla es que el Estado expropie directamente un conjunto de empresas y que sea el propio sector público quien retenga su propiedad y administración. Existen, por supuesto, otras posibilidades. Un caso ilustrativo es el de la reforma agraria.

Reforma Agraria

La esencia jurídica de la reforma agraria en este país emana del Artículo 27 de la Constitución. En dicho precepto, después de señalarse que el Estado "tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", se apuntó que:

"...se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables;... Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas..."

La reforma agraria y sus bases jurídicas impusieron un nuevo concepto de utilidad pública en materia de nacionalización, pues nunca antes se ha-

¹² Ley de Expropiación, *Diario Oficial*, 25 de noviembre de 1936. Art. 1o.

¹³ Héctor Cuadra, *op. cit.*, p. 594

bía planteado la modalidad de que en el acto expropiatorio "se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular".¹⁴

Las expropiaciones por dotaciones ejidales se iniciaron aún antes de la promulgación de la Constitución. El gobierno de Venustiano Carranza repartió casi 400 mil hectáreas de tierra. Entre 1920 y 1934 se entregaron poco más de 10 millones de hectáreas pero el régimen Cardenista logró duplicar dicha cantidad al distribuir 20.1 millones de hectáreas. De 1940 a 1976 se expropió y colectivizó una suma de casi 26 millones de hectáreas,¹⁵ cantidad significativa si se considera que el resultado de la superficie cultivable potencial del país es del orden entre 90 y 100 millones de hectáreas.¹⁶

Expropiación Petrolera

De todas las nacionalizaciones efectuadas en México quizás la de la industria petrolera sea la de corte más clásico. El origen es la promulgación de 1884 de la primera ley minera, la cual concedía la propiedad del subsuelo y sus productos al superficiario. Con ello los inversionistas extranjeros se hicieron en propiedad del petróleo depositado en las llanuras orientales del territorio mexicano.

Después de la Revolución, el pri-

¹⁴ *Ibid.*, p. 587.

¹⁵ Gustavo Esteva, *Batalla en el México Rural*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 230-31.

¹⁶ Aurelio Gama Vera, "La Definición de la Frontera Agrícola en México", *Revista de Estadística y Geografía*, Vol. 4 Núm. 5, 1984

¹⁷ Decreto que Crea Petróleos Mexicanos, *Diario Oficial*, 20 de junio de 1938.

mer enfrentamiento entre el gobierno y las empresas extranjeras se escenifica cuando el Presidente Madero intenta cancelar las exenciones fiscales de que gozaban los petroleros bajo el régimen de Porfirio Díaz. La promulgación de la Constitución es un momento crucial en la lucha por recuperar la soberanía nacional sobre los hidrocarburos. Empero ni Obregón, Calles, Portes Gil u Ortiz Rubio lograron que los extranjeros reconocieran la propiedad de la nación sobre el subsuelo y sus recursos.

No es sino hasta el año de 1935, bajo la gestión de Cárdenas, cuando el gobierno reanuda la lucha contra el capital colonial que usufructuaba los hidrocarburos de la república. A finales de 1936 se inicia el choque frontal cuando en el emplazamiento a huelga contra las compañías petroleras el gobierno federal decide respaldar la posición de los obreros. Las empresas habían ofrecido un incremento salarial de 14 millones de pesos, mientras que una comisión de peritos integrada por el gobierno había decidido que el aumento de sueldos podría llegar hasta la cifra de 26 millones. El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia que emite un fallo favorable a los trabajadores. Las empresas se niegan a respetar la resolución de la Suprema Corte y dado que unas últimas negociaciones entre los petroleros y el Presidente de la República no llegan a buen fin, éste último decide la expropiación de las empresas petroleras. Con el objeto de realizar en el futuro los trabajos de exploración, producción y distribución de los hidrocarburos el gobierno crea la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos.¹⁷

Nacionalización de los Ferrocarriles

La de los ferrocarriles fue la primera de las grandes expropiaciones del Cardenismo. Desde el punto de vista legal la expropiación de los ferrocarriles tomó la forma de un Acuerdo del Ejecutivo fundamentado en la ley de Expropiación de 1936 y en el Art. 27 Constitucional.¹⁸

En la Exposición de Motivos se enumeran las razones del acto expropiatorio: 1.— Importancia para el Estado del sistema de comunicaciones, 2.— El hecho de ser los Ferrocarriles Nacionales una empresa privada con fines de lucro, y que esa condición es poco favorable para un servicio público de transporte. 3.— Que en la empresa privada de los ferrocarriles se habían creado vicios y deficiencias en perjuicio de la economía del país. . . .

La forma financiera empero fue diferente de la forma jurídica y se asemejó a aquella operación por la cual Limantour adquirió para el país el 51% de las acciones de la empresa ferroviaria. Lo que hizo el gobierno de Cárdenas fue comprar el 49% restante de la propiedad de la empresa.¹⁹ Días después del acuerdo expropiatorio se creó el departamento de Ferrocarriles Nacionales (hoy empresa paraestatal) para que se hiciera cargo del servicio y asumiera todas las deudas de las compañías expropiadas.

¹⁸ Acuerdo que expropia por causa de utilidad Pública la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., *Diario Oficial*, 24 de junio de 1937.

¹⁹ Luis González, *Los días del Presidente Cárdenas*, Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 15, México, El Colegio de México, 1981, p. 169.

Industria Eléctrica

La estatización de la industria eléctrica decretada por la administración del Presidente Adolfo López Mateos es una de las grandes expropiaciones que ha emprendido México. La estatización de la industria fue fundamentalmente un acto financiero por el cual el gobierno mexicano adquirió las acciones de la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Matriz en posesión de inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Las razones invocadas para dicha medida provienen de la aparente contradicción entre la finalidad de lucro de las compañías privadas de suministro eléctrico y el carácter de servicio público de esta actividad. El gobierno deseaba controlar los precios de la electricidad en función de la política económica del estado y no en base a consideraciones de reeditabilidad o lucro.

Nacionalización de los Bienes del Clero

Un caso de incapacidad para adquirir poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, es el que se refiere a las asociaciones religiosas denominadas iglesias cualquiera que sea su credo". Esta disposición se consigna en el párrafo II del artículo 27 Constitucional. La ley señaló que los bienes que se dediquen a la realización de objetivos de propaganda, administración o enseñanza de un culto religioso pasarán "por ese solo hecho a ser del dominio directo del Estado".

El asunto de los bienes del clero es un caso de expropiación estatal que tiene raíces históricas que vale la pena comentar. Es indudable que la Constitución de 1917 es heredera de la Carta Magna de 1857, así como los regímenes emanados de la Revolución de 1910 identifican y son continuadores de las tradiciones políticas que produjeron la Reforma. Por lo mismo, no es extraño que al convocarse el Congreso Constituyente en 1917 se recogiera en su texto el mensaje y el espíritu de las leyes de reforma promulgadas por Juárez y sus regidores. Es sabido que en punto a filosofía política, existen pocas diferencias entre las Cartas de 1857 y 1917.

Sin embargo, por toda la justificación histórica que respalda a las leyes de Reforma, es obvio que las circunstancias en el país han cambiado sustancialmente a la vuelta de más de un siglo. Es indudable que la Reforma y luego las persecuciones cristeras que apadrinó Calles hasta el año de 1934, debilitaron sensiblemente a la Iglesia como factor de poder en México. Nunca ha dejado de existir ese poder, pero con el tiempo ha llegado a ser controlable y limitado. Resulta una ironía que fuera un presidente "de izquierda" como Cárdenas, quien conciliara al Estado con la Iglesia para dar fin al movimiento cristero. Y dicho status-quo no ha cambiado mayormente. Es una de las herencias vigentes del Cardenismo. De manera que, en términos pragmáticos las normas sobre la expropiación de bienes eclesiásticos se han convertido en un capítulo congelado de nuestra Constitución.

La facultad del gobierno para na-

cionalizar, estatizar o expropiar tiene un amplio fundamento jurídico. La jerarquía legal de la función expropiatoria emana directamente del texto de la Constitución. Sin embargo, independientemente de la aplicación de las leyes sobre expropiación, el Estado mexicano dispone de una amplia gama de recursos y posibilidades para trasladar al ámbito gubernamental empresas y bienes que provienen del sector privado. El gobierno ha incorporado empresas privadas por una infinidad de razones. Estas no necesariamente han sido de carácter compulsivo o autoritario. El gobierno se ha quedado con muchas empresas por razones de sostén o salvamento. Empresas al borde de la bancarrota que por razones de empleo u otras, se juzgó conveniente no dejar que quebraran.

Las motivaciones estatales, sin embargo no siempre han sido tan explícitas y transparentes. Frente al enfoque constructivo ha existido con frecuencia la posición oscura y truculenta. Durante el Echeverriato, por ejemplo, floreció esta actitud. Dentro del simplismo maniqueísta que caracterizó a dicha administración, se justificaba cualquier procedimiento para vulnerar a las empresas independientes. La bondad absoluta corporeizada en el Estado debía imponerse a la maldad representada por los privatistas.

El catálogo es muy amplio. Baste echar un vistazo a la lista de 236 empresas paraestatales que el gobierno ha decidido reestructurar. Entre ellas, 127 serán liquidadas, transferidas a los Estados de la República o puestas a la venta, ¿Cómo fue que empresas

tales como Ayotla Textil, Cerámica y Ladrillos, Fosforitas Mexicanas, Ase-
raderos Pápalo, Productora de Engra-
nes y Reductores, Bolsas y Artículos
de Papel, etc. llegaron a propiedad del
Estado?²⁰

Hay un caso muy singular que ilus-
tra el argumento descrito: el de la in-
dustria azucarera. El intervencionismo
gubernamental en esa industria se ini-
cia durante la depresión de 1929-1930.
La industria azucarera se ha caracte-
rizado por un comportamiento cícli-
co. A periodos de excedentes y caída
de precios seguían fases de escasez y
crecimiento en las cotizaciones. Es así
como surge en 1932 una organización
de los productores controlada por el
gobierno, con el fin de estabilizar pre-
cios y niveles de producción. En
1936 en ocasión de la fundación de
UNPASA se producen fricciones entre
los azucareros privados y el gobierno,
pues este último exige y consigue re-
tener la facultad para fijar unilateral-
mente los precios del dulce. En 1953
se transforma en Institución Nacional
de Crédito la Financiera Azucarera
que fuera fundada 10 años antes para
financiar a los ingenios.

Con todo, hasta finales de los se-
senta del total de los ingenios sólo 4
ó 5 pertenecían al gobierno:

*"En tiempos de la industria pri-
vada, los precios del azúcar se
mantenían a niveles que permi-
tieran a los ingenios menos efi-
cientes salir cuando menos a ma-
no. Esto permitía a los de mayor
eficiencia ganar mucho dinero, lo*

²⁰ Rosa Albina Garavito, "La reestructura-
ción de los paraestatales", *El Cotidiano*, Febrero-
Marzo 1985, pp. 14-15

*que enriqueció a sus dueños. En
lugar de absorber las utilidades
excedentes con un buen sistema
fiscal, el gobierno quebró a la
industria, manteniendo fijos los
precios durante doce años conse-
cutivos mientras los costos su-
blan"*²¹

Uno tras otro los ingenios privados
fueron cayendo en insolvencia. A fina-
les del sexenio 1958-64 después de
casi 6 años de precios congelados para
el azúcar se le comentó al Presidente
López Mateos que después de todo a
pesar de la animadversión de Ruiz
Cortines hacia dicho gremio, éste ha-
bía autorizado el incremento de pre-
cios. A lo que López Mateos contes-
tó: "Si, pero don Adolfo era genero-
so. Yo no lo soy". Varios años des-
pués ante gestiones semejantes reali-
zadas con el Presidente Díaz Ordaz,
éste señaló refiriéndose al propietario
del Ingenio San Cristóbal y del Ban-
co Internacional: Quien ha sacado
del azúcar un banco, un gran edificio
en el Paseo de la Reforma y tiene la
oficina mas lujosa del país no necesi-
ta un aumento de precios.²² Cuando
las deudas de los azucareros con la
Financiera Nacional Azucarera llega-
ron a ser mayores que el valor de los
ingenios, estos pasaron a propiedad
del gobierno. Con el resultado de
que para 1982 de 68 ingenios que
existían en la República 52 habían
pasado directamente a manos del
Estado o se habían constituido en
supuestas cooperativas.

²¹ Adrián Lajous, "Industria Azucarera, Cau-
sas de la Quiebra", *Excelsior*, Viernes 19 de octu-
bre de 1984, pp. 7-9.

²² *Op. cit.*

De manera que por vía de innumerables mecanismos y a la vuelta de muchos años la participación proporcional y absoluta del sector paraestatal en la industria nacional ha crecido sensiblemente. En el año de 1970 dicho sector absorbía 8.3% del P.I.B. Para diciembre de 1982 dicha participación se había incrementado a empresas en las cuales el gobierno tenía participación mayoritaria y dicho ramo cubría el 12% del P.I.B.²³

La participación estatal en el sector productivo de la economía nacional se ha incrementado sustancialmente durante los últimos 40 ó 50 años de políticas intervencionistas. Sin embargo, dicho proceso no es de ninguna manera irreversible. Lo anterior se demuestra con el programa anunciado por el gobierno para liquidar, vender al sector privado o transferir a los Estados de la República 127 empresas paraestatales. De dicho número únicamente el 51.1% se enajenarán al sector privado o social de la economía, 43% se encuentran en vías de liquidación y el 5.5% restante se entregarán a los Estados.²⁴

Lo que sí cabe señalar es la absoluta irreversibilidad de aquellas nacionalizaciones o estatizaciones del tipo "clásico": Aquellas efectuadas en base al Art. 27 Constitucional y a la Ley de Expropiación de 1936. Pocos días

después de haberse decretado la nacionalización de la industria eléctrica, se promulgó una adición al párrafo VI del Art. 27 Constitución en el que se establece que corresponde" exclusivamente a la Nación conducir, transformar, distribuir y abastecer" la energía eléctrica que constituya un servicio público.²⁵ Con la expropiación del petróleo no fue necesario adicionar la Constitución, pues la Carta Magna ya especificaba que los combustibles y productos del subsuelo pertenecen a la Nación. Para reforzar lo anterior, con un decreto del año de 1960 se aclaró que en materia de petróleo e hidrocarburos "no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos".²⁶ Una prevención semejante se incorporó a la Constitución en referencia a la industria eléctrica. La elevación a rango constitucional de la exclusividad del Estado para ejercer funciones de banca y crédito se formalizó en un decreto del 17 de noviembre de 1982.²⁷ Se dice que uno de los móviles de tal medida fue el temor de la administración sucesora que tomaría las riendas del país el 1o. de diciembre de ese año, pudiera dar marcha atrás a la estatización bancaria decretada hacía apenas tres meses. Dicho decreto al hablar de la operación bancaria con-

²⁵ "Decreto que adiciona el Art. 27 Constitucional", *Diario Oficial*, 29 de diciembre 1960.

²⁶ "Decreto que Reforma y Adicione el párrafo Sexto del Art. 28 Constitucional", *Diario Oficial*, 20 de enero 1960.

²⁷ "Decreto que adiciona con un párrafo quinto el Art. 28 Constitucional", *Diario Oficial*, 17 de noviembre 1982.

²³ Garavito, *op. cit.*, y Rene Villarreal, Rócio R de Villarreal, "Las Empresas Públicas como Instrumentos de Política Económica en México", *Trimestre Económico*, abril - junio 1978, pp. 228-229.

²⁴ Garavito, *op. cit.*, p. 13

clufa: "Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria..."

V.— CONCLUSIONES

¿Existe en México una tradición expropiatoria que arranca de los orígenes de la doctrina económica-política del Estado Mexicano? Seguramente que sí. ¿Ha venido la misma consolidándose gracias, en gran medida, a los actos de nacionalización del gobierno de México? Indudablemente. ¿La existencia de dicha tradición explica plenamente la nacionalización bancaria de 1982? Nos inclinamos por la negativa. Sería una exageración suscribir dicha tesis. La tradición nacionalizadora no causó la expropiación de los bancos, pero sí la hizo, de una manera indirecta, posible. El decreto expropiatorio de los bancos privados se promulga con fundamento en el Art. 27 de la Constitución y en la ley de Expropiación de 1936. Esos ordenamientos son y han sido expresión, causa y efecto de la tradición nacionalizadora aquí apuntada. Dentro del acto expropiatorio de 1982, el arraigo nacionalizador jugó un papel importante como catalizador de la medida. La tradición expropiatoria coadyuvó a la toma de la decisión y tam-

bién ha sido argumento muy socorrido para justificarla. En los días que siguieron a la estatización bancaria el Presidente López Portillo, venciendo "a la fácil tentación populista" (la frase es suya), trató de recrear deliberadamente el ambiente de fervor nacional que con espontaneidad surgió durante la expropiación del petróleo decretada en 1938.²⁸ Gabriel Zaid ha descrito el episodio de manera menos piadosa:

"Sintiéndose despreciado por el sector obrero, por el sector empresarial y hasta por el sector estatal (que ya buscaba la autoridad del sucesor); humillado y ofendido por una multitud que ya no creía en él, hizo su última gran apuesta; envolverse en la bandera nacional y vestirse de Cárdenas. Fue la apuesta patética de un ego en quiebra. Necesitaba desesperadamente que le hicieran un poquito de caso. Necesitaba vengarse de los que ya no le hacían caso. Necesitaba volver a la apoteosis de resucitar la confianza nacional y encabezarla. Y la apuesta funcionó, al menos transitoriamente..."

Fue el fin de fiesta perfecto para la administración de una abundancia que parecía tenerse al alcance de la mano, antes de tenerla. Las arcas bancarias sustituyeron mágicamente la decepción de las arcas petroleras. Todas las instalaciones bancarias, como las petroleras, podían tenerse ahora y pagarse después. La deuda pública aumentaba, pero el aplauso renacía."²⁹ ■

²⁸ Enrique Krauze, *El Timón y la Tormenta*, *Vuelta*, Núm. 71, Oct. 1982, p. 20.

²⁹ Gabriel Zaid, "Más Progreso Improductivo y un Presidente Apostador", *Vuelta*, Núm. 73, Dic. 1982, p. 17.