

## BANCA DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR

Alfredo PHILLIPS OLMEDO \*

Para llegar a la primera Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., hubo de recorrerse un largo camino, tanto en el tiempo como en la concepción de las ideas y las características de la institución.

La institución se originó en el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río; la exportación de productos mexicanos se presentaba como una expectativa difícil de realizarse, pese a que se trataba fundamentalmente de productos primarios, de origen agrícola. Ante tal situación, se incrementó la necesidad de organizar la producción, comercialización y exportación de esos productos, induciendo al entonces director del Banco de México, don Luis Montes de Oca, a proponer, con fecha 6 de mayo de 1937, al secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado don Eduardo Suárez, la creación de un banco que apoyara esa actividad sin entrar en competencia ni originar fricciones entre las instituciones de crédito ya existentes. A consecuencia de dicha propuesta, el 8 de junio de 1937 se crea el Banco Nacional de Comercio Exterior, al amparo de una concesión y con la participación de capital privado, bajo la estructura de una sociedad anónima y rigiéndose por las leyes generales aplicables a ese tipo de entidades.

Sus objetivos fundamentales consistían en: el descuento para apoyar las operaciones de transporte de los bienes que se exportaban, dando así solución al problema de los productores agrícolas que, pretendiendo exportar, no disponían de recursos suficientes para trasladar sus bienes a las fronteras o puertos y posteriormente a los mercados del exterior, y la transferencia de recursos a otros bancos, especialmente a los agrícolas para financiar el almacenamiento de los productos destinados a la exportación.

El Banco Nacional de Comercio Exterior comenzó a operar apoyando la comercialización misma de dichos productos agrícolas; a través de esta actividad podía acudir al extranjero asumiendo funciones de

\* Director general del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

exportación por contar con recursos para ello y estar en posibilidades de transferirlos a los bancos que apoyaban al sector agrícola y, de hecho, al productor de esos bienes que, posteriormente, se colocarían en los mercados del exterior.

La actividad del Banco no se reducía a apoyar la exportación de bienes primarios. Además, en aquella época, se encargaba de proporcionar información, apoyo a la comercialización, certificación pericial, etcétera.

Una situación que permitió al Banco participar de manera importante en la promoción de la oferta exportable y en la venta de los productos al extranjero, fue la organización de los productores, tales como los de algodón. Esta organización de los productores permitió al Banco una intervención fundamental en la estructura del comercio exterior de México.

Como resultado de esa participación del Banco Nacional de Comercio Exterior en la producción y exportación de bienes nacionales, emanaron de él una gran cantidad de entidades que hoy participan activamente en la organización de la producción y venta de productos de vital importancia para el país, entre ellos se pueden citar a la CONASUPO, antes CEIMSA, que se inició como un departamento del Banco Nacional de Comercio Exterior, en la compra y venta de bienes básicos que se requerían dentro del país, y al Instituto Mexicano del Café (INMECAFE).

En otros cuerpos colegiados de gran importancia para el desempeño de funciones de comercio exterior, como el Comité de Protección al Comercio Exterior y el Comité de Importaciones del Sector Público, el Banco tuvo importante participación.

Por otra parte, México superó la etapa de exportación casi exclusiva de productos primarios, particularmente de productos agrícolas. Al surgir el auge industrial, en la década de los sesenta, las exportaciones de bienes manufacturados comienzan a cobrar importancia.

Para atender las nuevas necesidades de apoyo financiero que generaba esa actividad, el gobierno federal creó el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), fideicomiso de fomento, destinado a apoyar la exportación de productos manufacturados, incluyendo naturalmente la elaboración de esos productos. El FOMEX se constituyó en el Banco de México, porque se trataba de un fideicomiso del gobierno federal que aplicaba recursos federales y requería un tratamiento que permitiera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantuviera el control de los recursos respectivos.

Desde su creación, es decir, desde el 14 de mayo de 1962, hasta el mes de julio de 1983, FOMEX se mantuvo en el Banco de México; indudablemente, este fideicomiso ha tenido un éxito muy grande, operaba y opera todavía hoy, por conducto de todas las instituciones bancarias, redescontando operaciones a tasas de interés preferenciales, con plazos acordes a las necesidades mismas del productor, otorgando, además, por ejemplo, garantías que permiten al exportador la certidumbre de que la operación que está efectuando va a ser amortizada.

En 1982, tras la nacionalización de la banca, continúan funcionando con todos sus atributos las instituciones nacionales de crédito bajo la forma de sociedades anónimas, mismas que comenzaron a identificarse insistentemente en su conjunto como la banca de fomento.

Así, el Banco Nacional de Comercio Exterior continúa atendiendo el comercio exterior, cada vez con un mayor número de servicios. A partir del 1º de agosto de 1983, FOMEX se integró al Banco Nacional de Comercio Exterior.

Con la administración de FOMEX, el Banco amplió la gama de servicios que ofrecía al exportador mexicano, otorgando apoyos financieros y manejando un esquema de garantías contra diversos riesgos.

Con la finalidad de unificar, bajo un solo esquema, a las entidades encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito, el Ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Esta Ley Reglamentaria se publicó el 14 de enero de 1985, estableciendo que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, dividiéndolas en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

El segundo párrafo del artículo 9º de la Ley Reglamentaria establece que las instituciones de banca de desarrollo contarán con leyes orgánicas, que regularán sus funciones y establecerán sus objetivos.

Bajo las premisas anteriores se concluye que existe alguna diferencia entre las instituciones de banca múltiple y las de banca de desarrollo; por su parte, la banca múltiple está integrada por instituciones que deben estar orientadas a apoyar el esfuerzo de desarrollo del país, operando dentro de un esquema de competitividad, eficiencia y competencia en el mercado bancario, buscando siempre obtener utilidades y observando, como está previsto, las disposiciones de carácter general que emitan las autoridades.

Por otro lado, las instituciones de banca de desarrollo, como complemento del sistema bancario mexicano, tienen encomendada la función

de servir como instrumento del Estado para canalizar recursos, preferentemente de carácter promocional, o preferencial, a actividades o sectores prioritarios, sin necesidad de competir con la banca múltiple o competir entre sí y apoyando, naturalmente, al sector que les fue encomendado, buscando utilizar todos los instrumentos administrativos de la banca múltiple, en servicio del sector que por ley le corresponde.

Asimismo, durante los últimos meses de 1985, el Ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso importantes iniciativas, entre las que destacan, particularmente, el Decreto que abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Ley de Comercio Exterior, que establece las formas e instrumentos que podrán utilizarse en la protección de la planta productiva nacional para hacer frente a prácticas de comercio desleal.

El Decreto que abroga la Ley que crea el Instituto de Comercio Exterior de alguna manera preponderante, incide en las funciones del Banco, en virtud de que el IMCE, originalmente establecido para promover y fomentar el comercio exterior del país, emana del Banco Nacional de Comercio Exterior y, según sus términos, algunas de sus funciones, promoción, arbitraje y materias afines, vuelven a esta institución.

La anterior medida es consecuencia de las necesidades actuales del país, que imponen una mayor coordinación entre las funciones de fomento y el financiamiento de esas actividades. Igualmente se apoya otro de los objetivos del gobierno consistente en fomentar el ahorro, racionalizar el gasto, reducir el déficit del sector público y, por lo tanto, el hecho de poder en forma conjunta llevar a cabo estas actividades permite racionalizar operaciones y reducir el gasto destinado a estos fines, sin disminuir su eficiencia.

Asimismo, el Ejecutivo federal envió un proyecto de Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.; una vez aprobada, se publicó el 20 de enero de 1986 dentro de un contexto de leyes orgánicas de instituciones que en su conjunto forman la banca de desarrollo.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior contempla, en cinco capítulos, las diversas normas jurídicas que han de regir la actividad de la institución.

El capítulo primero trata de la denominación de la sociedad, su objeto, domicilio, duración; en términos generales precisa el nuevo carácter del Banco como sociedad nacional de crédito e institución de banca de desarrollo, y le atribuye como objeto promover y financiar el comercio exterior del país. Se consigna el imperativo de vincularse al sistema nacional de planeación democrática y, en especial, al Plan

Nacional de Desarrollo y a los Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo y de Fomento Industrial y de Comercio Exterior.

El capítulo segundo, denominado de los objetivos y operaciones, describe la estructura y concepción de la sociedad, como banca de desarrollo. A tal efecto se definen claramente los objetivos específicos de la institución, dentro de los cuales se encuentran: otorgar apoyos financieros y de garantía; proporcionar asistencia técnica y financiera, participar en el capital social de empresas comercializadoras relacionadas con el comercio exterior y en el de empresas que otorguen seguros al comercio exterior. Cabe destacar aquí que, de entre los bancos de desarrollo, el Banco Nacional de Comercio Exterior es el único que tiene la facultad de invertir en capital de riesgo; para cumplir con su objeto puede, además, promover y coordinar la inversión de capitales en empresas dedicadas a la exportación; de igual forma, el Banco puede tener participación directa o a través de otros organismos en los programas y acciones que tengan relación con el fomento del comercio exterior mexicano. En resumen, el Banco tiene el encargo de coordinar los apoyos gubernamentales al comercio exterior mexicano.

Como ya se dijo, corresponde también al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervienen importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana.

Su Ley Orgánica transformó al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., en un organismo idóneo para atender la importantísima función de financiar y promover al comercio exterior, de obtener las divisas para la consecución de los fines nacionales, y, sobre todo, lo dotó de un marco jurídico moderno y adecuado para el eficaz cumplimiento de sus objetivos.

El capítulo tercero regula el capital de la institución considerando tanto el social como el neto.

El capítulo cuarto se refiere a la administración y vigilancia de la sociedad, estableciendo que su administración corresponde al Consejo Directivo, al Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior y al director general, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Consejo Directivo se integra por trece miembros, de los cuales nueve representan a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial y cuatro a la serie "B"; este Consejo está presidido por el secretario de Hacienda y Crédito Público.

El Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior como órgano delegado del Consejo Directivo, está integrado por cinco consejeros propietarios, siendo uno de ellos el director general del Banco Na-

cional de Comercio Exterior; su presidente es el secretario de Comercio y Fomento Industrial, y tiene como misión fundamental la coordinación entre las entidades y dependencias del Ejecutivo federal en materia de comercio exterior.

El Comité tiene las más amplias facultades para evaluar y proponer políticas sobre el otorgamiento de crédito y garantías a esta actividad; recomendar riesgos máximos de responsabilidad crediticia por país y evaluar las operaciones que deban considerarse de interés nacional, y que por sus propias características requieran de un trato especial; además, el Comité tiene como responsabilidad sugerir la participación del Banco en todas aquellas actividades inherentes a la promoción, incluyendo ferias comerciales y misiones. El Comité podrá crear comités consultivos regionales que, con la participación de exportadores organizados, contribuirán a un mejor conocimiento de la problemática del comercio exterior y a la búsqueda de alternativas idóneas para incrementar nuestras ventas al exterior.

El Comité, como un rasgo distintivo en reconocimiento a la complejidad y movilidad e importancia para el país del comercio exterior, establece que los suplentes de sus consejeros propietarios necesariamente han de ser de la jerarquía inmediata inferior a la del titular respectivo.

La vigilancia de la sociedad está encomendada a dos comisarios designados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B".

El capítulo quinto contiene disposiciones generales; entre otras, para permitir la ágil aplicación de la ley, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretarla a efectos administrativos y expedir las disposiciones que exija su adecuada aplicación; asimismo, se establecen los porcentajes y plazos a los que se sujetarán las inversiones de Banco Nacional de Comercio Exterior en capital de riesgo.

Trata también sobre las reservas y fondos que la institución deberá constituir para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

En resumen, del articulado que constituye los capítulos antes mencionados, cabe destacar la importancia que reviste el artículo 6º que señala los objetivos que deben cumplirse en el ejercicio del objeto del Banco; el contenido de los diecisiete incisos que forman el artículo 6º, otorga al Banco las más amplias facultades para estimular el comercio exterior del país y cumplir con su objetivo. Se establece la facultad del Banco de actuar como agente financiero del gobierno federal.

En términos del artículo 10, el Banco Nacional de Comercio Exterior cuenta, a partir del 20 de enero de 1986, con la garantía del gobierno federal para todas las operaciones pasivas que efectúe. A diferencia de las demás instituciones de banca de desarrollo que actúan en otros campos, hasta antes de la publicación de su Ley Orgánica, el Banco Nacional de Comercio Exterior no contaba con esa garantía expresa del gobierno federal para todas sus operaciones. Cuando actuaba como agente financiero del gobierno federal, contaba con la garantía que el propio gobierno federal le otorgaba específicamente; sin embargo, el crédito de esta institución no tuvo nunca ninguna limitante derivada de ese hecho, en razón de que su objetivo lo lleva a un campo en que, sin duda, se generan divisas, y esto permite al acreedor extranjero tener la seguridad de que los recursos que invirtió están protegidos por la generación de esas divisas que resultan de la amortización del crédito. El Banco Nacional de Comercio Exterior opera bajo una situación relativamente privilegiada, respecto a las demás instituciones bancarias que existen en el país y tienen relaciones con el extranjero.

La ley antes descrita convierte al Banco Nacional de Comercio Exterior en un instrumento estratégico dentro de la política económica que permite coadyuvar al gobierno federal a cumplir los objetivos de ampliar, diversificar y fomentar las exportaciones de productos no petroleros, manufacturados, a mayor plazo, y los productos del sector agropecuario, a corto plazo, que pueden generar, en estos momentos, mayor cantidad de divisas. En materia de productos manufacturados se requieren nuevas estrategias, propiciando un cambio de mentalidad tanto de empresarios como de funcionarios, en virtud de que sólo exportando lo que el mercado demanda, se colocarán nuestros productos en el extranjero; porque mientras tratemos de vender lo que aquí nos sobre, no encontraremos quién lo quiera comprar.

Lo antes expuesto fortalece la convicción de que la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, permite al Banco, por primera vez, tener una estructura jurídica que facilitará a la institución colaborar con esta tarea de lograr que las exportaciones sean el motor del desarrollo futuro de México, pues resulta difícil encontrar otras acciones que puedan tener mayor importancia en ese ámbito que la exportación de bienes y servicios que el país puede generar.