

RELATORIA DEL COLOQUIO SOBRE EL "RÉGIMEN JURÍDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO"

Gerardo GIL VALDIVIA

Este evento fue inaugurado por el licenciado Jorge Madrazo, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En las palabras introductorias se destacó la importancia del estudio y la sistematización del derecho financiero en México, en especial en virtud del dinámico proceso de renovación jurídica que en materia financiera ha vivido el país en los últimos años. Se expresó que el coloquio persigue un doble propósito: actualizar y estimular el estudio del derecho financiero, disciplina fundamental para el desarrollo del país; asimismo se enfatizó la necesidad de utilizar a la norma jurídica como instrumento del cambio social deseado.

Las ponencias que se presentaron en este coloquio, fueron las siguientes:

Primera: "La banca de desarrollo y la banca múltiple", que estuvo a cargo del doctor José Juan de Olloqui, quien destacó la contribución histórica de la banca comercial y de la de fomento, en el proceso de desarrollo del país. Explicó la relación entre la intermediación financiera eficiente y un proceso exitoso de desarrollo, y destacó el mecanismo bancario de movilización de recursos hacia actividades productivas.

En otra fase de su trabajo, el doctor De Olloqui analizó las características generales del proceso de desarrollo económico del país por etapas históricas, caracterizando paralelamente la evolución del sistema bancario comercial desde el principio de la especialización hasta la constitución de la banca múltiple. Describió las principales diferencias operativas y organizacionales entre la banca múltiple y la banca de desarrollo y explicó las causas de la actual crisis del país, así como el papel de la intermediación financiera en el proceso de recuperación y desarrollo.

Los comentaristas, el doctor Tomás Peñaloza y el licenciado Julián Terminel, enfatizaron la importancia de contar con un adecuado marco jurídico que promueva el desarrollo y destacaron la autonomía de ges-

ción de la banca, pero en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo.

Segunda: "Régimen jurídico de la banca de desarrollo industrial", la cual fue presentada por el licenciado Antonio Prado Núñez. El ponente explicó el concepto de banca de desarrollo. Analizó tanto la idea de la intermediación financiera como la diferencia entre crecimiento y desarrollo. Describió los antecedentes de la banca de fomento en México en el siglo XIX e hizo una referencia a la evolución de la banca de fomento industrial en Europa.

En el caso de México refirió la historia de Nacional Financiera desde su fundación y las acciones que la fueron perfilando hasta convertirla en la banca de fomento industrial en el país. Destacó la eficiencia financiera de la institución y aclaró sus mecanismos de fondeo, a propósito de un comentario expresado con anterioridad en relación con el financiamiento de la banca de desarrollo a través de recursos fiscales. Por último, hizo la relación de las principales características organizativas de Nacional Financiera y describió las funciones básicas de las áreas financiera e industrial de la institución. Además se refirió a las actividades de los principales fondos de fomento económico establecidos en Nacional Financiera y, por último, describió los aspectos generales de la Ley Orgánica vigente de la institución.

El comentarista fue el licenciado Armando Hernández Romo, quien comentó el concepto de banca de desarrollo expresado por el ponente y destacó los aspectos jurídicos de carácter corporativo, procesal y penal más característicos de la operación de Nacional Financiera.

Tercera: "La banca de desarrollo marítimo", tema desarrollado por el licenciado Pedro Galicia, quien inició su ponencia con la caracterización conceptual de la banca de desarrollo y de la función que cumple en los países en vías de desarrollo. Explicó, desde la perspectiva de la política económica, la trascendencia del proceso ahorro-inversión en el desarrollo económico y destacó las características fundamentales que han distinguido a la banca de desarrollo en relación con la banca comercial y la de inversión.

La segunda parte de su ponencia se refirió a los antecedentes y evolución del Banco Nacional Pesquero y Portuario, a las principales características de su operación y a los problemas básicos que enfrenta el sector. Explicó las funciones y las operaciones del Banco, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica del mismo, en relación con el financiamiento y el apoyo técnico a las actividades pesqueras, portuarias y navieras del país.

El primer comentarista fue el licenciado Cipriano Gómez Lara, quien explicó las características más relevantes de la nueva Ley Orgánica del Banco, resaltando las diferencias específicas con la ley anterior. El segundo comentarista fue el licenciado Arturo Díaz Bravo, quien objetó que los bancos de desarrollo cuenten con una ley orgánica, en tanto que la banca múltiple opera fundamentalmente con base en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Esta objeción propició una réplica en la que se enfatizó que la banca de desarrollo conlleva la optimización en la asignación de recursos financieros y técnicos hacia sectores o ramas de la economía nacional que el Estado considera fundamentales para el desarrollo nacional. Por lo tanto, es determinante la participación del Congreso de la Unión en la decisión de este tipo de asignación de recursos financieros y técnicos. Ésta es la razón por la cual la propia Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito determina que la banca de desarrollo se debe regir en primer término por su propia ley orgánica. El tercer comentarista fue el licenciado Daniel Cortés Macías, quien trató el tema de la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C.

Cuarta: "Banca de fomento al comercio exterior", que estuvo a cargo del licenciado Alfredo Phillips Olmedo. El ponente relató la historia del banco e hizo una génesis del tipo de operaciones que ha financiado en las diversas etapas del desarrollo del país. Resaltó el hecho de que por primera vez el banco cuenta con una ley orgánica, señalando las principales funciones y actividades de la institución, de acuerdo a dicha ley. Explicó también la relación operativa que existe entre la institución y la banca múltiple.

Se destacó la importancia de unir bajo una misma dirección las funciones de fomento y de financiamiento y mencionó los motivos de la desaparición del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), señalando que algunas de sus funciones fueron asumidas por el banco y otras por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Otros aspectos que mencionó fueron la importancia de la función del aseguramiento y describió los procesos operativos básicos del comercio exterior. Por último, destacó la función de BANCOMEXT como agente financiero del gobierno federal; la función de arbitraje del banco y la garantía del gobierno federal con la que cuenta para todas sus operaciones.

Quinta: "La banca de desarrollo y el turismo", presentada por el licenciado Lorenzo Thomas. La ponencia tiene la siguiente estructura: En primer lugar destaca la importancia del turismo en el desarrollo

económico; en segundo término se comentan algunos aspectos de la reorientación que se da a la banca de desarrollo y a la banca múltiple por la nueva normatividad de la materia, y, por último, se refiere al financiamiento de la actividad turística por parte de la banca de desarrollo. Al destacar la importancia del turismo en la economía nacional refirió el licenciado Thomas la evolución de Producto Interno Bruto a partir de 1970 y la participación del turismo en él. Describió asimismo la información relativa al personal ocupado en el sector turismo y los lineamientos generales de la política del gobierno federal en materia turística. Otro aspecto específico de la ponencia fue el análisis de FONATUR como instrumento de financiamiento del turismo; se refirió al desarrollo de centros turísticos y describió la política de financiamiento, enfatizando el destino de éste por conceptos. Finalmente, describió la mecánica de operación de recursos externos en el financiamiento al turismo, en particular en el caso de los fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El comentario a la ponencia del licenciado Lorenzo Thomas estuvo a cargo del licenciado Victor Ovando. En su trabajo, el licenciado Ovando analizó las características básicas del turismo y sugirió algunas acciones para promover a dicho sector en el país. Otra parte de su comentario fue el análisis de los agentes que intervienen en la actividad turística y de algunos aspectos normativos aplicables a los mismos.

En suma, resaltó las relaciones entre la labor de fomento económico desarrollada por la banca especializada, en apoyo a los planes gubernamentales, y sus efectos en el fomento al turismo.

Sexta: "La banca de obras y servicios públicos", y que estuvo a cargo del licenciado Enrique Creel de la Barra. El autor parte de un concepto del pensamiento hegeliano que se refiere a que todo lo que trabaja contra la necesidad favorece la libertad; necesidad y libertad que, en la concepción idealista del pensamiento hegeliano, se expresan como dicotomía que permite el juego dialéctico que conforma y delimita la fisonomía del Estado. Se trabaja contra la necesidad satisfaciéndola, y al vencerla el hombre se libera, engendra su emancipación. A juicio del ponente, la banca mexicana, y de manera concreta la banca de desarrollo, puede ser estudiada con este enfoque. El autor va más allá de la intención hegeliana, ubicando el concepto de necesidad en su contexto social, para precisarlo en un tiempo y espacio específicos, sin llegar a la abstracción o a la individualización de la idea. En cuanto a la libertad, el autor la entiende como la capacidad de Estado para hacer su historia, esto es, para participar en su devenir. Con este

marco el ponente sitúa a la banca en un contexto teleológico, esto es, a considerarla en su función emancipadora de la necesidad. Bajo esta perspectiva, el licenciado Creel de la Barra analiza la evolución de la banca mexicana, en particular la que surge con posterioridad a la revolución mexicana, que supuestamente debió romper el enfoque limanturiano que caracterizó a la banca del porfiriato. Al sostener que en el medio está implícito el fin, ubicó a la banca gubernamental, surgida a partir de la tercera década de este siglo, como un medio de la política económica de la revolución. Señaló que el comportamiento de los banqueros privados tuvo como respuesta el surgimiento y el fortalecimiento de las instituciones nacionales de crédito. Refirió los grandes rasgos del régimen jurídico aplicable a la banca antes de la nacionalización, así como las características generales del marco jurídico derivado de la misma, por lo que este servicio público queda claramente ubicado como un nuevo capítulo del derecho público de indudable trascendencia social. Otro aspecto importante fue el encuadre del sector bancario en el contexto del desarrollo y la distinción de éste con el crecimiento.

En cuanto a BANOBRAS, refirió sus antecedentes históricos, hasta culminar con la emisión de la actual ley orgánica. Destacó la relevancia del fortalecimiento estatal y municipal, y la acción de banco como detonador del desarrollo social. Por último, refirió la conjunción del apoyo financiero y de la asistencia técnica, característico de la banca de fomento, en particular para el apoyo del desarrollo regional. Los comentaristas fueron los licenciados Juan Manuel Terán Contreras y Luis Carballo, quienes coincidieron en resaltar la función de BANOBRAS en el contexto del federalismo financiero.

Séptima: "La banca de desarrollo y los fondos de fomento económico". El ponente fue el licenciado Luis Malpica de Lamadrid. En su trabajo, en primer término, realizó un bosquejo histórico sobre la intermediación financiera en México refiriéndose a la evolución de la banca gubernamental y los motivos que determinaron la implantación del fideicomiso público inspirado en el artículo 34 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. El licenciado Malpica explicó las diferencias y semejanzas entre el fideicomiso privado y el fideicomiso público y describió la evolución de este último hasta la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Analizó la estructura del fideicomiso y aclaró que carece de personalidad jurídica, comentando las confusiones que se suscitan por la identificación equivocada de ésta con el fondo. Otro aspecto de su ponencia fue la des-

cripción de los principales fondos de fomento económico que se han estructurado, especialmente en el Banco de México y su posterior reagrupamiento en otros bancos de desarrollo. Finalmente describió los diversos sistemas bancarios existentes en el país y comentó la tendencia de que los fideicomisos públicos sean absorbidos por los bancos de desarrollo con responsabilidades afines y que éstas actúen como institución de redescuento. Esto motivó la expresión de discrepancias técnicas por parte de los miembros de la mesa. El comentarista fue el licenciado Arturo García-Torres H., quien criticó la falta de oportunidad en el proceso crediticio y destacó la necesidad de una mejor coordinación en las políticas de fomento por parte de la banca de desarrollo con los programas nacionales y sectoriales del gobierno federal.

Octava: "El concepto de banca de desarrollo", la cual estuvo a cargo del suscrito. El trabajo se dividió en los siguientes apartados: en primer lugar, los antecedentes de la banca de desarrollo en México en la banca gubernamental, estructurada como institución nacional de crédito, del México posrevolucionario. Asimismo, se refirieron algunos casos de bancos de fomento surgidos en Europa en el siglo XIX; el segundo apartado se dedicó al análisis de la nueva legislación de la intermediación financiera surgida con posterioridad a la nacionalización bancaria, destacando el régimen jurídico aplicable a la banca de desarrollo y explicando la conveniencia de este sistema por razones de técnica jurídica y de política económica; el tercer apartado se dedicó al análisis de la banca de desarrollo internacional, en particular a la descripción de la naturaleza, evolución y funciones del Banco Mundial, y del sistema derivado de él, básicamente la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Internacional para el Desarrollo. Se realizó el mismo ejercicio en relación con el Banco Interamericano de Desarrollo aclarándose que el concepto de banca de desarrollo en México no está inspirado por estos organismos, sino que su existencia está directamente vinculada, desde una perspectiva política, con el constitucionalismo social mexicano; el cuarto capítulo estuvo destinado a los conceptos de banca de desarrollo, banca múltiple y banca de inversión y el carácter instrumental de los mismos en relación con la planeación del desarrollo; por último, se expusieron las características de la banca de desarrollo en México y se apuntó un proyecto de concepto. Participaron como comentaristas: el licenciado Jesús Hernández Torres, quien precisó la relación entre la idea de la banca de desarrollo en México y la ideología del sistema político mexicano, así

como la relación de este tipo de banca con los planes y programas del gobierno federal; el segundo comentario estuvo a cargo del doctor Francisco Javier Osornio, quien describió algunos aspectos de la actual legislación bancaria, en relación con la banca de desarrollo, y señaló lo que a su juicio son inconsistencias técnicas en relación con la prestación del servicio público de banca y crédito; finalmente participó como comentarista el ingeniero Salvador Vélez García, quien resaltó la importancia de la valuación en la actividad bancaria en general y de la banca de desarrollo en particular.

Novena: "La banca de desarrollo del sector rural", que estuvo a cargo del licenciado Rogelio Espinosa. En su ponencia refirió la historia del crédito al campo en la época posrevolucionaria, así como la génesis de las instituciones que surgieron para atender al sector agropecuario en general y a los beneficiarios de la reforma agraria, evolución que culminó con la integración del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) en 1975, y con la promulgación de la Ley General de Crédito Rural en 1976. Se describió la estructura organizativa de BANRURAL, y las principales operaciones financieras que realiza; en particular se explicaron los tipos de crédito que se otorgan, los usuarios del mismo y los montos operados. El primer comentarista fue el licenciado Luis Lázaro Rodríguez, quien describió los aspectos generales de la nueva Ley Orgánica de BANRURAL; abundó sobre las características específicas de la organización del banco y precisó las principales diferencias entre la organización de BANRURAL con el resto de la banca de desarrollo. Fue también comentarista el licenciado Hernán Gutiérrez, quien destacó que, a su juicio, la labor más compleja de la banca de desarrollo es la de BANRURAL, en virtud de las profundas dificultades del sector. La muy crítica situación presente, apuntó el comentarista, es el resultado de la estrategia de industrialización seguida a partir de los años treinta. Para el licenciado Gutiérrez el apoyo de la inversión pública a la infraestructura urbana-industrial en contraposición con la rural, agrícola y ganadera se fue haciendo cada sexenio en forma más evidente, lo cual fue conformando la principal falla de nuestro sistema económico. El comentarista concluyó aseverando que la banca de desarrollo rural debe tener como objetivo la creación de clientes para la banca comercial y de inversión y no debe mantener a la misma clientela dentro de su cartera. La banca de desarrollo es una vía para el desarrollo, esto es, una situación pasajera no permanente. Debe haber, a su juicio, rotación de clientes y de flujo hacia la banca sin subsidios.

Finalmente, es importante destacar la participación del licenciado Ernesto Fernández Hurtado, presidente del Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien apuntó los aspectos relevantes de la banca de desarrollo, a la cual se le consideró como institución característica de los países en proceso de crecimiento económico. Se señaló la inconveniencia de que la banca de desarrollo sea excesivamente especializada por actividad productiva y se enfatizó la importancia del concepto de banca de inversión para motivar la movilización de capitales privados, habiéndose mencionado la conveniencia de que la banca de desarrollo industrial se aproxime a la idea de la banca de inversión. Finalmente, el licenciado Fernández Hurtado, en su carácter de presidente del Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México y a solicitud del director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, licenciado Jorge Madrazo, declaró la clausura del coloquio, agradeciendo a los participantes su colaboración y su asistencia.