

## COMENTARIO

Arturo Díaz BRAVO

Parece pertinente, antes de entrar en materia, hacer un intento de conceptualización de los bancos de desarrollo y su distinción de los bancos comerciales, pues sólo de ese modo es posible justificar la existencia de unos y otros, así como su diferencia de trato desde los puntos de vista legal y operativo.

Si bien las Naciones Unidas distinguen entre bancos de desarrollo y sociedades o corporaciones de desarrollo, al establecer que los primeros prestan a mediano y largo plazos, mientras que las segundas promueven y dirigen empresas, además de proporcionarles apoyo financiero, tal diferenciación es sólo conocida en el campo de la operación financiera internacional, pues en el marco de las actividades nacionales no opera tal distinción; más aún, tampoco es fácil distinguir, dentro de este marco, los bancos de desarrollo de los bancos comerciales, si no es por la preferente atención que unos y otros dan a ciertas actividades, de tal manera que los bancos de desarrollo, como los que en este ciclo ocupan nuestra atención, realizan preferentemente operaciones de promoción de empresas, intervención financiera en sus emisiones de valores, préstamos a mediano y largo plazos y asistencia técnica o comercial.

De ese modo, las actividades de estos bancos de desarrollo son mucho más amplias que las de los bancos comerciales clásicos, los que, como sabemos, siguen desplegando sus operaciones en la forma que surgió de la práctica inglesa del siglo XVIII.

Está casi generalmente aceptado que los bancos de desarrollo tuvieron, como primera manifestación, la *Société Générale Pour Favoriser L'industrie Nationale*, creada el año de 1822 en Bruselas, primordialmente para vender acciones y obligaciones y, con los recursos así obtenidos, financiar nuevas empresas comerciales o industriales. El mecanismo trascendió la frontera y, en 1852, se creó en Francia el *Credit Mobilier*, que se dedicó a la financiación de los servicios públicos y la industria.

Tales ejemplos se difundieron a otros países del continente europeo, particularmente Alemania, en la que a fines del siglo XIX se hizo común el tipo de banco estrechamente asociado a la industria a través de préstamos a largo plazo, participación en el capital de las empresas, así como asistencia técnica y financiera. No es de extrañarse, por tanto, que los gobiernos directamente, o a través de los bancos centrales, intervengan en la creación y operación de estos bancos de desarrollo.

Por lo que se refiere al Banco Nacional Pesquero y Portuario, parece oportuno recordar que durante la Primera Reunión Nacional de la Banca, celebrada en Guadalajara durante el mes de julio de 1984, en dos de las ponencias sus autores pusieron de relieve la necesidad de que dicho Banco se perfilara, de modo claro y decisivo, como auténtico banco de desarrollo, y, como es de suponerse, expresaron conceptos muy similares a los antes expuestos. Así, Arturo Zepeda Vázquez apuntó que "la banca de desarrollo no debe ser una simple prestamista de dinero sino una verdadera promotora de proyectos, apoyando programas de la iniciativa privada y del gobierno que reactiven a nuestra actividad pesquera y superen la crisis donde nos encontremos".

Por su parte, Víctor Manuel Navarrete Romero afirmó, con expresión un tanto enigmática, que "el banco de desarrollo es el transformador de los programas reales de inversión y gasto de los sectores pertinentes a las adecuadas fórmulas financieras", si bien más adelante, con fórmula más inteligible, definió que "la promoción y organización de las unidades productivas de los sectores social y privado, así como la estructuración de proyectos sociales convenientes y económicamente viables, son elementos básicos a resolver para un banco de desarrollo en las actividades pesqueras, portuarias y navales".

Pero es tiempo ya de entrar en el tema específico de estas notas.

La Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, al igual que sus hermanas, las de otros bancos de desarrollo, debe contemplarse desde dos puntos de vista: el externo, esto es, como parte del derecho administrativo, y el interno o analítico, para examinar su contenido.

a) Contemplada externamente, hay que decir que no se justifica la existencia de esta ley. Si en pasadas épocas, en las que el ejercicio de la actividad bancaria estuvo sujeto a concesión otorgable a los particulares, resultaba explicable la necesidad de que el Poder Legislativo interviniera para permitir y regular tal actividad bancaria por parte del Estado, y con ello, de paso, autorizar la asignación de los recursos necesarios para su operación, en la actualidad, estatizado el ejercicio de la banca y prevista por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (artículo 9º) la creación de toda clase de sociedades nacionales de crédito mediante simple decreto del Poder Ejecutivo federal, resulta innecesaria la intervención del Poder Legislativo para expedir leyes cuyo contenido, o bien debe formar parte de la citada Ley Bancaria o, como fácilmente podrá apreciarse, en realidad configura los reglamentos orgánicos de los bancos respectivos.

Más aún, a la luz de la propia Ley Bancaria resultan innecesarias

estas leyes orgánicas: su artículo primero dispone que la propia ley "tiene por objeto reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las *políticas de desarrollo nacional*; las actividades y operaciones que pueden realizar, y las garantías que protegen los intereses del público"; al paso que el artículo 2o. aclara que tal servicio de banca y crédito debe ser prestado exclusivamente por sociedades nacionales de crédito que pueden operar como instituciones de banca múltiple o como instituciones de banca de desarrollo. Parecía, pues, lógico que en la propia ley se reglamentaran unas y otras, por lo que en modo alguno se justifica que en varios de sus preceptos se prevea que el Congreso de la Unión determine, mediante leyes específicas para cada banco de desarrollo, las actividades y sectores susceptibles de promoción y financiamiento por parte de estos últimos, lo cual configura, a mi juicio, lo que podría llamarse un *despilfarro legislativo*; tal determinación pudo hacerse, con gran economía de tiempo, energías y recursos, mediante simples reglamentos de la Ley Bancaria, como además lo prevé el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se habría eliminado el despropósito de expedir toda una ley para regular la actividad de una sola persona.

b) Por lo que se refiere al examen analítico de la ley, aunque ya el expositor ha hecho un concienzudo examen de la misma, me ocuparé de hacer un breve y, por razones de tiempo, parcial análisis crítico.

1o. Por muy estatales que sean todas las sociedades nacionales de crédito, no parece acertado derogar la Ley Bancaria, particularmente en cuanto a ciertos sujetos, para sustraerlos a su aplicación y establecer, por ejemplo, en el artículo 8o. de la Ley Orgánica que nos ocupa, que las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, etcétera, aplicables a sus operaciones como banco de desarrollo, no se sujetarán a lo dispuesto por el Banco de México, sino a las determinaciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que sus operaciones como captador de recursos del público sí se apegarán a las disposiciones del referido banco central. Y no hacía falta imponer tal derogación, por cuanto la Ley Bancaria, en su artículo 32, establece que "las medidas que dicte el Banco de México se apegarán a las disposiciones legales aplicables, a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y a las directrices de política monetaria y crediticia que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . ."; nótese que tales medidas del banco central pueden ser de carácter ge-

neral, pero también pueden expedirse para ser aplicadas a determinado tipo de instituciones o a ciertas clases de operaciones, como lo dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica del Banco de México, cual es el caso. No hacía falta, pues, sentar la derogaciones y excepciones a que antes me he referido.

2o. Tampoco es encomiable la derogación que el artículo 9o. hace, una vez más parcial por razón del sujeto, del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para permitir que el Banco actúe como fiduciario y fideicomisario en fideicomisos constituidos para garantizar créditos a su favor, pues ello lo sitúa en la ventajosa, peligrosa y eventualmente abusiva posición de acreedor por derecho propio y deudor por cuenta ajena, puesto que puede hacerse pago a sí mismo con bienes cuya titularidad fiduciaria ostenta. Los inconvenientes de tal doble postura, que no hace falta poner aquí de manifiesto, fueron prontamente advertidos por el propio legislador federal, que se apresuró a prohibirla, mediante la adición del párrafo final del ya citado artículo 348, introducido menos de un año después de que entró en vigor la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La circunstancia de que este privilegio se haya concedido, muchos años después, a algunas instituciones nacionales de crédito, en modo alguno podría justificar el que ahora se confiera a los bancos de desarrollo.

3o. En el artículo 5o. transitorio se fija al Banco, como domicilio provisional, la ciudad de México, Distrito Federal. No es plausible el empleo de tal denominación, por cuanto el mismo legislador federal la erradicó, hace varios años, de la única ley llamada a fijar la nomenclatura legal respectiva, que es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuando en su artículo 14 sólo se hace referencia al Distrito Federal y a su división política en dieciséis delegaciones, sin hacer mención alguna a la ciudad de México, como si la hacía el texto anterior, lo que obliga a concluir que su propósito, implícito pero claro, fue el de suprimir de la nomenclatura oficial la expresión *ciudad de México*, la que, por tanto, carece de soporte legal y de demarcación geográfica.

Una vez más, por razones de tiempo, detengo aquí la referencia a aspectos de la ley que suscitan dudas o discrepancias, por lo que me limitaré a apostillar otros puntos que lo ameritan.

El texto publicado en el *Diario Oficial* adolece de explicables erratas, pero también, lo que es menos dispensable, de pasajes oscuros y de redacción que en ocasiones se antoja pueril, a tal punto que no es fácil precisar cuándo se está en presencia de erratas, de textos confu-

sos o de redacciones deleznable; he aquí algunos botones de muestra: tras de proclamarse, en el artículo 3o., que la operación y funcionamiento del Banco deben realizarse “con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios”, todo lo cual es obvio y repetitivo de lo ya expresado en la Ley Bancaria, se dispone que a través de ello busque “alcanzar dentro del sector *encomendado al prestar* el servicio público de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito”, con lo cual se incurre, una vez más, en la reiteración, independientemente de que no es fácil descifrar el sentido de la expresión *sector encomendado al prestar el servicio*; por su parte, el artículo 6o., es un modelo de incongruencia en el empleo de lo que la gramática entiende por género de los sustantivos y de los participios, pues reza así: “*la Sociedad*, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del *sector encomendada* en el ejercicio de su objeto, *estará facultado* para: . . .”; entre las facultades conferidas al Banco, el artículo 7o. preconiza la de emitir bonos bancarios de desarrollo, y se afirma que —milagrosamente dotados de capacidad volitiva— “dichos títulos *procurarán* fomentar el desarrollo de mercado de capitales y la inversión institucional. . .”; en los artículos 8o. y 9o., se emplea la expresión “con excepción a lo dispuesto” para indicar que se exceptúa al Banco de lo dispuesto en otras leyes, lo que además comenté, en cuanto al fondo, hace unos minutos.