

COMENTARIO

Juan Manuel TERÁN CONTRERAS *

En primer lugar, mi agradecimiento a mi amigo el profesor Gerardo Gil Valdivia y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra *alma mater* por su gentil invitación para participar en este coloquio sobre la banca de desarrollo.

Acerca de estos coloquios que está coordinando el profesor Gerardo Gil Valdivia, no pude resistir la tentación de parafrasear el inicio de un poema de Gustavo Adolfo Bécquer, que seguramente muchos de ustedes conocen y que se titula "Habrà poesía". Dice así:

No digáis que agotado su tesoro,
De asuntos falta, enmudeció la lira:
Podrá no haber poetas; siempre
Habrà poesía.¹

La paráfrasis que con su venía me tomo la licencia de hacerles escuchar, diría así:

No digáis que agotado su tersoro,
De asuntos falta, enmudeció la banca:
Podrá no haber bancos; siempre
Habrà banqueros.

Es oportuna la ocasión de reflexionar sobre el tema que nos presenta el señor licenciado Enrique Creel de la Barra. Estamos a escasos 15 días de la publicación de la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos,² ya bajo la estructuración orgánica prevista por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito³ a que dio pie la reforma del artículo 28 constitucional en 1983.⁴

* Subdirector general jurídico, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹ Bécquer, Gustavo Adolfo, *Obras de Gustavo Adolfo Bécquer*, t. III, 5a. ed., Librería de Fernando Fé, Madrid, 1898, p. 140.

² Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 1986, pp. 16-20.

³ Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 14 de enero de 1985, pp. 1-25.

⁴ Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983, pp. 3-6.

Quiero manifestar al señor licenciado Creel de la Barra, mi sincera felicitación por su brillante ponencia y también mi gratitud por el honor inmerecido que me brinda de formular algunos comentarios relativos al banco de desarrollo que tan atinadamente dirige.

Como universitario veo con satisfacción la profundidad conceptual con que orienta, como director general de Banobras, el curso de la institución de banca de desarrollo bajo su responsabilidad.

La elegancia de su exposición, con su amplia perspectiva histórica y filosófica, nos invita a la meditación reflexiva; meditación reflexiva por demás obligada en el seno intelectual de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El proceso de articulación del servicio público de banca y crédito, ahora ordenado desde la Constitución⁵ y que con rigor nos presenta la ponencia, es aún difícil. Vale recurrir a la alocución del propio ponente en diálogo interno con su equipo de trabajo, para entender la problemática de Banobras como banco de desarrollo:

La nacionalización —aclara— fue un exabrupto indudablemente en la vida de todos nosotros, que nos causó, en un momento determinado, la necesidad de replantearnos la situación que se estaba viviendo, de pensar en los esquemas y de pensar en la mejor funcionalidad dentro de las circunstancias de coyuntura en ese momento. . .⁶

Diagnóstico preciso diría yo de la vivencia nacional a raíz del dramatismo del momento. La secuela de resonancia aún persiste en nuestras conciencias alertas a la coyuntura y al largo plazo de la construcción institucional del país; persiste también en las cavilaciones, ilusiones, polémicas y esfuerzos de armazón del nuevo sistema financiero que ha de emerger para bien de la patria.

De ahí que en la referida ocasión, al hilo del preciso diagnóstico, el licenciado Creel de la Barra exhortaba enseguida a su equipo interno de trabajo, a la tarea del futuro. Cito de nuevo sus palabras:

Ya no estamos viviendo la coyuntura, ya estamos viviendo el medio y el largo plazo de la institución; la coyuntura de hecho ya pasó, nosotros tratamos efectivamente de poder llegar a un señalamiento más preciso de criterios, para que esta situación

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 28, párrafo 5o.), *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983, p. 5.

⁶ Creel de la Barra, Enrique. *Reunión de delegados sindicales del Área Metropolitana y Funcionarios de la Institución*, 1985, p. 4. (Fotocopia).

podiera avanzar con mayor celeridad en el pasado, pero yo creo que ya también esto pasó, creo que también ustedes ya han asimilado que no podemos continuar viviendo en una situación de binomio o de plurinomio o de poliedros inclusive, cuanto tenemos que presentar unidad conceptual única.⁷

Parece natural, en efecto, que el polvo no se haya asentado aún. Es poco el tiempo desde el "exabrupto" que trajo consigo la expropiación de casi la totalidad de la banca privada (para ser precisos),⁸ de las reformas constitucionales que la siguieron⁹ y de la labor de parto de un sistema financiero congruente con las nuevas decisiones políticas fundamentales. No debe sorprender a una visión universitaria que trascienda la emotividad polémica de la coyuntura y del reacomodo, la discusión contestaría en curso para concluir la digestión social del "exabrupto" ni el desconcierto de la gestación innovadora de conceptos, leyes, instituciones y normas para reemprender nuestro desarrollo financiero con optimismo y con inteligencia.

Lúcida y equilibrada, la ponencia del licenciado Creel de la Barra nos aporta el enfoque profundo del idealismo filosófico para explorar el camino conceptual de nuestra banca de desarrollo y de Banobras en concreto. Lo ubica desde sus orígenes de legitimación estatal como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.¹⁰ y, con ambiciosa perspectiva unitaria, lo define en clarificadora síntesis: la banca de desarrollo en general y la institución del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en particular, no pueden entenderse como fines en sí mismos, sino sólo como uno de los medios de promoción del desarrollo social en nuestro país.

La consideración de la teleología de las instituciones de crédito que contempla la nueva legislación sobre el servicio público de banca y crédito, lleva a reparar en el contraste entre el tratamiento normativo de la banca de desarrollo y de la banca múltiple. La primera es objeto de explicitación teleológica más específica que la segunda al nivel legislativo, en armonía con sus orígenes históricos de legitimación estatal reseñados por el ponente. De manera expresa, como se ha señalado, los artículos 3o. y 6o. de la Ley Orgánica de Banobras definen la

⁷ *Op. cit.*

⁸ Decreto que establece la nacionalización de la banca privada (artículos primero, tercero y quinto), *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de septiembre de 1982, pp. 3-5.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit. supra* nota 5.

¹⁰ Ley General de Instituciones de Crédito (artículo quinto transitorio), del 28 de junio de 1932, y Escritura Pública No. 1307, otorgada ante la fe del C. Notario Público No. 2, licenciado Jesús Trillo, el 20 de febrero de 1933.

teleología sustantiva de esta institución de banca de desarrollo. Esto es acorde con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito¹¹ que, en su artículo 5o. y en su estructura general, anuncia leyes específicas para las respectivas instituciones de banca de desarrollo, además de la legislación común para éstas y para la banca múltiple.

El contraste legislativo no es sólo formal o abstracto. Se manifiesta en la manera de definir la teleología para instituciones diferentes. No obstante el concepto constitucional de "servicio público de banca y crédito prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones",¹² la definición teleológica aparece hoy así como la nota más relevante que distingue a las instituciones de banca de desarrollo entre sí y que permite resumir lo característico de Banobras como el "Banco del federalismo", en la feliz expresión del propio ponente. También, ese contraste legislativo en la definición teleológica es la piedra de toque que distingue a las instituciones de banca múltiple en su conjunto de las de banca de desarrollo.

Un afán lógico simplista, de puro intelectualismo, podría condenar la ausencia de correspondencia mecánica entre la definición teleológica sustantiva para los diversos bancos de desarrollo y el aparente vacío legislativo al efecto para las instituciones de banca múltiple. Desde algunas perspectivas se ha llegado a sugerir, por ejemplo, decretar especialidades para cada institución de banca múltiple. Para percepciones menos ingenuas, sin embargo, la monopolización institucional en la atención de mercados cautivos que ello implicaría es razón suficiente para desacreditar cualquier argumentación lógica o ideológica que quiera justificar semejante recomendación. ¿Cuánto tardarían los bancos múltiples en parecer oficinas de correos?¹³

Más bien, en afán de comprender el sentido legislativo de este contraste en el tratamiento teleológico de instituciones de crédito diversas en la realidad de la vida social, habría que reconocer el hecho histórico de esta diversidad. La justicia aconseja el trato igual de los iguales y el trato desigual de los desiguales por el derecho. También, en afán de entendimiento, habría que preguntarse si en efecto estamos ante un

¹¹ Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, *op. cit. supra* nota 3.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 5.

¹³ El ejemplo de las oficinas de correos lo utilizo porque hay un reconocimiento casi universal de que los monopolios estatales del servicio de correos, fenómeno también casi universal, son ineficientes en general dentro de su respectivo medio socioeconómico. No pretendo con ello ser peyorativo respecto de ningún caso concreto de servicio de correos en particular.

vacío de precisión teleológica de la ley al analizar las normas prescritas para la banca múltiple y compararlas con las prescritas para los bancos de desarrollo. Sugiero que no hay tal vacío sustantivo; éste es sólo aparente, porque la propia Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito prevé en su artículo 3o., para todas las instituciones de banca y crédito sin distinción, que “en todo momento se buscará alcanzar los objetivos específicos de cada institución”, así como el objetivo general —entre otros— de “procurar una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple”.

Es decir, la legislación quiere que la teleología sustantiva de la banca múltiple incluya la sana competencia entre las respectivas instituciones para la mejor prestación del servicio público de banca y crédito y, para ello, que sean estas propias instituciones, y no la ley, las que señalen sus objetivos institucionales específicos en el seno de sus órganos de administración. Sana competencia y autonomía relativa de gestión, se constituyen así en condiciones interdependientes para la eficaz y eficiente prestación por la banca múltiple del servicio público normado.

Reconozco que puntos de vista razonables pueden objetar esta hipótesis de interpretación armónica del contraste legislativo señalado; verbigracia, la noción de prestación de servicio público exclusivamente por el Estado, puede ser punto de partida de argumentos para prescribir por ilógica la competencia entre instituciones controladas por idénticas autoridades. Al nivel conceptual, sin embargo, la lógica o ilógica del aserto depende del significado que se atribuya al término “Estado”. Los conceptos absolutistas del término limitados a la identificación del Estado con el autócrata soberano, el gobierno o la administración pública, serían incongruentes con la interpretación armónica propuesta. Por contra, los conceptos más técnicos que tendieran a identificar el Estado y el derecho como el orden jurídico de la comunidad normativamente organizada¹⁴ serían del todo compatibles con esa interpretación.

En el nivel de lo histórico-social, más allá de lo jurídico-conceptual, al enjuiciar lo lógico o ilógico de la competencia interinstitucional como fin sustantivo para propiciar la atención eficaz y eficiente de un servicio público, la mejor guía es la experiencia. Hoy por hoy, la experiencia histórico-social no proporciona bases para juicios absolutos al respecto. La fe ciega en la proscripción de la competencia por medio de la estatización, el monopolio regulado y el gremialismo, otrora vigoroso motor de decisiones para la construcción social, está en franca retirada; se le

¹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, S.E., textos universitarios, UNAM, 1979, pp. 216-217.

responsabiliza de la sintomatología de malestares sociales evidentes, como la inflación, el estancamiento económico, el dispendio de recursos y la prepotencia burocrática y gremial. Aun en los países de economía centralmente planificada, se buscan afanosamente fórmulas y justificación doctrinal para descentralizar las decisiones de asignación de recursos, incluyendo la liberación de los mercados para la decisión de muchas de las demandas sociales. Desregulación, desestatización de empresas, desburocratización, disciplina fiscal, liberación gremial y subordinación de las instituciones a la sociedad civil, son las banderas que en el devenir de los ciclos históricos ahora levantan el asta. El cíclico ascenso y descenso de unas y otras banderas de que la historia da fe, sin que ninguna entregue el utópico milenio prometido por sus respectivos profetas, sugiere que las verdades más objetivas en este campo —las más lógicas valga decir— son las que reconocen los tonos grises de la realidad entre el blanco y el negro de la idealidad de los valores y contravalores absolutos.

Para clarificar el punto, cito a mi filósofo favorito: los valores “son relaciones universales de finalidad que en instancia radical permiten objetivar la vida humana en la experiencia histórico-social”.¹⁵ “Cuando estimamos que algo vale, es que en relación de finalidad algo es preferible de acuerdo con una situación ideal de adecuación de fines y medios. Los valores son la representación ideal de una finalidad absoluta. Objetos de la conducta que regulan las múltiples preferencias del hombre.”¹⁶ Pero, “otra característica de los valores es que tienen en su estructura grados diferentes”.¹⁷ “Así sucede porque los valores contienen la posibilidad de ir gradualmente desde el valor positivo al disvalor.”¹⁸ “En la polaridad axiológica misma aparece el grado, ya no por la simple adecuación o no adecuación del objeto bajo ciertos fines, sino por su mayor o menor idoneidad en uno y otro aspecto.”¹⁹ “Los valores no son solamente objetos ideales que contienen una preferibilidad polar, en salto o discontinua, también encierran en la polaridad grados distintos que hacen posible una diversa modalidad en la consideración estimativa.”²⁰

Así, habría que estimar o evaluar la mayor o menor idoneidad de la

¹⁵ Terán, Juan Manuel, “Libertad, legitimidad y legalidad”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* (sobretiro), Imprenta Universitaria, abril-junio de 1948, p. 14.

¹⁶ *Op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 15.

²⁰ *Ibidem.*

competencia interinstitucional de la banca múltiple como fin sustantivo para promover el más elevado fin de la satisfacción de necesidades sociales, en aras de la reducción de carencias y de la ampliación de la libertad humana. Enmarcaríamos así la evaluación dentro de la rica perspectiva filosófica de la ponencia del licenciado Creel de la Barra. La gradación estimativa necesaria que señala la teoría axiológica, a la luz de la experiencia histórico-social, llevaría a considerar que el legislador ha decidido más idóneo prescribir que proscribir la finalidad de la competencia entre las instituciones de banca múltiple para mejor proveer a los superiores fines sociales de la prestación del servicio público de banca y de crédito exclusivamente por el Estado. Agregaríamos que esta decisión es además acorde con el momento del ciclo histórico que vivimos, más que una tímida vacilación que dejara trunca una estatización bancaria de otro corte, quizá aconsejable para otra época, otro lugar y otra realidad.

En rigor, desde un punto de vista técnico, desprovisto de carga ideológica, la competencia interinstitucional prescrita por el legislador para la banca múltiple constituye simplemente una descentralización relativa de capacidad decisoria como fórmula de gestión o medio de propiciar fines o valores sociales y, en última instancia, fines o valores humanos como los que apunta el ponente. La técnica supone, con razón sin duda, que múltiples cerebros y voluntades en juego encontrarán y pondrán en práctica mejores respuestas a la problemática del quehacer cotidiano, en este caso, el quehacer bancario y crediticio. Es aplicación de la misma máxima que aconseja la democracia como forma de gobierno, en otra escala, donde han de competir de manera permanente los ciudadanos con diversos puntos de vista y necesidades por la dirección de la sociedad en general. Lo que ocurre quizá en los ciclos de la historia, es que todo sistema actuante, bajo las fórmulas de gestión de la competencia o de su proscripción, lleva la semilla de su degeneración en el tiempo; lo que hoy se llama entropía.²¹

Hoy, que la fe en la estatización de múltiples actividades va en retirada, parece más claro que la medicina preventiva de la época contra los malestares de las tendencias sociales universales a la concentración de recursos reside, más que en la contraconcentración de poderes burocráticos teóricamente oponibles a esas tendencias, en la preservación de condiciones plenas de sana competencia actual y potencial hasta el límite permitido por las circunstancias de la realidad. Es dentro de

²¹ Cfr., Wiener, Norbert, *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*, S.C., Boston, Avon Books, 1959, pp. 41-66.

esta perspectiva promotora de condiciones que hagan posible la oportunidad de la sana competencia para todos los mexicanos en todas las regiones del país, donde a mi entender se ubica la banca de desarrollo, y concretamente Banobras, cuando el licenciado Creel de la Barra se refiere al banco del federalismo como “detonador del desarrollo”; deja atrás el tradicional enfoque del paternalismo populista, para definir el ataque integral y armónico de dotación de infraestructura local y regional como vocación del banco. Se trata, a través del crédito y de la asistencia técnica, de detonar explosiones de actividad en concurso para el desarrollo social *in situ*, en el municipio, el Estado y la región. Abrir accesos al transporte y multiplicar la capacidad vehicular de traslado de hombres y mercaderías para la comunicación humana y el tráfico mercantil, construir mercados para la distribución competitiva de satisfactores, generar servicios urbanos para que con el trabajo y al gusto de sus habitantes levanten sus propias moradas. Proveer así condiciones indispensables para detonar el desarrollo social de las localidades y regiones beneficiarias. En la medida en que esa tarea promotora, como lo implica el ponente, se finque en la movilización de los recursos y la organización de las propias comunidades destinatarias, mayor será la carga explosiva que el banco del federalismo como detonador podrá accionar hacia el desarrollo.

Como nos ilustra la ponencia, para la eficaz detonación de explosivos de desarrollo social a lo largo y ancho del país, el sistema Banobras cuenta con un variado acervo de instrumentos especializados y capacidades legales de actuación financiera. Destacan el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN), El Fondo de Inversiones Financieras para el Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Arrendadora Banobras, además de los varios fideicomisos de fomento regional en que el Banco es fiduciario. Todos ellos instrumentos de promoción directa, a diferencia de los fideicomisos de fomento crediticio selectivo de segundo piso que también aparecen en el universo de nuestra banca de desarrollo. Su capacidad de acción incluye la asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y, de manera especial, para el desarrollo de las administraciones locales. Resalta, a propósito de la vocación detonadora del Banco definida por el ponente, que en el artículo 6o. de su Ley Orgánica se precisa como fin de las facultades otorgadas a esta sociedad nacional de crédito, el de “procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto”.

La vocación de Banobras como detonador del desarrollo social a nivel

municipal, estatal y regional que plantea el licenciado Creel de la Barra, está así validada por su legislación, al precisarse la teleología sustantiva específica de esta institución de banca de desarrollo. Resulta congruente además con el *desideratum* de sociedad igualitaria, entendido como apertura efectiva de oportunidades iguales para todos los mexicanos, en este caso, a través de la dotación de condiciones de infraestructura local y regional en servicios urbanos, transporte y vivienda. Pero no es la finalidad del banco del federalismo la mera dotación física de esa infraestructura en las comunidades carentes de ella, sino la procuración de la eficiencia y competitividad de los sectores que se le encomiendan para promover un verdadero desarrollo social como lo especifica la ponencia.

La ruta a seguir por Banobras está definida y su capitán nos muestra asumirla con plena conciencia. Vislumbramos también la ardua tarea que significa desplazar la nave hacia su destino. La historia de la institución, como es de esperarse a más de medio siglo de su nacimiento, implica inercias naturales que se propone redirigir hacia un nuevo sistema Banobras, en armonía con nuevas circunstancias y nuevos retos.

En buena medida, la profunda modernización administrativa que anuncia el licenciado Creel de la Barra en el banco a su cargo y el nuevo Reglamento Orgánico de la institución que su ley manda expedir a 180 días vista,²² se antojan retos de renovación de magnitud protéica, por los objetivos legítimamente ambiciosos de su dirección general y las dificultades generales de la circunstancia.

Casi nada resulta tan complejo y resistente a la nueva dinámica institucional que el país requiere con urgencia, como los reductos de explícables pequeños intereses y privilegios que frenan a nuestras organizaciones, en particular a muchas de las más grandes e importantes para la vida nacional.

Ahí está el fondo de una parte principal de los problemas que nos aquejan. Armonizar cada organización en un sistema actuante conforme a los fines institucionales prescritos por ley, es una responsabilidad compartida de todos los que laboran en ella desde el nivel más modesto hasta la cúspide directiva. La inercia, el tamaño, el pasado, la rutina, la tramitología, la indolencia y el aferramiento egoísta a pequeñas o grandes ventajas personales, sin embargo, nublan en distintos grados la percepción de esa responsabilidad compartida. De ahí lo mayúsculo del reto para el dirigente consciente y los casi siempre escasos miembros de la organización que asumen plenamente su responsabilidad.

²² Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (artículo cuarto transitorio), *op. cit. supra* nota 2.

La cuestión, sin embargo, no es sólo de carácter moral o ético. En definitiva, es de esperarse que en la conducta humana racional se vea en primer término para sí. Ocurre con frecuencia que en el azaroso andar de cualquier gran organización, decisiones grandes, medianas y pequeñas, tomadas con buena fe pero corta visión y, más frecuentemente, indecisiones también tomadas por indolencia o pusilanimidad, han subvertido las señales de valores y disvalores, de recompensas y castigos necesarios para que toda la tripulación trabaje para el desplazamiento de la nave en rumbo. La reversión necesaria de esas señales subvertidas para reformar el rumbo sólo puede emprenderse con suprema voluntad, habilidad y tenacidad. Muchos capitanes prefieren varar o atracar la nave. Y no hay que culparlos, sino entender el problema.

Por ello nos alienta la ponencia del licenciado Creel de la Barra. Revela que en la cúspide de Banobras hay clara visión y firme voluntad para armonizar la institución en un sistema de desplazamiento en rumbo, con vigor y acierto. Para llevar a la organización más allá de la colección de instrumentos financieros diversos que en algunos momentos de su historia puede haber sido, como producto de fusiones y encomiendas sucesivas.

La urgente descentralización de la vida nacional, que como programa prioritario de gobierno se postula,²³ cuenta con el banco del federalismo como palanca crucial para detonar los procesos indispensables de desarrollo local y regional. La presencia de este banco de desarrollo, en toda su especialidad, es condición *sine qua non* para que el programa de descentralización fructifique en la práctica. La magnitud de la institución con más de dos y medio billones de pesos en activos, conforme a su último balance consolidado,²⁴ también significa que no es una simple herramienta más para la descentralización, sino un instrumento líder y principal.

Durante la amplia conversación que nos concedió en preparación de este evento y con su ilustrada exposición, el ponente nos ha permitido reducir nuestra ignorancia sobre la institución que dirige y nos ha inyectado entusiasmo y optimismo acerca de su quehacer. Le reitero, licenciado Creel de la Barra, mi agradecimiento y mi felicitación, Banobras tiene una gran tarea y grandes retos, pero también son grandes la visión y la experiencia del hombre a su cargo.

²³ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *Diario Oficial* de la Federación, segunda sección, 31 de mayo de 1983.

²⁴ BANOBRAS, S.N.C., Balance general consolidado al 31 de diciembre de 1985 (fotocopia).