

COMENTARIO

Luis CARBALLO BALVANERA

1. *Agradecimiento*

Es para mí motivo de profundo agradecimiento a los organizadores de este coloquio sobre la banca de desarrollo su invitación a participar comentando la ponencia del señor licenciado Enrique Creel de la Barra sobre uno de los bancos más importantes de nuestro país, por su tamaño y por sus finalidades, y teniendo como compañero comentarista al señor licenciado Juan Manuel Terán Contreras, joven abogado interesado en los aspectos operativos de nuestro derecho.

La participación al lado de abogados tan prestigiados es para mí un motivo de honor y orgullo académicos, así también de preocupación por expresar el pensamiento sobre una de las instituciones financieras más singulares de nuestro país.

Quiero expresar también mi reconocimiento personal al licenciado Gerardo Gil Valdivia por la organización de este Coloquio en el marco del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad.

Es indiscutible que el examen académico oportuno sobre las medidas que nuestro país adopta para atender las grandes cuestiones nacionales es necesario para formar opinión fundada y razonable acerca de las mismas.

2. *Primer comentario: La estructura general de la ponencia*

La estructura general del trabajo que ha presentado el licenciado Creel de la Barra deja en el auditorio impreso el mensaje:

a) Del abogado maduro y experimentado en las cuestiones financieras. Es un estudio jurídico que busca profundidad en los orígenes filosóficos de la banca mexicana para expresar con claridad una interpretación acuciosa de nuestro ordenamiento jurídico y de sus principios rectores.

b) Del ensayo histórico-jurídico. El trabajo describe con claridad la evolución del concepto de la banca y de sus instituciones a partir de nuestra revolución, en la búsqueda por precisar el significado presente de la banca de desarrollo, y en el núcleo de ese examen, la trascendencia económica y social del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

c) Del mensaje del administrador de una empresa pública. El estu-

dio, sobre todo en la parte final, es una explicación del administrador de una empresa de gobierno caracterizada por ser de importancia vital para el desarrollo equilibrado del país y que, para el futuro, será más trascendente en nuestro empeño por disponer de instrumentos eficaces que nos impulsen a crecer en forma razonable.

3. Segundo comentario: *El ser de la banca de desarrollo*

La exposición del licenciado Creel de la Barra acerca de los orígenes filosóficos de la banca de desarrollo, emanados del ideario de la revolución mexicana, es un examen lúcido que permite descubrir la tesis de que ha sido concebida, no como un fin en sí misma, sino como un medio, como un importante instrumento público de transformación social y de robustecimiento de las tesis políticas del Estado mexicano.

Este modo de entender a la banca mexicana y en particular a la banca de desarrollo, en medio de la cual el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos tiene a su cargo una función preponderante, abre el escenario para el conocimiento de su esencia en el plano del derecho y de su ubicación constitucional.

Es claro que a partir de las reformas constitucionales del 2 de febrero de 1983, se abrieron ampliamente el conjunto de atribuciones que corresponden al Estado mexicano para promover y regular la economía.

Es claro también que a raíz de estas reformas se profundizó y dio un sentido definitivo a la caracterización de las entidades públicas con base en las cuales el gobierno federal lleva a cabo actividades fundamentales para el desarrollo económico.

La Constitución establece ahora, con mayor claridad, que el Estado contará con organismos y empresas para el manejo de las áreas estratégicas o de carácter prioritario en que participe (artículo 28, sexto párrafo de la Constitución).

A partir de las citadas modificaciones, la caracterización material de la administración pública paraestatal se ve con mayor claridad.

Conviene recordar que la función administrativa del Estado es la ejecución de las leyes y que esta noción tan general, en lo que concierne a su papel en la economía, corresponde llevarla a cabo mediante la realización de las actividades siguientes:

- a) El ejercicio de la función pública de la administración.
- b) La planeación, regulación y ordenación de la economía.
- c) La prestación de los servicios públicos.

d) El aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

e) La realización de actividades económicas exclusivas (áreas estratégicas).

f) La concurrencia con los particulares y grupos sociales en las otras actividades económicas (áreas prioritarias).

El texto de los artículos 25 y 28, reformados, de nuestra Constitución, señala una clara gradación en la intensidad pública de las diversas formas de participación del Estado en las actividades económicas.

Puntualizada la gradación del papel del Estado en la economía, a través de su administración pública, conviene recordar qué características tiene su actuación en cada grado:

a) Ejercicio soberano de funciones públicas de significación económica (banca central, moneda, correos, telégrafos).

b) Prestación exclusiva de servicios públicos (generación de energía eléctrica y nuclear, ferrocarriles, banca y crédito).

c) Aprovechamiento y explotación exclusiva de elementos naturales (extracción de petróleo, gas e hidrocarburos, producción de gasolina y petroquímica básica).

d) Participación exclusiva en las actividades que expresamente se señalen como estratégicas por las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículo 28, cuarto párrafo, de la Constitución).

Cuestión correlativa es la caracterización de las formas de organización más apropiadas para el despacho de los negocios del orden administrativo por la propia administración pública, así como de las otras actividades que la misma puede realizar.

La experiencia de la legislación mexicana, los órganos administrativos existentes y el sentido común, indican las siguientes formas:

- 1) Administración centralizada.
- 2) Órgano desconcentrado.
- 3) Organismo descentralizado.
- 4) Empresa pública.

Atenta la explicación previa, la noción de empresa pública, en el marco constitucional, es en realidad una noción genérica que puede dar cabida a dos modos de actuación del Estado en las actividades económicas: a) La empresa con objeto exclusivo público (actividades estratégicas) y b) la empresa de Estado con objeto no exclusivo (actividades prioritarias). En el contexto constitucional, la primera hipótesis es regulada con un claro contenido público, es decir, puede constituirse con

estructura y regulación pública distinta de las empresas privadas, a fin de que el Estado realice actividades exclusivas que la Constitución califica como estratégicas.

A mi modo de ver, en este lugar se ubican las sociedades nacionales de crédito que prestan el servicio público de banca y crédito conforme a la configuración establecida desde la primera Ley Reglamentaria de dicho servicio, vigente a partir de 1983.

5. *Empresa de participación estatal (actividades prioritarias)*

Está constituida y regulada conforme al derecho privado, su objeto corresponde a actividades económicas en que el Estado puede concurrir con los particulares, y su participación económica en el capital o en el control de la empresa suele presentar variantes.

Son frecuentes las dificultades para precisar su naturaleza pública, lo que ha originado clasificaciones complejas y de difícil empleo, como son las relativas a la participación mayoritaria o minoritaria del gobierno.

Lo anterior demuestra que el sentido contemporáneo de la banca mexicana ha permitido una clasificación más apropiada de las formas de organización públicas empleadas por el gobierno para la mejor prestación del servicio público de banca y crédito.

Las sociedades nacionales de crédito constituyen una respuesta moderna y revolucionaria para el derecho público mexicano. En el tiempo presente son el prototipo de la noción de empresa pública.

De ahí que, para nosotros, la ponencia del licenciado Creel de la Barra aporte nuevas luces en el esclarecimiento del concepto de la banca en nuestro país y de las diferencias específicas que pueden descubrirse de la noción de la banca de desarrollo.

4. *Tercer comentario: los fines de la banca de desarrollo*

En la búsqueda de la caracterización propia de la banca de desarrollo, el licenciado Creel de la Barra expone la parte más esclarecedora de su trabajo.

Guiado por la noción idealista de la libertad, encuentra que el Estado, a través de la banca de desarrollo, busca trascender y ejercer su efecto social en el campo de la economía.

En particular, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos constituye para el ponente un “detonador del desarrollo” en lo social, esto es, que los bancos de desarrollo tienen una nota distintiva que los diferencia del resto de los bancos. Son instituciones públicas con tras-

endencia y efecto social no sólo en cuanto a la actividad financiera preferencial que llevan a cabo, sino realizando también otros actos públicos de asistencia técnica y asesoría financiera que la ley establece a su cargo para incidir en mayores ventajas y efectos sociales para la comunidad.

La banca de desarrollo se distingue, entonces, por las finalidades públicas que las leyes les asignan.

En el caso del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, su objeto —según lo establece el artículo 3º de su reciente Ley Orgánica— es:

Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, de infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

De otra parte, su principal finalidad pública se encuentra expresada en lo dispuesto por el artículo 60., fracción I, de la citada Ley Orgánica, que establece:

Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 Constitucional, para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias.

La ley en vigor, al señalar de ese modo su objeto y su objetivo principal, caracteriza mejor a la institución y la vincula más aún con la expresión publicitaria de ser “el banco del federalismo”.

La noción del federalismo mexicano ha trascendido la concepción política de entenderlo como una forma del Estado. Para los mexicanos el federalismo es, además, doctrina histórica, modo de organización y forma de vida nacional.

En círculos académicos nacionales y extranjeros ha cobrado cada vez mayor fuerza el concepto del federalismo financiero. Existen incluso obras famosas sobre el tema que expresan la vinculación jurídica de instituciones fiscales, crediticias, presupuestarias y de otra índole que harán posible, en un futuro próximo, la formación de un sistema normativo unitario y coherente.

Nuestro país puede servir de ejemplo a las investigaciones y estudios que desde el plano científico se realizan sobre el tema, pues desde hace varios años se han ido incorporando a nuestro sistema jurídico diversas instituciones vinculadas entre sí que muestran la paulatina configuración de nuestro propio concepto sobre el federalismo financiero.

Conviene recordar ahora las reformas constitucionales de mayo de 1981, conforme a las cuales se modificó el artículo 117, fracción VIII, de nuestra Ley suprema, a fin de establecer las bases para que los estados y municipios del país pudieran contar con más amplias expectativas de financiamiento provenientes del crédito que instituciones nacionales canalizaran hacia ellos, como es el caso, precisamente, del banco que nos ocupa.

En dichas modificaciones se mantuvo la limitante tradicional de que estados y municipios están impedidos de comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros, o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

La trascendencia de la reforma fue ampliar la materia a la que pueden destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por estados y municipios, a fin de fijar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades.

El propósito fue abrir nuevos mecanismos financieros para una mejor y más equitativa asignación de recursos, para diversificar la actividad económica y para promover el desarrollo local y urbano.

La reforma considera que entre esos mecanismos se encuentra el crédito público local como instrumento complementario para financiar los gastos públicos de los estados y municipios.

El cambio de perspectiva, en el plano constitucional, ha resultado ser de gran significación, dado que ahora los estados y los municipios pueden celebrar empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, superando el concepto anterior, restringido a las obras públicas que directamente generen un incremento en los ingresos públicos.

La ampliación del concepto hace posible que puedan contraer créditos para la realización tanto de obras públicas como del financiamiento de servicios públicos incluidos en sus programas de gobierno, con la única condicionante de que se trate de inversiones públicas y de que sean productivas, o sea que su efecto económico sea generador de riqueza.

Los empréstitos pueden ser contraídos inclusive por los organismos descentralizados y las empresas públicas de los estados o municipios, con lo cual, también se ha producido una ampliación conceptual y la

confirmación del marco presupuestario al que se encuentra referida la reforma.

De otra parte, la reforma estableció los requisitos a que debe sujetarse la facultad estatal de comprometerse económicamente a fin de asegurar su ejercicio prudente, responsable y acorde al principio de primacía de las autorizaciones y mandatos del Poder Legislativo.

Corresponde así a los congresos locales fijar, mediante una ley, las bases conforme a las cuales podrán celebrarse dichos empréstitos, así como señalar en los presupuestos los conceptos y los montos anuales correspondientes, quedando obligados los ejecutivos de informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública respectiva.

Los diversos conceptos incorporados por esta reforma constitucional enriquecieron la noción del federalismo financiero mexicano que, a mi juicio, recibe un renovado impulso con la reciente Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que nos ocupa.

A los mecanismos de la coordinación fiscal mexicana y a las fórmulas de colaboración federal mediante los convenios únicos de desarrollo, se agregan, ahora con mayor precisión institucional, los mecanismos crediticios del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que robustecen, a no dudar, la sistemática del federalismo financiero nacional.

Establecidos todos estos instrumentos en la búsqueda de objetivos comunes de distribución equitativa de los recursos financieros entre las regiones y las comunidades del país, se avizora el futuro entrelazamiento de dichos instrumentos a fin de que los recursos sean aprovechados óptimamente.

En el avance futuro, el Banco dará seguramente una abundante aportación; baste recordar que en la propia Ley Orgánica se establece la necesidad de que se expida su correspondiente Reglamento Orgánico en el que podrán regularse los mecanismos de operación regional.

5. Cuarto comentario: Los instrumentos de la banca de desarrollo

La parte final de la exposición del licenciado Creel de la Barra se ocupa de los instrumentos para hacer posible el objeto y el objetivo de la banca de desarrollo.

Destaca que a partir de ellos se descubre también una marcada diferenciación frente a las instituciones de la banca múltiple, dado que los propios instrumentos de intermediación financiera, característicos de la banca, tienden a ser más especializados en la banca de desarrollo.

Baste recordar que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, conforme a su Ley Orgánica, podrá emitir bonos bancarios del de-

sarrollo, promover y dar asistencia técnica para la ejecución de proyectos, y actuar como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento y ejecución de programas y obras de servicios públicos o de interés social.

Los citados instrumentos permitirán una más amplia captación de recursos financieros destinados a la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos para el desarrollo, así como enriquecer la canalización de los mismos para traducir la acción del banco en un auténtico "detonador del desarrollo", como lo concibe el licenciado Creel de la Barra.

No me resta sino concluir estos comentarios formulando, como mexicano, mis votos más sinceros porque la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos sea el impulso definitivo en la consolidación en el citado banco como una de las más importantes y significativas empresas públicas del gobierno federal en la promoción del desarrollo equilibrado del país.