

COMENTARIO

Jesús HERNÁNDEZ TORRES

La completa, profunda y ampliamente documentada exposición que ha hecho el señor licenciado Gerardo Gil Valdivia sobre el concepto de banca de desarrollo, me obliga, por una parte, a expresarle una muy sincera felicitación y reconocimiento por su brillante conferencia, y, por otra parte, a reconocer que muy poco, por no decir nada, se puede agregar a lo dicho sobre el tema por el ponente.

Entre las diversas cuestiones abordadas por el licenciado Gil Valdivia está la idea de que, si bien el concepto de banca de desarrollo es de reciente aparición en la legislación mexicana, este tipo de bancos se identifica con el de los bancos gubernamentales estructurados jurídicamente como instituciones nacionales de crédito. Esta afirmación, con la que básicamente coincido, parece sugerir que el camino más sencillo para definir a la actual banca de desarrollo sería recurrir al concepto que se tenía de estas instituciones.

Sin embargo, a mi juicio, ello no resultaría del todo cierto, por dos razones fundamentales. La primera es que la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares caracterizaba a estas instituciones sólo por la participación del gobierno federal en su capital o en sus órganos de gobierno. Así, los estudiosos, como don Carlos Zorrilla de la Garza, tenían que echar mano de su experiencia en el funcionamiento de las distintas instituciones existentes y analizar las operaciones que realizaban conforme a los actos que les dieron origen, para identificar a éstas como instituciones de fomento o de desarrollo.

La segunda es que el gobierno federal, aprovechando la nacionalización bancaria de 1982, reestructuró el sistema financiero nacional, asignando nuevas funciones, estructuras y objetivos a la banca mexicana.

De esta manera y considerando que la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito dividió el sistema bancario nacional en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, resulta interesante intentar construir una definición del concepto de "banca de desarrollo", que rescate los elementos esenciales del mismo, que lo hacen diferente de cualquier otro que pudiere semejarsele. Lo mismo deberá hacerse con el concepto de "banca múltiple", aunque ello escapa al tema de esta ponencia que se comenta.

La tarea de conceptualizar estos dos tipos de instituciones bancarias se

dificulta en la medida en que la Ley Reglamentaria, salvo por escasas distinciones formales, de las cuales se señalan a continuación algunas que parecen ser relevantes para nuestro objetivo, les da el mismo tratamiento legal.

Estas diferencias son:

1. El artículo 3o., que se refiere a los objetivos que deben orientar la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, determina que la banca múltiple debe procurar una competencia sana, en tanto que, refiriéndose a la banca de desarrollo, determina que ésta debe financiar y promover las actividades y sectores que fije el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución, en las respectivas leyes orgánicas.

En las operaciones y servicios bancarios, la banca múltiple se rige en primer término por la propia Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México, así como por la demás legislación supletoria respectiva; mientras que las instituciones de banca de desarrollo se rigen, en primer término, por su propia Ley Orgánica y después por la Ley Reglamentaria, la Ley Orgánica del Banco de México y la demás legislación supletoria. Incluso las leyes orgánicas de la banca de desarrollo pueden establecer modalidades y excepciones a lo previsto en la Ley Reglamentaria u otras leyes, tratándose de las operaciones que realicen para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios.

3. La banca múltiple sólo puede realizar las operaciones que señala el artículo 30, en tanto que la banca de desarrollo puede realizar, además de éstas, las que le autoricen sus leyes orgánicas para el cumplimiento de las funciones y objetos que les sean propios.

La banca de desarrollo es una banca especializada en un sector de la economía, mientras que la banca múltiple no admite especialidades.

5. En la creación y fusión de instituciones de banca de desarrollo debe intervenir necesariamente el Congreso de la Unión, para expedir o modificar las respectivas leyes orgánicas, en tanto que el Ejecutivo federal, sin la concurrencia del Legislativo, puede crear o fusionar instituciones de banca múltiple.

A la luz de estas distinciones formales entre banca múltiple y banca de desarrollo resulta evidente que nos encontramos ante dos instituciones de distinta naturaleza jurídica.

En efecto, considero fundamental que, además de otras diferencias, mientras que para que una institución de banca múltiple exista sólo se requiere la voluntad del Ejecutivo federal, para la creación de los bancos

de desarrollo es requisito esencial la autorización del Congreso de la Unión, expresada a través de la ley orgánica respectiva.

De esta manera, las leyes orgánicas no sólo limitan la facultad del Ejecutivo para crear *estos* instrumentos de intermediación financiera, sino que además le dan a la banca de desarrollo un carácter de especialidad, ya en cuanto a los sujetos, a las actividades o a las regiones a las que prestará sus servicios, especialidad ausente en la banca múltiple, y orientan el funcionamiento y operación de esta banca, y esto es lo medular, hacia objetivos de fomento. Diferencia que a mi juicio resulta definitiva.

Así es ya fácilmente comprensible que el artículo 31 de la Ley Reglamentaria establezca que la banca de desarrollo realizará no sólo las operaciones que corresponden a la banca múltiple, sino además aquellas que le señale su propia Ley Orgánica.

Dicho lo anterior, volvamos al concepto de “banca de desarrollo”. Este concepto se integra por dos términos que debemos intentar definir por separado: “banca” y “desarrollo”.

El primero de estos términos se encuentra, desde mi punto de vista, claramente definido en el artículo 82 de la Ley Reglamentaria, definición legal que se hizo absolutamente necesaria cuando se modificó el artículo 28 de nuestra Constitución Política para determinar que corresponde exclusivamente al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito, lo cual deberá hacer a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria. Fue así como se dividió la intermediación financiera en bancaria y no bancaria, dejando la primera exclusivamente al Estado, para cumplir con lo mandado por el mencionado artículo 28.

De esta manera, el artículo 82 de la Ley Reglamentaria determinó que:

Para los efectos de lo previsto en el quinto párrafo del Art. 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la propia Ley Reglamentaria, sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y a su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados.

He ahí la definición legal de intermediación financiera bancaria y, en

consecuencia, la definición del término “banca”, para nuestro sistema jurídico.

Por lo que hace al término “desarrollo”, se trata de un concepto del que se ocupó inicialmente la teoría económica y, en especial, la teoría del desarrollo.

Se ha repetido en diversas ocasiones en este coloquio que desarrollo es algo más que crecimiento económico; que debe entenderse como un proceso de cambio social global tendente a lograr mejores niveles de vida, en una sociedad igualitaria, o, dicho en otras palabras, es un proceso de cambio social global para configurar un modelo de país que se desea hacer realidad.

En este sentido, la idea de desarrollo está vinculada con la idea de proyecto nacional, entendiendo como tal, según algunos autores de la teoría del desarrollo en América Latina, al conjunto de propuestas para hacer realidad un modelo de nación que se desea, propuestas que enuncian los cambios sociales necesarios para ese efecto.

Pero, es que nuestra norma suprema contempla un proyecto nacional o, lo que sería lo mismo, un proyecto de desarrollo nacional. La respuesta es obviamente que sí, que el proyecto nacional se encuentra ampliamente explicado en los artículos que configuran lo que algunos autores modernos llaman la “Constitución económica”, que establece un orden fundamental de la vida económica, y que se contiene básicamente en los artículos 3o., 5o., 25, 26, 27, 28, 123 y 131 de nuestro ordenamiento supremo.

Es así que podemos mencionar como algunas de las principales propuestas que integran nuestro proyecto nacional, las siguientes:

1. Consolidar a México como nación soberana e independiente, en lo político, en lo económico y en lo cultural;
2. Transformar a la sociedad mexicana en una sociedad igualitaria, con un régimen de auténtica democracia;
3. Consolidar la democracia como sistema de vida, basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
4. Atender las necesidades básicas de la población, mejorando la calidad de vida;
5. Estricto respeto a las garantías individuales;
6. Fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y
7. Equilibrar los factores de la producción, así como proteger y promover el empleo.

Estos fines del proyecto nacional, así como los demás que se puedan

deducir de nuestro ordenamiento supremo, determinarán los objetivos de la planeación nacional, según lo dispone el artículo 26 de la propia Constitución.

De acuerdo con estas ideas, considero, pues, que el concepto “desarrollo” está ampliamente definido en nuestra Constitución, por lo que para concluir, creo que podemos definir a la “banca de desarrollo” como la intermediación financiera bancaria especializada orientada hacia la realización del proyecto nacional, y a la banca múltiple como la intermediación financiera bancaria cuyo objetivo directo es la prestación del servicio público de banca y crédito.

Se pretende, en cuanto a la banca de desarrollo, enfatizar que se trata de un instrumento del Estado, muy importante por cierto, para lograr el desarrollo nacional; mientras que en el caso de la banca múltiple su misión principal sería la de la prestación del servicio público de banca y crédito, por sí mismo, en términos de eficiencia y seguridad para los usuarios, sin menoscabo de que ésta también debe, en su funcionamiento, sujetarse a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.