

## COMENTARIO

Francisco Javier OSORNIO CORRES

### 1. *Presentación*

Hablar de la banca de desarrollo nos lleva a pensar en una institución financiera muy singular que se aleja, con frecuencia, de los conceptos y características definitorios de un banco tradicional.

El término de banco de desarrollo surge, en nuestro país, con la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito. Sin embargo, con este término no se crea a un nuevo tipo de institución, sino que se designa a las antiguas instituciones nacionales de crédito, que empiezan a surgir en la década de los treinta y que a partir de la nacionalización de la banca privada —en septiembre de 1982— y, en especial, a partir de la publicación de la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de enero de 1985, se ven ampliadas y sistematizadas sus funciones.

Del amplio índice que comprende la ponencia del licenciado Gerardo Gil Valdivia, me gustaría presentar algunos comentarios relacionados con el nuevo régimen jurídico del servicio público de banca y crédito, relacionados principalmente con la banca de desarrollo y con el papel de estas instituciones en el financiamiento y la asistencia técnica de diversos sectores.

Con tal propósito me habré de referir al concepto, objeto, naturaleza y funciones de este tipo de institución financiera; a su ubicación en el sistema financiero nacional y a su importancia económica. Asimismo haré un señalamiento acerca de la estructura jurídica de la banca de desarrollo, para lo cual me habré de referir a su situación antes del proceso de nacionalización —yo diría estatización— de la banca privada; así como a las reformas que sufre con la nueva Ley Reglamentaria, y a los mecanismos de control a que está sujeta, como entidad de la administración pública federal.

### 2. *Concepto de banca de desarrollo*

Para definir la banca de desarrollo será necesario partir de la concepción genérica de banco y sobre esta base tratar de identificar los elementos específicos que definen a la banca de desarrollo.

El banco es una institución mercantil que realiza, primordialmente, operaciones con dinero: por una parte, lo recibe en depósito y, por la

otra, lo presta. Las operaciones activas y pasivas se realizan con distintas tasas de interés, de donde resulta una ganancia para el banco.

El artículo 82 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito precisa que los bancos realizan actividades de captación de recursos del público, en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización de actos causantes de pasivo directo o contingente.

Los bancos, en México, son objeto de una regulación especial que modaliza sus actividades. En primer lugar hay que señalar que la actividad bancaria está considerada como un servicio público que lo presta en exclusiva el Estado, a través de las sociedades nacionales de crédito. Este principio general sólo conoce dos excepciones: el Banco Obrero y las agencias o sucursales de bancos extranjeros con autorización para operar en la República Mexicana, con las modalidades que marca la ley.

El campo de acción en el que pueden operar las sociedades nacionales de crédito está definido por el artículo 30 de la Ley de la materia, que comprende, desde luego, operaciones de depósito y préstamo.

En consecuencia, podemos decir que son bancos, o sociedades nacionales de crédito, aquellas instituciones públicas que realizan, con carácter exclusivo, las operaciones activas y pasivas, de intermediación financiera que señala el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Por lo que se refiere al concepto de banco de desarrollo, cabe señalar que la Ley del Servicio Público de la Banca y Crédito, reglamentaria del párrafo 5o. del artículo 28 de la Constitución, no proporciona un concepto de banca de desarrollo. Únicamente, se limita a expresar, en su artículo 2o., que el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito, constituidas con carácter de sociedad nacional de crédito, que serán instituciones de banca múltiple o instituciones de banca de desarrollo.

Dichas sociedades son —prescribe la ley, en su artículo 9o.— instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de duración indefinida y con domicilio en el territorio nacional. Estas instituciones serán creadas por decreto del Ejecutivo federal. Más adelante esta disposición precisa que “las instituciones de banca de desarrollo contarán con leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión”.

Si bien, la Ley Reglamentaria no define el concepto de banca de desarrollo, sí aporta los elementos necesarios para identificarla; tal es el caso de la fracción VI del artículo 3o. de la ley, que precisa que la banca de desarrollo deberá promover y financiar las actividades y sec-

tores que determine el Congreso de la Unión, en las respectivas leyes orgánicas. Esta disposición es reforzada por el artículo 31 de la propia Ley que señala que las instituciones de banco de desarrollo realizarán, además de las operaciones de la banca múltiple, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional conforme a las modalidades que determinan sus leyes orgánicas.

En consecuencia, la banca de desarrollo deberá observar un principio de especialidad, misma que será determinada por la ley orgánica de cada banco, a que se refiere el párrafo segundo del citado artículo 9o. de la Ley.

El principio de especificidad caracteriza, igualmente, a la banca de desarrollo, pues su finalidad no es realizar operaciones bancarias por sí mismas, como en el caso de la banca múltiple, sino fungir como instituciones de intermediación financiera con el propósito de apoyar el desarrollo del sector de la economía nacional que le encomienden su propia ley orgánica. En este sentido, realizarán operaciones de depósito y préstamo como una actividad secundaria y de apoyo, "con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio público de banca y crédito y propiciar con ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional" (artículo 31, 2o. párrafo).

La banca de desarrollo persigue un fin específico: financiar sectores prioritarios o estratégicos de la actividad económica nacional.

Para alcanzar su fin último, la banca de desarrollo debe de otorgar empréstitos, préstamos o créditos en condiciones preferenciales en comparación con la banca múltiple. Así pues, sus tasas de interés son más bajas y los plazos para el pago de los créditos que otorga son mayores. Además, el crédito generalmente se acompaña de la asesoría técnica necesaria para garantizar el éxito del proyecto financiado.

A partir del concepto genérico de banco y considerando las particularidades que caracterizan al banco de desarrollo, podemos decir que éste es la sociedad nacional de crédito que, de conformidad con su Ley Orgánica y bajo los principios de especificidad y de especialidad sectorial, desarrolla la actividad de intermediación financiera, en condiciones preferenciales, con el propósito de apoyar el desarrollo de sectores estratégicos o prioritarios de la actividad económica nacional.

### *3. Naturaleza jurídica de la banca de desarrollo*

Una vez sugerido el concepto de banca de desarrollo, podemos pasar a tratar de precisar su naturaleza jurídica. En este sentido, es impor-

tante hacer notar que si bien existen diferencias importantes entre la banca múltiple y la de desarrollo, en cuanto a su objeto y modalidades de operación, ambos tipos de instituciones poseen la misma naturaleza jurídica.

El primer elemento que aporta la ley consiste en precisar que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones denominadas sociedades nacionales de crédito, que son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y creadas por decreto del Ejecutivo federal (artículo 9).

La estructura y funcionamiento de las bancas múltiples estarán regulados por el reglamento orgánico que, para cada institución, expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que la banca de desarrollo regirá sus actividades por la ley orgánica que, en cada caso, expida el Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere al capital social, éste estará representado por dos series de "certificados de aportación patrimonial"; la serie "A" que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el gobierno federal, y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante; esta serie podrá ser suscrita por cualquier persona jurídica nacional, con las modalidades que, en cada caso, determine la Secretaría de Hacienda, mediante disposiciones de carácter general, por lo que se refiere a la banca múltiple, o bien, las leyes orgánicas de la banca de desarrollo.

La administración de las sociedades nacionales de crédito —prescribe el artículo 19 de la Ley— estará encomendada por un consejo directivo y un director general.

De las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo que se han expedido hasta la fecha (enero de 1986), se obtiene un esquema general, acorde a lo prescrito por la Ley Reglamentaria, del cual podemos sacar las siguientes constantes: el consejo directivo estará integrado por nueve miembros cuya mayoría (en algunos casos cinco consejeros, en otros seis) son designados por la propia Ley, de entre altos funcionarios federales y el resto son consejeros designados entre personas e instituciones de los sectores social y privado, o bien de autoridades estatales y municipales, en los términos que fije cada ley orgánica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El 13 de enero de 1986 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial* las leyes orgánicas del Sistema Banrural y del Banco Nacional Pesquero y Portuario. El día 20 del mismo mes y año, se publicaron las siguientes leyes orgánicas: del Banco

Por su parte, el director general será designado por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, hay que señalar que los trabajadores bancarios son considerados como servidores públicos, y que la operación y funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito se deberá sujetar a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del programa sectorial, regional o especial que corresponda, en el caso de la banca de desarrollo.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al referirse a las entidades la administración paraestatal, señala que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las sociedades nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados u otra entidad del sector paraestatal, aporten o sean propietarios, conjunta o separadamente, del cincuenta por ciento o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal, o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, el director o al gerente.

De todo esto, podemos derivar, sin lugar a dudas, que las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo son, en los términos del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, empresas de participación estatal mayoritaria, bajo la nueva figura jurídica que es la llamada "sociedad nacional de crédito".

En consecuencia, y atendiendo al carácter de entidad de la administración pública paraestatal, las instituciones bancarias de nuestro país se deberán sujetar a las normas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, generales aplicables para el conjunto de las entidades de este sector.

#### 4. Objeto de la banca de desarrollo

Por lo que se refiere al objeto de banca de desarrollo y en atención

Nacional de Comercio Exterior, del Banco Nacional del Pequeño Comercio y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

al concepto que acabamos de sugerir, la Ley Reglamentaria precisa que las instituciones de banca de desarrollo realizarán, además de las operaciones de la banca múltiple, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y en cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios y que determinen sus leyes orgánicas. Más abajo, esta disposición (artículo 31) precisa que las operaciones de depósito y de crédito las realizarán los bancos de desarrollo con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio público de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional.

En congruencia con estas disposiciones, la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, del 20 de enero de 1986, expresa que esta institución prestará el servicio público de la banca y crédito con el objeto de promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendadas en la presente ley. En este caso, dicha finalidad consiste en financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad. Disposiciones similares podemos encontrar en las otras leyes orgánicas de bancos de desarrollo que han sido publicadas hasta ahora.

En consecuencia, podemos afirmar que el principal propósito de la banca de desarrollo consiste en apoyar los sectores entratégicos y las áreas prioritarias del desarrollo nacional, principalmente de aquellos sectores o actividades que, a pesar de su importancia para la evolución de la economía nacional, no son atendidos por la banca tradicional. En este sentido, la ley orgánica de cada banco determina el alcance y contenido del referido principio de especialidad sectorial.

Este punto nos obliga a referirnos a la dualidad que constituyen la banca múltiple —anteriormente administrada por particulares en virtud de una concesión del Estado— y la banca de desarrollo, anteriormente único sector público de la banca.

El banco tradicional tiene por objeto captar el ahorro público para financiar actividades y proyectos productivos obteniendo, por esta intermediación financiera, una ganancia.

Ahora bien, existen una serie de actividades económicas que, a pesar de ser de una gran importancia, no están en condiciones de otorgar las garantías que exige el otorgamiento de un crédito bancario.

Por ello, desde los años treinta, el Estado mexicano se preocupó por crear y apoyar la operación de instituciones de crédito que financiaran sectores productivos claves, que no eran atendidos por la banca comercial. Desde luego que la particularidad de las operaciones de esta

banca de fomento, como la de su clientela, imprime modalidades especiales en sus operaciones. Esto es: otorgamiento de créditos a tasas de interés inferiores a las prevalentes en el mercado, diversidad de criterios en el otorgamiento de créditos, atendiendo más a la viabilidad del proyecto que a sus garantías; plazos mayores para el pago de créditos, dado que se apoya más a la inversión que al trabajo y, finalmente, otorgamiento —en forma paralela al crédito— de un paquete de asesoría técnica que coadyuve en la realización del proyecto a financiar. Estas características definen el principio de especificidad de la banca de desarrollo ya referido. Esta especificidad y especialización sectorial o por rama de actividad de la banca de desarrollo, no se dan en la banca tradicional que, en algunos casos, se especializa por regiones; pero casi nunca lo hace por rama de actividad.

En consecuencia, la banca de desarrollo representa un instrumento de importancia fundamental, con que cuenta el Estado en la instrumentación de su política económica, ya que el financiamiento que otorga, en condiciones preferenciales, apoya selectivamente la realización de los objetivos y prioridades nacionales del desarrollo.

Con tales propósitos, en los años treinta, la banca de fomento se empieza a desarrollar en nuestro país cuando se crearon el Banco Nacional Urbano Hipotecario y de Obras Públicas, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Dadas las particularidades de las operaciones que realiza la banca de desarrollo, su funcionamiento requiere del apoyo financiero del Estado. De esta manera, el fondeo que realizan estas instituciones de crédito también se diferencia del de una banca tradicional, pues aquélla requiere de una transferencia de recursos presupuestales del Estado y recurre en forma considerable al financiamiento público externo.

## 5. *Ubicación en el sistema financiero mexicano*

A lo largo de este coloquio se ha reiterado que la banca de fomento constituye un impulso fundamental al desarrollo nacional, pues no sólo apoya proyectos productivos, sino que su objetivo central consiste en atender especialmente a los sectores y actividades prioritarios y estratégicos del desarrollo nacional. Así pues, podemos afirmar que del comportamiento y la eficiencia de estas instituciones depende, en buena medida, el desarrollo del país.

Sin embargo, el diagnóstico que de este sector presenta el propio

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se deriva de que la banca de fomento también ha contribuido al deterioro de las finanzas públicas, en particular, y, en general, al desarrollo de la crisis económica nacional que estalla desde 1982.

En efecto, en el citado documento se señalan algunos de los problemas de operación de la banca de desarrollo, entre los cuales destacan los siguientes:

a) En los últimos años, el endeudamiento neto de las instituciones financieras de fomento destinadas a cubrir su déficit de operación, después de apoyos fiscales, mostró una tendencia creciente;

b) Hasta 1984, la banca de desarrollo destinó cada vez más recursos a financiar el creciente déficit del sector público. Una parte importante de esos recursos se destinó a apoyar al sector paraestatal. En forma paralela se redujeron sustancialmente las recuperaciones del sector público;

c) La falta de coordinación de las instituciones de fomento con otros intermediarios financieros impidió proporcionar un apoyo financiero integral a las distintas actividades y regiones prioritarias;

d) La retrasada y deficiente recuperación parcial de los créditos se tradujo en un aumento de la cartera vencida, afectando la liquidez de ciertas instituciones e impidiendo la expansión de sus operaciones;

e) La falta de control y seguimiento de los créditos disminuyó los ingresos de algunas instituciones y deterioró su situación financiera;

f) En lo que se refiere a las fuentes de sus recursos, en los últimos años (hasta 1984) los créditos del exterior adquirieron un peso excesivo;

g) La captación de la banca de desarrollo aumentó a un ritmo inferior al de la banca múltiple;

h) Una parte importante de los créditos se destinó a capital de trabajo, reduciendo los recursos destinados a la inversión;

i) El financiamiento se canalizó, principalmente, en la forma de crédito, lo que implicó un apoyo insuficiente en capital de riesgo —adquisición de acciones— y en obligaciones de empresas, así como una composición inadecuada de la estructura de la cartera de las instituciones;

j) El financiamiento se orientó cada vez más a apoyar la industria paraestatal ya establecida. Asimismo, la redocumentación de créditos y la baja revolvencia de los recursos redujo aquellos destinados a promover nuevas empresas y actividades de los sectores privado y social.

Con todo ello no pretendemos negar los beneficios que ha generado la banca de desarrollo, ni negar su importancia estratégica en el logro de los objetivos del desarrollo nacional. Pero, justamente, dada su alta

misión, es imprescindible vigilar su funcionamiento y garantizar el máximo de eficiencia en sus operaciones, particularmente en estos tiempos de crisis. En todo caso, es importante estar conscientes de que, tal y como lo dice el citado Programa de Financiamiento del Desarrollo, las acciones de la banca de fomento no han tenido los alcances deseados.

Más bien al contrario, su acción contribuyó a engrosar los niveles de endeudamiento nacional con el exterior, a financiar la ineficiencia de entidades del sector paraestatal, que después de haber absorbido recursos que requerían otros sectores prioritarios, ahora se ponen en venta gran número de ellas, después de haberse beneficiado del financiamiento del pueblo de México, y del que ahora se beneficiarán particulares nacionales y extranjeros.

Así pues, la banca de desarrollo es un instrumento del que se sirve el Estado para financiar sus propias empresas, para crear infraestructura, así como para apoyar empresas de los sectores social y privado que actúan en actividades prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional, tales como la producción de alimentos, la pesca, los transportes, las comunicaciones, la distribución, el comercio, la industria y los servicios.

#### 6. *La banca de fomento dentro del sistema nacional de planeación*

La actividad financiera, incorporada desde septiembre de 1982 como uno de los instrumentos de intervención en la economía, que opera el Estado en forma exclusiva, es objeto de especial atención por parte del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Dentro de los propósitos que dicho Plan asigna a la política de financiamiento de desarrollo, destacan tres objetivos principales: recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno; propiciar la canalización de los recursos financieros de acuerdo con las prioridades del desarrollo, y adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas.

En consecuencia, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banco y Crédito prescribe —en su artículo 10— que “las sociedades nacionales de crédito formularán anualmente sus programas financieros y presupuestos generales de gastos e inversiones, y las estimaciones de ingresos, mismos que deberán someter a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Más adelante, la misma disposición precisa que “los programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”.

Las sociedades nacionales de crédito, incorporadas al sector para-

estatal, ven regidas sus actividades, como el resto de las entidades de este sector, por las políticas y previsiones de la planeación nacional; así pues, la ley de la materia precisa que, “conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales” (artículo 32).

En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo y, en particular, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo definen la política, prioridades, objetivos y metas que deberán observar, obligatoriamente, las sociedades nacionales de crédito, con apego a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria y, en el caso de los bancos de desarrollo, por sus leyes orgánicas.

Así pues, el Programa de Financiamiento del Desarrollo define las políticas y propósitos que deberán observar tanto la banca múltiple como la de desarrollo. Dentro de estos propósitos se señalan, justamente, las políticas correctivas a las desviaciones que había venido observando este sector hasta antes de la publicación de este Programa.

En todo caso, cabe destacar que dicho Programa precisa que el desarrollo del sistema financiero debe sustentarse en su autosuficiencia económica, considerando que los apoyos fiscales deben ser transparentes. Por tanto, la rentabilidad será criterio básico para orientar la expansión operativa y espacial del sistema financiero de fomento. En este sentido, la rentabilidad no debe ser un objetivo en sí mismo, sino consideración imprescindible para garantizar el desarrollo de las instituciones de fomento. Es importante destacar que se propone como criterio fundamental para otorgar créditos de fomento a proyectos de inversión, el de rentabilidad social de los mismos. Dicho criterio incluye, además de la rentabilidad económica, aspectos como la creación de empleo, el grado de integración nacional, la generación neta de divisas y la ubicación geográfica, entre otros.

Esto significa que no se deberá seguir subsidiando la ineficiencia del sector público, ni la de los sectores social y privado. La banca de desarrollo deberá financiar, necesariamente, proyectos productivos, autosuficientes y capaces de cubrir los créditos otorgados. Sólo de esa manera la banca de desarrollo podrá operar eficaz y eficientemente, con criterios cualitativos, pero sin desconocer la importancia de mantener en números negros sus operaciones.

## *7. Mecanismos de presupuestación y control de la banca de desarrollo*

De conformidad con lo previsto por el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público federal

comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan, entre otros, las empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, la ley prescribe que la programación del gasto público se deberá basar en las directrices y planes de desarrollo que formule el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esto significa que el gasto que ejercen las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo, es gasto público; por lo tanto, deberá ajustarse a lo prescrito por la ley de la materia, en lo que se refiere a su programación, ejecución y control.

En este sentido, dichas instituciones deben estar sujetas al control y vigilancia que sobre el resto de la administración pública federal ejercen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

Sin embargo, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito parece ignorar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, consagrando un régimen especial para regir la actividad presupuestal, financiera y de control de la banca nacional.

De conformidad con la Ley Reglamentaria, las sociedades nacionales de crédito están sujetas solamente al control y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, órgano desconcentrado de esta dependencia.

La única participación que la Ley Reglamentaria admite de otras dependencias la contempla el artículo 26 al establecer que el órgano de vigilancia de las sociedades nacionales de crédito estará integrado por dos comisarios, uno de los cuales será nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Sin embargo, se debe entender que las disposiciones de la Ley Reglamentaria, más que sustituir las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, control y evaluación, especifican un control especial que la coordinadora de sector —SHySP— ejerce sobre las entidades del subsector bancario, en aplicación de los artículos 31-VII y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin detrimento de la aplicación de las normas generales en materia de programación, presupuestación, ejecución, evaluación y control, aplicables para el conjunto de la administración pública federal.

En consecuencia, el gasto de la banca nacional es gasto público sujeto al control de la Ley de Presupuesto y a la vigilancia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General

de la Federación. Asimismo, sus programas de actividades deberán cubrir los requisitos señalados por la Ley de Planeación y, desde luego, los funcionarios y empleados bancarios, por ser servidores públicos, están sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

En virtud del esquema de organización sectorial que menciona la Ley Orgánica en sus artículos 50 y 51, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de coordinadora del sector hacendario y financiero, deberá conducir la programación, y coordinar y evaluar la operación de las sociedades nacionales de crédito, en los términos prescritos por el Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo federal (*Diario Oficial* del 19 de mayo de 1983).

Por otra parte, llama nuestra atención la autorización que conceden las leyes orgánicas a la banca de desarrollo para actuar, en el mismo negocio, como fiduciaria y fideicomisaria, contraviniendo así un principio toral en la operación del fideicomiso, cuya regulación, por principio, considera nulos los fideicomisos que se constituyen en favor del fiduciario (v.gr., artículo 8o. de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior).

Igualmente delicado resulta que, en las nuevas leyes orgánicas de la banca de desarrollo, se comprometa la responsabilidad subsidiaria del gobierno federal con las operaciones que estos bancos realicen con personas físicas o morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

Esta disposición tiene el beneficio de respaldar la operación de la banca de desarrollo, con la responsabilidad subsidiaria del gobierno federal, lo que sin duda contribuye a respaldar la confianza del público en estas instituciones; pero, por otra parte, expone los recursos del Estado a cualquier compromiso que se pudiera derivar de una mala administración de un banco de desarrollo.

En otro orden de ideas, el licenciado Arturo Díaz Bravo señalaba, en su participación en este coloquio, el contrasentido que tenía el artículo 9o. de la Ley Reglamentaria, al prescribir que será el Ejecutivo federal quien mediante decreto dispondrá la creación de una sociedad nacional de crédito. Al mismo tiempo se dispone que los bancos de desarrollo se regirán por una ley orgánica que, para cada institución, apruebe el Congreso de la Unión.

Esta disposición acentúa el ya exagerado presidencialismo de nuestro sistema, al facultar, en exclusiva, al titular del Ejecutivo federal para determinar la creación de una nueva sociedad nacional de crédito, así

como la fusión y liquidación de las instituciones de banca múltiple. Es claro que, dada la importancia de estas instituciones, el Poder Legislativo debería decidir sobre su creación, fusión o extinción. Por otra parte, la ley es omisa sobre los procedimientos de fusión o liquidación de instituciones de crédito de banca múltiple; pero según el principio de que quien tiene facultades para hacer, las tiene también para deshacer, se infiere que será, igualmente, el presidente de la República quien decida, mediante decreto, estas situaciones.

Por otra parte, nos parece absurdo que el presidente decida crear una institución de crédito, banca de desarrollo, y sea el Legislativo quien defina su objeto, estructura, funciones y administración, mediante una ley orgánica.

En mi opinión, debería ser el Congreso de la Unión el que decida, a través de una ley, de la creación, fusión y liquidación de las sociedades nacionales de crédito, tanto de banca múltiple, como de banca de desarrollo, en congruencia con lo que dispone la fracción X del artículo 73 de la Constitución.

## 8. Conclusión

La importancia fundamental que juega la banca de fomento en el desarrollo nacional, por sus funciones de apoyo a actividades prioritarias o estratégicas, por las condiciones preferenciales en que realiza estos financiamientos, es de carácter estratégico. La banca de desarrollo representa, por otra parte, un instrumento de redistribución del ingreso nacional, al canalizar adecuada y eficazmente tanto el ahorro del público, como parte del crédito externo, a sectores o regiones desfavorecidos o necesitados de recursos para apoyar sus proyectos de desarrollo.

Al integrar la banca múltiple al aparato financiero estatal, el gobierno de la República se dota de un instrumento fundamental que deberá permitir cumplir más eficazmente con su responsabilidad de conducción del desarrollo nacional que le confiere el artículo 25 de nuestra carta magna.

Por ello es importante comprender la complementariedad de las dos ramas de las instituciones de crédito que poseen objetivos y mecanismos de operación diversos, pero que comparten un fin último que debe, además, conjuntar la acción nacional: el desarrollo de nuestro país y la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población.

Por lo tanto, resulta de primera importancia lograr incorporar, verdaderamente y con criterios de eficacia y rentabilidad, la operación del

sector bancario a la política económica nacional, el que sin duda constituye una herramienta fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo del país.

La banca nacional deberá incorporarse operativa y programáticamente a la actividad gubernamental evitando caer en los vicios de ineficiencia, corrupción y burocratización, pues de suceder esto, en lugar de apoyar al desarrollo nacional, puede convertirse en un importante elemento de estancamiento e involución económicas.