

EL CONCEPTO DE BANCA DE DESARROLLO

Gerardo GIL VALDIVIA

El concepto de banca de desarrollo es reciente en la legislación mexicana. Este concepto surge al emitirse la nueva legislación bancaria y crediticia derivada de la nacionalización de la banca decretada el 1º de septiembre de 1982. Así, tanto la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de diciembre de 1982, como la aprobada en 1984, que sustituyó a la anterior, establecen que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones estructuradas como sociedades nacionales de crédito, las cuales fungirán como banca múltiple o banca de desarrollo. Debe aclararse que, si bien el concepto de banca de desarrollo es relativamente reciente en la legislación mexicana, este tipo de bancos se identifica con diversos bancos gubernamentales estructurados jurídicamente como instituciones nacionales de crédito.

Con el objeto de presentar un panorama de las características de la banca de desarrollo en México, así como de sus perspectivas, este trabajo se ha dividido en los siguientes apartados: en primer lugar, los antecedentes de la banca de desarrollo en México, en la banca gubernamental, la cual se constituyó como institución nacional de crédito del México posrevolucionario; en segundo término, se describe un breve panorama del nuevo régimen jurídico del servicio público de banca y crédito; el tercer apartado se dedica a la descripción de las principales funciones de la banca de desarrollo industrial en México, en virtud de su importancia; en el cuarto numeral se realizan algunas consideraciones entorno a la banca de desarrollo internacional; en el quinto apartado se comenta el concepto de banca de inversión en relación con la banca de desarrollo y se le distingue de la banca múltiple; por último, se describen las características de la banca de desarrollo en México y se elabora un proyecto de concepto.

I

El antecedente directo de la banca de desarrollo en México está

constituido por las instituciones nacionales de crédito. La primera ley sobre la materia fue emitida en 1932, es la Ley General de Instituciones de Crédito, que separa a las instituciones nacionales de crédito de la banca privada. Sin embargo, el inicio de la regulación del sistema bancario posrevolucionario se puede referir a 1925 al establecerse la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. El principio que sirve de base a esta ley es el de la especialización estricta de las instituciones bancarias, criterio que seguirá vigente hasta la formación de los grupos financieros y bancarios varias décadas después, proceso que culminará con el surgimiento de la banca múltiple en 1976. Esta primera ley de contenido bancario de 1925 está también ubicada en un contexto de la institucionalización posrevolucionaria tendente a modernizar la vida económica nacional. De ese año, es la creación del Banco de México, institución que estaba prevista por la Constitución de 1917 al ordenar el establecimiento de un banco único de emisión, el cual con el tiempo evolucionó hasta convertirse en un banco central.

La citada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios prevé también la creación de la Comisión Nacional Bancaria, determinando que su función principal sería la de inspeccionar las operaciones de las instituciones de crédito y facultándola para corregir las fallas detectadas por la propia Comisión.

En 1926 se emite una nueva Ley Bancaria que, como referimos, además de conservar el criterio de especialización de las instituciones bancarias, agrega también las cajas de ahorro, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas.

En 1932, se expide una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que, como se señaló, separa a las instituciones nacionales de crédito de las instituciones privadas. En esta ley, señala Creel de la Barra, las instituciones de crédito son aquellas que tienen por objeto las operaciones activas de crédito y la celebración de alguna de las siguientes operaciones: recibir depósitos a la vista, a plazo, o en cuentas de ahorro; emitir bonos de caja o hipotecarios, y actuar como fiduciarias.

En 1941 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que determinó que, previa concesión del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejercicio de la banca y el crédito puede referirse a los siguientes tipos de operaciones: 1) De depósito; 2) De ahorro; 3) Financieras; 4) Hipotecarias; 5) De capitalización, y 6) Fiduciarias. Al distinguir entre estos tipos de operaciones, la ley diferenció entre:

La banca propiamente dicha o de depósito, de las sociedades o instituciones de inversión: en la primera categoría las operaciones son las de recibir depósitos bancarios de dinero del público en general y practicar el crédito de significación puramente dineraria, esto es, que podría ser reembolsado en un ciclo de producción normal, estimado, en un plazo hasta de ciento ochenta días, en tanto que a las segundas les correspondía realizar las operaciones de crédito a más largo plazo y especialmente las inversiones en bienes de capital para la producción.

Al lado de los bancos privados se establecen los bancos gubernamentales, que a partir de 1932 tendrán la estructura de instituciones nacionales de crédito. En 1926 se establece el Banco Nacional de Crédito Agrícola, institución del Estado destinada a financiar a ejidatarios y pequeños propietarios beneficiarios de la reforma agraria.

En 1932 se expide la ya señalada Ley de Instituciones de Crédito, que separa a las instituciones nacionales de crédito de las instituciones de banca privada.

En 1933 se establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas que con el tiempo se transforma en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, cuyo objeto es financiar la construcción de obras de infraestructura urbana y equipamiento tanto a nivel municipal, como estatal y federal. Su labor es determinante en los procesos de descentralización social y económica que requiere el país. El banco cuenta, a partir de enero de 1986, con una nueva Ley Orgánica.

En cuanto al financiamiento del desarrollo industrial, en 1934 se establece Nacional Financiera, que evoluciona de un banco gubernamental creado para cumplir algunos propósitos de tipo inmobiliario, hasta convertirse en el banco de fomento más importante del país. Su Ley Orgánica de 1941 le concede un conjunto de facultades y de atribuciones que le permiten participar en buena parte de los proyectos industriales de México, así como estimular la inversión privada en el campo industrial. Esta función se ve consolidada en la Ley Orgánica de la institución de 1974 vigente.

En 1936 el gobierno federal reorganiza el crédito al campo, financiando el Banco Nacional de Crédito Agrícola a los pequeños propietarios y creándose el Banco Nacional de Crédito Ejidal para el apoyo de ejidatarios y comuneros. También en 1935 se constituye el Fondo de Crédito Popular para otorgar apoyo financiero a los obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industriales, promoviendo su organización en uniones de crédito. En 1937 se crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. En ese mismo año se funda el Banco Nacional

de Comercio Exterior con el objeto de promover las exportaciones, estimular la sustitución de importaciones y favorecer la generación de divisas. En 1941 se establece el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el cual sustituyó al Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Este banco se transformó varias décadas después en el Banco Nacional Pesquero y Portuario. En 1943 se creó el Banco del Pequeño Comercio para otorgar créditos a los locatarios de los mercados para que pudiesen adquirir directamente a los productores los bienes de consumo. En 1947 se instituyó el Banco Nacional del Ejército y la Armada, y en ese año también se estableció el Banco Nacional Cinematográfico de reciente desaparición. En 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional para fomentar el ahorro popular; en 1953, la Financiera Nacional Azucarera para el financiamiento de esa industria. En 1965 se reorganiza nuevamente el aparato administrativo de financiamiento al campo. A los bancos estatales existentes para la atención de ese sector se añadió el Banco Nacional Agropecuario. De esta forma, existían tres grupos bancarios para la atención del campo, el Banco Agrícola, el Ejidal y el Agropecuario. En 1975, se integró el Banco Nacional de Crédito Rural que absorbió a los tres bancos referidos. De ese año es también la Ley General de Crédito Rural, el marco normativo del sistema oficial de crédito al sector primario.

El Banco Nacional de Fomento Cooperativo establecido en 1941 se transformó, como ya se señaló, en 1979 en el Banco Nacional Pesquero y Portuario con el objeto de financiar y promover las actividades pesqueras, la construcción y equipamiento de todo tipo de puertos y del sector naviero. En enero de 1986 se publica una nueva Ley Orgánica de ese banco. Se pretende hacer del mismo un instrumento financiero y de apoyo técnico para el pleno aprovechamiento y desarrollo de los cuantiosos recursos marítimos del país.

En cuanto al financiamiento del desarrollo industrial, como se refirió, Nacional Financiera se instituye en 1934, pero toma el perfil de una institución para el fomento industrial a partir de 1941, cuando se expide una nueva Ley Orgánica de la institución en virtud de la cual participa en los grandes proyectos industriales de México. En los tres decenios siguientes el país tiene un crecimiento económico acelerado. La participación de Nacional Financiera en este periodo fue muy relevante en el estímulo del desarrollo industrial.

En 1974 se emite una nueva Ley Orgánica de Nacional Financiera. Este banco de desarrollo ha contribuido al fortalecimiento del mercado de valores, ha fungido como agente financiero del gobierno federal y ha logrado consolidar un importante grupo industrial. Buena parte

de su derrama crediticia se destina al financiamiento de la industria del sector paraestatal, si bien existen mecanismos crediticios y de asistencia técnica a la industria privada, así como la participación temporal en el capital de empresas industriales. Destacan también los programas de apoyo a la micro, mediana y pequeña empresa industrial.

Por último, debe referirse el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior, establecido en 1937 y que a partir de enero de 1986 cuenta con Ley Orgánica. Esta institución ha financiado el comercio exterior y ahora ofrece el apoyo técnico característico de la banca de desarrollo a ese sector, en un momento de particular importancia para el desarrollo del país, en virtud de su apertura al exterior.

Para Octaviano Campos Salas, el Estado satisfizo, a través de las instituciones nacionales de crédito, las necesidades crediticias de importantes sectores de la actividad económica del país, atendidas en forma deficiente o desatendidas por las instituciones de crédito privadas. Para Horacio Carvajal Moreno los bancos nacionales han servido como instrumentos del sector público para canalizar recursos hacia áreas o sectores prioritarios, cuyo desarrollo ha sido determinado como básico para el país y que, generalmente, no eran atendidos por la banca privada. El Estado dio preferencia a través de las instituciones nacionales de crédito a los sectores y las actividades de la economía que se consideraron estratégicos y prioritarios, si bien no siempre lo hizo en forma sistemática y coordinada.

II

A raíz de la nacionalización bancaria del 1º de septiembre de 1982, se inicia un proceso de cambio institucional por el cual se modifica el sistema de intermediación financiera en México. Este cambio legislativo se da en el marco de trascendentes modificaciones a la Constitución. La norma es reformada en varios artículos, entre los cuales destacan, en el ámbito económico, el 25, 26 y 28 constitucionales. El artículo 25 establece la rectoría del Estado del desarrollo nacional en el marco de la economía mixta; el artículo 26 prescribe que el Estado organizará el sistema nacional de planeación, y el artículo 28, entre otros aspectos, establece la exclusividad del Estado para la prestación del servicio público de banca y crédito.

El artículo 25 constitucional determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional en un régimen de economía mixta. Este principio estaba implícito en la Constitución de 1917 y en la legislación federal; sin embargo, se consagra ahora en forma expresa, asumiendo el Estado la responsabilidad de la planeación, conducción, coordinación

y orientación de la actividad económica nacional. Esta responsabilidad del Estado tiene por objeto, como lo señala la propia Constitución, garantizar que el desarrollo sea armónico, “que se fortalezca la soberanía de la nación y de su régimen democrático”, así como el logro del desarrollo socioeconómico del país en forma integral. Al respecto el propio artículo 25 señala que la rectoría estatal del desarrollo nacional pretende que, “mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”. Esta rectoría del Estado no es solamente intervencionismo en la economía porque no se trata de estimular algún sector o actividad de ésta, sino de garantizar que el proceso de desarrollo sea global, esto es, en todos los aspectos y a nivel nacional. Otro aspecto fundamental de la concepción del Estado mexicano sobre el desarrollo nacional está contenido en la fracción III del artículo 25, que establece que al desarrollo económico nacional concurrirán el sector público, el privado y el social. De esta forma, la Constitución reconoce la participación de los tres sectores en la actividad económica nacional.

El artículo 26 constitucional determina que el Estado organizará un sistema nacional de planeación. De esta forma la planeación del desarrollo se incorpora a la norma suprema como un instrumento del Estado directamente vinculado con el principio de la rectoría del desarrollo nacional. Así, el Estado es el responsable de la conducción de la política del desarrollo y la planeación es su instrumento para la consecución de sus objetivos. La misma norma constitucional prescribe que la planeación debe organizarse con un criterio de sistema que comprenda a todos los niveles de gobierno y a la mayor parte de los agentes activos en el proceso de desarrollo nacional. El artículo 26 constitucional también señala que el sistema de planeación del desarrollo nacional deberá imprimir “solidez, dinamismo y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. El párrafo segundo de dicho artículo establece que: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esa Constitución determinarán los objetivos de la planeación.”

Es parte integrante del sistema nacional de planeación el Plan Nacional de Desarrollo emitido por el gobierno federal y los programas nacionales y sectoriales derivados de él. Para la operación de la banca de desarrollo es particularmente relevante el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, y los programas específicos, según el ámbito de competencia de cada banco.

Otra reforma de particular trascendencia en materia económica y específicamente financiera es la del artículo 28 constitucional en cuanto a la exclusividad del Estado para la prestación del servicio público de banca y crédito. De esta reforma constitucional deriva el marco jurídico aplicable al sistema financiero bancario y parabancario. Las disposiciones mencionadas establecen principios básicos que rigen la actividad de la banca de desarrollo.

En diciembre de 1984 el Congreso de la Unión aprobó cuatro nuevas leyes y modificó tres, las cuales configuran el nuevo marco jurídico-normativo de la intermediación financiera en México. Las nuevas leyes son: la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley de Sociedades de Inversión, y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Se reformaron las leyes del mercado de valores, la general de seguros y la federal de fianzas.

El concepto de banca de desarrollo está contenido en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Esta ley consigna que dicho servicio es exclusivo del Estado, el cual lo prestará a través de las sociedades nacionales de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo.

La ley que comentamos señala que las sociedades nacionales de crédito tendrán los siguientes objetivos: 1. Fomentar el ahorro nacional; 2. Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; 3. Canalizar eficientemente los recursos financieros; 4. Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; 5. Procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y competencia sana entre las instituciones de banca múltiple; 6. Promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo y las respectivas leyes orgánicas.

El marco jurídico aplicable a las sociedades nacionales de crédito es el siguiente: la banca múltiple se rige por la Ley de Banca y Crédito que comentamos, por la Ley Orgánica del Banco de México y, en este orden, por: la legislación mercantil; los usos y prácticas bancarios y mercantiles, y, por último, por el Código Civil para el Distrito Federal. Por otra parte, las instituciones de banca de desarrollo se rigen por su respectiva ley orgánica; por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y en su defecto, será aplicable la normatividad señalada en el orden descrito.

El título segundo de la ley se refiere a las instituciones de crédito.

En primer término, el capítulo inicial determina la organización y el funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito, las cuales son caracterizadas como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios; de duración indefinida y con domicilio en el territorio nacional. Este tipo de sociedades deben ser creadas por Decreto del Ejecutivo federal. De esta forma se cumple con lo previsto en el artículo 28 constitucional, en el sentido de que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos en los que la Ley Reglamentaria que comentamos lo establece. Esto es, el Estado tiene la exclusividad en la prestación de este servicio, el cual lo realiza a través de instituciones de derecho público que están enmarcadas dentro de la esfera de competencia estatal, pero que realizan su función con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión.

Las sociedades nacionales de crédito deben formular 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. Por otra parte, en el caso de las instituciones de banca de desarrollo, se establecerán modalidades en función de la asignación de recursos fiscales. Este precepto ilustra que se pretende que el desarrollo técnico de cada institución sea autónomo, pero enmarcado en el contexto general de política financiera que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, el párrafo segundo del artículo 10o. establece que los programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, de tal forma que estas instituciones coadyuven a la consecución de los grandes objetivos nacionales.

III

Es claro que hay diversos tipos de bancos de desarrollo, muy diferentes entre sí; sin embargo, para la determinación del concepto de banca de desarrollo en México, resulta, a mi juicio, interesante describir algunas de las características generales del banco de desarrollo más importante del país: Nacional Financiera, S. N. C.

En este momento existen en México cinco grandes bancos de desarrollo: Nacional Financiera, dedicado fundamentalmente al fomento industrial; el Banco Nacional de Comercio Exterior, que por su materia apoya también a la planta productiva industrial; el Banco Nacional de

Obras y Servicios Públicos, el cual tiene una importancia básica en la descentralización de la vida nacional; el Banco Nacional de Crédito Rural, que atiende al sector social que participa en la producción agropecuaria, y el Banco Nacional Pesquero y Portuario, que promueve el desarrollo marítimo, al apoyar las actividades pesqueras, portuarias y navieras.

Un aspecto fundamental de la evolución de la banca de desarrollo ha sido el apoyo al aparato productivo industrial. En este contexto es particularmente relevante la incorporación del concepto de banca de inversión a la idea de la banca de desarrollo. Cabe referir un breve panorama de la banca de desarrollo industrial para incluir en él los mecanismos e instrumentos característicos de la banca de inversión.

Nacional Financiera, la banca de fomento industrial, ha atendido desde 1941 básicamente al sector manufacturero. Esta institución, fundada en 1934, toma un perfil claro de financiamiento y apoyo a la industria en 1941, ya que antes cumplió con otros objetivos. La mayor parte de sus recursos los ha destinado a la industria del sector parastatal, si bien ha apoyado también importantes proyectos industriales del sector privado, así como a la pequeña y mediana industrias.

Su actividad se desarrolló en forma centralizada hasta el inicio de la década de los 70, cuando comenzó un proceso de apertura de sucursales y oficinas regionales promotoras del financiamiento industrial en el interior del país, fomentando así el desarrollo regional, base del desarrollo global, y la descentralización de las actividades industriales.

Nacional Financiera es una institución compleja. En el aspecto financiero, además de las actividades que realiza directamente, está integrada funcionalmente con el Banco Internacional, en particular para la realización de diversas operaciones pasivas. En el ámbito industrial, además de sus funciones de promoción y asistencia técnica es cabeza de un grupo industrial de 67 empresas industriales. Asimismo, es fiduciario de varios fideicomisos públicos organizados como fondos de fomento económico que operan básicamente en el interior del país.

En cuanto a sus actividades financieras, cabe referir las operaciones pasivas. La captación del ahorro interno y externo se canaliza al apoyo de la planta productiva a través del crédito y cada vez en mayor medida de la inversión en capital de riesgo de empresas industriales. En los últimos años se ha incrementado la importancia relativa de la captación interna en virtud de la disminución del acceso a los recursos del exterior. Por lo que respecta a la captación interna, ésta se realiza a través de cuatro grupos de instrumentos: 1) Los depósitos bancarios, pagarés y otros valores; 2) Las aceptaciones bancarias; 3) Los bonos

bancarios de inversión obligatoria para las instituciones de banca múltiple, y 4) Los depósitos en garantía.

En cuanto a la captación externa, destaca la gestión de Nacional Financiera como agente del gobierno federal, por lo que transfiere recursos de organismos financieros oficiales a diversos sectores de la economía nacional, no sólo el industrial, y, por otra parte, participa en los mercados financieros internacionales.

En su calidad de agente financiero del gobierno federal, Nacional Financiera canaliza recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo, como se refirió, a diversas áreas de la economía. México ha recibido recursos del BIRF de 1949 a 1985 a través de Nacional Financiera, que se han distribuido de la siguiente forma: 52% al sector agropecuario, 25% al de servicios y 23% al industrial. La canalización de recursos proviene del BID, de 1961 a 1985 es similar: 63% al sector agropecuario, 17% al de servicios y 20% al industrial.

Por otra parte, la participación de Nacional Financiera en los mercados financieros internacionales se ha orientado a la obtención de los recursos requeridos para apoyar importaciones e inversiones en la planta industrial. Para tal efecto se han utilizado tanto préstamos de la banca comercial internacional como de entidades oficiales de fomento a las exportaciones de varias naciones.

En el ámbito internacional, este banco de desarrollo ha tenido una participación activa en la reestructuración de la deuda externa pública y privada.

La función fundamental de Nacional Financiera es el financiamiento del desarrollo industrial, el cual se realiza básicamente a través de dos vías: el crédito y la inversión como capital de riesgo. Estas formas de financiamiento asumen diversas modalidades. En cuanto al crédito, desde una perspectiva histórica, la mayor parte se ha destinado al sector industrial paraestatal, si bien ésta es una política que tiende a revertirse. Asimismo, se ha apoyado a sectores industriales que tienen el carácter de prioritarios en el proceso de desarrollo. Además, Nacional Financiera cuenta con un conjunto de mecanismos para el apoyo financiero y técnico a la pequeña y mediana industrias, principalmente a través de los fondos de fomento económico, y con frecuencia estructura programas específicos para apoyar sectores en los que el gobierno federal tiene un interés particular en desarrollar. Al momento de escribir estas líneas, ejemplo de este tipo de programas son: el apoyo a la industria de bienes de capital, el de apoyo a la industria farmacéutica y el programa nacional alimentario. También son actividades que

se deben mencionar los créditos avalados y el financiamiento que se opera vía endosos.

Otra de las funciones que la Ley Orgánica asigna a Nacional Financiera es el fomento del mercado de valores, con el objeto de fortalecerlo para lograr un financiamiento sano de las empresas productivas. La institución realiza importantes inversiones tanto en valores de renta fija como de renta variable. En el caso de estos últimos la inmensa mayoría está invertido en el capital de empresas industriales.

La actividad fiduciaria de Nacional Financiera se compone de diversos aspectos: uno de ellos es la realización de negocios fiduciarios públicos y privados; otro es la constitución de fideicomisos de garantía a la microindustria, denominados fondos de fomento estatal, a través de los cuales se otorgan garantías a los microempresarios, que de otra forma no habrían tenido acceso al crédito. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo económico, el aspecto más relevante de la actividad fiduciaria de Nacional Financiera es el que realizan el Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana (PAI) y los principales fondos de fomento económico establecidos en la institución: el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN); el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP); el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN); el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), y el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC).

El Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana (PAI), mandato del gobierno federal que administra Nacional Financiera, opera los siguientes subprogramas: de asistencia técnica, de captación gerencial, de promoción integral, de riesgo compartido con el CONACYT y de redescuento. El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), se constituyó el 28 de diciembre de 1953 y proporciona apoyo financiero y garantías a los pequeños y medianos industriales a través del redescuento de crédito que hacen la banca múltiple, las uniones de crédito y la propia Nacional Financiera. La actividad principal del Fondo es el apoyo financiero vía crediticia en condiciones preferenciales, como tasas bajas de interés, plazos medianos y largos, y en monto suficiente y oportuno a pequeñas y medianas empresas industriales. La operación fundamental se realiza a través del otorgamiento del crédito refaccionario o el de habilitación o avío, descontándolos con la banca múltiple o con la red de oficinas regionales de Nacional Financiera. FOGAIN funge como un

banco de segundo piso y una de las propuestas de reestructura de la banca de desarrollo es precisamente convertirla en banca de redescuento o de segundo piso, utilizando la red de sucursales de la banca múltiple para la atención del público. Esto, como veremos, presenta profundas dificultades de estructura y sobre todo de concepto. En el saldo del FOGAIN al 31 de diciembre de 1985, el 86% de los recursos se ha destinado a la industria de transformación, el 9% a la industria básica y el 5% a otros problemas.

Otros fondos de fomento económico relevantes son los siguientes: el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), establecido en 1972 y que tiene por objeto apoyar a los empresarios que deseen fundar industrias o ampliar las existentes. Su apoyo lo realiza a través de la participación accionaria en el capital social de las empresas y los créditos subordinados convertibles. El esquema de trabajo del FOMIN contempla normalmente la participación del Fondo en las industrias, delegando la administración en el empresario. La labor de FOMIN circunscrita por montos y ámbitos de territorialidad a determinadas competencias, tiene particular relevancia conceptualmente en función de la creciente importancia de la banca de inversión en materia industrial, buscando optimizar la asignación de los recursos financieros hacia empresas productivas, invirtiendo en forma temporal, minoritaria, y buscando un auto grado de revolvencia de dichos recursos.

El Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) fue constituido en Nacional Financiera en diciembre de 1970. Tiene como objetivo básico promover la descentralización industrial. Actualmente los principales destinos de sus créditos son: la construcción y venta de naves industriales, y la urbanización de parques.

El Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), establecido en 1967, tiene como principales objetivos: el financiamiento de estudios y proyectos; el de apoyo directo a la consultoría nacional, y el de estudios de fomento económico. Sus usuarios pertenecen a los sectores público, privado y social.

En el ámbito de la promoción del desarrollo tecnológico se estableció, en 1975, el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC), el cual dirige sus actividades a mejorar la competitividad de las empresas medianas y pequeñas.

En cuanto al desarrollo del turismo, existe el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), establecido en 1974 al fusionarse FOGATUR e INFRATUR. Este Fondo opera tres programas sus-

tantivos: el de desarrollo de centros turísticos, el de hoteles de su propiedad y el de financiamiento de la oferta turística.

En materia de promoción industrial y empresas filiales, cabe referir que en el primer aspecto éste comprende: el programa de fortalecimiento, expansión y diversificación de las empresas filiales y el programa de promoción de nuevos proyectos, tanto prioritarios, como de concepción regional y comercio exterior. En este campo se incluyen también las actividades de financiamiento para reconversión y desconcentración industrial.

En el ámbito de las empresas filiales, el Grupo Industrial de Nacional Financiera estaba integrado en diciembre de 1985 por 67 empresas que pertenecían a 13 ramas de actividad: cinco a minería; tres a textiles de fibras blandas; seis a madera; una al sector alimentario; cinco a celulosa y papel; siete a química; diez a hierro y acero; una a refinación de cobre; nueve al sector metal-mecánico; seis al ámbito eléctrico y electrónico; cinco a la industria automotriz; una a construcción de equipo ferroviario, y las ocho restantes a otras actividades industriales.

En relación con el Grupo Industrial de Nacional Financiera, con frecuencia se discute la conveniencia de su existencia. Es claro que, de acuerdo al artículo 28 constitucional, el Estado tiene exclusividad para participar en los sectores estratégicos de la economía y que puede participar, junto con los sectores privado y social, en los sectores prioritarios. La existencia del Grupo Industrial de Nacional Financiera se debe circunscribir a estos últimos y no tener en propiedad empresas que no signifiquen una importancia clave para el desarrollo económico de México. Por otra parte, lo que es importante fortalecer es la inversión temporal y minoritaria en el capital social de las empresas, para apoyar el aparato productivo industrial en forma sana. Esto conlleva darle revolvencia a los recursos, para un mejor aprovechamiento de los mismos. Esto es, no se debe hacer beneficiarias sólo a unas cuantas empresas, y debe cuidarse, al igual que en el caso del crédito preferencial, que conlleva el sacrificio fiscal del Estado, no beneficiar reiteradamente a las mismas empresas porque eso implica el riesgo del apoyo de la ineficiencia.

IV

En cuanto a la banca de desarrollo internacional, comentamos algunas de las características del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento nació, junto al Fondo Monetario Internacional, como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, E.U.A., del 10. al 22 de julio de 1944. El FMI tenía por objeto promover la estabilidad de los cambios en un clima de pleno empleo, y el BIRF la reconstrucción de los países devastados por la guerra y la adecuación de los mecanismos de producción a las necesidades de los tiempos de paz, esto es, facilitar la transición de una economía bélica a una economía de paz. También se asignó al Banco, como objetivo, el desarrollo de los recursos y de la producción de los países menos desarrollados.

En el ámbito formal, el Banco es una agencia especializada de las Naciones Unidas que depende del Consejo Económico y Social. Desde 1948, al crearse el Programa de Recuperación Europea, el Plan Marshall, la actividad económica del Banco se especializó en el financiamiento del desarrollo económico; pero el volumen de recursos requeridos conllevó la creación de otros organismos.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Internacional de Desarrollo, integran el grupo denominado Banco Mundial. Dicho grupo concede préstamos y garantías, efectúa inversiones en el capital social de empresas e interviene en diversos campos para estimular el desarrollo económico de los países miembros.

Al inicio de sus operaciones, el BIRF se concibió como una institución complementaria del Fondo Monetario Internacional y en vinculación directa con él, que prestaría atención a las dificultades estructurales de los países miembros; en tanto que el Fondo se ocuparía de ayudarlos para superar problemas transitorios de la balanza de pagos. En primer término, el Banco debía dedicarse a la reconstrucción de los países devastados por la guerra, por lo cual dicha acción se centraría en Europa; pero al sustraerse de la acción del Banco la U.R.S.S., se abstuvieron de participar buena parte de los países de Europa del Este. Sin embargo, a corto plazo quedó clara la incapacidad financiera del Banco para hacer frente a las enormes necesidades de los países europeos destruidos por la guerra, por lo que se estableció el Programa de Reconstrucción de Europa Occidental, con lo cual el Banco se concentró en su segunda función, la de fomentar el desarrollo de los países con mayor atraso económico. Los estatutos del Banco condicionan la concesión de préstamos a la realización de proyectos concretos y prioritarios que busquen el aumento de la producción de bienes y servicios para elevar el nivel de vida de los países prestatarios. Además, el

Banco se compromete a supervisar que el prestatario pueda hacer frente a las obligaciones contraídas. En el caso de que el deudor resultara insolvente, cada uno de los países miembros del Banco sería responsable de los empréstitos y de las garantías vigentes hasta una suma igual al importe no desembolsado de su suscripción de capital. En la práctica, el Banco no ha experimentado pérdidas en relación con sus préstamos, e incluso, cuando algunos países miembros se han retirado del Banco, han continuado cumpliendo los compromisos que habían contraído con dicha institución.

En la actualidad, el sistema del Banco Mundial cuenta con 127 países miembros. La representación del mundo occidental sólo cuenta con la ausencia de Suiza, participan todos los países del llamado tercer mundo y no lo hacen las naciones de economía centralmente planificada con las excepciones de Yugoslavia y Rumanía.

En cuanto a las operaciones del Banco, éste, al conceder o garantizar un crédito, está obligado a tener en cuenta las perspectivas que existen de que el prestatario pueda cumplir con las obligaciones derivadas del préstamo, evaluando la solvencia del mismo.

En 1956 se estaleció la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial, para la promoción de empresas privadas productivas. Su actividad es complementaria de la acción del Banco Mundial. El objeto de la Corporación es promover el desarrollo económico mediante el estímulo de empresas privadas productivas en los países miembros, particularmente en los ámbitos menos desarrollados. Además, en 1960 se instituyó la Asociación Internacional de Desarrollo, incorporada al Grupo del Banco Mundial, y tiene por objeto otorgar créditos para proyectos que pueden no ser rentables, pero sí condicionantes del posterior desarrollo económico del país en el que se realizan. Asimismo, las condiciones de los préstamos son más favorables que las otorgadas por el Banco Mundial; la duración es más larga, no hay comisión de apertura de crédito ni tampoco interés. En suma, son créditos en condiciones más blandas. Además de los servicios financieros, el Banco Mundial presta servicios de asistencia técnica, estudios de preinversión e investigaciones sobre desarrollo económico. Otra actividad no financiera del Banco es la labor realizada por el "Centro Internacional de Arbitraje", para el arreglo de los conflictos surgidos en materia de inversiones extranjeras.

En el ámbito regional cabe destacar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establecido en 1959. Esta institución tiene por objeto fomentar el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, a través de la promoción de inversiones públicas y privadas, del estímulo

y complemento de inversiones privadas y el otorgamiento de créditos en proyectos de promoción del desarrollo económico y la provisión de asistencia técnica. Los recursos del BID se dividen en dos tipos: el capital ordinario y el Fondo para Operaciones Especiales. Posteriormente, con el ingreso al Banco de países extrarregionales —actualmente hay 15—, se constituye el capital interregional, con las aportaciones de estos últimos. Cabe señalar que los préstamos del BID concedidos con recursos provenientes del capital ordinario y el capital interregional se destinan a proyectos productivos, en tanto que los créditos otorgados con recursos del Fondo de Operaciones Especiales se destinan a obras de interés social o de lenta recuperación.

V

Un aspecto importante de la banca de desarrollo, que se observa con especial claridad en el caso de la banca de desarrollo industrial, es el concepto de la banca de inversión, entendiendo por tal al intermediario financiero que canaliza sus recursos hacia el capital social de empresas productivas, en forma temporal, y con un alto grado de revolvencia de dichos recursos, así como normalmente en forma minoritaria. Este tipo de banca se diferencia de la banca comercial en el sentido de que ésta coloca entre el público ahorrador instrumentos de renta fija, libres de riesgo, los que canaliza hacia quienes desarrollan actividades productivas bajo la forma de créditos a corto y largo plazos. Por el contrario, la banca de inversión colabora con el usuario de los recursos para la emisión de títulos representativos de deuda colectiva o de capital social y para su colocación entre el público inversionista. En el caso de la experiencia extranjera de la banca de inversión es común que el inversionista conozca tanto a su banquero como al usuario de sus recursos. En este tipo de banca se presta asesoría profesional en cuanto a que instrumentos y a que emisores canalizan los recursos; pero el riesgo es responsabilidad del inversionista. A diferencia de la banca comercial, el negocio no radica fundamentalmente en la diferencia entre las tasas activa y pasiva, sino que los ingresos derivan de honorarios, comisiones, y diferencias en compraventa de valores. Por su parte, las sociedades emisoras de los títulos están obligadas al pago o a la generación de utilidades directamente al inversionista.

La operación de banca de inversión debe ser incorporada a la banca de desarrollo. Es claro que no en cualquier tipo de banco de desarrollo es esto factible, en virtud del tipo de actividad en la que éstos se especialicen. Sin embargo, en el caso de la banca de fomento industrial, la

participación de ésta en el capital social de empresas manufactureras rentables en forma temporal, minoritaria y con alto grado de revolvencia de los recursos, es una forma muy deseable de hacer más dinámico el financiamiento industrial.

VI

Para la elaboración del concepto de banca de desarrollo es importante comentar las características que tienen este tipo de instituciones de crédito, de acuerdo a Carlos Zorrilla de la Garza Evia:

1) En primer término, se trata de intermediarios financieros, no sólo de inversionistas, ya que participan en la movilización del ahorro a través del mercado, esto es, tienen operaciones bancarias activas y pasivas;

2) Otro rasgo característico de la banca de desarrollo es que se trata de intermediarios financieros especializados que se distinguen de la banca comercial por el plazo de los créditos que otorgan y por los criterios que utilizan en la evaluación de proyectos, tratando de valorar fundamentalmente las características objetivas del proyecto, más que las subjetivas del usuario. En este punto se debe referir que con frecuencia se objeta la excesiva especialización de la banca de desarrollo;

3) Es también relevante señalar que los servicios financieros de la banca de desarrollo comprenden, además del otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazos, la inversión temporal en acciones de las empresas, la garantía de préstamos por parte de terceros y la colocación de emisiones de bonos;

4) La banca de desarrollo funge también como agente financiero dentro y fuera del país, sirviendo de catalizadores de la inversión;

5) Otro aspecto distintivo de la banca de desarrollo es que participa en actividades de promoción como: sugerir mejoras a los proyectos que se someten a su consideración; ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales; realizar estudios de viabilidad para proyectos específicos; generar, financiar e iniciar nuevos proyectos que eventualmente se traspasen a otros inversionistas.

Pero quizá la más relevante de las características de la banca de desarrollo, señala Zorrilla, es que concede créditos con tasas de interés preferenciales respecto a los niveles de mercado, como un instrumento para canalizar inversiones hacia determinados sectores o actividades prioritarias o trascendentes para el desarrollo del país.

Respecto a la justificación de la banca de desarrollo, siguiendo a Carlos Zorrilla, ésta se basa en la escasez relativa de capital que carac-

teriza a los países en desarrollo, en relación con la magnitud de sus poblaciones y el monto de sus recursos naturales. El crecimiento y, en consecuencia, el desarrollo de nuestros países, dependen en gran medida de su capacidad para generar ahorros y canalizarlos hacia inversiones productivas que sean prioritarias para el desarrollo integral de la nación.

En cuanto a la determinación de las características de la banca de desarrollo, coincido en términos generales con lo apuntado por Carlos Zorrilla, con las aclaraciones anotadas al describir las características de este tipo de instituciones de crédito. Solamente enfatizaría el ya varias veces citado aspecto de la banca de inversión en algunos tipos de banca de desarrollo, en los que se preste la inclusión de este concepto, como es el caso de la banca de desarrollo industrial. Asimismo, en las actividades promocionales ya descritas por el autor citado, como una característica de la banca de desarrollo, enfatizaría también lo relativo a la asistencia técnica.

Por último, al hacer un intento de elaborar un concepto de banca de desarrollo, formularía el siguiente: "La banca de desarrollo es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recursos financieros y técnicos para el apoyo de áreas o sectores de la economía que el Estado considera estratégicos o prioritarios en el proceso de desarrollo integral del país." Por lo tanto, la banca de desarrollo es un instrumento básico para la planeación y programación de desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho bancario*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1983.
- CAMPOS SALAS, Octaviano, "Las instituciones nacionales de crédito" en *México. 50 años de revolución*, FCE, 1963.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, "La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito", en *Revista FONEP*, México, núm. 104, marzo de 1985.
- GREZ ZULOAGA, Luis, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Chile, 1965.
- LICHTENSZTEIN, Samuel y Mónica Baer, *Las políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial*, México, Ensayos del CIDE, Colección Economía 4, 1982.
- Nacional Financiera 1934-1984. Medio siglo de banca de desarrollo, testimonio de sus directores generales*, NF, México, 1985.
- NAVARRETE, Alfredo, "El financiamiento del desarrollo económico", en *México, 50 años de revolución*, México, FCE, 1963.
- OSPINA HERNÁNDEZ, Mariano, *La banca de fomento ante el reto del*

- desarrollo de América Latina, México, ALIDE XVI, 1986 (en prensa).*
- PEÑA, Félix, *La Cooperación Interregional y el papel de la banca de fomento en la promoción de inversiones y en el financiamiento del comercio exterior, México, ALIDE XVI, 1986 (en prensa).*
- QUIJANO, José Manuel (coordinador), *La banca. Pasado y presente, Ensayos del CIDE, México, 1983.*
- VELARDE MURO, Alberto, "Nacional Financiera, S. A. Banco de inversión", en *Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial, México, NAFINSA-ALIDE, julio de 1984.*
- ZORRILLA DE LA GARZA EVIA, Carlos, "El papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico. Nacional Financiera. Banca de fomento", *Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promoción Industrial, México, NAFINSA-ALIDE, julio de 1984.*