

LA BANCA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Enrique CREEL DE LA BARRA *

I

Del pensamiento de Hegel tomo un concepto como punto de partida de esta exposición. Es aquel que se refiere a que todo lo que trabaja contra la necesidad favorece la libertad. Tesis que cala hondo en la raíz del sistema filosófico que la preconiza, pero que también puede servir de base para iniciar otro tipo de reflexiones. Libertad y necesidad que, en la concepción idealista del pensamiento hegeliano, se expresan como dicotomía que va permitiendo el juego dialéctico que se nos propone y que conforma así —y delimita— la fisonomía del Estado. Necesidad y libertad, por lo tanto, como elementos nodales de una visión política singular.

Este pensamiento del filósofo alemán acepta una modulación que nos acerca a nuestro tema: se trabaja contra la necesidad satisfaciéndola, y al vencer la necesidad, el hombre se libera, engendra su emancipación.

Siento que la banca mexicana —y de manera concreta la banca de desarrollo— puede ser estudiada a la luz de este enfoque. La tesis podría plantearse para determinar hasta qué punto el instrumento financiero es un vehículo adecuado para atender ciertas necesidades de la sociedad y, consecuentemente, un mayor generador de libertad. Para ello parece procedente una precisión semántica. Más allá de la intención hegeliana ubico al concepto de necesidad en su contexto social, lo que permite encarnarlo en un tiempo y espacio específicos, sin llegar a la abstracción, ni tampoco a la individualización de la idea. En cuanto a la libertad, la estoy entendiendo como la capacidad del Estado para hacer su historia, es decir, para participar en su devenir.

No se trata, por lo tanto, en este enfoque, de medir los avances de la banca en su calificación económico-administrativa, sino de aprovechar esos elementos con una intención diferente que pretendería situarla.

* Director general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

en una concepción que pudiéramos considerar teleológica y que empiecen a acercarse más próximamente con la filosofía del derecho y con nuestra intención de evaluar a la banca mexicana en su función emancipadora de la necesidad.

La limitante de tiempo no da ocasión ahora para detenernos en un análisis de la historia de la banca con objeto de aplicarle, en sus diversos momentos, la prueba de ácido de esta tesis. Sin embargo, parece imprescindible referirse a los orígenes de la actual banca de desarrollo para encuadrar el tema.

II

Esto nos lleva a la segunda década del presente siglo; a las deliberaciones parlamentarias en que se empezaba a delinear un nuevo sistema financiero acorde con el ideario de la revolución. Allí, en el Constituyente de Querétaro, se comenzó a cambiar el enfoque limanturiano de la banca como negocio privado, para pergeñar su concepción como instrumento al servicio de las metas nacionales. Basta recordar las palabras del general Francisco J. Múgica, cuando al expresar su criterio sobre la creación del Banco Único de Emisión dijo: "...Establezcamos de una vez, en la Constitución, el Banco de Estado que beneficiará a la nación y que evitará, sobre todo, que en el mismo gobierno se transen combinaciones que pudieran resultar en beneficio de los banqueros y en perjuicio de los intereses nacionales."

Ya aquí la banca deja de ser concebida como un fin que se agota en sí mismo. Desde esos días, y más adelante, en las primeras leyes que reglamentan la actividad, la banca está contemplada como un medio importante y útil que debe coadyuvar a que se afirme el programa nacional. Ya que, como señala González Pedrero, "en el medio está implícito el fin"; de manera que uno y otro no pueden actuar desvinculados.

El esquema financiero iniciado en los años veinte que se continuó hasta la nacionalización, se sustentaba, por una parte, en una banca comercial en manos de particulares, que atendía las necesidades del público en sus operaciones activas y pasivas, y, por la otra, en instituciones nacionales de crédito, controladas por el Estado, que tenían la encomienda de apoyar, con los recursos a su cargo, actividades específicas necesitadas de una atención preferente, porque en ellas estaba concentrada, en gran medida, la respuesta a las carencias sociales y a los requerimientos que habían postulado los hombres de la revolución.

La inclusión de las instituciones nacionales de crédito como parte del

sistema bancario, significaba una novedad importante. Era, fundamentalmente, el reconocimiento de un criterio que prohibaba la utilización del crédito bancario para fomentar programas de interés nacional.

Los estatutos jurídicos de las instituciones que se fueron creando venían a confirmar un régimen de excepción, por así decirlo, en relación con la legislación aplicable a las sociedades de crédito de tipo comercial. Y esto resulta de la mayor importancia, porque, como transfondo de la tesis, se comenzaba a vislumbrar en esas reglamentaciones específicas, y al amparo de la Ley Bancaria de 1932, un aliento juspublicista basado en la consideración de estas entidades —las nacionales— como parte del derecho público, con lo cual se rompía la clausura del estricto cuadro mercantilista en que se pretendía confinar teóricamente al negocio bancario.

Sin llegar a una precisión sobre este tema, el planteo quedaba subyacente, basado en la condición de tratarse de entidades creadas y controladas por el Estado y encargadas de atender los propósitos que el propio Estado les atribuía como encomienda.

Me atrevo a pensar que si no hubo mayor claridad en relación con su ubicación jurídica en el sistema bancario, el problema estaba más vinculado con el camino desviado que tomaban algunas instituciones de crédito privadas. En efecto, a pesar de que se trataba de una actividad tradicionalmente concesionada por el Estado a causa de la indudable trascendencia y delicadeza de sus funciones, lo cual resolvía ya tácitamente el problema, la banca nunca tuvo, hasta la nacionalización, el rango legal expreso de servicio público. Por el contrario, era evidente que muchos banqueros privados pretendían desconocer la responsabilidad social que entrañaba el ejercicio de su actividad, implícita en la misma concesión, y actuaban como si estuvieran al frente de un negocio comercial cualquiera, sin otro objetivo que el aprovechamiento de la empresa bancaria para fines lucrativos y personales.

Basta recordar que en 1946, y como consecuencia de las presiones ejercidas por los propios banqueros, encabezados por don Gustavo R. Velasco, se reformó la Ley Bancaria para corregir las disposiciones en que se empleaban las palabras “concesión” y “caducidad”, sustituyéndolas por “autorización” y “revocación”, respectivamente. Quedó así el acto administrativo que condicionaba la actividad bancaria, considerado como una simple autorización de policía. A fines de 1962, se vuelve al término “concesión”, con lo que se recupera el propósito de definir el papel que corresponde a la banca como actividad que afecta el interés colectivo y que, sin precisión jurídica expresa, lleva implícito el carácter de servicio público.

El daño, sin embargo, ya estaba hecho. Al partir los banqueros de un enfoque preponderantemente privatístico, comenzaron a sentirse legitimados y a proliferar prácticas viciadas que desestimaban la responsabilidad social que entrañaba la concesión y confirmaban la presencia de una banca que, a fin de cuentas, resultaba actuando de acuerdo con otro proyecto de país.

En junio de 1982, en mi calidad de presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aproveché la tribuna de la que resultó ser la última convención de banqueros privados para afirmar que “una banca elitista al servicio de unos cuantos privilegiados, ni debe ser concesionada, ni tiene razón de existir”. Tres meses después, la banca fue nacionalizada.

El comportamiento de los banqueros particulares tuvo su consecuencia en las instituciones nacionales de crédito, que como entidades del Estado actuaban dentro de los programas de gobierno y ofrecían mecanismos financieros adecuados para apoyar sus propósitos. Por ello, se buscó el fortalecimiento de estas sociedades, no sólo en sus propias estructuras internas, sino también creando fideicomisos de fomento, establecidos en el Banco de México o en la propia banca nacional para impulsar actividades prioritarias.

Dentro de estas medidas, y a partir de los años setenta, comenzó a analizarse la posibilidad de expandir la función de las instituciones nacionales, con la clara intención de presentarlas como instrumentos alternos y competitivos que reorientaran la banca hacia su papel social, para corregir las graves desviaciones en que estaban incurriendo los banqueros privados al aplicar políticas discriminatorias y altamente concentradoras en la canalización del crédito. Esta estrategia quedó detenida con la nacionalización bancaria.

Con esta medida trascendental, cambian las premisas en el juego histórico y se procede a construir un nuevo sistema financiero, cuyos lineamientos quedan fijados en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Posteriormente, con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 14 de enero de 1985, se presenta el esquema jurídico en el que actúa la nueva banca mexicana.

Aunque no es nuestro propósito hacer una exégesis detallada de ese cuerpo legal, sí parece importante que nos detengamos en algunos de sus rasgos más relevantes.

El primero de ellos lo es la creación de la figura “sociedad nacional de crédito”, novedosa en nuestro derecho, que se establece específicamente para configurar el marco jurídico de las instituciones bancarias,

con independencia de su origen y calificación. En el pasado, todas las sociedades de este tipo, habían actuado bajo el esquema de las sociedades anónimas, establecidas en nuestro derecho mercantil. Con la nueva figura, los bancos acentúan su calidad de organismos públicos (sociedades nacionales), con lo que se supera la ambigüedad a que antes hacíamos referencia. Esto cobra su cabal significado, al relacionarse con la reforma constitucional que incorpora la actividad bancaria a la enumeración de servicios públicos consignados en el artículo 28 de nuestra carta magna.

Al contar con esta definición legal, la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria señala que con ello se abre el espacio jurídico para definir a la actividad bancaria como “un nuevo capítulo del derecho público de indudable contenido social”, es decir, como un nuevo apartado que amplía el ejercicio del derecho público en relación con la actividad de la banca.

Este paso retoma la filosofía progresista de los revolucionarios de la primera época y coincide con el pensamiento del general Lázaro Cárdenas, quien en su Tercer Informe de Gobierno, afirmaba que:

El Ejecutivo estima que la organización del crédito en México debe responder a las necesidades de expansión económica y a los propósitos que informan la política general de gobierno, en forma tal que el crédito adquiera el carácter de un servicio social cuyos beneficios se extiendan a los productores más necesitados de la protección estatal y se distribuyan a través de fuentes de trabajo y de inversiones que proporcionen una utilidad general.¹

Las tesis estaban apuntadas, pues, desde hace muchos años, sólo que nunca, antes de ahora, habían contado con el sustento jurídico que las hiciera viables. Las dos premisas fundamentales: el carácter público del derecho aplicable a las sociedades nacionales de crédito en su aspecto orgánico y el reconocimiento legal de las metas de alto contenido social, como atributo de la actividad bancaria, constituyen una relevante aportación histórica del presidente De la Madrid, que resaltan el papel que corresponde a la banca en el cumplimiento del proyecto nacional.

Este soporte jurídico hace posible la incorporación de los recursos financieros a la vertiente que el Plan Nacional de Desarrollo califica de obligatoria en la planeación nacional, con lo que se establece un cambio radical, ya que la actividad bancaria deja de ser un fin en sí

¹ Las cursivas son nuestras.

como pretendían los banqueros del pasado, para asumir la función que le corresponde como coadyuvante en el esquema de desarrollo del país.

Además, esa calidad de derecho público de índole social, vincula al sector bancario con el resto de la economía en un marco global y lo compromete a participar en la lucha contra la necesidad en los renglones sociales prioritarios establecidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Este encuadre del sector bancario dentro de un sistema vigente de planeación del desarrollo constituye uno de los mayores aciertos del cuerpo legal que se comenta.

El concepto de desarrollo, en su alcance económico y social, se encuentra contenido en la definición plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que lo describe como "un proceso de cambio de fondo en el sistema productivo y distributivo, y en la participación social en el mismo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales más firmes, hacia la sociedad igualitaria".

De esta definición derivamos que el desarrollo supone la orientación de fuerzas dentro de un orden y hacia ciertos fines calificados como deseables. Sin una referencia axiológica el desarrollo no se da y, al darse, hace descansar sus acciones en el programa que le sirve de base. Esto establece su diferencia con el concepto de crecimiento, que es un fenómeno meramente cuantitativo y, por lo tanto, no conlleva genéricamente una orientación dirigida hacia metas específicas.

Además, la descripción conceptual implica un conjunto de acciones de orden económico y social que van dirigidas hacia un objetivo bien determinado: proyectar el país hacia la sociedad igualitaria. Tesis ésta que excede la frontera del desarrollo económico y social, para ubicarse en su aceptación más amplia, como una de las metas fundamentales de la política del Estado mexicano.

Así regresamos a la tesis hegeliana para considerar que todas las acciones que van contra la necesidad, que se encuentran contenidas en el propio proceso de cambio y en su consecuencia, generan mayor libertad como vía para alcanzar una sociedad igualitaria.

Ahora bien, ni el desarrollo del país se hace exclusivamente con la banca, ni puede hacerse tampoco, de manera eficiente, prescindiendo de las posibilidades que ésta ofrece. Por ello, al inscribir su acción en el Plan Nacional de Desarrollo y más específicamente en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se le señalan metas y responsabilidades; se aprovechan las opciones que puede ejercer, y, fun-

damentalmente, se busca una coherencia de acciones social y económicamente útiles para el avance del país. El espacio reservado para la banca en el proyecto nacional queda concebido en esta forma sin dar pábulo a las desviaciones que se presentaron en el pasado.

En otro orden de ideas, la Ley Reglamentaria establece un principio de generalización aplicable a todas las sociedades nacionales de crédito, pero previendo la existencia de leyes orgánicas específicas para cada una de las instituciones de desarrollo, en razón del objeto para el cual fueron creadas.

De este modo, la Ley prevé dos tipos de sociedades: las que operan como banca múltiple, cuyo propósito está dirigido a prestar al público en general el servicio público de banca y crédito, y las instituciones de banca de desarrollo, que cumplen el propósito de impulsar aquellas actividades que han sido calificadas como prioritarias en el marco de la planeación nacional, aunque no estén destinadas indispensablemente a toda clase de personas.

En cuanto a la estructura general de las sociedades nacionales de crédito se ha buscado una idoneidad que abarque a los dos tipos de bancos, la cual se manifiesta en la posibilidad de que ambos funcionen de acuerdo con denominadores comunes en materia operativa, de capital, títulos participativos, consejos directivos y sujeción a las políticas y criterios en materia financiera, que fijen los órganos del sector público encargados de esas funciones, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Este marco referencial nos permite ahora hacer algunas consideraciones sobre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo.

III

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., quedó constituido el 20 de febrero de 1933. Para ubicar en la historia la razón de ser de la nueva institución, hay que recordar algunos factores causales. Por una parte, el imperativo de reconstruir la infraestructura urbana del país, cuyos servicios básicos —ya de por sí insuficientes— se habían deteriorado durante el largo periodo de la revolución armada, y, por la otra, el propósito gubernamental de atender nuevas necesidades sociales y de prepararse para un previsible crecimiento del país.

Al mismo tiempo, conviene tomar en cuenta que, como pasos previos

a la creación del Banco, se expiden, durante 1932, dos importantes cuerpos legales, que dan coherencia a la fundación de esta institución nacional: la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que se presenta como un instrumento para estimular la movilización de la riqueza, estableciendo apartados cartulares que regulan ese propósito, y la Ley General de Instituciones de Crédito, que busca un mejor aprovechamiento de la banca para apuntar el desarrollo nacional.

En ese contexto, el nuevo Banco queda autorizado para otorgar créditos en tres renglones básicos:

1. Para obras de servicios públicos.
2. Para crear y desarrollar industrias de transformación de interés nacional.
3. Para construcciones urbanas que llenaran una necesidad social.

Su actividad fiduciaria se inicia en abril de 1934.

Ya en la Exposición de Motivos de la Ley del 11 de marzo de 1935 puede advertirse la significada relevancia que le atribuye el presidente Cárdenas a la institución, al orientar su actividad a propósitos eminentemente sociales, que corresponden al Plan Sexenal de su gobierno.

El Banco, sin embargo, no contó con la Ley Orgánica sino hasta 1942, habiendo sido ésta un instrumento complementario y reiterativo del relevante papel que se atribuía a la institución en el proceso transformador del país.

La segunda Ley Orgánica, expedida en 1946, se presenta como parte de un proceso de reordenamiento de funciones y competencias de las instituciones nacionales de crédito. Así, la Ley suprime, como actividad del Banco, el financiamiento a la industria, que ya se venía operando a través de Nacional Financiera. S.A., en tanto que, por otra parte, amplía su espacio al facultarlo para: promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de escasos recursos económicos; proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y suburbana, y fomentar el estudio, proyección y ejecución de la vivienda popular.

Otras funciones importantes que se le atribuyeron fueron la que le permitía actuar como consejero y agente técnico y financiero, tanto de la Federación como del Distrito Federal; la de garantizar o avalar el cumplimiento de las obligaciones que contrajesen la Federación, los estados, el Distrito y los territorios federales con las instituciones privadas de crédito, en operaciones vinculadas con la habitación popular y los servicios públicos, y la de actuar como institución central de los bancos de ahorro y préstamo.

La tercera Ley Orgánica, de 1949, prevé el establecimiento del Fon-

do de Habitaciones Populares para impulsar los planes de vivienda y amplía la operación hipotecaria del Banco para otorgar créditos aislados a particulares. Esta última función desaparece en el Decreto del 28 de diciembre de 1953.²

Por su parte, la reforma del 21 de diciembre de 1956 autoriza a la institución a constituir un fondo fiduciario hasta por 50 millones de pesos destinado a la cooperación en obras de servicio público municipales.

Posteriormente, tras una reforma menor contenida en Decreto del 30 de diciembre de 1958, viene la muy importante que aparece en el Decreto de 29 de diciembre de 1966, que cambia la denominación de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., a fin de hacer congruente el nombre de la institución con las actividades que realiza y en donde se le confieren nuevas atribuciones, entre ellas la de actuar como agente financiero del gobierno, a petición de la Secretaría de Hacienda, para contratar directamente créditos del exterior, y la de conceder créditos a los servicios públicos de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre. Esta última atribución, coincide con la disolución del Banco Nacional de Transportes, S.A., y con la designación de Banobras, como liquidador de esa sociedad para evitar duplicidad de operaciones.

Una nueva reforma legal, de diciembre de 1968, permite al Banco mayor soltura en la contratación directa de créditos del extranjero, sea con instituciones privadas, gubernamentales o intergubernamentales, y amplía la gama de títulos y valores en series que puede emitir sin alterar sustancialmente la estructura de la Ley.

Finalmente, la Ley Orgánica de 1980 tiende a robustecer y ampliar el objeto social del Banco, asignándole en forma prioritaria el financiamiento de obras y servicios públicos o de interés social y, en particular,

² El Fondo de Habitaciones Populares que menciona la Ley Orgánica de 1949 fue precedido por el Fondo de Casas Baratas de la Ley publicada el 4 de enero de 1947, cuyo artículo 46 ordenó que se creara en la institución un Fondo de Casas Baratas; la Ley publicada el 4 de marzo de 1949 dispuso: "se crea en la institución un Fondo de Habitaciones Populares (artículo 47)"; la Ley publicada el 15 de febrero de 1969 dispuso que el Fondo de Habitaciones Populares, constituido por el gobierno federal podría ser incrementado con los recursos que señalaba y dictó algunas otras normas reglamentarias para dicho fondo (artículos 45 y ss.)

Finalmente, la Ley Orgánica de 1980 dispuso en su artículo 3o. transitorio que el Fondo de Habitaciones Populares a que se refería la Ley Orgánica que abrogaba, en lo sucesivo se regiría conforme al contrato de fideicomiso que celebrarían la institución y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

el relativo a las obras de infraestructura urbana en las zonas prioritarias de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario.

Se plantea, asimismo, la necesidad de que incremente su actividad crediticia de fortalecimiento al federalismo y de vigorización del municipio.

Se incorpora a la función del Banco, el respaldo crediticio a empresas nacionales que se dediquen a la elaboración de proyectos o ejecución de obras en el extranjero.

Se dispone que el Banco se convierta en uno de los mecanismos financieros del gobierno federal para apoyar la adquisición de viviendas de interés social y para consolidar una estructura de transportes apropiada y acorde con el tamaño y necesidades de la economía nacional

Además, y esto es importante por razones que ya apuntamos, autoriza a la institución a realizar operaciones de banca múltiple, compitiendo así con la banca privada. Esta posibilidad se instrumenta al fusionar al Banco Nacional Urbano, S.A. (antiguo Banco Nacional Monte de Piedad, S.A.), que incorpora a Banobras todas las funciones de un banco comercial, y determina un intenso programa de reestructuración administrativa, consistente con esta nueva actividad.

Como puede advertirse de esta reseña, el Banco ha sufrido importantes transformaciones a lo largo de su historia. Ello se explica como una resultante del acelerado crecimiento del país en este periodo, que ha complicado la trama de la vida nacional de manera muy significativa; pero también los cambios han sido consecuencia del propósito de aprovechar las posibilidades de la institución como coadyuvante para alcanzar los propósitos que se han fijado, periódicamente, para el sector financiero en su conjunto. Y, dentro de ese esquema, es menester subrayar la importancia que se ha atribuido al Banco, como instrumento de apoyo para el avance social y material del país, situación que queda manifiesta en la significativa posición que guarda, dentro del sistema bancario, como la segunda institución de desarrollo, en relación con la cuantía de los activos que maneja, que actualmente superan el billón y medio de pesos.

IV

El pasado 20 de enero, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la nueva Ley Orgánica de la institución, que replantea su función para hacerla acorde con la nueva estructura del sistema financiero mexicano.

Una lectura cuidadosa de la Exposición de Motivos que presenta esa Ley, nos daría como propósito fundamental de ésta el lograr que, con la modificación de las políticas operativas y de las estructuras administrativas, "la acción del Banco venga a constituir un detonador del desarrollo".

Quisiéramos partir de esta base para conformar la trascendencia de los cambios contenidos en el cuerpo jurídico vigente.

En primer término, esto nos regresa al tema ya apuntado que recoge la concepción que el Estado mexicano tiene del desarrollo económico y social, como un proceso de cambio de fondo para proyectar al país hacia la sociedad igualitaria. Si partimos de este objetivo resulta fácil advertir el salto que se da de las antiguas instituciones nacionales de crédito a la visión de los actuales bancos de desarrollo. Las primeras fueron creadas, como ya señalamos, como sociedades dedicadas a atender a los sectores de la población o a las actividades que quedaban marginadas de la actividad de la banca comercial, o que requerían un apoyo más firme que el que ésta pudiera darles. Las actuales instituciones de desarrollo, al ser contempladas como "detonadores", están previstas como agentes dinámicos que provocan el desarrollo.

Este cambio conceptual supone una modificación de las estructuras administrativas, de los niveles de competencia y, particularmente, de los programas de trabajo, para hacerlos congruentes con el fin propuesto.

En el caso de Banobras, la propia Exposición de Motivos reconoce que a esa "Sociedad Nacional de Crédito. . . le corresponde, en esencia, el aspecto más trascendente desde una perspectiva social. La promoción del desarrollo urbano, el incremento y la efectividad de los servicios públicos y la posibilidad de infraestructura y equipamiento para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos".

Con mayor precisión, el artículo 3o. de la Ley Orgánica, en su primer párrafo, señala que:

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

En esta forma queda determinado el campo de acción que se ha

señalado para Banobras, dentro del nuevo marco en que opera el sistema, e igualmente se definen así los flancos desde donde debe ejercer la función detonadora que se le atribuye, la cual queda inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y de los programas e instrumentos de planeación sectoriales y regionales establecidos, para hacerlos convergentes en el propósito previsto.

Actuar como detonador del desarrollo implica así una nueva dinámica, que queda señalada en la función promotora que se asigna al Banco, la cual complementa su actividad canalizadora de recursos con la de estimular la realización de proyectos que hagan factibles los objetivos programáticos deseados. Este enfoque constituye una intensificación de la tarea atribuida a Banobras, que delinea más cabalmente su papel como institución de desarrollo.

Para alcanzar ese objetivo, la Ley visualiza al Banco en paralelo "con su capacidad de impulsar el desarrollo nacional, a través de los instrumentos financieros más adecuados, pero también prohijando en forma más amplia diversas acciones de asistencia técnica que permitan el cumplimiento a los programas del Plan Nacional de Desarrollo".

Quisiéramos detenernos un momento aquí para analizar dos conceptos importantes para aprehender la imagen del nuevo Banobras. El primero de ellos se refiere a las características de la institución desde un punto de vista estrictamente financiero, y el segundo, a la asistencia técnica que debe brindar de acuerdo con lo señalado.

En el primer aspecto, la Ley, en su artículo 7o., continúa facultando a la sociedad para realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; es decir, las que son propias de banca múltiple. Sin embargo, la fracción I de ese precepto previene que estas operaciones deben efectuarse "de manera que no produzca desajustes en el sistema de captación de recursos del público en los términos del artículo 31 de la citada Ley".

Este señalamiento significa un cambio de estrategia en relación con la Ley Orgánica de 1980 que, como se ha dicho, presentaba la actividad de banca múltiple de Banobras como cabeza de playa para competir abiertamente con los bancos privados, y obedecer a un principio reordenador del sistema bancario, congruente con su nacionalización.

Los otros instrumentos contemplados en el propio artículo 7o., para realizar la función financiera, se refieren a la emisión de diversos instrumentos de captación; a la contratación de créditos cuyos recursos se canalicen a los sectores atendidos; al otorgamiento de avales y ga-

rantías, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y la capacidad que se le concede para actuar como agente financiero del gobierno federal y, a solicitud de los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, también actuar como agente financiero ó consejero técnico en la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social, relacionados con el objeto de la sociedad.

Adicionalmente se le conserva la facultad para que realice operaciones fiduciarias, pudiendo actuar, como excepción a lo dispuesto por la Ley Cambiaria, como fiduciario y fideicomisario en un mismo negocio.

El artículo 10 de la Ley señala otra excepción, ahora en relación con el artículo 32 de la Ley Reglamentaria de Banca y Crédito, con el propósito de que el Banco pueda efectuar sus operaciones activas y de servicios, de acuerdo con las características que le señale la Secretaría de Hacienda, con objeto de cumplir así con los objetivos que se le han encomendado como banco de desarrollo. Excepción que se prolonga a las operaciones pasivas, las que deberán ser aprobadas por el Banco de México, en los términos del artículo 14 de su Ley Orgánica.

En esta forma se contiene la premisa de que la sociedad podrá otorgar créditos preferenciales para ciertos sectores, entidades o comunidades dentro de un criterio de rentabilidad social y en congruencia con las prioridades nacionales. Pero además señala un principio fundamental al expresar la necesidad de que se aproveche "al máximo la complementariedad que debe existir en el uso de los recursos presupuestales y los crediticios".

Esta indicación normativa no sólo acentúa el principio de coherencia de acciones, sino que abre también la puerta para enriquecer la gama de posibilidades para flexibilizar los créditos, aprovechando una conjugación de esfuerzos que combinen la utilización de recursos presupuestales y los del Banco en una misma dirección. Adicionalmente, dentro del principio de rentabilidad social, esta directriz permite profundizar el ámbito de acción y acceder a la atención de necesidades fundamentales en poblaciones y entidades de menor desarrollo relativo.

Al establecer el criterio de productividad social para la canalización de los recursos, la Ley elimina el riesgo de que un banco de desarrollo se manejara con fines preponderantemente lucrativos o que, por excesivo rigor financiero, perdiera su función fundamental. Se genera así una ecuación importante entre el resguardo cuidadoso de los recursos a cargo del Banco y la función social en que finca éste su razón de existir, constituyéndose así en el equilibrio entre los dos factores, un impor-

tante indicador, común a todas las sociedades nacionales de crédito, para medir su eficiencia.

Entra aquí, como tesis que se maneja en paralelo, el relevante papel que cobra la asistencia técnica para que el Banco cumpla adecuadamente con su objeto. Dentro de la variedad de funciones contenidas en el concepto destaca la intención de que la asistencia técnica facilite y procure que los esquemas financieros de la institución puedan dar respuesta al mayor número de programas prioritarios y que promuevan niveles más amplios de beneficio social.

En el caso de los recursos canalizados a los estados y municipios, la asistencia técnica debe comenzar con una intensificación en la comunicación con las autoridades y miembros de la comunidad, tanto para la detección y jerarquización de sus necesidades, como para confeccionar esquemas realistas que hagan factible la participación de Banobras dentro de un esfuerzo conjugado, que sea congruente con la normatividad y políticas establecidas por las secretarías de Estado sectorialmente responsables de cada programa y que permita superar escollos que pudieran dificultar el aprovechamiento del financiamiento bancario.

Un problema frecuente que se ha presentado, lo constituye la falta de capacidad de algunas entidades para la elaboración de sus proyectos, incluyendo los soportes técnicos, financieros y socioeconómicos que los respalden. Aquí, complementando la acción orientadora del Banco, se ha abierto la posibilidad de otorgar créditos que permitan la realización de esos estudios y que, asimismo, garantizan la consistencia de las obras que se emprendan.

El adecuado aprovechamiento del suelo, dentro de los criterios y políticas fijados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no sólo es un elemento reordenador de los asentamientos humanos, sino que puede facilitar la realización de programas habitacionales y otros de interés social, evitando la especulación y aprovechando las plusvalías para fines de beneficio colectivo.

Otros ejemplos de asistencia técnica se refieren a la elaboración de estudios en materia tarifaria para hacer posibles ciertas obras por contribución, y a la organización y adecuada gestión de los organismos paraestatales y paramunicipales operadores de agua potable, tanto en la impartición de sus servicios, como en la tarea de medición y cobranza, con el propósito de hacerlos autosuficientes.

En fin, la variedad de posibilidades es muy grande y, si bien hay modelos y experiencias que deben aprovecharse, la asistencia técnica debe profundizar en cada caso concreto para dar la respuesta adecuada.

Dado el papel destacado que la Ley Orgánica atribuye a la asistencia técnica, esta actividad se convierte en remodeladora de la fisonomía de Banobras y en resorte eficaz para acelerar la realización de las metas previstas.

Este tipo de acciones permiten evaluar a la asistencia técnica como una actividad clave para conformar la función de un banco de desarrollo, que ya no utiliza solamente un criterio diferencial fundado en el carácter prioritario que califica a los sectores que se le encomiendan, sino que da un salto importante en relación con su enfoque, para transformar a las instituciones de este tipo en instrumentos integrales de apoyo, desde un marco financiero, para dinamizar el proyecto nacional. En esta forma, se concreta la posibilidad de actuar como detonador del desarrollo en el campo social, a que nos hemos referido ya en relación con Banobras.

Las acciones oportunas y bien concertadas de asistencia técnica permiten avanzar hacia la sociedad igualitaria, fin fundamental de vinculación con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el fortalecimiento del federalismo y la descentralización de la vida nacional.

El fortalecimiento del federalismo persigue revertir una tendencia concentradora y centralista que ha distorsionado el modelo de país contenido en las constituciones de 1824, 1857 y 1917. En su sentido más amplio puede entenderse como el rescate de la vigencia y del ejercicio de uno de los principios sustentadores de nuestra República y, por ello, su consolidación viene a darse como condición indispensable para continuar el proceso histórico del cambio.

Con este enfoque, el presidente De la Madrid incorporó la tesis federalista a su programa de gobierno y es ilustrativo del alto interés que concede a esta materia, el recordar que una de sus primeras actividades haya sido, precisamente, iniciar las reformas al artículo 115 constitucional para definir con mayor precisión la competencia de los tres órdenes de gobierno y para vigorizar al municipio. Queda claro en su tesis que un federalismo auténtico requiere que la Federación apoye la autonomía de las entidades federativas; pero también que los gobiernos de estas entidades estimulen a los ayuntamientos, con el propósito de acceder igualmente a una genuina autonomía municipal, cuya función primordial se cifra en la aspiración de llegar al gobierno directo de la comunidad básica.

Las posibilidades reales de hacer viable esta tesis requerían respaldar el principio político con diversos apoyos en lo económico y en lo social. Así, frente a la concentración de acciones en la Federación, que se

presentan en un régimen centralista de hecho o de derecho, la reforma constitucional traslada capacidades y competencias a las instancias estatales y municipales, reforzándolas con recursos para cumplir con sus tareas.

En adición a los fondos del erario federal que se han entregado para su manejo directo a los gobiernos estatales y municipales, el Ejecutivo de la República ha ampliado la posibilidad de que éstos se sirvan del crédito bancario, y conciliando esta aptitud con el objeto asignado a Banobras en el artículo 3o. de su Ley Orgánica, podemos evaluar el especial papel que corresponde desempeñar a la institución dentro de este terreno. A mayor abundamiento, es sintomático que, con motivo de la nueva Ley, por primera vez en la historia de esta sociedad se califique en una Exposición de Motivos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como el banco del federalismo, lo que otorga una mayor trascendencia a la renovación jurídica que nos viene ocupando y acentúa la vinculación de Banobras con el quehacer de los estados y municipios del país.

La atribución para poder actuar como consejero y agente financiero de estas entidades y de sus empresas paraestatales y paramunicipales, contenida en el artículo 7o., reafirma esta situación.

La actividad del Banco dentro de este contexto se realiza en apoyo de los programas de desarrollo regional establecidos como secuela del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Descentralización de la Vida Nacional.

Descentralizar es una manera de corregir viejas inequidades; es ampliar la base para acceder a la sociedad igualitaria, que se señala como meta del sistema de planeación nacional. Por ello, en palabras del presidente de la República, "la democratización que implica la descentralización es una forma de vida, una profunda civilización, un modo nuevo de hacer, de vivir, y, en consecuencia de ser".

En aspectos más concretos, la descentralización se produce como un compuesto de acciones que permiten establecer nuevos polos de atracción migratoria o ampliar la capacidad de los ya existentes, con el propósito de amortiguar la gran concentración poblacional que se presenta en las grandes ciudades y, también, para agrupar adecuadamente a los asentamientos humanos, no sólo para fortalecer el arraigo de sus habitantes, sino para otorgarles los servicios básicos indispensables que, en su propio enunciado, contiene el concepto de sociedad igualitaria.

En tanto que la función de Banobras se encuentra vinculada con el financiamiento del desarrollo urbano, su actividad debe situarse dentro

de ese propósito, apoyando los programas establecidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo.

La descentralización, por lo tanto, no se circunscribe al aspecto geográfico, sino que debe verse como un proceso reordenador de la vida nacional, que limita crecimientos en zonas saturadas y que, a la vez, abre opciones en otras, dentro de criterios que estimulen un desarrollo regional equilibrado.

Acorde con las políticas gubernamentales, Banobras habrá de canalizar recursos a este programa de descentralización que constituye parte fundamental del fortalecimiento del federalismo, en aquellas áreas de su competencia en los términos del artículo 3o. de la Ley. Es decir, de manera principal deberá coadyuvar a que las poblaciones cuenten con infraestructura y equipamiento urbanos que hagan factible el establecimiento de oficinas, fábricas u otro tipo de empresas, públicas o privadas, que habrán de estimular el nivel de vida de las poblaciones directa e indirectamente.

Así, verbigracia, la instalación de un complejo industrial o turístico, sólo es posible si se cuenta con una red de agua potable y alcantarillado, con vías de acceso para llegar a las instalaciones, con transportes, luz, vivienda para los trabajadores y otros servicios básicos. Son estas condiciones *sine qua non* para que se pueda realizar el proyecto, y es obvio que una parte sustancial de esta tarea puede lograrse con el apoyo de Banobras.

Esta importante función requiere trabajo cuidadoso y acciones congruentes y oportunamente concertadas, so pena de que una falla en la planeación origine instalaciones sin servicios suficientes o que una inversión en infraestructura se traduzca en capacidad sin utilización inmediata, lo que dificultaría la recuperación de los créditos, eliminaría su carácter de ser obras socialmente productivas y mantendría recursos congelados en contra de una tesis que exige su rápida y eficiente aplicación.

Por otra parte, la acción aislada, independientemente de su bondad, no siempre logra alcanzar un mayor beneficio en la vida comunitaria. Situación ésta que nos lleva a visualizar la acción de Banobras dentro de un concepto integral y con perspectivas más amplias, para cumplir su función como detonador del desarrollo. Así, el óptimo aprovechamiento de los créditos que otorgue el Banco debe permitir, como lo dice la Exposición de Motivos de la Ley, "múltiples acciones complementarias, auspiciadas por el sector público con el concurso de los grupos sociales y de la empresa privada, que fincará su participación dinámica en la

posibilidad de contar con un equipamiento urbano que haga posible la concreción de sus proyectos”.

Además, en su universo interno y aun cuando no queda expresamente consignado en la Ley, el Banco deberá también buscar una convergencia de diversas acciones, en tiempos y espacios coincidentes. Esto es posible si se considera al Banco como un sistema integrado —el Sistema Banobras—, que ha venido concretándose en los últimos años y el cual queda conformado por la propia institución y sus principales entidades de fomento que, trabajando en una misma dirección y dentro de una perspectiva uniforme, pueden ampliar su campo de operación y elevar la productividad económica y social de sus proyectos, al acometerlos dentro de un mismo contexto, adecuándolos a programas más amplios de desarrollo regional, conforme a la estrategia ya comentada.

El otro enfoque se relaciona con la necesidad de cerrar los tramos diferenciales en el nivel de vida de los mexicanos. Nuestro territorio se ofrece como un gran mosaico que presenta diversas variantes y, secularmente, éstas se han manifestado como expresión de una riqueza mal distribuida, que limita las posibilidades de acceso de algunos miembros de la sociedad a ciertos servicios que permiten un mínimo de calidad de vida y de bienestar. En contraste con las grandes ciudades que cuentan con todos los servicios, hay poblaciones que todavía carecen de los indispensables, y en las propias ciudades bien equipadas existen colonias marginadas de estos beneficios.

La acción descentralizadora implica también la corrección de estas inequidades. Es ésta una forma de ampliar la base para acceder a la sociedad igualitaria y para vigorizar, con nueva dinámica, el federalismo. Por esta razón, de acuerdo con su capacidad, es función de Banobras incorporar a las entidades federativas y a los municipios en programas que incrementen “la infraestructura urbana, con elementos de equipamiento social y las oportunidades de trabajo y desenvolvimiento de cada mexicano”, según lo indica la multicitada Exposición de Motivos de la Ley.

Los programas de desarrollo regional, del mismo modo que las obras y servicios que requieren algunas poblaciones en lo particular, pueden encontrar así otra opción para resolver sus necesidades y el Banco para detonar el desarrollo y coadyuvar a la reducción de viejas y dolorosas desigualdades en nuestra sociedad.

Por ello, el artículo 6o. de la Ley faculta a Banobras, en el ejercicio de su objeto, para realizar las operaciones que se enumeran y que son consecuentes con los criterios ya comentados:

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

II. Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano;

III. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;

IV. Otorgar asistencia técnica y financiera, para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales;

V. Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano;

VI. Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes; y

VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

V

Como me permití señalar en un principio, ha sido propósito fundamental de este trabajo presentar una breve visión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., tanto en el ámbito del nuevo sistema financiero mexicano, como en relación con algunos aspectos conceptuales sobresalientes que le atribuye su nueva Ley Orgánica.

En el hilo de la exposición subyace la tesis hegeliana que conjuga la necesidad atendida con la libertad, postulado que he utilizado como ordenador de ideas y como criterio constante que califica, y justifica, el amplio horizonte que se abre, como posibilidad y como compromiso, para la institución.

La nueva Ley Orgánica es, además, generadora de acciones consecuentes. Su expedición prevé contar con otro reglamento orgánico que precise el marco que ha sido señalado para la institución. Además, internamente, Banobras se plantea nuevos retos que imponen una reforma a profundidad de su actual estructura administrativa.

El paso más importante, sin embargo, se ha dado ya al establecer

la base jurídica para que Banobras pueda actuar como un auténtico banco de desarrollo, en la nueva connotación que implica este concepto, es decir, como motor efectivo y eficiente que tiene asignado un papel relevante en la transformación de México. A pesar de la crisis económica que actualmente nos envuelve, el camino está trazado y es tarea responsable hacerlo funcionar.