

886

2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA BANCA DE DESARROLLO Y SU INFLUENCIA SOCIAL EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MONICA TIRADO GUTIERREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/96/94.

C. COORDINADOR DE LOS SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

LA pasante de la licenciatura de Derecho,  
MONICA TIRADO GUTIERREZ, solicitó inscripción en este H.  
Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado:

" LA BANCA DE DESARROLLO Y SU INFLUENCIA SOCIAL EN  
MEXICO", designándose como asesor de la tesis al  
suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de  
revisarlo considero que reúne los requisitos que  
establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por  
lo que en mi carácter de Director de este H. Seminario,  
tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado  
ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se  
designa por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades  
de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universidad, D.F. a 24 de Noviembre de 1994.

  
LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN MÉNDEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

PRAA/cus

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO  
D. F.

A LA MEMORIA DE MI HERMANO

HUMBERTO ENRIQUE

AGRADEZCO LAS BONDADES DE LAS PERSONAS  
QUE ME BRINDARON SU APOYO PARA CULMINAR  
ESTE TRABAJO.

# **LA BANCA DE DESARROLLO Y SU INFLUENCIA SOCIAL EN MEXICO**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I.- NOCIONES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

- 1. OBJETO DE LA SOCIOLOGIA**
- 2. FUNCION PRACTICA DE LA SOCIOLOGIA**
- 3. SOCIOLOGIA DEL DERECHO**
- 4. CONCEPTO DE CREDITO**
- 5. CONCEPTO DE BANCA**
- 6. CONCEPTO DE BANCA MULTIPLE**
- 7. CONCEPTO DE BANCA DE DESARROLLO**

### **CAPITULO II.- NOCIONES HISTORICAS**

- 1. ANTECEDENTES DE LA BANCA EN GENERAL**
- 2. ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MEXICO**
- 3. ANTECEDENTES DE LA BANCA DE  
DESARROLLO Y SU EVOLUCION**

### **CAPITULO III.- REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO**

- 1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**
- 2. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO**
- 3. COMISION NACIONAL BANCARIA**
- 4. DIVERSAS DISPOSICIONES QUE REGULAN  
LA BANCA DE FOMENTO**

## CAPITULO IV.- INFLUENCIA SOCIAL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO

1. DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL
2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
3. BANCA DE DESARROLLO
4. OBJETO Y FINES
5. SECTORES QUE APOYA LA BANCA DE  
DESARROLLO
6. IMPACTO SOCIAL

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA

## INTRODUCCION

Nuestra Carta Magna dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, siendo causas suficientes para ello la permanente explotación demográfica, la pobreza, el lento crecimiento, el éxodo del campo a la ciudad, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas económicos y sociales, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la escasez de alimentos, los problemas de vivienda, etc.

Su intervención debe traducirse en beneficio de la sociedad en un desarrollo compartido, en una redistribución real del ingreso, en la satisfacción concreta de los problemas individualizados de alimento, salud, vivienda, cultura, seguridad entre otros, es decir que se otorgue a la colectividad un creciente y permanente conjunto de bienes y prestaciones sociales que hagan posible vivir la vida con dignidad, igualdad y justicia.

Sabemos que se están aplicando políticas de ajuste que han significado un cambio profundo en la forma en que se concebía el desarrollo económico. Sin duda esta idea está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 que contempla entre otros a la Banca de Desarrollo como un intermediario financiero idóneo para dirigir recursos a aquellos sectores áreas prioritarias que se señalan en sus Leyes Orgánicas, para con ello contribuir en el proceso de desarrollo integral del país.

Se han destacado las diversas reformas al sistema financiero dirigidas a la Banca ahora privada y a una creciente liberación de la economía que se hace patente en la reprivatización de



la Banca. Por otro lado, la función de la Banca de Desarrollo se encamina en directa concordancia con la estrategia de modernización que se viene incrementando en el país, a la parte de los procesos de apertura externa y liberación económica, porque es evidente que se acrecenta el riesgo que ante tal apertura y liberación se incrementen los sectores más empobrecidos, por lo mismo el Estado requiere mantener a la Banca de Fomento para modular, orientar y dar ritmo, forma e igualdad de oportunidad a los sectores que tiene encomendados, dentro de este proceso de modernización, de donde deviene el impacto que tiene y debe seguir teniendo, ya que sus intereses son perfectamente compatibles con los intereses en general de todos los sectores productivos del país.

No obstante el desempeño que ha tenido la Banca de Desarrollo en el pasado, consideramos que actualmente resulta insuficiente ante la gran demanda de apoyo que requieren sus sectores, de donde resulta evidente que debe adecuarse a las nuevas circunstancias para realizar con creatividad, productividad, calidad, agilidad y eficacia su función.

En este trabajo se pretende señalar la incuestionable repercusión social que debe tener la Banca de Fomento como instrumento del Estado para solventar las desigualdades que imperan en nuestra sociedad.

En un principio se hace alusión a algunos conceptos sociológicos y bancarios que de alguna manera tienen relación con el tema en comento. Posteriormente se hace una reseña histórica de la Banca en General, para continuar específicamente con la referida a la Banca de Fomento.

Se alude también al marco jurídico que rige a las sociedades nacionales de crédito, ya que mediante el conocimiento del mismo, sabremos como se organiza, administra y opera.

Con todo ello se contempla el desarrollo económico nacional y se confronta con los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de una manera general, con una alusión especial al Sistema Bancario y desde luego a la Banca de Fomento.

Finalmente se aborda en forma particular la Banca de Fomento y se alude a su objeto general, a sus diferencias y similitudes con la banca privada, para someramente referirse a algunos de los sectores que apoya para concluir con el impacto social que en mayor o menor medida se considera debe tener en virtud de los altos fines por cumplir.

## CAPITULO I

### NOCIONES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La Banca de Desarrollo, es considerada -como más adelante se precisará- el instrumento idóneo, legítimo y legal para la aplicación de las políticas de complementación financiera, que atemperen la injusticia y la inequidad que se refleja en sectores marginados de nuestra sociedad.

Ya sea que la sociedad contemporánea se conciba como producto de sin número de contradicciones, como las estimadas por Proudhon y Marx, o productos de estructuras, o como el resultado de la competencia individual en la dinámica social -y no necesariamente como resultado de conflictos económicos u oposiciones de intereses entre ricos y pobres-<sup>1</sup> es innegable que la Banca de Desarrollo forma parte de "el fenómeno social", en la evolución ineludible hacia una mayor igualdad de condiciones.

Los conglomerados humanos que conforman las áreas marginadas, constituyen un "fenómeno social". Por lo tanto al formar parte la Banca de Desarrollo de ese "fenómeno social" es también objeto de estudio de la Sociología.

Por ende, es necesario tener presente algunas nociones y conceptos sociológicos

---

<sup>1</sup> Conf. ANSART Pierre. Las Sociologías Contemporáneas. Trad. por José Luis Echeverry. Edición original. Amorrortu Editores, Argentina 1990, pág. 9.

fundamentales que nos permitan y faciliten contar con el instrumental teórico para comprender la realidad social que se pretende analizar, para ello nos apoyaremos esencialmente en lecturas pilares en la materia Sociológica entre otras, Max Weber, Emile Durkheim y en algunas obras del ámbito nacional como Luis Recaséns Siches, Alberto E. Senior, Leandro Azuara Pérez, entre otros.

### OBJETO DE LA SOCIOLOGIA

El hombre fundamentalmente se mueve en comunidad, y, por lo tanto, en estrecha interacción con sus semejantes, todo ello perfila al objeto de la Sociología como el estudio de todas las relaciones sociales, "las realidades de lo colectivo". Cuando el fenómeno social es estudiado para indagar de manera directa y sistemática las relaciones interhumanas, es decir, el fenómeno de la convivencia humana, nace la Sociología (Augusto Comte y Lorenzo Stein).

La "dimensión social de la conducta humana", es por lo tanto el tema central de la Sociología, así como las relaciones sociales engendradas por esa conducta.<sup>2</sup>

La Sociología estudia la realidad social tal como es, no como debería ser, no le incumbe cómo deben organizarse las sociedades, ya que esa es tarea de otras disciplinas tales como la Filosofía Social, la Filosofía Política y la Filosofía Jurídica, etc.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. RECASENS Siches Luis., *Tratado General de Sociología*, Vigésimo Segunda Edición, Reimpresión de la Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, pág. 5.

<sup>3</sup> Cfr. SENIOR Alberto F. *Sociología*, Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pág. 11.

Esta realidad social, la investiga no sólo desde un punto de vista singular, particular o concreto, sino que la investigación se orienta fundamentalmente a encontrar las "uniformidades", las regularidades, las semejanzas que existen en la diversidad de los fenómenos sociales "busca la Tipicidad Social", lo típico en la pluralidad de los hechos sociales singulares.

La Sociología es "una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esta manera, explicarla causalmente en su desarrollo y efectos".<sup>4</sup>

El estudio de los hechos sociales que realiza la Sociología, no es superficial, sino analítico, ya que pretende encontrar el "sentido" de esos hechos sociales, ya que como producto de lo humano, a diferencia de los fenómenos naturales, tiene un "sentido o significación", que tiene que ser desentrañado por la Sociología, que lo debe comprender y explicar.<sup>5</sup>

#### FUNCION PRACTICA DE LA SOCIOLOGIA

Un ejemplo claro y evidente de la función práctica que tiene la Sociología, es el tema que abordamos, en donde se ve con claridad en primer lugar cómo el delimitar y perfilar el fenómeno social, que representa la marginación social, la extrema pobreza y las escasas oportunidades que tienen aquellos grupos económicos de mediana capacidad

---

<sup>4</sup> Cfr. WEBER Max, Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva, Edición preparada por Johannes Winckelmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría. Título original Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Traducción José Medina Echavarría. Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Maynes y José Ferrater Mora. Novena Reimpresión, Fondo de Cultura Económica. México, 1992, pág. 5.

<sup>5</sup> Cfr. RECASENS Siches, Ob cit. pág. 7.

de intervenir con mayor intensidad en el desarrollo económico y social del país, permitirá proyectar los estudios que al respecto se realicen a un cambio de actitud en la estrategia económica, en beneficio del país.

La función práctica de la Sociología, se traduce, en el hecho de que hay que tener una concepción clara de la realidad social, de los materiales y estructuras concretas, de las realidades particulares sobre las cuáles se van a proyectar, así al tener en cuenta todo esto, su utilidad se va a plasmar, por ejemplo en el área jurídica, en las reformas legislativas sobre cualquier aspecto de esa realidad social o bien los efectos sociales que esas reformas, ya vigentes están produciendo<sup>6</sup>, así como en los llamados "problemas sociales" por ejemplo las relaciones familiares, culturales, industriales, económicas, la inmigración de la gente que habita en zonas rurales a las grandes urbes, la desigualdad económica, distribución de los ingresos, inseguridad económica, etc.

Cualquier estudio sobre un particular aspecto de una determinada realidad social no tendría por tanto ningún sentido o utilidad, si no tuviera una función práctica, efectiva<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. Cit. "Tan verdad es eso, que cuando la Sociología fue fundada como ciencia autónoma por Augusto Comte (1798-1857) en Francia, y en Alemania por Lorenzo Stein (1815-1890), a pesar de que se asignó un conocimiento puramente teórico de las realidades sociales, ambos autores trataron de buscar con sus resultados los conocimientos fácticos que son necesarios para el reformador, que son indispensables para una tarea de Ingeniería Social". pág. 16.

<sup>7</sup> Ibidem.

## DIVERSOS CONCEPTOS SOCIOLOGICOS

### ACCION SOCIAL

Es innegable la influencia que sobre cualquier ser humano ejerce la conducta de los otros individuos, más aún cuando ésta, en su mayoría se dirige al "prójimo" orientada hacia "ellos", destinada a "ellos"<sup>8</sup>. Estas clases de conducta son llamadas transitivas, en virtud que se dirigen directamente sobre la otra persona y que se distinguen de aquellas conductas que tienen efectos sobre la misma persona y que son denominadas intransitivas. De ahí, se desprende que no todas las acciones humanas son acciones sociales, sino que lo social surge, cuando la acción tiene un sentido propio, dirigido a otro y por ende este tipo de acción (la social) es de carácter recíproco, la acción social es uno de los conceptos fundamentales de la Sociología ya que como se vio al analizar el objeto de esta materia, la acción social es uno de sus temas fundamentales, tan es así que citamos como Max Weber, señaló que la Sociología es "una ciencia que pretende entender, interpretando la acción social, para de esa manera explicarla casualmente en su desarrollo y efectos"<sup>9</sup>.

### RELACION SOCIAL

La cotidianidad nos muestra, cómo la gran mayoría de las acciones del ser humano son acciones sociales, referidas, orientadas o destinadas a otro; los hombres en mayor o menor grado se aproximan o se alejan, conforme a la mayor o menor oposición o

---

<sup>8</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. pág. 350.

<sup>9</sup> Cfr. Weber Max. Ob. cit. pág.4.

antagonismo que surge entre ellos, producto de la interacción que se presenta entre los protagonistas <sup>10</sup>.

Esa cotidianeidad, confirma la anterior aserción, al advertir cómo los hombres se aproximan a otros movidos por la necesidad, interés, simpatía, amor, atracción sexual, etc., o bien se aleja con relación a oposición desavenencia, disentimiento, rivalidad, antipatía u odio. Para afirmar que efectivamente se ha entablado una relación social, se requiere como mínimo la intervención de dos sujetos, es decir, una "recíproca bilateralidad" entre dos conductas <sup>11</sup> de ahí que las relaciones interhumanas de influencia recíproca vayan desde las más simples hasta las más complejas, es decir, desde las que se presentan entre dos individuos hasta las que se presentan en complejos grupos sociales.

Hay relaciones interindividuales y relaciones colectivas, las primeras se establecen entre individuos singularmente determinados, las colectivas se desenvuelven entre las funciones colectivas que desempeñan grupos de personas, con sujetos intercambiables, sustituibles, fungibles como por ejemplo "las relaciones entre conacionales, entre conciudadanos, entre correligionarios, entre colegas, entre competidores, entre consorcios, entre personas de la misma clase social, etc." Estas relaciones sociales son congruentes o asociativas, cuando hay coincidencia y afinidad entre los intervinientes, e incongruentes o disociativas, cuando son de oposición<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. págs. 4 y 352.

<sup>11</sup> Cfr. WEBER Max. Ob. cit. pág. 21 y sig.

<sup>12</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. págs. 7 y 206 "Esas relaciones propiamente colectivas, no enlazan las inimizades, no vinculan los "yos" profundos sino que se dan como puente entre los estribos constituidos o determinados comportamientos externos de los sujetos en cuanto a su común pertenencia o un determinado círculo colectivo". Pág. 206.



## PROCESO SOCIAL

La modificación de la distancia entre los hombres que entablan la relación social congruente o incongruente, es producto de lo que se llama proceso social, que constituye el aspecto dinámico de determinados hechos y producen una cierta situación de distancia o modificación de la relación existente. Por tanto, procesos sociales son los movimientos entre los hombres, unos respecto de otros, según se aproximan o se alejan en consecuencia se afirma que la relación social constituye el aspecto estático de determinados hechos y el proceso social, constituye lo dinámico <sup>13</sup>.

## CAUSALIDAD SOCIOLOGICA

Al ser necesario, para conocer los hechos reales de apoyarse en conceptos generales, es preciso también observarlos en su realidad práctica, investigar sus causas y condiciones y rastrear sus efectos, por lo tanto, al ser lo sociológico una ciencia causal explicativa, es conveniente aclarar que hay dos concepciones sobre lo que es la causalidad sociológica, una que estima que es posible destacar un factor que tiene prioridad universal (la religión, la razón, las ideas, el poder político, la infraestructura, lo económico). Otra concepción es la que parte no sólo de un factor sino de varios, los que se encuentran entrelazados de tal manera que no es posible aislarlos individualmente y para ello cual es necesario acudir a un proceso de abstracción a partir de la totalidad de la experiencia social a través del método inductivo<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> VON WIESE: Leopoldo. Sociología General. págs 193 y 194. Tomo I, Editorial Cajica. Citado por Azuara Pérez Leandro. Sociología, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 50.

<sup>14</sup> Cfr. AZUARA Pérez Leandro. Sociología, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, pág. 18.

## ORGANIZACION SOCIAL Y LA DESORGANIZACION SOCIAL

Los diferentes integrantes de una sociedad se conforman en subgrupos o grupos, no se encuentran simplemente agregados los unos a los otros formando una mera pluralidad, sino que se articulan en base a su edad, el sexo, parentesco, profesión, residencia, propiedad, privilegio, autoridad y status, para obtener determinados satisfactores a través de lo que se denomina organización ya que se rigen o se conducen bajo patrones permanentes que regulan su actuación y sus relaciones <sup>15</sup>. Además hay que recordar que toda generación recibe de sus antecedentes una gran influencia acumulada en especie de compendio que se trasmite de generación en generación que selecciona sus experiencias, sus conocimientos y enseñanzas, todo ello en base a lo que se llama organización. "La mayor parte de nuestras necesidades no las satisfacemos por acción individual directa, no vamos a capturar los animales cuya carne comemos, ni los sacrificamos, sino que compramos la carne en tiendas y mercados, lo cual constituye una organización complicada, la organización se basa en formas de división de trabajo, a veces muy complicada" <sup>16</sup> en cambio la desorganización social en consecuencia se presenta cuando ese grupo de personas no respeta los cánones o reglas que comúnmente rigen su comunidad, cuando dejan de observar las tradiciones transmitidas por las generaciones anteriores "el legado cultural del pretérito" en suma cuando se destruyen los pilares en los cuáles se cimienta la organización social.

---

<sup>15</sup> Ibidem, pág. 55.

<sup>16</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob cit. pág. 61 y 62 "Todo esto nos hace advertir que vivimos insertos en una variada multiplicidad de organizaciones conectadas entre sí, dentro de las cuales cada una de sus partes cumplen una función que está articulada con las demás o en interdependencia de éstas".

## SOLIDARIDAD SOCIAL

Este es un concepto especialmente utilizado por Emilio Durkheim y es entendido como la cohesión que presenta un grupo social en relación con los elementos que la integran, se da esta solidaridad cuando sus integrantes se encuentran unidos en virtud que comparten en primer término los mismos patrones culturales y en segundo, cuando sus conductas están acordes, esto es si se encuentran en armonía con dichos patrones de cultura. Distingue Durkheim la solidaridad mecánica y la orgánica, como ejemplo de la primera se señala a la horda, figura de las sociedades arcaicas, la cohesión social no se fundamenta sobre la complementariedad de las actividades sociales, sino sobre la semejanza, la "conformidad de las conciencias, a un tipo común, que no es otro que el tipo psíquico de la sociedad, la solidaridad orgánica en cambio, parte de la división del trabajo y la definición de las tareas específicas, es así que aparece la semejanza y la complementariedad entre los integrantes de la comunidad"<sup>17</sup>.

De la solidaridad también nos habla Max Weber <sup>18</sup> que nos dice "una relación social puede tener para sus partícipes, de acuerdo con su orden tradicional o estatuido las consecuencias siguientes: a) el que toda acción de cada uno de los partícipes, se impute a todos los demás (solidaridad) y b) el que la acción de un partícipe determinado se impute a los demás (representación).

---

<sup>17</sup> Véase Solidaridad La Sociología, Guía Alfabética, Bajo la Dirección de Jean Durignaud, Editorial Anagrama, Barcelona Título original de la edición. La Sociologie, Guide Alphabétique. Traducción Joaquín Jorda, s.f. pág. 313. En esta voz se cita a Durkheim como uno de los principales sociólogos que manejan el vocablo de solidaridad en la forma ya descrita.

<sup>18</sup> Ob cit. pág. 27.

La Banca de Desarrollo al fomentar el desarrollo de los diversos sectores que tiene a su cargo, facilitando el financiamiento a corto y mediano plazo, sin duda es un claro ejemplo de la solidaridad social, sin embargo, es evidente que en este punto resalta en nuestro país el Programa Nacional de Solidaridad que pretende conjugar la utilización del gasto social del estado con el estímulo a la iniciativa de las organizaciones sociales y populares, programa que fue lanzado a finales de 1987 en donde se pretendía que los diversos sectores económicos confluyeran en la aceptación de un compromiso solidario de combate a la inflación imperante en ese momento, que asignaba un costo y un papel específico a cumplir a cada uno de los agentes económicos aún cuando no han faltado críticas respecto a que es meramente un programa político.

#### CONFLICTO SOCIAL

El proceso de conflicto, surge, a diferencia de la competencia, cuando los individuos o grupos, conscientemente intentan aniquilarse, derrotar o subordinar a la otra parte, o de defenderse frente a tales intentos de ésta. En cambio en la competencia no se trata de aniquilar al adversario, de derrotarlo o subordinarlo, sino que se presentan "tendencias disociativas inseparables" unidas respetando las reglas del juego<sup>19</sup>. Una muestra evidente del conflicto social lo constituyen los recientes acontecimientos suscitados en el Estado de Chiapas en donde se maneja primordialmente la marginación y el olvido social de grupos étnicos indigenistas y en donde indiscutiblemente entrará en juego el papel importante de la función de la Banca de Desarrollo como un detonador del crecimiento de aquella zona del país, conjuntamente con otras medidas económicas, educativas, políticas, asistenciales, etc.

---

<sup>19</sup> Cfr. RECASENS Siches, Ob. cit. pág. 403 y sig., Véase, también Max Weber Ob. cit. pág. 31.

## DESARROLLISMO

Este es un concepto poco preciso, por una parte, se afirma que sirve para caracterizar una corriente económica que ha hecho del desarrollo económico el centro de sus reflexiones. Sin embargo también se utiliza para proyectar su influencia hacia disciplinas sociales no económicas.

Los distintos enfoques, se pueden reducir a tres: a) el que concibe al desarrollo como crecimiento; b) el que plantea el desarrollo como un proceso en el que son discernibles fases y c) el que entiende el desarrollo como un cambio de estructura.

Dentro de esta teoría, se recurre a las cuestiones relativas a la inversión: "el nivel de ingresos, la determinación de las tasas de crecimiento y de inversión, el papel del sector público, el financiamiento externo, la asignación de recursos según criterios de prioridad, etc." <sup>20</sup>

La teoría del crecimiento, que es la que nos interesa, por ubicar en ella a la Banca de Desarrollo, parte de la base, que deberá contribuir al crecimiento gradual de una recuperación económica duradera y estable de los sectores que tiene a su cargo, con miras a un proceso de modernización económica planteado por el Estado, que deberá atender el gasto social y la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias.

---

<sup>20</sup> Véase. *Desarrollismo*, Diccionario de Política A-J, dirigida por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula. Autor de la voz Ernesto López. Siglo Veintiuno Editores. Título original *Dizionario di politica*. Traductores Raúl Crisafio, Alfonso García Mariano Martín, Jorge Tula. Primera Edición en Español 1981 en coedición con siglo XXI de Espasa Editores, S.A. Impreso y hecho en México, pág. 523.

La mayoría de los puntos tratados anteriormente tienen una estrecha relación con el quehacer de la Banca de Fomento, toda vez que es ésta, a grosso modo, como ya se expuso un instrumento idóneo, legítimo y legal para la aplicación de las políticas de complementación financiera, que atemperen la injusticia e inequidad que se refleja en los sectores marginados de nuestra sociedad, que constituyen un fenómeno social, objeto del análisis de la Sociología.

Los estudios perfilados y delimitados por el sociólogo de los cuáles se va a desprender la función práctica de la Sociología, para conocer las causas de la marginación social, extrema pobreza o escasas oportunidades que tienen aquellos grupos económicos de mediana capacidad, de intervenir con mayor intensidad en el desarrollo económico y social del país (causalidad sociológica), pueden ofrecer opiniones para propiciar un cambio de actitud en la estrategia económica en beneficio de estos grupos y sectores marginados mediante el crecimiento gradual y de una recuperación económica duradera y estable (desarrollismo), con miras a alcanzar un proceso dinámico de modernización económica basado en la productividad de los sectores estratégicos y prioritarios dentro de un proceso social, con el que se busca atemperar conjuntamente con otras medidas económicas, educativas, políticas y asistenciales, inconformidades sociales para evitar el surgimiento de conflictos sociales, producto de las marginaciones y olvido social en que se encuentran amplios sectores o grupos sociales y diferentes etnias indígenas del país.

El campo de aplicación de la Banca de Desarrollo es un claro ejemplo de cohesión social, en donde tanto las instituciones que la conforman como los sectores que se pretenden favorecer se enlazan y consolidan entre sí, en razón del fin al que conjuntamente tienden. Esta solidaridad en la que se entablan una serie de relaciones sociales congruentes o asociativas entre los diversos hombres que intervienen en ellas en virtud de

su coincidencia y afinidad, debe buscar un desarrollo económico nacional dinámico, sostenido y equitativo a mediano o mayor plazo que brinde igualdad de oportunidades para favorecer el proceso de modernización del país en beneficio de la sociedad.

Como corolario de lo anterior, se precisa que los conceptos sociológicos no sólo se limitan a proporcionar un panorama teórico de determinado fenómeno social o a ilustrar la tarea legislativa, respecto de los grandes problemas sociales de la estructura de la sociedad sino que también pueden ser utilizados en cuestiones particulares, como en nuestro caso la Banca de Fomento que evidentemente puede tener un impacto social.

### SOCIOLOGIA DEL DERECHO

Es pertinente precisar algunas consideraciones previas antes de referirse a lo que trata la Sociología del Derecho, que nos servirá para conocer las causas que dan origen al derecho, así como saber cómo el derecho ha influido en el proceso social, ello se necesita, en virtud de que el sincretismo metodológico en las ciencias sociales provoca confusión para entender la diferencia entre ciencias dogmáticas tales como la Filosofía del Derecho, la Historia del Derecho, la Sociología del Derecho, etc., confusión que conduce a mezclar indiscriminadamente la ciencia jurídica, con la Psicología, la Biología, la Ética, la Teología, la Sociología, la Filosofía del Derecho, etc.

Un gran error que cometieron los iniciadores de la Sociología, fue el de convertirla en una especie de enciclopedia del saber, la Ética, la Etnografía, el Derecho, la Economía y todas las demás ciencias sociales quedaban absorbidas por la Sociología <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. pág. 1 y sig.

Sabemos que el jurista se ocupa de las normas positivas vigentes, sin embargo, dichas normas no están desconectadas con la realidad desde un punto de vista sociológico, ya que las mismas surgen de una determinada realidad colectiva y tratan de "ordenar esa realidad social"<sup>22</sup>.

Es así que el Derecho para la Sociología, se presenta como "un hecho social", como efecto de los hechos sociales. La Sociología del Derecho se propone investigar cómo las reglas jurídicas "se han constituido real y efectivamente, es decir, las causas que las han suscitado y las necesidades que tratan de satisfacer y la manera como funcionan en la sociedad."<sup>23</sup>

Por tanto, el Derecho constituye, desde este punto de vista:

- a) El resultado de un complejo de factores sociales
- b) Un medio para moldear conductas

Por ello Recaséns asigna a la Sociología del Derecho dos temas:

1.- "El estudio de cómo el Derecho en tanto que hecho, representa el producto de procesos sociales (tradiciones y necesidades presentes, creencias religiosas, convicciones morales, ideas políticas, intereses económicos, etc.)

2.- El examen de los efectos que el Derecho, ya producido de cualquier índole que sea, causa a la sociedad."

---

<sup>22</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. pág. 578 y sig.

<sup>23</sup> DURKHEIM, citado por Recaséns, Ob. cit. pág. 581.



Sobre este último punto los efectos pueden ser de diversas índole, ya sean "positivos, de configuración de la vida social, negativos, es decir, de fracaso, de interferencia con otros factores (económicos, religiosos, etc), contribuyendo a formar corrientes adversas contra las normas vigentes, para derogarlas y sustituirlas."<sup>24</sup>

Después del breve análisis del objeto de la Sociología, y la somera visión de los conceptos fundamentales sociológicos, principalmente del concepto de solidaridad y desarrollismo y plasmado el objeto de la Sociología del Derecho, pasamos ahora a referirnos a los conceptos primarios de crédito y banca, que conjugados dan como resultado, la actividad técnica del servicio de banca y crédito que constituye un importante satisfactor de la vida económica del país, que debe responder a una necesidad social y estar acorde con las exigencias del dinamismo de la colectividad moderna.

### CONCEPTO DE CREDITO

Al tener la Banca como objetivo la intermediación en el crédito, es imperativo previo al estudio de su concepto referirse al del crédito.

Octavio A. Hernández dice que el crédito ocupa la situación más compleja por su adelanto y perfección, en el proceso de cambio y es eficaz sustituto del trueque y del dinero<sup>25</sup> ya que hay que recordar que en este proceso de satisfacer necesidades, la manifestación en las etapas primitivas de la vida social, fue la permuta o el trueque de un

---

<sup>24</sup> Cfr. RECASENS Siches. Ob. cit. pág. 582.

<sup>25</sup> Cfr. HERNANDEZ Octavio, Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito, Tomo I, Serie I Número 1, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, 1956. pág. 23.

bien específicamente determinado por otro bien, en donde dos bienes tenían esa capacidad para satisfacer necesidades al ser intercambiados; y en la medida en que se incrementan las necesidades se vuelven más complejas y disminuye en consecuencia la facilidad de satisfacerlas.

De ahí que se abandona el trueque y se da paso a la intervención de un tercer elemento que es el dinero "que es el vehículo para que el cambio de dos satisfactores se haga indirectamente mediante su conversión a un bien de aceptación general que no satisface directamente las necesidades, pero que las colma indirectamente al facilitar por su uso, la operación del trueque<sup>26</sup>.

Finalmente por la complejidad de la economía manifiesta en la dificultad para el transporte material del dinero que frenaba la rapidez del cambio, se acude al billete de banco o a los títulos de crédito, con lo que el trueque se convierte en una simple promesa, de que al finalizar la operación de cambio, quien entrega el satisfactor, recibirá otro satisfactor, dinero o el signo representativo de éste<sup>27</sup>.

De lo anterior concluimos, como al inicio se planteó, que el crédito ocupa la situación más compleja por su adelanto y perfección, en el proceso de cambio y es eficaz sustituto del trueque y del dinero para satisfacer necesidades.

La importancia que tiene el crédito no es propia de los tiempos modernos, sino que su trascendencia, aún cuando limitada, parte desde la antigüedad. En Roma los llamados

---

<sup>26</sup> HERNANDEZ Octavio, Ob. cit. pág. 24.

<sup>27</sup> Idem.

caballeros que era la clase triunfante de las guerras, y que se ubicaba entre la plebe y el patriarcado, a fines de la República, utilizaba su fortuna mobiliaria en préstamos a nobles y plebeyos. En la Edad Media, no obstante que la Iglesia se oponía al préstamo con interés so pena de excomunión, no pudo impedir que los señores feudales burlaran la prohibición, máxime que el comercio renacía después de las invasiones bárbaras, por lo que se acudía a los judíos para obtener los préstamos necesarios.

Esta situación empezó a cambiar en el siglo XVII cuando la Iglesia ya no podía oponerse a los gobiernos nacionales y al naciente derecho comercial, por lo que surgió el mutuo oneroso.

A raíz del descubrimiento de América y la desaparición del feudalismo es obvio que las empresas colonizantes y los gobiernos requerían grandes sumas de dinero, por lo que se desarrolló el crédito no sólo privado sino nació el crédito público; ya en el siglo XVIII surge la figura del descuento de documentos por medio del endoso. Asimismo en esta etapa aparecen los bancos de emisión que contribuyen a la difusión del crédito.

En la época contemporánea, como lo vemos en nuestro país, el abuso incontrolado e inmoderado del crédito por la utilización de empréstitos internos y externos, han provocado una importante deuda pública, además de elevar considerablemente los montos de cartera vencida.

Etimológicamente la voz crédito viene del latín *creditum* que significa confianza o tener fe en algo. Desde el punto de vista económico, encontramos varios conceptos, Stuard Mill, lo define como "el permiso de utilizar el capital de otras personas en provecho propio". Gide, afirma que "es el cambio de una riqueza presente por una futura", H. D.

MacLeod, indica que es "un derecho de actuar".

Para Roscoe Turner es "simplemente una promesa de pagar dinero", en cambio para Federico Von Kleinwächter "es la confianza en la posibilidad, voluntad y solvencia de un individuo en lo que se refiere al cumplimiento de una obligación contraída". Octavio Hernández la considera como "la institución económica-jurídica en cuya virtud una persona entrega a otra un bien presente a cambio de la promesa de que se le entregará al vencimiento de la obligación, otro bien o su equivalente."<sup>28</sup>

Paolo Greco, lo concibe desde un punto moral "la buena reputación de que goza una persona. En sentido jurídico crédito indica el derecho subjetivo que deriva de cualquier relación obligatoria y se contrapone al débito que incumbe al sujeto pasivo de la relación. En sentido económico jurídico, significa cuando es una relación de dar o poseer existente entre dos sujetos, se da en un primer tiempo para recobrar después en un segundo tiempo, lo que se ha dado"<sup>29</sup>.

Acosta Romero, lo estima como "la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos", y aclara que el crédito no sólo puede otorgarse en dinero, sino también en especie y en la posibilidad de

---

<sup>28</sup> Cfr. HERNANDEZ Octavio A. Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito, Serie 1, Número 1, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, 1956, págs. 21 y 22.

<sup>29</sup> GRECO Paolo, citado por ACOSTA Romero Miguel, Derecho Bancario; Panorama del Sistema Financiero Mexicano, Segunda Edición actualizada incluyendo la Nacionalización Bancaria. Editorial Porrúa, S.A., 1983, pág. 352.

disposición del dinero<sup>30</sup>.

Carlos Gilberto Villegas nos dice "el crédito es la transferencia temporal de poder adquisitivo a cambio de la promesa de reembolsar éste, más sus intereses en un plazo determinado y en la unidad monetaria convenida"<sup>31</sup>.

Koch.- "Crédito, es la disposición, desde el punto de vista del acreditado y la posibilidad, desde el punto de vista del acreditante, de efectuar un contrato de crédito, esto es, un contrato cuya finalidad es la producción de una operación de crédito, mientras que por operación de crédito debe entenderse, por parte del acreditante, la cesión en propiedad regularmente retribuida, de capital (concesión de crédito), y por otra parte del deudor, la aceptación de aquél capital con la obligación de pagar intereses y devolverlo en la forma pactada"<sup>32</sup>.

## CONCEPTO DE BANCA

Como se verá en el capítulo subsecuente la banca tiene sus remotos antecedentes en Egipto, Babilonia, Grecia, Roma y Bizancio, y como hemos adelantado al hablar del crédito, la banca constituye la actividad económica referida primordialmente a la intermediación en el crédito.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Cfr. VILLEGAS Carlos Gilberto. Compendio Jurídico Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria, Tomo I, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1989, Segunda Reimpresión pág. 50.

<sup>32</sup> Véase Crédito, Enciclopedia Omeba Tomo V, Voz de Gerardo Tagore S. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1977, pág. 39.

Desde el punto de vista meramente etimológico la noción de banca, viene "del antiguo alto alemán bank: mesa que utilizaban los cambistas."

Gramaticalmente se le denomina como el "comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos especialmente en comisión"<sup>33</sup>.

Para Wagner, Ferraris, La Lumia, Greco, Escarra, Hamel, Caprara, Terrel et Lejeune, la banca es la función que realiza "el comerciante que consiste en tomar dinero de quien lo tiene disponible y lo da al que lo necesita, lucrándose con un interés, mediando entre la oferta y la demanda", es decir, es un intermediario en el mercado de dinero.

"De Vito y De Marco señalan que la función especial de la Banca es la de compensar y pagar, de aquí que la consideren como aquella que realiza un órgano para pagos, en tanto que a los institutos de crédito compete encontrar capitales disponibles para ser invertidos productivamente en la industria y en la agricultura, por lo que ven a esos institutos como órganos de inversión"<sup>34</sup>.

Existen opiniones que semánticamente la palabra Banco deriva de Abacus, que eran los muebles que utilizaban los argentarii en Roma, para realizar su actividad, también se consideró como la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los

---

<sup>33</sup> Véase Banca-Banco. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, B-Cla. Autor de la voz. Dr. Gerardo Tagore Solnié, 1976 Bibliográfica Omeba, Ancalo, S.A., Buenos Aires, Argentina, pág. 17.

<sup>34</sup> Cfr. MUÑOZ. Luis. Derecho Bancario Mexicano, Primera Edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1974, pág. 54.

compradores, sufriendo la expresión un cambio semántico al pasar al italiano como el banco en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o la mesa en que contaban su dinero.

Observamos que casi todos los autores concuerdan en que el término tiene su antecedente remoto en el mostrador en donde los cambistas guardaban su dinero.

En el Derecho Alemán y en el Derecho Anglosajón, la palabra Bank la refieren a un conjunto de cosas, montón o amontonar, con la que se expresaba la acumulación de fondos de capital de dinero o de existencias, también significa el mostrador, silla o mueble donde se sientan las personas.

D'Angelo-Mazzantini considera que Banca es "Una Empresa Intermediadora del crédito".

Siburi considera que banco es "toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión".

Acosta Romero al respecto señala que no hay una sistemática jurídico-técnica que implique un concepto definido, y tomando su idea como un concepto genérico, banco sería la sociedad anónima que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas, y banca la

función de intermediación en el crédito, realizada en esos términos<sup>35</sup>.

En la actualidad, los conceptos de crédito y banca son virtualmente insolubles y constituyen una actividad económica de suma importancia que se organiza y se cumple bajo los requisitos establecidos en la ley, siendo un instrumento fundamental en el desarrollo económico y social de un país, que consiste principalmente en la captación de recursos a través del ahorro público que son utilizados para otorgar préstamos a quienes lo requieren, bajo la estrecha vigilancia del Estado.

Es decir una de las primordiales actividades de los bancos es el ser intermediarios en el crédito, al canalizar el ahorro hacia inversiones productivas, tales como la creación de industrias, comercios, así como para otorgar liquidez a quienes la requieran para cumplir con sus obligaciones contraídas.

Sin embargo, ante la gran responsabilidad social que representa para los bancos su intermediación en el crédito, se suele afirmar que sólo prestan a aquellos que tienen solvencia y no a los que no la tienen, sin embargo dentro de nuestro tema de la Banca de Desarrollo, no tiene cabida del todo tal afirmación ya que como veremos más adelante su intervención es en relación a sectores con alto riesgo, por lo que se acrecenta la responsabilidad de la Banca de Fomento, en la función que desempeña, ya que debe cuidar que el crédito que otorgue, efectivamente se canalice para los fines planteados y no se pierda en proyectos fallidos que impidan no sólo su recuperación, sino propicie la obtención de todos los beneficios pensados al plantear sus objetivos.

---

<sup>35</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel. Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano, Segunda Edición actualizada incluyendo la nacionalización bancaria, Editorial Porrúa, S.A., 1983, págs. 73 y sigs.



Como veremos más adelante el servicio de banca y crédito en nuestro país se presta por Instituciones de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo, lo que constituye un régimen de banca mixta.

Desde el siglo pasado y hasta el año de 1974 la actividad bancaria principalmente se prestó bajo el régimen de banca especializada, a partir de 1924 las instituciones de crédito realizaban sólo una de las siguientes operaciones: de depósito, de ahorro, financieras, hipotecarias, de capitalización o fiduciarias<sup>36</sup>.

Sin embargo en 1970 se permite la formación de grupos financieros que pueden considerarse sin lugar a dudas el primer antecedente de la Banca Múltiple, esta reforma se hizo tomando en cuenta la conveniencia de aprovechar economías a escala y configurar grupos financieros que pudieran compartir riesgos de las operaciones, ya que existían estrechas relaciones patrimoniales entre las instituciones especializadas y se presuponia además que era factible poder ofrecer diversos servicios al público, por un sólo conducto, ganando incluso en dicho proceso, al ahorrarse costos de operación y administración.

La evolución de la banca especializada a la múltiple se dio bajo cambios drásticos en la economía nacional, cuando el proceso de desarrollo entró en crisis y experimentábamos de nuevo un modelo de crecimiento relativamente inestable.

El establecimiento del sistema de banca múltiple también llamada universal, no se produjo de manera precipitada sino que fue tomando forma a través de una gradual

---

<sup>36</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel.- La Banca Múltiple, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 211.

evolución en diversas etapas a saber:

1).- La primera se refleja en una reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, contenida en el Decreto publicado en el año 1975 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se estableció el régimen de banca múltiple que implica que un banco, ya no sólo presta un servicio especializado, sino que se autorizaba a los bancos a funcionar con diversos instrumentos de captación del ahorro público, así como en toda la amplitud de plazos y mercados, ofreciendo a su clientela servicios integrados, no sólo en cuestiones crediticias sino también en servicios bancarios conexos.

2.- Una segunda etapa, fue concretizar el sistema de banca múltiple a través de la fusión de diversas instituciones de créditos que operaran de una manera aislada como bancos especializados. La fusión debería cumplir los requisitos y formalidades señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicados en el Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo de 1976, así como las circulares que para tal efecto emitieron la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, etapa que era imprescindible para alcanzar el objetivo de la reforma legislativa de 1975<sup>37</sup>.

3.- En tercer lugar, ya constituida la Banca Múltiple, mediante reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en 1978, se reguló con

---

<sup>37</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa que derogó y reformó diversos artículos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 2 de enero de 1975 se dijo: "...Con base en la decisión política fundamental que sustenta la Constitución General de la República, de imprimir al proceso democrático un contenido económico que propicie el constante mejoramiento social y cultural del pueblo, el Gobierno Federal tiene la obligación de velar porque el sistema financiero se mantenga permanentemente ajustado a los requerimientos actuales de nuestro proceso de desarrollo económico y social, para que el ahorro de los mexicanos pueda convertirse en auténtico generador de nueva riqueza adecuadamente compartida por todos los miembros de la colectividad."

más detalle las operaciones de esta banca hasta la actual Ley de Instituciones de Crédito.

### CONCEPTO DE BANCA MULTIPLE

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, la Banca Múltiple "es una institución estructurada como sociedad nacional de crédito (ahora sociedad anónima) que tiene como principal objetivo la intermediación financiera de carácter bancario-comercial. Este tipo de institución capta recursos de ahorradores e inversionistas y los debe canalizar en forma eficiente y rentable en forma crediticia o a través de los mecanismos autorizados por la ley. La Banca Múltiple puede efectuar las operaciones que le autoriza la Ley de Instituciones de Crédito"<sup>38</sup>.

Dávalos Mejía, señala que banca múltiple "es el servicio de intermediación, consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre el público por otra, que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado. Esta forma de ejercer la banca en nuestro país corresponde exclusivamente a la sociedad anónima"<sup>39</sup>.

Acosta Romero, señala que la banca múltiple o universal puede ser definida de

---

<sup>38</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, A-CII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, S.A., UNAM, México, 1987, pág. 315.

<sup>39</sup> Cfr. DAVALOS Mejía Carlos Felipe. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Segunda Edición, Tonto II Derecho Bancario y Contratos de Crédito, HARLA, México, 1992. pág. 189.

conformidad con lo previsto por los artículos 2 y 8 párrafo primero de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente en 1981 como "la sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito, le ha otorgado concesión para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos"<sup>40</sup>.

Jesús Hernández Torres define a la Banca Múltiple como la intermediación financiera bancaria cuyo objetivo directo es la prestación del servicio público de banca y crédito<sup>41</sup>.

#### CONCEPTO DE BANCA DE DESARROLLO

Resulta inobjetable que la banca de fomento en nuestro país pretende ser un instrumento apropiado para la aplicación de las políticas de complementación financiera que tienden a apoyar a los sectores más desprotegidos del país o que no están debidamente atendidos por el resto del sistema financiero, constituyéndose en un apoyo a esos grupos que representan una realidad social de gran trascendencia dentro de nuestra sociedad.

La banca de fomento tiene sus antecedentes en nuestro país con la creación de Banco de Avío y Minas, a través del tiempo se fueron creando diversas instituciones para

---

<sup>40</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel. La Banca Múltiple, Ob. cit. pág. 217.

<sup>41</sup> Cfr. HERNANDEZ Torres Jesús. Concepto de Banca de Desarrollo, Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, Coordinador Gerardo Gil Valdivia, UNAM, México, 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales. No. 100, pág. 190.

apoyo de sectores específicos.

Sin embargo, el concepto de Banca de Desarrollo es reciente en nuestra legislación, toda vez que nace en 1982, con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en la cual se especifica que el servicio público de banca y crédito, será prestado exclusivamente por el Estado a través de un nuevo concepto de sociedades, denominadas nacionales de crédito aplicable tanto a la Banca Múltiple como a la banca de Desarrollo.

Mario Ramón Beteta en su libro Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México define a la Banca de Desarrollo como la que desempeña una "Actividad Bancaria tendiente a elevar dentro del menor plazo posible el nivel de vida de un pueblo."

Jorge Barrera Graf en 1985 decía "Banca de Desarrollo, es la que se regula por leyes orgánicas respecto a cada sociedad o institución y secundariamente por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca; además de poder realizar las operaciones que indica el Artículo 30, con las modalidades que indica el Artículo 31 párrafos segundo y tercero; deberá realizar aquellas otras a que se refiere el primer párrafo del mismo Artículo 31"<sup>42</sup>.

Jesús Hernández Torres, define a la Banca de Desarrollo como la intermediación financiera bancaria especializada orientada hacia la realización del proyecto nacional<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. BARRERA Graf Jorge. Nueva Legislación Bancaria, Breves Comentarios sobre las dos Leyes del 14 de enero de 1985, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 18.

<sup>43</sup> Cfr. HERNANDEZ. Torres Jesús, Ob.cit. pág. 190.

Gerardo Gil Valdivia señala "La banca de desarrollo es un intermediario financiero, que tiene por objeto optimizar la asignación de recurso 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. Es un instrumento básico para la planeación y programación de desarrollo del país"<sup>44</sup>.

Francisco Javier Osornio Corres señala que "banca de desarrollo es la sociedad nacional de crédito que, de conformidad con su Ley Orgánica y bajo los principios de especificidad y de especialidad sectorial, desarrolla la actividad de intermediación financiera, en condiciones preferenciales, con el propósito de apoyar el desarrollo de sectores estratégicos o prioritarios de la actividad económica nacional"<sup>45</sup>.

Dávalos Mejía señala que la banca de desarrollo "es el servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con carácter de sociedad nacional de crédito presta una entidad de la administración pública federal, por lo mismo, de manera invariable sometida a ésta en administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como a generar sus captaciones propiamente dichas, en función a una adecuada atención del correspondiente sector de la economía y del cumplimiento de las funciones y objetivos que

---

<sup>44</sup> Cfr. GIL Valdivia Gerardo, El Concepto de Banca de Desarrollo, Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, Ob cit. pág.184.

<sup>45</sup> Cfr. OSORNIO Corres Francisco Javier, El Concepto de Banca de Desarrollo, Régimen Jurídico en México, Coordinador Gerardo Gil Valdivia. Ob. cit. pág. 193.

le sean propios, exclusivamente"<sup>46</sup>.

Como hemos dicho con anterioridad, el servicio de banca y crédito se concentra en entidades financieras comerciales y de fomento. Es importante resaltar que las primeras tienden a canalizar sus recursos en operaciones a corto plazo, dirigidos a empresas grandes con mayores grados de modernidad, en razón que esto representa mayor garantía para la recuperación de sus créditos, es decir orientan su acción de manera preferente hacia aquellos sectores más rentables de la economía.

En cambio la Banca de Desarrollo presta su atención a aquellos sectores de la economía conformados por pequeños empresarios, campesinos, agricultores y familias de menores recursos, con financiamientos a mediano y largo plazo con miras a obtener un crecimiento económico regional, es decir están orientadas a objetivos que llevan implícitas valoraciones sociales diferentes a las privadas.

La actividad bancaria ya sea realizada por la Banca Múltiple o por la Banca de Desarrollo, sin duda que afecta profundos rincones de la vida social, desde la economía doméstica hasta la economía del estado, desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas, y dada su importancia debe adecuarse a las exigencias que representan los cambios de situación de las necesidades sociales colectivas.

---

<sup>46</sup> Cfr. DAVALOS Mejía Carlos Felipe, Ob.cit. pág. 190.

## CAPITULO II

### NOCIONES HISTORICAS

#### ANTECEDENTES DE LA BANCA EN GENERAL.

El estudio de la Banca como cualquiera otra actividad de los seres humanos, necesita para su mejor entendimiento de una visión retrospectiva; esto tiene importancia, porque una reseña histórica de esta institución permite tener conocimiento de su origen y evolución, favoreciendo con ello una comprensión cabal de sus diferentes facetas a través del tiempo y entender así el por qué de su actual estado; en otras palabras, se requiere puntualizar que con el desarrollo de este capítulo se busca referirnos a la reseña histórica de la Banca, para posteriormente entrar a los antecedentes de la Banca de Desarrollo y estar en aptitud de conocer esas causas de su origen y su evolución.

Es obvio que el conocimiento histórico más que cualquier otro llega a nosotros a través de la reseña que hacen los autores del mismo. En los siguientes apartados, se intenta, hacer una síntesis analítica de lo consultado y no un mero resumen, lo que representa, tal vez un riesgo, pero sin embargo una mayor libertad frente a la interpretación de la fuente original, independientemente que ello permite proporcionar opiniones propias.

Hecha la salvedad anterior, puntualizamos que es claro que no se puede afirmar que al inicio de la vida humana, surge la Banca, sino que cuando se incrementan los grupos



humanos y el hombre se da cuenta de la necesidad que tiene de obtener satisfactores que le sirvan para su autorealización, surge el comercio y posteriormente como consecuencia el crédito y sus profesionales, los banqueros.

Por ello se ha llegado a afirmar que el comercio es inseparable de los primeros grupos humanos, así como la Banca y el crédito lo son del comercio<sup>47</sup>. Se señala, a la cuna de la civilización occidental, Mesopotamia, como la región geográfica en donde se empezó a utilizar la plata como medio de cambio, se dice que en Babilonia se empleó ya la plata como medida de cambio, se dice también que 3000 años antes de nuestra era, se llevaban a cabo operaciones bancarias en la civilización caldea antigua. En realidad los autores no se han puesto de acuerdo, sin embargo hay opiniones en el sentido de que en las ciudades babilónicas existían grandes negocios de la Banca<sup>48</sup>.

Como en otros campos, mucho antes que en occidente, encontramos en China antecedentes de que existía un sistema de crédito e incluso acuñación de moneda, los mercaderes se otorgaban préstamos aún cuando fuere a tasas de interés muy elevadas, existiendo incluso un antiguo proverbio chino que decía "los ladrones a mayoreo son el inicio de un banco"<sup>49</sup>.

Fue en Grecia donde empieza a conocerse un verdadero desarrollo de la Banca, los banqueros denominados trapezitas, se dedicaron fundamentalmente al cambio y a hacer préstamos; las tasas de interés que cobraban eran exageradamente altas al grado que

---

<sup>47</sup> Cfr. DÁVALOS Mejía Carlos Felipe. Ob. cit. pág. 27.

<sup>48</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel. La Banca Múltiple, Ob. cit. pág. 18.

<sup>49</sup> Idem pág. 20.

llegaron a presentarse muchas denuncias por estos préstamos considerándolos como un crimen<sup>50</sup>.

De Grecia pasan las operaciones bancarias a diversos estados como un resultado de las conquistas de Alejandro El Grande, por ejemplo a la India y a Egipto, y después bajo la Dinastía de los Ptolomeos. Sin embargo lo más importante es su paso a Roma en donde se manejó principalmente por griegos y sirios en Italia, y aun en las Galias en donde las palabras sirio y banquero eran sinónimas. Los primeros banqueros romanos llamados argentarii se instalaron en el Forum y fueron autorizados para realizar cambios manuales, entre otras cosas el Estado les encomendaba retirar de la circulación, la moneda falsa que con mucha frecuencia aparecía.

Sus principales actividades se pueden resumir en la práctica de depósitos a la vista, servicios de caja, préstamos a interés con garantía o sin ella, intervención de subastas y las transferencias de dinero entre diferentes partes del imperio para evitar el transporte material de moneda.

Es interesante mencionar que el banquero romano se encontraba vigilado por el prefecto de la ciudad y para algunos, esto significa el primer antecedente de la vigilancia de la función bancaria por parte del Estado<sup>51</sup>.

En esta época del imperio romano particularmente en sus finales, surge un acontecimiento que pudo ser trascendental y negativo para el desarrollo de la banca. En

---

<sup>50</sup> *Ibidem.* pág. 21.

<sup>51</sup> *Ibidem.* pág. 24.

efecto, surge el cristianismo que posteriormente se convirtió en la religión predominante en Europa y en consecuencia, las actividades bancarias se vieron alteradas por la prohibición Papal de prestar con interés, considerándolo como un pecado. Sin embargo esta limitación no tuvo tanta importancia, primeramente porque los judíos que no estaban por razones obvias sometidos al Papa, continuaban haciendo préstamos con interés y posteriormente a partir del siglo XVI, en Inglaterra, Alemania, Suiza y otros países que se separaron del Vaticano por los movimientos protestantes, luteranos, calvinistas y anglicanos de entonces, por supuesto también dejaron de estar sometidos a la prohibición del interés impuesta en su oportunidad por el Papa.

En el inter, los astutos venecianos consiguieron una manera de limitar la prohibición Papal y para ello efectuaban préstamos incluyendo los intereses pactados en el capital y por lo tanto quedaban fuera de la prohibición. Esa argucia permitió a Venecia el continuar con la actividad bancaria y su desarrollo hasta que en su momento desapareció la prohibición de la Iglesia Católica<sup>32</sup>.

Ya en la Alta Edad Media y en el Renacimiento, se puede decir que se crean las bases originales de la banca moderna; los comerciantes, se dieron cuenta de la posibilidad de realizar las tres actividades lucrativas con el dinero de los demás, depositarlo, prestarlo y transportarlo.

En cada caso, el beneficio era el precio que se cobraba por depositarlo o transportarlo y el interés que se cobraba por prestarlo. Aquellos primeros banqueros, fueron amasando grandes fortunas y crearon en algunas generaciones familias

---

<sup>32</sup> Cfr. DAVALOS Mejía Carlos Felipe. Ob. cit. págs. 27 y 28.

poderosísimas en el campo económico, superando en muchos casos a los principados europeos; incluso los propios príncipes y el Papa en muchos casos, favorecieron el aumento del poder económico de estas familias financieras, puesto que requerían de estos primeros banqueros, para financiar sus ejércitos en las guerras que constantemente llevaban a cabo.

Por lo tanto, puede decirse que siempre a través de capitales privados, los primeros bancos del mundo se dan en esa época o sea en la Alta Edad Media y en el Renacimiento.

Dentro de los más importantes podemos mencionar a los siguientes:

En el Siglo XII el Banco de Venecia, que no tuvo más objetivo que financiar la guerra entre Venecia y Bizancio.

El Banco de Florencia, cuyas actividades comerciales, industriales, mineras y, desde luego financieras fueron el soporte dinerario del renacimiento florentino.

Las Mesas de Cambio de Valencia y Barcelona que básicamente se dedicaban al cambio de moneda y metales y al depósito y libramiento de dinero depositado.

El Banco di San Giorgio, en Génova que financió la guerra que Génova sostuvo contra Venecia.

El Banco de Bavaria, que es la primera institución bancaria que perdura por más de 300 años.

El Banco de Amberes, en donde se origina la primera moderna bolsa de mercancías.

El Banco de Amsterdam que se creó con el objeto de proteger la moneda holandesa, de la especulación extranjera y para atender a los mercaderes de esa ciudad.

El Banco de San Ambrosio de Milán<sup>53</sup> junto con el Banco de San Jorge, el Banco de Rialto y el de Wisselbank, comenzaron a operar fundamentalmente como casas de cambio, el primero de ellos recibía órdenes de pago que son consideradas como el antecedente del cheque, y el último de los bancos señalados recibía monedas y lingotes y adquiría letras de cambio, y empezó a operar el crédito en cuenta corriente, recibiendo monedas y lingotes, además de adquirir letras de cambio y este último banco empezó a operar el crédito en cuenta corriente<sup>54</sup>.

El Banco de Hamburgo y el de Nurenberg, que son los más representativos de la Liga Hanseática.

El Banco de Estocolmo, que es el primero en emitir papel moneda <sup>55</sup>.

Después del año de 1656, cada nación empieza a establecer sus propios Bancos oficiales o nacionales, recogiendo fundamentalmente los sistemas de financiamiento de los Bancos de Hamburgo y Nurenberg y la emisión de papel moneda iniciada por el Banco de Estocolmo.

---

<sup>53</sup> CERVANTES Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Octava Edición, Editorial Herrero, México, 1973, pág. 106.

<sup>54</sup> ACOSTA Romero Miguel. Derecho Bancario, Ob. cit. pág. 71.

<sup>55</sup> Ibidem. págs. 28-31.

Como consecuencia de la Revolución Industrial el enorme desarrollo de los bancos ingleses, llegaron a crear las bases de un imperio que se apropió aproximadamente de la mitad de la amplitud terrestre y acuática del planeta.

En los Estados Unidos de Norteamérica, desde la Colonia se manejaron como una "descentralización" bancaria, además fueron pioneros en el empleo de papel moneda. Es así que como la primera emisión de papel moneda realizada en Massachusetts en 1690 es considerada como la primera emisión no sólo en los Estados Unidos sino en el Imperio Británico y casi en todo el mundo cristiano. En 1791 ya independientes, se funda el primer banco de los Estados Unidos de Norteamérica, el segundo en 1816 y en 1863 se dicta la Ley de la Banca Nacional que permitía el establecimiento de un banco nacional con estatuto federal por grupos de cinco o más personas y con ciertas condiciones mínimas de capital, bonos, cobertura por los billetes que emitiera y los depósitos que tomara<sup>56</sup>.

Actualmente la fuerza económica de los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón, se hace evidente al ser determinante la influencia que tienen ante el Banco Mundial por el capital que tienen invertido en dicho Organismo, en la concesión de préstamos a los países en desarrollo.<sup>57</sup>

## ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MEXICO

Los autores coinciden en que antes de la Independencia no existían instituciones bancarias en nuestro país; lo mismo que sucedía en otras partes del mundo, con excepción

---

<sup>56</sup> VILLEGAS, Carlos Gilberto, Ob. cit. pág. 134.

<sup>57</sup> Cfr. DAVALOS Mejía Carlos Felipe. Ob. cit. pág. 28.

de algunos países europeos y probablemente de los Estados Unidos de América; las razones son obvias, a pesar de que existieron algunas tentativas para establecer bancos de crédito puesto que no fueron conocidos ni funcionaron con efectos útiles, apenas si antes se conocieron algunos embriones que ya venían complicados en su origen; además la entendible carencia de dinero producto de la guerra de Independencia, pues el gobierno absorbía la totalidad de la oferta de crédito, captando y cubriendo intereses elevados para tratar de llenar las necesidades inaplazables que enfrentaban. Tal es el caso de los préstamos que se llevaron a cabo con España, Inglaterra y Francia con los desastrosos resultados de nuestra historia que se conocen<sup>58</sup>.

Tenemos que aceptar que a pesar del gran desarrollo que tuvieron los mayas, los olmecas, los toltecas y por supuesto los aztecas, no puede concluirse que el crédito y las operaciones bancarias fueran conocidas por estas culturas.

Durante la Colonia tampoco puede hablarse de una actividad bancaria en México, como tampoco existía en España sin embargo, en ese entonces, la Iglesia fue la prestamista por excelencia. Esto podemos afirmarlo a pesar de que existieron algunas organizaciones bancarias típicas como lo fueron el Banco de Avío de Minas y el Banco del Monte de Piedad del que hablaremos ms adelante<sup>59</sup>.

Como consecuencia de la guerra de Independencia, los ingresos de la Iglesia se debilitaron, ya que gran parte de su fuerza, dependía del apoyo del imperio español.

---

<sup>58</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Joaquín. Derecho Bancario, Introducción Parte General, Operaciones Pasivas, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1993. pág. 19.

<sup>59</sup> Ibidem, pág 20.

El auge de la Iglesia se debió a que una gran cantidad de personas acudían a ella para solicitar préstamos, en la mayor parte garantizados con hipotecas. En lo general tales préstamos eran a plazos tan largos, que muchos deudores pagaban únicamente los intereses, sin amortizar nunca el principal, por lo que a su muerte, los bienes que garantizaban los préstamos pasaban a formar parte del patrimonio de la Iglesia.

Entre los años de 1821-1861 existió una constante lucha entre liberales y conservadores que entre otras cosas tendía a desamortizar los bienes de la Iglesia.

La Guerra de Reforma desamortizó y nacionalizó la riqueza eclesiástica, lo cual permitió un mayor movimiento de capitales, y que el crédito se empezara a organizar, dando lugar posteriormente a la aparición de los primeros bancos particulares.

A partir de 1830 surgieron y se consolidaron una serie de comerciantes, los cuales controlaban y regulaban las mercancías que entraban y salían de la Nueva España. La actividad propia de estos comerciantes, les permitía contar con grandes cantidades de dinero que invertían en negocios redituables.

Con el tiempo, estas personas fueron invirtiendo su capital asociándose con los hacendados o mineros, transformándose ellos mismos como tales, pero sin abandonar su actividad básica, el comercio; por lo que a través del crédito llegaban a dirigir y controlar los bienes y actividades de algunos de sus deudores. Con el tiempo, esta actividad se desnaturalizó dando lugar a una especulación irrestricta, de la cual sólo se benefició un pequeño grupo de comerciantes agiotistas, en detrimento de la actividad tanto económica como industrial del país.



A lo anterior debe añadirse, el gran número de préstamos otorgados al gobierno, en menoscabo de las actividades productivas.

El primer antecedente de las instituciones crediticias lo encontramos en lo que se llamó el Banco de Avío y Minas creado en 1743 que tenía por objeto financiar a los propietarios de minas, así como en el Monte de Piedad, creado como una fundación privada en el año de 1774 por Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, que tenía por objeto otorgar a las clases más necesitadas préstamos pequeños con garantía prendaria, como hasta la fecha sigue funcionando principalmente. Su trascendencia en la economía nacional fue mínima debido a lo limitado de sus operaciones<sup>60</sup>.

En la época independiente hay también diversos intentos de llevar a cabo operaciones de banca en nuestra país; es un banco inglés Barclay's Bank el que instala en México una primera agencia de representación ante el gobierno.

Posteriormente surge un Banco de Avío para fomento industrial de capital exclusivamente inglés y derivado de la representación en México del banco antes mencionado. Otro banco que operó en esa época fue el Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, cuya finalidad fue la de sacar de la circulación la moneda falsificada, al tiempo de acuñar una nueva moneda, más difícil de falsificar.

Es importante también tomar en consideración para el desarrollo de este tema que la operación bancaria no estuvo definitivamente regulada sino hasta finales del siglo XIX, puesto que a partir del México Independiente la diversidad de legislaciones que trataron

---

<sup>60</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel. La Banca Múltiple. Ob. cit. págs. 48-49.

de regular la actividad mercantil en general y la actividad bancaria en particular impidió que el desarrollo de la banca fuera haciéndose en forma ordenada. Recordemos que en la época, se habían formado con independiencia de otras tendencias, dos partidos que políticamente resultaban irreconciliables, aquellos que eran partidarios del centralismo y los que eran partidarios del federalismo; por ende la legislación estuvo titubeante durante mucho tiempo en cuanto a definir si la actividad mercantil y particularmente la actividad bancaria quedaba al arbitrio de las legislaturas de los estados o bien de la legislación federal y en consecuencia, también resultaba imposible definir cuáles eran las autoridades competentes para el conocimiento de estas actividades. Con la Constitución de 1824 se instauró el régimen federal, que en definitiva actualmente se encuentra plasmado en el artículo 40 de nuestra Carta Magna<sup>61</sup>.

Después de la Constitución de 1857 y definido ya el régimen federal como el vigente en los Estados Unidos Mexicanos, encontramos en 1884 el Código de Comercio, que independientemente de regular la actividad mercantil define el establecimiento de los bancos de emisión, circulación, descuento, hipotecarios, agrarios, de minería o de cualquiera otra clase, exigiendo autorización de la Secretaría de Hacienda para su establecimiento. Los bancos debían de adoptar la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada; los estatutos debían ser aprobados por la Secretaría de Hacienda; se exigía un capital mínimo; los bancos de emisión debían constituir un depósito o constituir fianza y cumplir otros requisitos de manera que la emisión de billetes estaba minuciosamente reglamentada; los bancos hipotecarios no podían emitir billetes pero sí bonos hipotecarios; el siguiente momento legislativo se encuentra representado por el

---

<sup>61</sup> BURGOA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. pág. 435.

Código de Comercio de 1889, el que prefirió dejar la reglamentación bancaria que ya se requería en ese momento y, se limitó a enunciar en uno de sus artículos que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial y que entre tanto ninguna institución podría establecerse en la República, sin una autorización de la Secretaría de Hacienda y que el contrato respectivo fuera en cada caso, aprobado por el Congreso de la Unión.

La nueva ley apareció hasta el año de 1897 denominada como Ley General de Instituciones de Crédito, se redactó de acuerdo al proyecto preparado por la Comisión que se integró por destacados elementos bancarios y por los señores Casassus Gamboa y Miguel S. Macedo, fue aprobada por el Congreso el 19 de marzo de 1897; en esta Ley junto a la reglamentación de los bancos de emisión y de los bancos hipotecarios, hay consideración también para los bancos refaccionarios. La ley fue modificada en 1908 y posteriormente en el año de 1916, se legisló en el sentido de liquidar los diversos bancos de emisión y estableció las bases para organizarlos<sup>62</sup>.

Como ya vimos es hasta el año de 1884 cuando se empieza a legislar con seriedad en materia bancaria en nuestro país, para ejemplificar el desorden que existía en la época, es importante mencionar que a principios de ese año de 1884 la organización bancaria en México, si así se puede decir, se componía de:

Un Banco extranjero con sucursal en la Ciudad de México, que era el Banco de Londres, México y Sudamérica que había empezado a operar en el año de 1864.

---

<sup>62</sup> Cfr. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Joaquín. Ob. cit. págs. 21-25.

Una casa de empeño autorizada para emitir billetes que era el Monte de Piedad.

Una institución nacional concesionada por la Federación, el Banco Nacional Mexicano.

Una institución nacional no concesionada el Banco Mercantil Mexicano.

Un banco concesionado por el Estado, el Banco de Chihuahua.

Un proyecto de banco concesionado por la Federación, el Banco de Empleados.

Un banco hipotecario facultado para hacer negocios de emisión<sup>63</sup>.

Poco a poco la situación fue normalizándose, ya a finales del siglo pasado y principios de éste la Ley General de Instituciones de Crédito, establecía como ya dijimos cuatro tipos de instituciones a saber:

- 1.- Banco de Emisión
- 2.- Bancos Hipotecarios
- 3.- Bancos Refaccionarios
- 4.- Almacenes Generales de Depósito

Este principio de regularización quedó totalmente en el olvido a partir del año de 1910 en que se inicia el movimiento revolucionario en nuestro país y creemos que no se

---

<sup>63</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel. La Banca Múltiple. Ob. cit. pág. 55.

puede hablar de normalización, sino hasta el año de 1926, en el que encontramos tres leyes que han tratado de regular el Sistema Bancario Mexicano.

Ya creado el Banco de México como Instituto Central y con el monopolio de emisión de moneda, conforme al artículo 28 Constitucional y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925, encontramos la Ley de junio de 1932 con sus reformas y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que estableció que las instituciones de crédito deberían estar concesionadas en los siguientes grupos: de Depósito, de Ahorro, Financieras, Hipotecarias, de Capitalización y Fiduciarias.

En 1970 se reforma nuevamente la ley mencionada y se crean los grupos financieros, el antiguo criterio de la especialización impedía que una misma institución brindara un paquete completo de servicios bancarios por lo que a raíz de esta reforma se fueron agrupando las instituciones de crédito e instituciones financieras. Esta Ley con sus múltiples reformas rigió la Banca Mexicana hasta 1982, cuando se decreta la nacionalización de la banca, posteriormente a raíz de la reprivatización bancaria de 1990 se iniciaron cambios profundos en el sistema financiero, toda vez que se reforman y promulgan un conjunto de normas integradas por las leyes de : Instituciones de Crédito; Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; Mercado de Valores; Sociedades Mutualistas de Seguros; Instituciones de Fianzas; Sociedades de Inversión y la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras.

Por último nos limitaremos a mencionar dos fechas importantes y trascendentales en la historia de la banca nacional y solo las mencionamos porque son conocidas por todos y por lo tanto para efecto de dejarlas señaladas en este somero análisis histórico del

sistema bancario nacional nos referimos a ellas.

Una es el año de 1982, en donde en el mes de septiembre se emiten dos Decretos por parte del Ejecutivo Federal, uno que determina la Nacionalización de la Banca Privada y otro, el que establece el Control Generalizado de Cambios. Ambos decretos y particularmente el de nacionalización fueron acremente criticados por importantes miembros del foro mexicano, tachándolos de inconstitucionales, dando lugar a la interposición de juicios de amparo que a fin de cuentas resultaron sobreesidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en la reforma que adicionó con posterioridad al Decreto expropiatorio, el quinto párrafo del artículo 28 Constitucional, que establecía que el servicio de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones, motivo por el cual esta última resolución fue duramente atacada.

Ocho años dura la Banca como monopolio del Estado existiendo sociedades nacionales de crédito y no sociedades anónimas como las únicas facultadas para el ejercicio de la banca y el crédito y es hasta el año de 1990, cuando se emite la legislación necesaria, tanto en la Constitución como en las leyes secundarias para lo que se ha llamado la reprivatización de la Banca Nacional que hasta la fecha sigue funcionando, quedando a cargo del Estado únicamente la Banca de Fomento.

#### BANCA DE DESARROLLO

En el ámbito internacional los antecedentes de la Banca de Desarrollo los encontramos en Bélgica en donde en 1822 se fundó la Société Générale Pour Favoriser L'industrie Nationale, que funcionaba como su nombre lo dice como un agente financiero

en la venta de acciones y obligaciones de empresas nuevas, dedicadas tanto a la industria como al comercio. Esta Institución representó así, un factor importante en el desarrollo de la industria belga.

También en Francia se establecieron en 1852, dos entidades que coadyuvaron con la agricultura, los servicios públicos y la industria. Credit Foncier se concretó al sector de la agricultura, mientras que Credit Mobilier otorgaba préstamos a largo plazo y financiamiento de los servicios públicos e industria, entendida ésta ya no a nivel familiar, como estaba constituida en esa época, sino como una verdadera empresa.

Otro antecedente lo es el Banco de Crédito Industrial de España fundado en 1920; el Banco Hipotecario Industrial de Finlandia y el Banco Económico Nacional de Polonia, en 1924; el Instituto Hipotecario Industrial de Hungría en 1928 y el Instituto Mobiliare Italiano en 1931, la Industrial and Commercial Finance Company del Reino Unido y el Herstelbank de Holanda y el Industriekre alemn de 1949.

En estas Instituciones, campea el espíritu actual de la Banca de Desarrollo en materia de crédito, aún cuando no fuere siempre con tasas preferenciales de interés, a plazos mediano y largo, prefiriendo los de larga maduración y de beneficio colectivo.

Dentro del ámbito nacional, empieza en 1830 a manifestarse la función de la banca de desarrollo, como se ve, aún antes que se presentara en Francia las instituciones con estas características como lo fueron Credit Foncier y Credit Mobilier.

El Banco de Avio, dirigido a fomentar el desarrollo industrial textil, durante los doce años que operó, pretendió este objetivo con la importación de maquinaria financiada

por esta Institución para venderla, a su vez a bajo costo a los industriales establecidos, además de otorgarles préstamos de avío al 5% anual<sup>64</sup>.

Posteriormente, la trascendental evolución económica y social del mundo, provocó a su vez grandes cambios en ambos aspectos en nuestro país; así el gobierno federal buscó soluciones a los diversos y nuevos problemas que los cambios económicos y sociales le presentaban.

Es así que ante la necesidad de administrar y disponer inmuebles que habían pasado a su propiedad por diversas causas; las necesidades crediticias de amplios sectores de la población que por razones económicas no eran atendidos por la banca privada; la necesidad del propio gobierno federal y de los gobiernos locales de obtener créditos para la realización de obras de infraestructura; las grandes necesidades crediticias del sector campesino, etc., provocaron la creación de instrumentos para tratar de atender los requerimientos de estos grandes sectores de la población, y es así como surgen:

En 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, actualmente Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que se crea para facilitar los créditos al gobierno federal y a los locales, con el objeto de realizar obras de infraestructura y colocar entre la banca privada bonos gubernamentales para tal propósito. Esta nueva institución nacional de crédito financiaría el desarrollo de las obras y los servicios públicos. Lo anterior, fue un factor indispensable para la transformación industrial y urbana<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> PRADO Núñez Antonio. Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo. Coordinador Gerardo Gil Valdivia, Ob. cit. págs. 30-32.

<sup>65</sup> MALPICA de la Madrid Luis. Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México. Coordinador Gerardo Gil Valdivia, Ob. cit. pág 144.



En 1934 se crea Nacional Financiera, surgiendo como institución nacional de crédito<sup>66</sup> para atender el sano y eficiente funcionamiento del sistema bancario de acuerdo a las rutas fijadas por la administración, para auxiliar a la banca privada y particularmente para definir un nuevo concepto según el cual no debía haber contraposición entre las actividades del Estado y las de los particulares en el campo económico, sino que debían actuar en armónica colaboración.

EN 1934 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal derivado del anterior Banco Nacional de Crédito Agrícola, con posterioridad ambas instituciones habrían de dar origen al Banco Nacional de Crédito Rural que nació en 1975 y que es reconocido como la institución de fomento y principal apoyo financiero en la política agraria del país<sup>67</sup>.

Para el año de 1937 y ante el problema de que las exportaciones de productos agrícolas mexicanos habían perdido terreno, creando desajustes en la balanza comercial además que la producción agrícola no recibía suficientes créditos, hubo la necesidad de crear una entidad que coordinara, en su conjunto, las actividades encaminadas a desarrollar el comercio exterior del país, y que favoreciera la concesión de créditos destinados a la producción agrícola de exportación.

Consecuentemente en 1937 a iniciativa de Luis Montes de Oca y de don Eduardo Suárez se fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior, institución nacional de crédito establecida para dirigir y fomentar el comercio exterior mexicano, pieza fundamental en

---

<sup>66</sup> PRADO Nuñez Antonio. Ob. cit. pág. 34.

<sup>67</sup> MALPICA de la Madrid LUIS. Ob. cit. pág. 143.

la política económica actual<sup>68</sup>.

Además de las instituciones mencionadas se fundó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, que finalmente se convirtió en el Banco Nacional Pesquero y Portuario y un poco después surgió el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Como toda economía de crecimiento, hubo necesidad de establecer especializaciones en diversos sectores de la economía, llamadas unidades técnicas, que dieron origen a la creación de fondos de fomento económico, constituidos como fideicomisos públicos que coadyuvaban con el Gobierno Federal, a través del otorgamiento de créditos y bajo la política de financiamiento preferencial mediante el redescuento de créditos que realizaban con instituciones bancarias lo que hizo posible la aplicación de tasas de interés preferenciales, provenientes no de Banca sino del fideicomiso.

Lo anterior dio origen al Fondo de Garantía y Fomento a la Mediana y Pequeña Industria; al Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; el Fondo Especial para Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, los que dieron lugar al Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura.

También creado por el Banco de México surge el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados; el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; por parte de Nacional Financiera se crea el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

---

<sup>68</sup> Ibidem Ob. cit. pág. 144.

Todos estos fondos fueron productos de la división de funciones entre la Banca Comercial y la Banca de Fomento, ante las necesidades históricas, es importante señalar que los recursos de estos fondos de fomento no solo provinieron de la hacienda pública sino también de la asignación de créditos provenientes del exterior, principalmente de organismos internacionales como El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Como se puede observar de lo expuesto, en los años treinta se desarrolló en forma importante la Banca de Fomento, esto a raíz de que el país empezaba a alcanzar su estabilización política e institucional y se brindó apoyo al campo, a la industria, las exportaciones y en general la infraestructura del país.

Las instituciones de fomento operaban a través de la canalización del ahorro nacional hacia actividades públicas con beneficio social, destinado a proyectos de maduración a largo plazo y con riesgos en su realización.

La función de la Banca de Fomento se acrecentó en los cuarentas desempeñando un importante papel en la política agraria y en unión con el sistema financiero en general propiciaron la transformación industrial y urbana, así como el comercio interior y exterior.

En los setentas, como ya se ha señalado se intensificó la creación de los fondos de fomento.

La Banca de Desarrollo se vió afectada por la crisis económica que se presentó en 1982, debido a los problemas de ese momento por las cambiantes situaciones económicas

y la sucesiva devaluación de la moneda, la descapitalización en general del sistema financiero de fomento, la cartera vencida y el incremento de la deuda externa.

No sólo se vió alterado su funcionamiento, sino incluso disminuído, lo que llevó a tomar medidas para establecer su intervención, primordialmente en aquellos sectores que necesitaban realmente de financiamiento preferencial.

Todo esto trajo consigo una reestructura de la Banca de Desarrollo a efecto que se considerara como un elemento primordial para el avance económico del país, lo que se intentó con selectividad y racionalización en el uso del subsidio financiero.

Esta situación estuvo vigente hasta 1988 cuando siguiendo el marco referencial que le señaló el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1993, se puntualizaron sus responsabilidades y metas en busca de una reordenación del sistema financiero nacional, realizando los ajustes que se estimaron necesarios en la captación del recurso interno y además con la jerarquización ponderada de asignación de recursos para evitar el apoyo a sujetos que tenían la posibilidad de acudir a la Banca Nacional.

Así se fue estructurando el sistema financiero de fomento, que coexistiendo con la banca privada comercial, fungía para canalizar los recursos crediticios, reactivar y desarrollar las actividades económicas que el Gobierno Federal estimaba oportuno proveer y desarrollar, por lo tanto la Banca de Desarrollo cobró un papel clave en el crecimiento de nuestro país derivado de las estrategias y de los instrumentos que el Estado fue creando para la transformación y aprovechamiento de los sectores prioritarios y productivos del país.

Actualmente el sistema financiero de fomento está integrado además de diversos Fondos y la Financiera Nacional Azucarera por: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Crédito Rural, Banco Nacional de Comercio Interior y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

### CAPITULO III

#### REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO

Es bien sabido que jamás ha existido un sistema capitalista puro, toda vez que la realidad económica ha demostrado la necesidad de que participe el poder público en forma activa en la economía de las naciones. De esta forma, a mediados del siglo pasado, el sistema capitalista empezó a transformarse más acentuadamente en un sistema mixto, el Estado, por una parte, empezó a implantar ciertas disposiciones con el fin de regular la actividad económica nacional y por otra parte, empezó a participar en el desarrollo económico a través de empresas estatales o paraestatales, el Estado pues, pasó a ser un fuerte interventor en los procesos de la economía, asumiendo entonces la rectoría de los complejos problemas económicos y sociales.

El Gobierno de México, en su proceso de modernización, ha llevado a cabo la desincorporación y reestructuración de las empresas cuya propiedad o participación mayoritaria le correspondía, a efecto de dar una mayor participación a los sectores social y privado y tal vez con la idea de prestar mayor atención a las áreas estratégicas y prioritarias, en busca de dar una respuesta a las necesidades sociales y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas, en tal virtud, el 27 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que derogó el párrafo quinto del artículo 28 de nuestra Carta Magna que establecía que el servicio público de Banca y Crédito, sería prestado en exclusiva por el Estado, con lo que se dio pauta a la reprivatización de la

Banca, por lo que el Estado dejó de prestar en exclusiva este servicio, quedando bajo su total dirección solo las sociedades nacionales de crédito no reprivatizadas y que antes eran conocidas como instituciones nacionales de crédito, como entre otros es el caso de Nacional Financiera y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

El Estado mexicano, como rector de la economía, tiene a su cargo en consecuencia también la rectoría del servicio de banca y crédito. Fundamentalmente esta actividad debe ser orientada a promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, con lo que el presupuesto que rige en la mayoría de los países es que la Banca debe perseguir a largo o a corto plazo objetivos concordantes con los planes de gobierno, que en México se resumen en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989.

#### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Carta Magna en su artículo 25, dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para tal efecto planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Con base en el artículo 26 Constitucional, queda facultado para realizar la planeación democrática del desarrollo nacional de acuerdo a los fines del proyecto nacional establecido en la propia Constitución, prevé la participación de los sectores sociales y sujeta la realización de los programas de la administración pública federal al Plan Nacional de Desarrollo.

Para el desarrollo económico nacional nuestra Constitución adopta el sistema de economía mixta, toda vez que le da participación al sector público, privado y social para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo económico, y deja a cargo del sector público exclusivamente aquellas áreas estratégicas contenidas en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional y en su párrafo quinto faculta al Estado para auxiliarse de los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de estas áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

En cuanto a la materia económica, se faculta al Congreso de la Unión de conformidad con lo establecido por el artículo 73 fracción X, para legislar sobre intermediación y servicios financieros; asimismo, de acuerdo al inciso e) de la fracción XXIX-A, para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito, y para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y para la programación, promoción, concertación y ejecución de acción de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, socialmente necesarios, de conformidad con sus fracciones XXIX-D y XXIX-E.

Por su parte, el artículo 90 Constitucional, determina que la administración pública federal será centralizada y paraestatal y conforme a la ley orgánica que expida el Congreso se distribuirá la administración entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se definirán las bases para crear las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, lo que es relevante para nuestro trabajo, toda vez que las instituciones de banca de desarrollo son entidades paraestatales.



Los directores de los bancos de fomento están obligados a asistir ante cualquiera de las cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades, tal como lo establece el artículo 93 Constitucional.

Los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública federal, se refuta como servidor público, de acuerdo al artículo 108 Constitucional, dicho precepto, los responsabiliza de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Deja a cargo de las leyes secundarias, determinar sus obligaciones y sanciones, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

En consecuencia, aquellas personas que presten sus servicios en las instituciones de banca de desarrollo, quedan sujetas a la Ley Reglamentaria del citado precepto que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Capítulo I del Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal (artículos 212 al 224) relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos; independientemente de otro tipo de responsabilidades administrativas, civiles o de carácter laboral.

El artículo 123 Constitucional, apartado B fracción XIII Bis, establece que el Congreso de la Unión deberá expedir las leyes que rijan las relaciones laborales entre los trabajadores de las entidades de la administración pública federal que forman parte del sistema bancario mexicano. El 30 de diciembre de 1983 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del citado precepto constitucional, que regula dichas relaciones.

Finalmente el artículo 134 de nuestra Ley Fundamental preceptúa que se

administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos que estén a cargo del Gobierno Federal así como el del Distrito Federal y sus administraciones públicas paraestatales.

### LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO<sup>69</sup>

En referencia en concreto a la ley que regula el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, sus actividades y operaciones, su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejerce la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, hablaremos de la Ley de Instituciones de Crédito, no sin antes referirnos a los siguientes antecedentes:

Recordemos que a raíz de la nacionalización bancaria, en diciembre de 1982 se publicó la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que derogó parcialmente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en todo aquello que resultara incompatible con las nuevas condiciones relativas a la prestación del servicio público de banca y crédito exclusivamente a cargo del Estado, asimismo se adecuaron diversas disposiciones por las mismas causas, como la Ley Orgánica del Banco de México, las nuevas facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo y otras. La ley reglamentaria de 1982, fue considerada como un ordenamiento de carácter transitorio que permitiría al Estado iniciar la transformación del Sistema Bancario, con la inminente

---

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Modificada por última vez por decreto publicado el 23 de diciembre de 1993.

administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos que estén a cargo del Gobierno Federal así como el del Distrito Federal y sus administraciones públicas paraestatales.

### LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO<sup>69</sup>

En referencia en concreto a la ley que regula el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, sus actividades y operaciones, su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejerce la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, hablaremos de la Ley de Instituciones de Crédito, no sin antes referirnos a los siguientes antecedentes:

Recordemos que a raíz de la nacionalización bancaria, en diciembre de 1982 se publicó la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que derogó parcialmente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en todo aquello que resultara incompatible con las nuevas condiciones relativas a la prestación del servicio público de banca y crédito exclusivamente a cargo del Estado, asimismo se adecuaron diversas disposiciones por las mismas causas, como la Ley Orgánica del Banco de México, las nuevas facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo y otras. La ley reglamentaria de 1982, fue considerada como un ordenamiento de carácter transitorio que permitiría al Estado iniciar la transformación del Sistema Bancario, con la inminente

---

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Modificada por última vez por decreto publicado el 23 de diciembre de 1993.

necesidad de adecuar el esquema legal y reevaluar sus relaciones con la banca de fomento.

No fue sino hasta 1985 cuando en un sólo ordenamiento se contienen las materias sobre instituciones y operaciones de crédito en forma sistemática y con una mayor técnica. Es así que el 14 de enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Este ordenamiento clasificó a las instituciones de crédito, en banca múltiple y banca de desarrollo, además modificó el régimen legal de las instituciones bancarias, para quedar como sociedades nacionales de crédito, en sustitución de las sociedades anónimas y estableció su campo de acción.

La banca múltiple se regiría por dicha ley y por sus reglamentos orgánicos, en tanto que la banca de desarrollo principalmente por sus leyes orgánicas.

En diciembre de 1989 se reforma nuevamente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, reformas que son consideradas de gran trascendencia toda vez que representan desregulaciones y simplificaciones propuestas por el Ejecutivo. El maestro Dávalos Mejía considera "que las reformas de 1989 y la desaparecida Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, adecuaron el sistema financiero a las necesidades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en toda la extensión y posibilidad que permitió el texto de 1985"<sup>70</sup>.

El 27 de julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de

---

<sup>70</sup> Cfr. DAVALOS Mejía Carlos Felipe. Ob. cit. págs. 86.

Instituciones de Crédito cuyos objetivos son la regulación de los términos en los cuales el Estado debe ejercer la rectoría del sistema bancario, el establecimiento de las bases sobre las cuales se debe realizar la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, la procuración y propiciación de su sano y equilibrado desarrollo, y el señalamiento de las medidas pertinentes para proteger los intereses del público<sup>71</sup>.

Establece la nueva ley que el Sistema Bancario Mexicano estará conformado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos de fomento económico. Las instituciones de banca múltiple se transforman de sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas privadas, no así los bancos de desarrollo que continúan siendo entidades de la Administración Pública Federal.

Este nuevo ordenamiento jurídico se reformó a través de los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 9 de junio de 1992, 23 de julio de 1993 y 23 de diciembre de 1993, para quedar actualmente dividida en siete títulos que se subdividen en capítulos.

El título primero se denomina De Las Disposiciones Preliminares y se refiere al servicio de banca y crédito, artículos 1 a 7.

El título segundo, comprende, en el Capítulo I a las Instituciones de Banca Múltiple, artículos 8 a 29; en el capítulo II a las Instituciones de Banca de Desarrollo, artículos 30

---

<sup>71</sup> Ibidem.

a 45 y el capítulo III a las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior Arts. 45-A al 45-N.

El título tercero se intitula De las Operaciones y en su capítulo I se refiere a Las Reglas Generales, Arts. 46 a 55; el capítulo II a Las Operaciones Pasivas, Arts. 56 a 64, enseguida el capítulo III a Las Operaciones Activas, Arts. 65 a 76 y el capítulo IV a Los Servicios Bancarios Arts. 77 a 85.

El Título Cuarto se integra de dos capítulos, contiene lo relativo a las disposiciones generales y a la contabilidad, el capítulo I se refiere a las disposiciones generales aplicables a todas las instituciones de crédito, Arts. 86 a 98 y el II a la Contabilidad Arts. 99 a 102.

El título quinto se refiere a las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos. Se integra de tres capítulos, el I establece las prohibiciones, arts. 103 a 106; el II a las sanciones administrativas en sus artículos 107 a 110; y el III a los delitos, Arts. 111 a 116.

El título Sexto contiene las disposiciones referentes a la protección de los intereses del público Arts. 117 a 122 y por último el Título Séptimo aquellas relativas a la Comisión Nacional Bancaria. En el capítulo I a su organización y funcionamiento, artículos 123 a 132, el capítulo II a la Inspección y Vigilancia Artículos 133 a 143. Finalmente contiene cinco disposiciones transitorias.

Las disposiciones aplicables a la Banca de Desarrollo consignadas en la citada Ley de Instituciones de Crédito consideramos que son las siguientes:

Como vimos con anterioridad, esta ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, el artículo 2, en su fracción II, establece que el servicio de banca y crédito podrá prestarse por Instituciones de Banca de Desarrollo, el artículo 3 contempla a la Banca de Desarrollo como integrante del Sistema Bancario Mexicano.

El artículo 4 establece la forma en que el Estado ejercer la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, dejando a cargo de la Banca de Desarrollo las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine en sus leyes orgánicas.

El artículo 6 establece el régimen supletorio, siendo en primer lugar aplicable a la banca de desarrollo, su Ley Orgánica o en su defecto, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica del Banco de México y posteriormente la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal.

El artículo 30 ubica a las instituciones de banca de desarrollo, como entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, además señala que tienen el carácter de sociedades nacionales de crédito, y deben ser constituidas en términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la misma ley en comento. Asigna a la Secretaría de Hacienda la tarea de expedir sus reglamentos orgánicos con base en los cuales se regir su organización y funcionamiento.

El artículo 31 obliga a las sociedades nacionales de crédito a formular anualmente sus programas operativos y financieros conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a sus programas sectoriales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las modalidades de cada institución en función a la asignación global de gasto financiamiento.

Su capital social estará representado por certificados de aportación patrimonial nominativos divididos en Serie "A", integrada por el 66%, suscrita sólo por el Gobierno Federal y en Serie "B", por el 34%, que podrá emitirse en uno o varios títulos, los que se anotarán en un registro de certificados de aportación patrimonial, debiendo contener los datos relativos a los tenedores de los certificados y la transmisión de los mismos, prohibiendo la participación extranjera. (Art. 32). Dichos certificados, también llamados CAPS tienen como características importantes que son títulos negociables, es decir son transferibles; contienen cupones que representan el derecho de sus titulares para participar en las utilidades; son nominativos y tienen igual valor y confieren los mismos derechos a sus tenedores.

La administración de las instituciones de banca de desarrollo estará encomendada a un consejo directivo y a un director general en términos de sus leyes orgánicas. Art. 40.

El Consejo administrará a las instituciones de banca de desarrollo con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la Ley establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Podrá discrecionalmente delegar sus facultades al Director General, así como nombrar apoderados y delegados, siendo indelegables sus facultades en materia de administración consistente en: el nombramiento de los funcionarios de la alta dirección y la aprobación de las directrices generales para la prestación adecuada de sus servicios, en materia financiera y operativa: la definición de la política de acción y expansión, la aprobación de sus programas operativos y presupuestos, y en materia comercial: la definición de las estrategias de crédito.



Los Directores Generales de las instituciones de la Banca de Desarrollo serán designados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 43).

De acuerdo al artículo 44, el órgano de vigilancia de la banca de desarrollo estará integrado por dos comisarios, nombrados uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por la Comisión Consultiva, teniendo facultades para examinar la contabilidad y documentación de la sociedad, así como el derecho de asistir a las juntas de consejo con voz, sin detrimento de las facultades de vigilancia que tiene la Comisión Nacional Bancaria sobre estas instituciones.

La Banca de Desarrollo integrará una comisión consultiva con los titulares de los CAPS, serie "B" con funciones para conocer y opinar sobre las políticas con base en las cuales opere, hacer recomendaciones sobre las mismas, además de analizar y opinar sobre el informe de actividades y estados financieros de la Institución. Asimismo podrá opinar sobre el proyecto de utilidades, y hacer recomendaciones al Consejo sobre las materias antes descritas, independientemente de designar y remover consejeros y comisarios con el acuerdo por lo menos de las dos terceras partes, aprobar los informes anuales de los consejeros y atender consultas de acuerdo al Reglamento Orgánico.

Las instituciones de banca de desarrollo de acuerdo a lo consignado por el Título Tercero de la citada Ley, denominado "De las Operaciones", pueden realizar las operaciones contenidas en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito. Las previstas en las fracciones I y II del artículo 46 de la citada ley deberán realizarlas atendiendo a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el

**Sistema Bancario Mexicano, de modo que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictará los lineamientos y establecerá las medidas y mecanismos tendientes al mejor aprovechamiento y canalización de los recursos de las instituciones de banca de desarrollo, desde luego, tomando en consideración los planes coordinados de financiamiento con las demás instituciones que integran el Sistema Bancario Mexicano con excepción del Patronato del Ahorro Nacional.

La banca de desarrollo invertirá sus recursos en consideración a su origen, objetivos y funciones específicas y su capital neto se fijar conforme a las modalidades que fijen sus leyes orgánicas, considerando la naturaleza de sus operaciones y los activos correspondidos por recursos no captados del público. (arts. 49 y 50).

En razón de lo anterior, como regla general debemos decir que las instituciones de Banca de Desarrollo pueden realizar todas las operaciones que realizan las instituciones de banca múltiple. Sin embargo, además de todas ellas, las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito determinan que los bancos de desarrollo deben realizar, todas aquellas operaciones que sean necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional que les corresponda y del cumplimiento de las funciones y objetivos propios de acuerdo a las disposiciones de sus leyes orgánicas.

También encontramos algunas disposiciones especiales en materia de la fijación del capital neto de las instituciones de banca de desarrollo de acuerdo al párrafo final del artículo 50 de la ley en comento.

Respecto de operaciones pasivas y activas y con algunas salvedades como las ya apuntadas, las instituciones de banca de desarrollo operan de la misma forma y términos que las instituciones de banca múltiple, lo mismo podemos decir de los servicios que prestan.

En lo que toca a de las disposiciones generales y de la contabilidad de las instituciones de crédito, las instituciones de banca de desarrollo disfrutan de la excepción a la regla de constituir fianzas o depósitos legales, incluyendo lo referente al juicio de amparo; previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueden invertir directa o indirectamente en títulos representativos del capital de sociedades del exterior, con la salvedad de que estas inversiones no se computarán para considerar a las emisoras como empresas de participación estatal; disfrutan también de la facilidad de acreditar personalidad y facultades de sus funcionarios en los términos de la ley bancaria.

Asimismo les resultan aplicables las disposiciones relativas a las prohibiciones que en lo general establece la ley para las instituciones de crédito, cayendo por supuesto en caso de incumplimiento, en el capítulo de sanciones administrativas. Lo mismo sucede en materia de delitos, como los previstos en los artículos del III al II4 de la Ley Bancaria, sin detrimento de las disposiciones que establezca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los términos del párrafo final del artículo II5 de la comentada ley y en el Código Penal.

Por último, es necesario mencionar que con independencia de su propio órgano de vigilancia, las instituciones de banca de desarrollo están sujetas a la inspección y vigilancia en la prestación del servicio de banca y crédito y al cumplimiento de la disposiciones legales, por la Comisión Nacional Bancaria, de acuerdo al artículo 123 de la Ley que

venimos mencionando y del título séptimo de la misma.

### COMISION NACIONAL BANCARIA<sup>72</sup>

La Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.

Tiene a su cargo aplicar a los servidores públicos las disposiciones y sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que corresponde a las contralorías internas, sin perjuicio de que en la Ley de Instituciones se establece competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Asimismo tiene a su cargo el emitir las disposiciones necesarias para la prestación del servicio de banca y crédito, a través de circulares.

La inspección se sujeta a su Reglamento y tendrá las facultades y deberes que le confiere la propia Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Orgánicas de las instituciones de Banca de Desarrollo.

---

<sup>72</sup> En la actualidad el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria que rige es el publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de agosto de 1993.

Pasaremos ahora a referirnos a las disposiciones legales de carácter administrativo que regulan a las entidades paraestatales, sociedades nacionales de crédito, como integrantes de la Administración Pública Federal.

### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL<sup>73</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria en lo conducente del artículo 90 Constitucional, establece que la administración pública centralizada estará integrada por, el Presidente de la República; las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y la administración pública paraestatal estará conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de créditos, las de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

El artículo 9o. de la citada ley, preceptúa que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como integrante de la administración pública centralizada tiene a su cargo el proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan

---

<sup>73</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, reformada, por últimas veces, por decretos publicados los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992.

Nacional. Asimismo le corresponde planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario integrado por el Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; dirigir la política monetaria y crediticia. La disposición legal que regula la función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra plasmada en su Reglamento Interior.

Por su parte, el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica citada, determina que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde entre otras, sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, (hoy Comisión Nacional Bancaria), en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

#### LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

También reglamentando el artículo 90 Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, y después modificada por decreto publicado el 24 de julio de 1992, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su capítulo I, artículo 1o., establece que dicha ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales.

Sin embargo el artículo 4o. de la citada Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación, el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, de seguros, y de fianzas, así como las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los fondos y fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero, quedan sujetos a su

legislación específica, siendo aplicable sólo en aquellas materias y asuntos que sus leyes no regulen, al igual que los capítulos V y VI de esta Ley, relativos al desarrollo y operación de las entidades paraestatales.

Además, las instituciones de desarrollo como empresas de participación estatal, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Artículo 63)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control. (Artículo 65).

#### **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, consta de XIII capítulos.

En su capítulo I, de los artículos 1 a 3 señala la competencia y organización, de la Secretaría.

En su capítulo II relativo a las facultades del Secretario señala como facultades no delegables del Secretario, entre otras, la de proponer al Ejecutivo Federal la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

Asimismo le otorga como facultad no delegable someter a la consideración y en su caso aprobación del Ejecutivo Federal, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales especiales.

Vigilar a las entidades paraestatales encomendadas a su Sector, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en el propio Reglamento; así como planear, coordinar, conocer la operación y evaluar el Sistema Bancario Mexicano.

Tiene a su cargo también, la expedición de los reglamentos orgánicos que rijan la organización y funcionamiento de las instituciones de Banca de Desarrollo. Además tiene a su cargo designar al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria. (artículo 6)

El citado Reglamento Interior, asigna el capítulo VI a la regulación de las -- Unidades Administrativas Centrales" y dentro de éste, el artículo 25 se ocupa de la competencia de la Dirección General de Banca de Desarrollo, la cual cuenta con un Director General que es auxiliado por los Directores de Política de Banca de Desarrollo; de Banca Agropecuaria y Pesquera; Industrial y Comercio Exterior; de Obras Públicas Vivienda y Turismo y Banca de Comercio Exterior y Servicios.

En dicho precepto, como su nombre lo indica, se establece el ámbito de competencia de la citada Dirección, sin embargo, hay que puntualizar que esta competencia no es totalmente autónoma ni plena, ya que en ocasiones está compartida con otras unidades administrativas de la propia Secretaría de Hacienda, como cuando tiene que actuar en coordinación con la Dirección General de Planeación de Hacienda y Crédito Público, independientemente que en ocasiones su intervención está sujeta a aprobación o previo acuerdo superior y sin que pueda interferir en la competencia, que con el carácter



de indelegable tenga el propio Secretario.

El ámbito de competencia de esta Dirección -sin perder de vista sus limitantes- se trata de resumir en los siguientes puntos:

1.- La planeación, coordinación, integración, proposición, vigilancia, seguimiento y evaluación de la política y programas financieros globales anuales e institucionales de: a).- La Banca de Desarrollo; b) de los Fideicomisos públicos de fomento; c) De los demás intermediarios financieros de fomento y d) De los demás sectores de la Administración Pública. (En el ámbito del Programa Nacional y Operativo Anual de Financiamiento).

2.- Integrar los presupuestos de gasto e inversión de las tres unidades arriba mencionadas, administrar y participar, en el desarrollo del Sistema de Información y Estadística, autorizar los presupuestos de gasto e inversión de las sociedades nacionales de crédito, así como intervenir en los proyectos a financiar la banca de desarrollo con créditos externos y asignaciones presupuestales del sector paraestatal.

3.- Además, representar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, en sus relaciones con la Comisión Nacional Bancaria y coordinar el ejercicio de sus funciones, con las dependencias y entidades correspondientes, en las entidades federativas y ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de registro y control de las operaciones de crédito rural.

Como se ha visto, la Banca de Desarrollo se enmarca dentro de las disposiciones legales contenidas en sus Leyes Orgánicas que es su estructura normativa fundamental, desde una perspectiva general sin entrar a puntualizar particularidades de cada una de ellas,

es pertinente precisar que la estructura es común en todas ellas, es decir los diferentes capítulos que las integran hablan por una parte de la denominación, domicilio y duración; desde luego hacen referencia a la empresa paraestatal que regulan, también de sus objetivos y operaciones que se les asignan, así como de su capital social, administración y vigilancia, sin faltar desde luego un capítulo referente a las disposiciones generales y transitorias.

Es importante destacar que existe una constante remisión en todas estas leyes a la Ley de Instituciones de Crédito.

Por lo que se hace a su Reglamento sigue una métrica similar a las leyes orgánicas y contienen las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de estas sociedades nacionales de crédito.

En síntesis podemos señalar que la actividad del servicio de banca y crédito está regida por leyes, reglamentos, circulares, reglas generales y otras formas de normatividad que en cada caso se identifican con su especialidad normativa .

Es así que nos encontramos con disposiciones propias de la estructura societaria, otras dirigidas a las operaciones que realizan, otras más al establecimiento de los objetivos y límites del quehacer bancario y por último aquellas que corresponden al sistema de vigilancia, sin embargo existen otras más que también les son aplicables como veremos más adelante.

Por lo que hace a su constitución, integración de capital, administración, dirección, liquidación, etc., las instituciones de crédito deben sujetarse al régimen legal y

reglamentario que les es propio, pero también a aquél que les corresponde a todas las demás sociedades mercantiles en general. Desde luego las más importantes son sus leyes orgánicas y la Ley de Instituciones de Crédito, pero también se rige por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la Ley Orgánica de Banco de México y reglamentos internos.

Como entidades públicas, les son aplicables la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y todas las demás disposiciones que de ella derivan y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con las salvedades ya comentadas.

En cuanto a las operaciones bancarias propiamente dichas, éstas se regulan por las propias leyes bancarias pero principalmente por las disposiciones mercantiles como La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley Monetaria, y el Código Civil para el Distrito Federal.

Además, existe gran variedad de reglas generales, circulares y oficios tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria que se refieren a determinadas operaciones.

A sus servidores públicos, como ya se dijo, les son aplicables la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del artículo 123, apartado "B" y el Código Penal, principalmente.

Los objetivos de las instituciones de crédito, dan pauta a la aplicación de leyes y reglamentos que adecuan la participación de los bancos al esquema global de los planes gubernamentales. Como lo hemos visto con anterioridad el control del crédito y banca se

ejerce por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tiene a su cargo el planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario y desde luego encaminados a objetivos determinados que deben ser congruentes con la forma de gobierno y desde ese punto de vista la actividad bancaria está sujeta a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo entre otras.

Por último en cuanto al control y vigilancia de la actividad de los bancos de desarrollo se aplica principalmente su propia ley orgánica, la Ley de Instituciones de Crédito, que la deja a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y también resulta aplicable la Ley Orgánica del Banco de México.

Muy relacionado con lo anterior, está la actuación del Banco de México, que en los términos del Capítulo V de su propia Ley, se encuentra facultado para emitir disposiciones en las materias de su competencia, que resultarán obligatorias para las instituciones de crédito, y para imponer sanciones a aquéllas que no cumplan con las referidas disposiciones.

Es innegable que el país en la última década ha vivido un acelerado proceso de renovación jurídico-financiera plasmada en las leyes de instituciones de crédito, organizaciones y actividades auxiliares de crédito, mercado de valores, instituciones y sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas y sociedades de inversión, principalmente.

Pero también resulta innegable que el cúmulo de disposiciones contenidas en diversas leyes y que regulan la actividad y organización de las instituciones de crédito hace muy difícil la definición del marco que corresponde tanto a la Banca como al ejercicio de

la actividad financiera y más adelante volveremos a referirnos a este tema con el objeto de plantear una conclusión en cuanto a la necesidad de simplificar de alguna forma esta diversidad normativa.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## CAPITULO IV

### INFLUENCIA SOCIAL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO

#### DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL

Resulta imperativo poner en relevancia la relación que existe entre la Sociología y la Economía; que se manifiesta al ocuparse la Sociología del fenómeno económico como "hecho social"; y tratar de proporcionar al legislador, a los técnicos y a los encargados de aplicar la normatividad legal en materia económica y a todos los demás sujetos relacionados con ella, las reglas y métodos respectivos para el estudio de los componentes y elementos esenciales de todo hecho social, lo que trasluce de manera evidente la función práctica que en torno a la Economía tiene la Sociología ya que analiza los problemas económicos desde un punto de vista social; así por ejemplo estudia la excesiva desigualdad económica entre los diversos sectores de un país; el bajo nivel de vida que se presenta en los grupos sociales, las diferencias económicas de las zonas urbanas respecto a las rurales, la desigual distribución del ingreso que repercute en el nivel de vida de la mayor parte de individuos que conforman la sociedad; la falta de madurez que tienen todos estos sectores marginados sobre el consumo; el rezago en la infraestructura aeroportuaria, ferroviaria y de carreteras que impide una correcta distribución de los productos.

Igualmente la Sociología desde un punto de vista económico analiza como hecho social la política racional o no, de la gestión económica por parte del Estado; así como en

un momento dado la situación de guerra o guerrilla que como en el momento contemporáneo más inmediato (Capáis), es un producto de la inseguridad económica evidente, así también, se estudia como fenómeno social la regulación de los factores financieros y su constante transformación, vrg. la nacionalización y privatización de la banca; estudio que también se formula respecto de la inversión extranjera y la situación económica internacional, la falta de cultura en el ahorro, en la utilización del crédito y la inseguridad económica que representa en gran medida la desocupación, que se presenta no sólo en México, sino en los países más desarrollados del planeta.

Como se advierte todos esos problemas económicos al tratarse como un hecho social a la luz de la Sociología son objeto del investigador social que analiza las condiciones que estos hechos sociales imponen, para proponer los planes para aliviar o atemperar todo este sin número de problemas económicos, suministrando los sistemas y métodos para prevenir o disminuir los efectos negativos de toda problemática económica, de ahí que se evidencia de manera clara la estrecha relación entre Sociología y Economía y que en nuestro medio tiene claro ejemplo en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde en uno de sus Capítulos que lo conforman, se plantea la reforma económica, particularmente bajo el rubro Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Nuestra sociedad presenta sin duda una dinámica constante como toda sociedad contemporánea, y por lo mismo presenta también una realidad compleja que los dirigentes del Estado deben de tener presente, toda vez que en la sociedad fluyen un serie de factores que la conforman y que son de diferente naturaleza a saber, política, económica y social, factores que deben tomarse en cuenta en la estrategia general en el plan de desarrollo de

cualquier país.

Se pregonaron como objetivos del Plan Nacional del Desarrollo de 1989-1994, la modernización nacionalista, democrática y popular, en donde el primer sujeto de la nacionalización sería el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con otros sectores, grupos sociales y con los ciudadanos, con el desiderátum de garantizar el estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos y armonizar los intereses de todos los grupos sociales.

Igualmente se plasma la modernización del Estado Mexicano, eliminando el peso de llevar en sus hombros toda la estructura económica ya que se partió de la idea de que la fuerza económica no radica en el tamaño ni en el ámbito del quehacer productivo que posee el Estado, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Es cierto que el Estado debe conducir el desarrollo nacional traduciendo esta conducción en la armonización y articulación de los intereses de todo los sectores concurrentes, en aras de fomentar el empleo económico y garantizar una más justa distribución del empleo y la riqueza, promoviendo, alentando, vigilando y coordinando la actividad económica nacional en el marco de la Constitución y sus leyes. Desde el punto de vista económico el Plan exige la participación de todos los sectores y no sólo del Estado como único autor, por el contrario se exige una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales, igualmente se planteó reactivar la economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana, lo que no se alcanzó.

La estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994



abarca cuatro grandes puntos, subdivididos tres de ellos en diferentes rubros:

En un primer punto, se tiende a reformar la soberanía, la seguridad nacional y la promoción de los intereses de México en el exterior; en un segundo nivel la ampliación de una nueva vida democrática basada en la preservación de un estado de derecho, en el perfeccionamiento de los procesos políticos, en la modernización del ejercicio de la autoridad y en la participación y concertación social; en un tercer punto, al cual dedicaremos un estudio aparte, se encuentra la ya mencionado Recuperación Económica con Estabilidad de Precios que en sus puntos específicos pretende la estabilización continua de la economía, la ampliación de la inversión y la modernización económica; aspecto sobre el cual ubicamos nuestro tema relativo a la banca de desarrollo; y finalmente en un cuarto punto, el Plan Nacional de Desarrollo se refiere a un mejoramiento productivo del nivel de vida con la creación de empleos productivos y bien remunerados, atención de las demandas sociales prioritarias, protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza extrema.

El Plan Nacional de Desarrollo relativo al punto específico al Acuerdo Nacional de Recuperación Económica con Estabilidad de Precios trató de ser una respuesta para corregir el desequilibrio estructural económico que se presentó ante la estrategia económica de los años anteriores que intentó compensar el debilitamiento de la producción con la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitadas a los sectores sociales y privados.

Igualmente se hizo un uso abusivo de subsidios de todo tipo para tratar de compensar el impacto sobre el bienestar nacional ante el debilitamiento estructural de la

economía lo que provocó un desequilibrio económico y financiero notable que acarrió ajustes económicos severos y graves devaluaciones cambiarias, complicaciones y dificultades que se multiplicaron cada vez más con el aumento del número de población, ya que al tiempo que la población crecía, la capacidad de la economía para satisfacer sus necesidades se debilitaba.

Especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los años sesentas, y ya dentro de la década de los setentas el endeudamiento profundizó más el deterioro económico, por lo que el país empezó a registrar períodos intermitentes de crecimiento más y más breves y de recesión; igualmente se abusó de un supuesto auge petrolero que provocó que se olvidaran otros sectores de la economía, sin embargo al no materializarse las perspectivas del petróleo, la economía mexicana se ubicó en una situación sumamente difícil; ya a principios de los años ochentas, la deuda externa era excesiva, los déficit fiscales y de balanza de pagos eran sumamente elevados, los desequilibrios estructurales, lejos de mejorarse se habían agravado.

No fue sino hasta el segundo tercio de los ochentas cuando se inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva y elevar el nivel general de eficiencia en la economía, así como para desarrollar un sector exportador eficiente; también se planteó el saneamiento de las finanzas públicas y una restructuración del sector paraestatal.

Con todos estos puntos el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios reiteró la necesidad de alcanzar un crecimiento en la producción y abatir la inflación como condiciones indispensables para avanzar de manera satisfactoria en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con el fin de crear

suficientes empleos bien remunerados para la población y una más justa distribución del ingreso, mediante un dinamismo en la actividad económica en condiciones de la estabilidad.

El objetivo de disminuir la inflación era claro, ya que ésta provocó la concentración del ingreso, desestimulaba la inversión y demeritaba la función de la moneda, al desentabilar los precios reales de los bienes y acortar o imposibilitar que los diferentes miembros de la sociedad programaren eficientemente sus actividades económicas ante la incertidumbre que se apodera del futuro.

El Plan de Desarrollo en este punto señalaba que se inhibía la eficacia y se atrofiaba en general el aparato económico nacional y, lo que es muy grave, peligraba la convivencia social en armonía; por lo tanto se buscó un crecimiento sostenido y justo por una parte y la estabilidad por otra, que fueron los puntos centrales de la estrategia económica del Plan.

Por otra parte la deuda externa se pretendió disminuir y con ello subsanar una de las trabas que se debían superar para recuperar el crecimiento económico, todo esto requería claro, está de la existencia de condiciones adecuadas de infraestructura económica y la suficiencia de insumos indispensables para la producción. De ahí que el crecimiento económico era necesario para la satisfacción de las necesidades sociales.

Las metas en materia de la actividad económica y de precios en una estrategia global eran, un crecimiento sostenido del 6% anual, al final del plan; reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en el marco del equilibrio de la balanza de pagos para que no resurgieran fluctuaciones inflacionarias, pretendiendo alcanzar una inflación interna a nivel de la inflación internacional; se pregonaba que este abatimiento

de la inflación era progresivo y lento, no podía obtenerse de manera inmediata y en general todo ello, también regía para todo el acuerdo económico nacional que en el primer año marcó como metas u objetivos el estricto control de las finanzas públicas, ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficacia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución de ingreso; gasto público moderado y congruente con la modernización económica; ejecución prioritaria de programas de gasto social; mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; negociaciones para reducir la transferencia de recursos al exterior, la promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera, consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos; eliminación de obstáculos en la actividad económica.

En suma la política económica del Plan era la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica; constituyendo estos tres puntos procesos continuos y permanentes.

La estabilización se refiere no como objetivo sino como un constante esfuerzo para fortalecer y mantener la estabilidad en cuanto a la disponibilidad, no se pretendía alcanzar simplemente un monto sino su ampliación constante para asegurar el crecimiento económico sostenido y la modernización era un proceso y un esfuerzo continuo para adaptar las estructuras de las condiciones específicas que atraviesa todo un país.

En el Plan de Desarrollo se estableció que estabilización, inversión y modernización eran complementarias, al igual que las metas de consolidación de la estabilidad de precios

y de crecimiento sostenido. Sin estabilidad económica no sería posible fortalecer el ahorro y la inversión, ni existiría el ambiente propicio para la eficiencia productiva. Sin inversión suficiente la oferta de bienes y servicios no crecería a un ritmo adecuado con la evolución de la demanda; y el exceso relativo de esta última impediría la consolidación de la estabilidad de precios, requisito de una modernización en el aparato productivo; sin una modernización a fondo que aumentara la eficiencia económica, los recursos para el crecimiento serían siempre insuficientes.

Mediante la estabilización se sentarían las bases requeridas para la conducción ordenada de las acciones de los diversos sectores e individuos, en un ambiente propicio para que las decisiones particulares confluyeran hacia la obtención de objetivos generales. Por otra parte la ampliación de los recursos para aumentar la capacidad productiva y la modernización económica eran consideradas dos vertientes para superar la insuficiencia de inversión y las metas de crecimiento.

Dentro de la estabilización continua de la economía tenía gran importancia la política de ingresos públicos, la política tributaria de precios y tarifas de los bienes y servicios, también la política del gasto público que tenía dos vertientes, la determinación de su nivel y su asignación entre diferentes sectores y programas, igualmente la política monetaria, financiera y crediticia representaba un punto esencial para el sano desempeño de las finanzas públicas ya que contribuiría a una evolución de los agregados monetarios y financieros compatibles con la estabilidad.

Asimismo el financiamiento del sector público se apoyaría en la colocación de valores gubernamentales en el mercado, igualmente la política de tasas de intereses debía conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al

ahorrador y promover tasas reales moderadas; en la política económica se reiteró una economía abierta a la competencia externa, para ello era fundamental que el tipo de cambio contribuyera al fortalecimiento de las exportaciones, a la sustitución eficiente de importaciones y a una evolución satisfactoria de la balanza de pagos, pero sin ser fuente de inflación ni poner cargas al consumidor con el objeto de mantener artificialmente la rentabilidad de empresas ineficientes. Por su parte, la disponibilidad de los recursos para la inversión productiva, requería un mayor ahorro interno público y privado, de una mejoría de los términos de intercambio del país y de manera fundamental de una reducción de las transferencias netas de recursos reales al exterior.

El fortalecimiento del ahorro interno requería de un diseño de nuevos instrumentos financieros que permitieran la diversificación del riesgos y el financiamiento a plazos mayores; asimismo las tasas de interés de los diferentes instrumentos deberían otorgar rendimientos adecuados y competitivos con el exterior.

La evolución de los términos de intercambio dependía y depende de situaciones de fuera de control del país, pero su impacto en la economía nacional estaba determinado también por las condiciones y políticas internas.

Dentro de las medidas para fortalecer las finanzas públicas tenía gran importancia el ahorro público gradual y moderado, lo que se lograría con una mayor eficacia operativa y el ejercicio de una cuidadosa selectividad de proyectos, así como la elevación de la rentabilidad de los recursos de las empresas del sector público.

Papel importante jugaba la modernización económica que es el punto que más nos interesa y al cual aludía el Plan Nacional de Desarrollo en relación al sistema bancario que

consideraba como la única opción para la intermediación financiera.

La modernización del país no sólo requería de un sistema bancario amplio y diversificado sino sobre todo moderno que apoyara y promoviera la productividad y la competitividad de la economía.

Respecto al incremento del beneficio social, se le dio gran importancia a la banca de fomento ya que se pretendió aumentar su eficacia operativa con la reducción de los costos de canalización del crédito y demás gastos corrientes y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados, actuando la mayoría de las instituciones bancarias de desarrollo como banca de segundo piso para disminuir costos de operación.

Asimismo se contempló financiar el crédito selectivo con los recursos de los bancos y fideicomisos de fomento.

La modernización económica, se reflejaba en la estrategias económicas eficientes y efectivas en todo tiempo y lugar sin que esas estrategias representaran objetivos en sí mismos, sino que son instrumentos para alcanzar los objetivos últimos del desarrollo, es decir para incrementar la satisfacción de las demandas de mejores condiciones de vida en todas las órdenes.

En suma la estrategia económica además de abarcar otros puntos requería una profunda modernización en la estructura económica con un cambio de actitudes; con una mayor competitividad en lo interno y en lo externo, en el Plan Nacional de Desarrollo se puntualizó que se deberían abrir los canales para que se manifestara el potencial del país

y de sus habitantes, alentando sus iniciativas y promoviendo sin paternalismo su ejecución; se señalaba que su modernización económica implicaba un sector público más eficiente para atender los requerimientos de la infraestructura económica y social del desarrollo y una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior, igualmente requería de un sistema de regulación económica que en vez de atrofiar, alentara la actividad económica eficiente de los particulares, eliminando inseguridades al permitir y fomentar la concurrencia de todas las actividades productivas.

#### LA BANCA DE FOMENTO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Como en el apartado anterior se señaló, la Banca de Fomento, llamada de segundo piso, se ubica dentro de la estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 en un tercer nivel, denominado Recuperación Económica con Estabilidad de Precios que a su vez se subdivide en otros tres puntos:

- a).- Estabilidad continua de la economía.
- b).- Ampliación de la inversión.
- c).- Modernización económica.

Dentro de estos tres subtítulos, el tema en comento la Banca de Desarrollo, su objeto y fines se ubicó específicamente en la Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva y dentro de ésta en la Modernización Financiera.

Respecto de la cual el Plan de Desarrollo expone que la Banca por mucho tiempo era la única opción para la intermediación financiera, que provocaba un virtual oligopolio del sistema bancario que si bien permitía extraer crédito relativamente barato para financiar



al sector público y canalizar crédito subsidiario a determinados sectores, esto provocó el encarecimiento del crédito a los sectores del crédito no subsidiado.

Para esto el Plan de Desarrollo se marcó entre otros propósitos:

- a) Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de la gestión de la banca;
- b) Examinar cuidadosamente la reglamentación relativa a la banca y crédito, instituciones de seguros y fianzas, mercados de valores y otros intermediarios financieros.
- c) Articular mejor las funciones del sistema bancario con las de los intermediarios financieros no bancarios.
- d) Modernizar la regulación de los intermediarios financieros no bancarios, especialmente del mercado de valores.
- e) Lograr la capitalización del mercado de capitales.
- f) Promover decididamente la actividad aseguradora y de otros intermediarios financieros no bancarios como las afianzadoras, las arrendadoras y los almacenes generales de depósito, y por último,
- g) En el punto que nos interesa, financiar el crédito selectivo con los recursos de los bancos y fideicomisos de fomento incrementando el beneficio social de los recursos de la banca de fomento, aumentando su eficacia operativa con la reducción

de los costos de canalización de crédito y demás gastos corrientes y una mayor selectividad en el otorgamiento de subsidios financieros para concentrarlos en los sectores más necesitados para disminuir costos de operación, pretendiendo que la mayoría de las instituciones de fomento o desarrollo operarían básicamente como banca de segundo piso.

#### LA BANCA DE FOMENTO

La variedad de funciones que se le asignan a las distintas instituciones de desarrollo en lugar de constituir una ayuda para definir qué debe entenderse como Banca de Desarrollo ha venido a complicar aún más esta tarea. Su diversidad ha llegado a ser tan grande, sus responsabilidades tan variadas, su organización es tan distinta y su administración tan diferente que hasta el momento no existe un modelo de lo que debe ser un Banco de Desarrollo, lo que se pone de manifiesto al constatar las diversas instituciones que la conforman, independientemente de los fondos y fideicomisos de fomento.

Sin pretender dar una definición de lo que es la Banca de Desarrollo, toda vez que algunos de los diversos conceptos que de ella se dan, ya fueron mencionados en el Capítulo I de este trabajo, es claro que la Banca de Desarrollo es un instrumento financiero y de apoyo técnico para la promoción del desarrollo económico del país, tendiente a elevar dentro del menor plazo posible el nivel de vida de nuestra población al satisfacer sus necesidades más apremiantes, por medio de la competitividad y productividad de los sectores a su cargo que son considerados como marginados y que generalmente requieren por ello, el apoyo financiero que no obtienen con facilidad de la Banca Múltiple.

Es importante señalar que desde el punto de vista doctrinal y legal se hace una

tajante distinción entre la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo basando esta diferencia esencialmente en que la primera, se entiende como una banca universal que opera todas las gamas y servicios bancarios, eliminando los criterios de especialización que antes de 1970 existían, empero, desde nuestro punto de vista, éste no puede ser tajante y técnicamente un criterio diferenciador entre el quehacer de la llamada Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo toda vez que resulta claro que esta última conforme a lo establecido en el artículo 47 de Ley de Instituciones de Crédito, puede realizar todas aquellas operaciones asignadas a la banca universal, por lo que el criterio diferenciador surge de las demás funciones que la ley le asigna en forma expresa para la atención del sector encomendado a su cargo.

De acuerdo al maestro Miguel Acosta Romero<sup>74</sup> las características especiales de la Banca de Fomento son :

- 1.- Están constituidas con la participación del Gobierno Federal.
- 2.- El propio Gobierno se reserva el derecho de nombrar a la mayoría de los integrantes del Consejo Directivo.
- 3.- El Gobierno tiene la facultad de aprobar o vetar los acuerdos del Consejo Directivo.

Además el maestro Acosta deriva otras características que surgen de las leyes administrativas a saber :

- 4.- Forman parte de la Administración Pública Federal.
- 5.- Tienen un régimen jurídico especial.

---

<sup>74</sup>ACOSTA Romero Miguel. La Banca Múltiple. Ob. cit. pág. 217.

6.- Son personas jurídicas de derecho público.

7.- Su objeto es el cumplimiento de actividades que competen al Estado o son de interés público.

8.- Están obligadas a seguir una política coordinada y establecer metas programadas por el Gobierno Federal.

También se caracteriza por combinar sus funciones como intermediaria financiero y promotora del desarrollo y tiene que enfrentar en su operación diaria el problema de falta de recursos, ya que generalmente los recursos en los mercados financieros son a corto y mediano plazo, mientras que, el tipo de proyecto que apoya es el financiamiento a mediano y largo plazo que son valorados objetivamente sin tomar en cuenta las características subjetivas del usuario.

Financia generalmente actividades nuevas de proyectos específicos, las que conllevan implícito un alto riesgo por su carácter novedoso dirigidos a los sectores que fijan sus leyes orgánicas con financiamiento a tasas preferenciales.

Su capital social está representado por certificados de aportación patrimonial nominativos emitidos en la Serie "A" y "B", quedando en manos del Estado la totalidad de la Serie A, consecuentemente admite la partición privada. Sin embargo éste proviene en su mayoría de la hacienda pública, que no propugna por hacer rentables sus activos.

Además se le imponen operaciones adicionales a través de sus leyes orgánicas que no realiza la Banca Múltiple, tales como capacitación general y asistencia técnica a proyectos específicos.

No dispone de una red de sucursales para la oferta de sus servicios que presuponga una atención hacia el público en general, porque su objetivo no es competir con la banca múltiple sino complementarse.

Desde luego hacemos notar la diferencia que surge en la banca de fomento como sociedad nacional de crédito y la banca múltiple como sociedad anónima, que radica en que la primera se crea por ley y la segunda por contrato privado que tiene un órgano de deliberación específico que es su Asamblea de Socios mientras que en la banca de desarrollo no exista la posibilidad de polémica, réplica o dúplica y hará lo que el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina.

#### **OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS DE LA BANCA DE DESARROLLO Y LOS PRINCIPALES SECTORES A LOS QUE APOYA**

La Banca de Desarrollo funciona:

1.- Como un coadyuvante de otros instrumentos a través de sus programas de asistencia técnica y financiera para elevar la competitividad de la economía mexicana basada principalmente en el incremento de su productividad.

2.- Como un apoyo al desarrollo integral del país con mecanismos financieros técnicos y de impulso a sectores y regiones de escasos recursos, así como actividades prioritarias de amplio riesgo, con largos periodos de maduración o que requieren montos importantes de inversión inicial, para lo cual se afirma que los bancos de fomento y los fideicomisos deberán apoyar las áreas y sectores estratégicos de la economía que no estén debidamente atendidos por el resto del sistema financiero, ya sea por la baja reutilización

a corto plazo de los proyectos, la magnitud de los mismos o por el conjunto de servicios complementarios especializados que requieren dichos proyectos.

3.- También de una manera muy general se alude a la banca de desarrollo como un instrumento en beneficio de la modernización de la industria nacional.

4.- Asimismo proporcionar independientemente del apoyo crediticio a través de descuentos, aportes en materia de metodología avanzada en la evaluación y seguimiento de proyectos de inversión que induzcan a cambios de conducta para mejorar la productividad y fomentar la adopción de nuevos sistemas financieros que propicien el mencionado desarrollo económico.

5.- La banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento, contribuyen tanto al movimiento de los recursos internos, como de aquellos que provienen del exterior, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entidades estas últimas que descuentan el crédito que concede la banca de desarrollo y la banca comercial a las actividades prioritarias.

6.- Igualmente se maneja como otro propósito de la Banca de Desarrollo el de complementar la función de la banca múltiple mediante el crédito de mediano y largo plazo con el propósito de que los núcleos de escasos recursos no queden fuera del acceso financiero.

El sistema financiero de fomento se conforma por:<sup>75</sup>

NACIONAL FINANCIERA  
BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR  
BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR  
FONDO DE OPERACION Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA  
FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACION CON LA AGRICULTURA  
FONDO PARA EL DESARROLLO COMERCIAL  
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL  
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS  
BANCO NACIONAL DEL EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA  
FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA

A continuación nos referiremos ya en particular a los objetivos de algunos bancos de fomento, para lo cual acudiremos a sus Leyes Orgánicas y a las diversas informaciones publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, refiriéndonos en primer lugar a:

NACIONAL FINANCIERA<sup>76</sup>

Se dice que el punto medular de esta institución, es promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en

---

<sup>75</sup> La Banca de Desarrollo en México, Directorio de Servicios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1993, pág. 6.

<sup>76</sup> Su Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 1986.

general, al desarrollo económico y regional del país desde luego como ya se ha dicho, con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo.

Para ello propicia el desarrollo integral del sector industrial, promoviendo su eficacia y su competitividad mediante la iniciación de proyectos que atiendan a mejorar los aprovechamientos de los recursos de las distintas zonas y regiones del país, para lo cual promueve y gestiona dichos proyectos, encausando y coordinando además la inversión de capitales sin olvidar la promoción del desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de su productividad.

También tiene relevante papel de fungir como Agente Financiero del Gobierno Federal para la negociación, contratación y manejo de los créditos que otorguen las instituciones financieras ya sean privadas, gubernamentales o intergubernamentales o de cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional, como pudieran ser el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Debe intervenir para gestionar la prestación de servicios públicos que se vinculen con su objeto y el aprovechamiento de recursos naturales y en su caso obtener las concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de estos servicios; no olvida tampoco la ley señalar que deberá efectuar estudios económicos y financieros respecto a los proyectos de inversión prioritaria, a su vez deberá proponerlos a inversiones potenciales.

Debe propiciar el aprovechamiento industrial de los recursos naturales poco explotados o inexplorados, como también buscar la sustitución eficiente de importaciones



y fomentar la reconversión industrial y la producción de bienes importables.

Debe también propiciar el desarrollo integral del mercado de valores, igualmente se le faculta para que participe en conjunto, en actividades de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos y fideicomisos de fomento, organizaciones auxiliares de crédito y el sector privado.

Igualmente es la administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industrial y el mercado de valores.

Los anteriores objetivos se obtienen del enlace sistemático del artículo 2 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera y las once fracciones del artículo 5 de dicho ordenamiento y el artículo 3 de su Reglamento.<sup>77</sup>

Sin duda esta institución de fomento es la más trascendente en su función en virtud de la diversidad de campos en los que interviene y diferentes objetivos que se le plantean.

#### **BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR<sup>78</sup>**

El capítulo Segundo de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior define como objetivos específicos de esta Institución, el otorgar apoyos financieros y de garantía; proporcionar asistencia técnica y financiera, participar en el capital social de

---

<sup>77</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 1991.

<sup>78</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 1989.

empresas comercializadoras relacionadas con el comercio exterior y en el de empresas que otorguen seguros al comercio exterior.

El Banco Nacional de Comercio Exterior es el único que tiene la facultad de invertir en capital de riesgo; para cumplir con su objeto puede, además promover y coordinar la inversión de capitales en empresas dedicadas a la exportación; de igual forma, el Banco puede tener participación directa o a través de otros organismos en los programas y acciones que tengan relación con el fomento de comercio exterior mexicano.

Le corresponde también actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervienen importadoras y exportadores con domicilio en la República Mexicana.

En resumen el objetivo de esta Institución de Fomento consiste en fortalecer el sector exportador, promover la diversificación y la presencia de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios no petroleros, contribuir a la captación de inversión extranjera y la realización de coinversiones y alianzas estratégicas entre empresas mexicanas y del exterior así como, racionalizar el uso de divisas para contribuir a la modernización del país.

#### **BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR, S.N.C.<sup>79</sup>**

Esta Institución de Banca de Desarrollo tiene a su cargo la atención integral del abasto, el comercio interior y los servicios.

---

<sup>79</sup> Su Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1992.

Cuenta con una red de sucursales ubicadas en todo el país para ofrecer servicios bancarios y de crédito. El financiamiento que otorga es con el fin de impulsar y fortalecer el proceso de modernización de los sectores encomendados, la construcción de la infraestructura comercial y de servicios que estas actividades económicas demandan. Además presta servicios de asistencia técnica y capacitación, al mismo tiempo que colabora en el desarrollo de las regiones de mayor atraso.

Canaliza su financiamiento para crear nuevas instalaciones, tales como módulos y centrales de abasto, centros comerciales y mercados de venta al detalle, así como para la adquisición de estos espacios comerciales.

Permite incorporar la cultura bancaria a aquellos empresarios que por sus características y dimensiones, difícilmente hubieran sido sujetos de su atención, no sólo en actividades crediticias, sino en otro tipo de servicios de ahorro e inversión.

#### BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica<sup>80</sup> de esta Institución Financiera de Fomento señala que tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen el Gobierno Federal, del Distrito Federal, estatal, municipal 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.

---

<sup>80</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 1986.

Su actividad está enfocada a:

Contribuir al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre con la atención de las actividades prioritarias.

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

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.

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

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

Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes.

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

Banobras apoya la dotación de infraestructura urbana y de desarrollo en dos vertientes:

a) Como agente financiero del Gobierno Federal participa activamente en la negociación, contratación y manejo del crédito externo, para canalizarlo a obras prioritarias del Gobierno Federal como carreteras, ferrocarriles, vivienda, agua potable y alcantarillado, mejoramiento del ambiente, tratamiento de residuos sólidos, transporte urbano, asistencia técnica en telecomunicaciones e introducción de sistema de transporte colectivo en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

b) A través de sus operaciones propias, conformadas dentro del programa de otorgamiento de crédito a gobiernos de estados y municipios, transportes, contratistas, así como programas especiales que incluyen financiamiento de transporte urbano, reservas territoriales urbanas, vivienda, equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, así como para la modernización de los sistemas catastrales.

#### BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.N.C.

El Sistema Banrural está integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. y doce Bancos Regionales que tienen a su cargo el financiamiento a la producción primaria, agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados, y de igual forma se señala el de la promoción del desarrollo tecnológico, capacitación y el incremento de la producción y productividad de las empresas del sector rural.

Su financiamiento se canaliza a productores de bajo nivel económico, que de otra manera no tendrían acceso al mismo, por la falta de garantías, la pequeña escala de su actividad, la baja rentabilidad y su dispersión geográfica, además se canaliza

preferentemente hacia zonas de temporal, sin descuidar la producción de granos básicos en la áreas de riego.

Acorde a lo anterior, la Ley Orgánica del Banrural, S.N.C., señala como objetivos:

Promover el desarrollo rural integral mediante la operación crediticia suficiente y oportuna, y auspiciar la prestación de servicios complementarios.

Propiciar el incremento de la oferta de alimentos de consumo popular.

Fomentar la creación de ocupación rural permanente, la retención del excedente económico y mejoramiento de los términos de intercambio de este sector.

Fomentar la producción de cultivos básicos

Promover la capitalización y modernización del medio rural, impulsando el crédito refaccionario.

Auspiciar la organización, capacitación y asistencia técnica de los productores, la inducción del cambio tecnológico y el establecimiento de industrias rurales en general.

Fomentar el desarrollo de la actividad pecuaria.

Como hemos visto la Banca de Desarrollo constituye sólo una parte de la estrategia global del Estado marcado en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales correspondientes se fijaron las directrices específicas para las áreas de atención

a cada una de las instituciones que la integran.

### IMPACTO SOCIAL DE LA BANCA DE FOMENTO

Como la mayoría o generalidad de las sociedades contemporáneas, la sociedad mexicana ha transitado -y ahora más que nunca- en una poca de profundas y constantes transformaciones en todos los ámbitos de la vida en comunidad, en la cultura, en la política, en la economía y en el campo social.

Cambios que los ordenamientos jurídicos deben necesariamente receptor, si no quieren quedar rezagados e inoperantes en la función que les corresponde desempeñar y que es la de coadyuvar al señalar formas de actuar para que esos cambios sean en la dirección correcta para el mayor desarrollo de todos los habitantes del país en todos los sentidos.

De esta manera, la Banca de Fomento teóricamente se ha planteado como un instrumento eficaz para cumplir con esta tarea, empero, no obstante que ha alcanzado algunos frutos al financiar a los sectores que tiene a su cargo, estos logros son parciales, es decir no ha tenido el impacto económico y como consecuencia social que se esperaba, conforme a la estructura que se le asignó teóricamente; hoy más que nunca para justificar su existencia, es necesario que cumpla en plenitud con todos los fines que se le han encomendado, toda vez que en estos momentos es innegable que en los ámbitos de lo político, económico y social, nuestra sociedad vive momentos de incertidumbre y en ocasiones de inseguridad que se reflejan en los campos mencionados, incertidumbre e inseguridad que es producto de la concurrencia de varios factores tanto internos como externos, económicos, políticos y sociales, que repercuten en un ritmo de crecimiento bajo

y en un mercado financiero inquieto que los optimistas califican de transitorio y no preocupante, y los pesimistas como el génesis de un declive económico y una descomposición del sistema político nacional.

Lo cierto es que no obstante los problemas económicos y políticos que se han presentado, manifiestos principalmente por el conflicto suscitado en el Estado de Chiapas y con el asesinato de dos prominentes políticos del partido predominante en el país, uno de ellos candidato a la presidencia y otro dirigente jerárquico superior de dicho partido y que sería el coordinador de los diputados del mismo; aunado todo esto con la incertidumbre que se vivió, meses antes a la culminación del proceso electoral, el apoyo económico nacional y extranjero se sigue manteniendo y el crecimiento aún cuando modesto es gradual. Esta situación quizá se deba a la aprobación del Tratado de Libre Comercio, a la verificación de un proceso electoral pacífico, al cambio inminente de poderes y de que continúa la entrada de capitales del exterior.

Sin embargo no se debe soslayar que el consumo privado es negativo y que se refleja en un mayor desempleo y fragmentación del mercado laboral con un sobre-endeudamiento del individuo que se traduce en menos compras con una marcada desproporción entre oferta y demanda, y ante la falta de esta última se produce la baja de precios; así también pese que a primera vista la entrada de capital externo es positivo, el exceso de oferta afecta indudablemente las variables financieras y tienen efectos desestabilizadores que llevan incluso a pensar en la devaluación de la moneda, además de la baja de las reservas del país.

Así también está muy lejos de alcanzarse una efectiva elevación de la calidad de vida de la población que era uno de los objetivos prioritarios del Plan Nacional de



Desarrollo; igualmente está muy alejada la posibilidad de elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana, de responder a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, servicios y desde luego de una educación de calidad, amén que cada vez parece acrecentarse una pobreza extrema en donde los rezagos con los que pretendió acabar el Plan Nacional de Desarrollo siguen siendo producto de indignación, de bandera política de los partidos opositores y de pretexto de la guerrilla de Chiapas; por ser incompatibles dichos rezagos con una vocación de libertad y de oportunidades a todos por igual que se contempla en la Constitución, bajo la distribución equitativa de la riqueza socialmente producida, así como se está lejos de satisfacer las demandas de hombres y mujeres de la ciudad y del campo para un mejor nivel de vida y se acrecenta la distancia entre la norma legal en la que se plasma el objetivo de justicia social con la realidad que vive la mayoría de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo planteó la modernización del Estado para atender eficazmente con sus obligaciones más fundamentales, y entre otras la de armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitieran un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos, para lo cual se pensó en incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción, no como un actor único que colmara todo el espacio social, sino que como Estado, fuera una expresión democrática en la que participaran todos los sectores, incluso propiciando la pluralidad y el juego de partidos, democratizándose y con ello eliminando el peso de su estructura, ya que su fortaleza económica y política no radica en su tamaño, ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

En base a lo anterior la Banca de Fomento debe jugar un importante papel,

coherente e integral con el asignado al Estado que es el de promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, con lo que sin duda se fortalecería la soberanía de la Nación con miras a alcanzar un verdadero régimen democrático, aún incipiente.

En todos estos cambios es evidente que a pesar de la demanda que existe en varios sectores de la población para participar en el desarrollo económico, entre otros, desde el modesto agricultor, la comunidad pesquera, la pequeña o mediana industria, hasta las cooperativas o sociedades, exigen que se abran mayores oportunidades para ser integrantes de ese desarrollo económico que finalmente produzca un beneficio para ellos en lo personal y en su conjunto para el país, para lo cual exige un apoyo en la infraestructura que por ser deficiente actualmente limita las posibilidades de acceso de estos miembros de la sociedad a muchos servicios que le impiden desarrollar su actividad económica, pesquera, agrícola, industrial, etc., impidiendo que alcancen una mejor calidad de vida y de bienestar.

Ante estas exigencias, la Banca de Desarrollo debe colaborar, en cerrar los tramos diferenciales en el nivel de vida de los mexicanos que por las características de nuestro territorio y los hombres que lo habitan presenta diversidad de variantes que se reflejan como un gran mosaico en que cada zona del mismo denota diferentes desigualdades, en donde en el menor de los casos hay riqueza y en el mayor de ellos hay marginidad y pobreza. En suma una riqueza mal distribuida, en donde no hay igualdad de oportunidades para el pequeño o mediano empresario, el pescador, el campesino, e incluso hay ciudades que cuentan casi con todos los servicios, mientras otras aún carecen de lo indispensable.

Sin duda, la Banca de Desarrollo bien puede servir como ya se dijo como un instrumento para corregir estas inequidades, ampliando las bases para acceder a una sociedad más igualitaria.

Así, el impacto que tendría Nacional Financiera sería realmente eficiente si promueve el desarrollo industrial y desempeña un adecuado papel como agente financiero del gobierno federal, en colaboración con la Banca Privada en armónica colaboración con todos los sectores económicos del país.

Por lo que hace al Comercio Exterior, el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. coadyuvaría en este proceso al promover en el extranjero la presencia de las exportaciones mexicanas, además de contribuir en la captación de las inversiones extranjeras en nuestra país, con lo que ayudaría sin duda a todos aquellos sectores o individuos que comercian con el exterior, ya sea exportando o importando sus productos, por otra parte, sin duda el impacto social del Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., se acrecentaría si realmente con eficiencia contribuyera con los empresarios para canalizar su financiamiento a la creación de nuevas instalaciones de módulos y centrales de abasto, centros comerciales y mercados de venta al detalle, así como para la adquisición de estos espacios comerciales que son tan requeridos en la actualidad, con lo que se atemperaría el álgido problema del ambulante que indudablemente tiene un impacto social muy significativo, tanto para los que lo ejercitan como para los que sufren su consecuencia, como lo son los mismos comerciantes establecidos, la hacienda pública y en general la sociedad.

Por su parte el Banco de Obras y Servicios Públicos, serviría para ayudar a corregir la falta de estructura urbana que impide que todos los sujetos que quieren participar en el

desarrollo económico del país, cuenten con efectivos servicios públicos, con una sólida infraestructura y equipamiento urbano que haga factible el establecimiento de sus oficinas, fábricas, centros de distribución; servicios que abarquen desde lo elemental pero indispensable como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, vías de acceso, viviendas y servicios en general, por lo que trasluce aquí el impacto social que la Banca de Desarrollo alcanzaría si realmente pudiera cumplir con todos estos objetivos en concordancia con las dependencias oficiales correspondientes que tienen a su cargo directamente el proporcionar todos estos servicios públicos.

Un sector en donde el impacto social sería realmente destacado y que en forma urgente se requiere, lo es el sector rural de nuestro país, por la necesidad de satisfacer las necesidades alimenticias de la población y además por intervenir en este sector una gran cantidad de individuos que se dedican al cultivo de granos básicos y que requieren urgentemente de apoyos crediticios, para la producción primaria, agropecuaria y forestal, así como en sus actividades complementarias de almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización.

En suma, como ya se había señalado al inicio de este apartado, en este proceso de la economía y del sistema financiero mexicano, se destaca la importancia estratégica de la Banca de Fomento ya que en todos los países en desarrollo como el nuestro la concentración de riqueza en unos cuantos, la inexistencia de oportunidades iguales y de la presencia excesiva de un sector desprotegido de la población provoca gran descontento social que llevan a la descomposición del Estado y con ello de la sociedad al grado que actualmente enfrentamos una situación bélica latente.

Por ello la Banca de Fomento realmente debe buscar un impacto social positivo

acorde a las transformaciones experimentadas en nuestra sociedad, impacto que como su nombre lo dice no únicamente sería enfocado a lo económico, sino esencialmente a lo social, en virtud de las características de los sectores que apoya, puesto que es innegable que el desarrollo económico nacional no podrá ser dinámico, sostenido y equitativo, sino es con el conjunto de todos los sectores que lo conforman y no sólo con el éxito económico, político y social de un sector privilegiado; una banca de desarrollo que sirva como herramienta para moldear, orientar y dar ritmo, forma e igualdad de oportunidades a todos los individuos en el proceso de modernización.

Por ello no se ignora la importancia que ha tenido la Banca de Desarrollo como ya se dijo, sin embargo los requerimientos actuales imponen la necesidad de la transformación de la propia Banca de Desarrollo, lo que implica la revisión de las funciones de cada Institución, la adecuación de sus operaciones a los objetivos de las políticas de financiamiento del desarrollo y a la estrategia de modernización del sistema financiero, lo que no sólo debe hacerse en teoría, sino de manera realmente eficiente y práctica, en donde no, por un lado se ofrezca financiamiento abierto y por otro lado, la normatividad y reglas impuestas en cada una de las instituciones de fomento contravengan el espíritu para lo cual fueron concebidas, es decir debe otorgarse un tratamiento realmente diferenciado a todos los que acuden a la Banca de Fomento, con la creación de un sistema eficiente de asistencia técnica, de seguros, reservas, contingencias, y así abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos y el Estado se moderniza al contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, pero con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada quien, especialmente los más desaventajados, hombres y mujeres autónomos y dignos del respeto de la sociedad.

## CONCLUSIONES

1.- Como en la mayoría o generalidad de las sociedades contemporáneas, la mexicana transita en una época de profundas y constantes transformaciones en todos los ámbitos de la vida, en lo cultural, en lo político, en lo social y en lo económico, hoy por hoy, se busca una mayor y más libre participación de la sociedad civil en las tareas del desarrollo económico, en consonancia con la actividad del Estado más concentrada en la atención de las áreas prioritarias de la economía y en promoción de la justicia social, en el marco de un proceso de apertura a las corrientes internacionales de comercio e inversión, por ello es innegable que los ordenamientos jurídicos establecidos respecto de la Banca de Fomento y los que en lo futuro se elaboren deberán proporcionar bases sólidas y eficientes para que verdaderamente la banca de desarrollo tenga impacto social en nuestro país.

2.- Ese impacto social debe traducirse en alcanzar de la mejor forma posible los fines generales a que tiende todo Derecho como son la seguridad, valor fundamental de lo jurídico, la justicia, supremo propósito dentro del marco jurídico y el bienestar general.

3.- Ese bienestar general debe ser entendido como el elevar efectivamente la calidad de la vida de los hombres que implica, desde el punto de vista económico un mejor ingreso y desde otras perspectivas, nutrición, vivienda, educación, salud, abatimiento de la pobreza, igualdad de oportunidades y seguridad.

El papel de la Banca de Desarrollo debe ser coherente e integral con el asignado al Estado, que es alentar y vigilar la actividad económica nacional a efecto de garantizar pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales desprotegidos, con miras a alcanzar un verdadero régimen democrático, aún incipiente.

4.- La Banca de Fomento no debe quedarse a la zaga sino complementarse a la banca múltiple, además de buscar mayor eficiencia y productividad con una auténtica voluntad de servicio, desterrando prácticas burocráticas malsanas o que atiendan a intereses personales que deben conducirse con honestidad y honorabilidad.

5.- Es necesario que la Banca de Desarrollo se apoye en recursos propios y no principalmente en crédito externo y de la hacienda pública, para lo cual puede crear nuevos instrumentos que le permitan captar fondos financieros de mediano y largo plazo, a efecto que se amplíe la capacidad de apoyo, sin afectar el esfuerzo del Estado de sanear las finanzas públicas. También debe pensarse en que obtenga fondos propios del mercado de capitales, desde luego sin que el Estado pierda su control en beneficio de los nuevos accionistas.

6.- Sus planes y sus perspectivas no deben ser necesariamente sexenales sino permanentes, en donde se altemen tanto los objetivos mediatos como los inmediatos.

7.- El financiamiento que otorgue la Banca de Desarrollo debe ser eficiente y práctico en donde la normatividad de cada una de las instituciones que la conforman, realmente alcancen el objetivo para el cual fueron establecidas y no contravengan sus objetivos con una regulación excesiva y sumamente burocrática, simplificando y facilitando los requisitos para la obtención de los crédito y prestando asistencia técnica eficiente.

8.- Es importante que la Banca de Fomento amplíe su apoyo a las actividades orientadas a la promoción del comercio exterior dada la actual política de apertura externa.

9.- Asimismo ante la presencia de la demanda alimentaria y los índices de pobreza del sector rural, destaca el respaldo que deben tener las actividades agropecuarias y agroindustriales.

10.- Para apoyar el desarrollo tecnológico sería interesante que la banca de desarrollo invierta en recursos humanos mediante el otorgamiento de crédito en capacitación y educación bajo determinados mecanismos que permitan la recuperabilidad de los préstamos.

11.- Se hace necesario hacer una revisión de las políticas del crédito ya que si bien es sabido que el subsidio financiero implícito en el crédito preferencial ha tenido un papel determinante en la promoción de actividad y regionales prioritarias, deben revisarse y ajustarse las tasas de interés, con el fin de instaurar la práctica de fijarlas con proporción al costo promedio de los recursos financieros para el Gobierno Federal. Debe distinguirse también la diferencia entre subsidio y crédito ya que en la medida en que se recupere el crédito se abre la posibilidad de otorgar nuevos financiamientos.

12.- Es menester resaltar que poco sirve la concesión del crédito a los sectores que atiende, si efectivamente no existe en forma paralela, asistencia técnica que coadyuve a la obtención de mejores resultados y que impida que se desvíe o desnaturalice el financiamiento otorgado que se traduzca en el crecimiento de la cartera vencida sin lograrse sus objetivos, por lo tanto debe hacerse una correcta evaluación de los proyectos y ponderar que la canalización de los créditos sea oportuna y eficiente para que no cambie su destino y finalmente se recupere su costo financiero y administrativo.

13.- Por otra parte, se reitera que sería recomendable estudiar la posibilidad que le brinda la ley a la Banca de Desarrollo para prestar las mismas funciones de la Banca Múltiple, para que con ello pueda allegarse de otros recursos que no necesariamente o en menor medida adquiera del crédito externo y de la hacienda pública, máxime que la política actual tiende a un saneamiento de las finanzas públicas y con el capital que por este concepto pudiera obtener, invertirlo no en forma indiscriminada, sino de manera selectiva, sin que esto implique una



rivalidad con la banca comercial sino por el contrario, una complementación de ambas en la función del servicio de banca y crédito que tienen a su cargo, ya que si los usuarios de la primera lograr consolidarse económicamente de forma directa o indirecta acudirán también a solicitar los servicios de la banca comercial.

14.- Es menester que en forma decidida se busque eliminar aquellos factores que han ocasionado el crecimiento desmedido de la cartera vencida.

15.- Resulta también interesante plantear la posibilidad de que las instituciones de banca de fomento formen grupos bancarios, lo que permitiría no sólo la diversificación y ampliación de los servicios financieros, sino también obtendría una posición de mayor importancia dentro del sistema financiero nacional.

Finalmente la tarea del desarrollo es de tal magnitud que trasciende el sólo propósito de asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados, requiriéndose de políticas más activas y de mayor amplitud que además de permitir el restablecimiento del crecimiento estable, aseguren que éste tenga lugar en condiciones de mayor equidad y bienestar social.

Por tanto consideramos que el papel actual de la Banca de Fomento, demanda la revisión de la normatividad de cada institución, del diseño de su organización, de la administración de su cartera, de la capacitación de su personal y de las técnicas de administración que abarquen las áreas relacionadas con la contabilidad, programación financiera, evaluación de solicitudes de crédito, costos operacionales, cómputo, etc., porque sin duda que una vez modernizada, capitalizada, renovada en sus políticas de crédito y rentable, cobrará inusitada importancia no sólo

para cubrir los vacíos y limitaciones de la liberación financiera, sino garantizará en última instancia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo para el país en beneficio de la colectividad.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1 ALIDE. El papel de la Banca de Fomento en el Contexto de la Liberación Financiera, El Caso de México, Primera Edición, Nacional Financiera, S.N.C. México 1992.
- 2 ALIDE, Liberación Financiera y Banca de Desarrollo, Segunda Edición D.R. Nacional Financiera, S.N.C., México, 1994.
- 3 ACOSTA ROMERO MIGUEL, La Banca Múltiple, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981
- 4 ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 5 ANSART PIERRE, Las Sociologías Contemporáneas, Edición Original, Amorrortu Editores, París, Unica edición en castellano autorizada por Editions du Seuil, París, Argentina 1990.
- 6 AZUARA PEREZ LEANDRO, Sociología, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 7 BARRERA GRAF JORGE, Nueva Legislación Bancaria, Breve Comentario sobre las dos leyes del 14 de enero de 1985, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 8 BURGOA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 9 CERVANTES AHUMADA RAUL, Títulos y Operaciones de Crédito, Octava Edición, Editorial Herrera, México, 1977.
- 10 DAVALOS MEJIA CARLOS FELIPE, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Tomo II, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1992.
- 11 DICCIONARIO DE POLITICA A-J, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci redactor Gianfranco Pasquino, redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula. Autor de la voz Ernesto López. Siglo Veintiuno Editores, Título original Dizionario di política. Traductores Raúl Crisafio, Alfonso García Mariano Martín, Jorge Tula. Primera Edición en Español, coedición con Siglo XXI de España Editores, S.A. Impreso y hecho en México 1981.

- 12 **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO A-CH**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., UNAM, Revisada y aumentada, México, 1987.
- 13 **DURIGNAUD JEAN**, Director, *La Sociología*, Guía Alfabética, Editorial Anagrama, Barcelona Título original de la edición, *La Sociologie, Guide Alphabétique*, Traducción Joaquín Jordá.
- 14 **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA**, Tomo V, Editorial Bibliográfica, Argentina, Argentina, 1977.
- 15 **GIL VALDIVIA GERARDO**, (Coordinador), Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, UNAM, México, 1986.
- 16 **HERNANDEZ OCTAVIO A.** Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito, Tomo I, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México 1956.
- 17 **MUÑOZ LUIS**, Derecho Bancario Mexicano, Cárdenas, Editor y Distribuidor, Primera Edición, México, 1974.
- 18 **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**, Poder Ejecutivo Federal.
- 19 **RECASENS SICHES LUIS**. Tratado General de Sociología, Vigésima Segunda Edición, Reimpresión de la Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 20 **RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ JOAQUIN**, Derecho Bancario, Introducción Parte General, Operaciones Pasivas, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 21 **SENIOR ALBERTO F.**, Sociología, Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- 22 **VILLEGAS CARLOS GILBERTO**, Compendio Jurídico Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria, Tomo I, Segunda Reimpresión, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1989.
- 23 **WEBER MAX**, Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva, Edición preparada por Johannes Winckerlmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría. Título original *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Traducción José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora, Novena Reimpresión, Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

24 ZAMUDIO ALEJANDRO, NORIEGA JOSE LUIS, QUINTANA HUMBERTO Y RODRIGUEZ LUIS LOZANO, Normas de Trabajo Bancarias, Análisis Crítico y Propuesta de un Cambio de Régimen Jurídico, Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, Colección Biblioteca Serie Documentos, México, 1983.

#### LEYES Y PUBLICACIONES

25 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Colección Porrúa, 102a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

26 LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

27 LEY ORGANICA DE NACIONAL FINANCIERA, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

28 LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

29 LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

30 LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

31 LEY ORGANICA DEL SISTEMA BANRURAL, 30 Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

32 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Colección Porrúa, 30o. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

33 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992.

34 REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA  
Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1993

**35 REGLAMENTO ORGANICO DE NACIONAL FINANCIERA, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO, INSTITUCION DE BANCA DE DESARROLLO, Colección Porrúa, 42 Edición Actualizada, Editorial Porrúa,S.A., México, 1994.**

**36 CODIGO PENAL, Tercera Edición, Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1994.**

**37 LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO, Directorio de Servicios, S.H.C.P. 1993**