

423
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

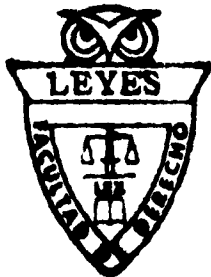
FACULTAD DE DERECHO

**PROBLEMATICA DE LA REGULACION JURIDICA
DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO:
UNA PROPUESTA DE REORDENACION**

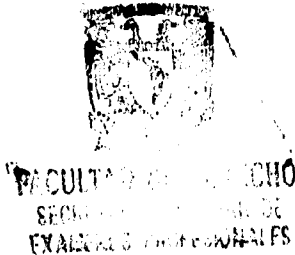
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ IZQUIERDO MEDINA**



CIUDAD UNIVERSITARIA



1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*El destino del árbol
no son sus hojas
ni sus ramas,
ni siquiera sus frutos.*

*El destino del árbol
es seguir viviendo,
aunque sus hojas más verdes,
aunque sus ramas más fuertes,
aunque sus frutos más hermosos,
se sequen.*

Moa Martinsson

A Felipe,
In memoriam

*A mis padres, a mi hermana y a
mis sobrinas, con todo mi afecto.*

*A todos los que forman parte
de mi familia (biológica y social),
porque son para mí insustituibles.*

Dejo asentado mi agradecimiento especial al Lic. Silvestre Ramírez Díaz, por su gran ayuda e infinita paciencia.

Así también, quiero agradecer al Dr. Pedro Astudillo Ursúa sus amables y valiosas observaciones a este trabajo.

**PROBLEMATICA DE LA REGULACION JURIDICA
DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO:
UNA PROPUESTA DE REORDENACION**

INDICE

Introducción.	5
Abreviaturas.	9
Capítulo 1. Antecedentes Históricos de la banca.	11
1.1. Evolución histórica.	11
A) Época antigua.	12
B) Grecia y Roma.	12
C) La Edad Media.	13
D) Aparición de los bancos.	15
E) El Renacimiento.	16
F) Las primeras ideas sobre la banca de fomento.	19
1.2. Origen y desarrollo de la banca de fomento en México.	20
A) Época colonial.	20
B) Los primeros intentos en la época independiente.	21
C) El Banco de Avío: primer banco de fomento en México.	23
D) Las primeras legislaciones sobre bancos.	31
E) El Porfiriato.	32
F) La posrevolución: el establecimiento de los modernos bancos de fomento.	41
Capítulo 2. Naturaleza jurídica de la banca de desarrollo.	45
2.1. Definición.	48
2.2. Naturaleza jurídica administrativa.	50
A) Parasestatalidad de la banca de fomento.	50
B) Control estatal.	53

2.3. Naturaleza jurídica mercantil.	56
A) Sociedades mercantiles.	57
B) Sociedades <i>sui generis</i> .	61
2.4. Fines.	65
A) Generales.	65
B) Objetivos de su establecimiento.	69
C) Destino del capital.	70
D) Forma y fines de la administración.	70
E) Gestión.	71
F) Fines de la banca de desarrollo en México.	73
G) Consideraciones finales.	75
Capítulo 3. Normatividad de la banca de desarrollo.	76
3.1. Como sociedades nacionales de crédito.	76
A) Ubicación en el Sistema Financiero Mexicano.	77
B) Marco jurídico.	78
C) Constitución y funcionamiento.	81
D) Objeto social.	81
E) Capital social.	83
F) Administración.	88
G) Domicilio social y duración.	92
3.2. Como entidades de la administración pública federal.	93
A) Marco legal administrativo.	93
B) Organicidad.	94
C) Régimen patrimonial.	95
D) Planeación y programación.	97
E) Presupuesto, contabilidad y gasto.	99

F) Control y vigilancia.	100
G) Régimen de responsabilidades.	105
H) Otros aspectos.	106
Capítulo 4. Una propuesta de reordenación del marco jurídico de la banca de desarrollo en México.	109
4.1. Consecuencias de la sobrerregulación a que están sujetas las instituciones de banca de desarrollo.	110
A) Sobrerregulación.	110
B) Problemática.	112
C) Consecuencias.	117
D) Resultados.	119
E) Consideraciones finales.	119
4.2. Una propuesta de reordenación normativa para las instituciones de banca de desarrollo.	120
A) Justificación.	120
B) Objetivos.	124
Conclusiones.	128
Fuentes de Información.	132
A) Bibliografía.	132
B) Hemerografía.	134
C) Legislación.	134

INTRODUCCION

Ante la reestructuración que sufrió el Sistema Bancario Mexicano, ello a raíz de la reprivatización de los bancos comerciales que en 1982 se estatizaron mediante el decreto que emitiera el poder Ejecutivo Federal, dicho sistema quedó bajo un esquema doble por lo que a la banca se refiere: por una parte la llamada banca múltiple, dedicada esencialmente a atender los servicios propios de la banca y el crédito y con los fines de especulación comercial financiera y de otra parte la banca de desarrollo.

Estas instituciones, las de desarrollo, quedaron organizadas como sociedades nacionales del crédito, figura jurídica cuyo concepto tuvo lugar durante el proceso de estatización bancaria. Al igual que las instituciones de banca múltiple, están autorizadas para prestar los servicios de banca y crédito, sin embargo los objetivos que las orientan son en esencia diametralmente opuestos a los de la banca comercial.

Las instituciones de banca de desarrollo responden a intereses de orden público enmarcados dentro de la competencia de rectoría económica que tiene el Estado. En tal sentido son un instrumento económico a través de los cuales implementa sus políticas de desarrollo.

No obstante ello, estas instituciones no son novedosas en México, de hecho el primer banco establecido y que operó en nuestro país, a muy pocos años de su independencia (1830), fue precisamente un banco de fomento, dirigido y administrado con recursos del propio Estado.

Las instituciones de banca de desarrollo que actualmente operan en México, fueron creadas por el Gobierno Federal con objetivos definidos: el apoyo financiero a sectores estratégicos de la economía nacional, tales como el agro, la micro, pequeña y gran industria, el comercio interior y exterior, la infraestructura, etc.

Este tipo de instituciones es, entre otros, uno de los mecanismos por los que el Estado pretende incidir en el proceso productivo del país, canalizando recursos a las áreas estratégicas del desarrollo nacional. Por lo tanto sus objetivos y fines se encuadran en los planes globales y sectoriales de desarrollo que marcan la estrategia del Gobierno Federal en materia económica, apartándose definitivamente de los fines netamente comerciales de especulación financiera de la banca múltiple, aunque ello no implique el que la banca de desarrollo se maneje bajo criterios de rentabilidad económica.

Dada la importancia que para las estrategias económicas y financieras del desarrollo nacional implican estas instituciones, se hace indispensable que su ámbito de competencia y operatividad sea el adecuado que le permita la flexibilidad suficiente para el logro de sus metas

FALLA DE ORIGEN

y objetivos. En ese contexto podemos señalar que el marco jurídico que regula a estas instituciones debe estar acorde con las necesidades que reclaman dichas metas y objetivos.

Aun cuando dentro de la estrategia de financiamiento del desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en especial por lo que hizo al programa estratégico de la banca de desarrollo, se estableció, entre otras, la tarea de adecuar su marco jurídico de acuerdo con los requerimientos del desarrollo, las acciones correspondientes únicamente se concretaron a modificar las diferentes leyes orgánicas de las sociedades nacionales de crédito, en el sentido de precisar sus objetivos y atribuciones, para estimular el desarrollo de los sectores y actividades encomendadas.

Si bien es cierto que el financiamiento al desarrollo debe abarcar todas las áreas productivas prioritarias de la economía, también lo es el que de nada sirve acceder a un financiamiento deficiente y poco oportuno en instituciones que están operativamente burocratizadas, bajo un esquema jurídico que en muchas ocasiones maniató su normal funcionamiento a normatividades que se constituyen en verdaderos obstáculos que en última instancia repercuten en la calidad del servicio que prestan.

Tal es el caso que padecen actualmente las sociedades nacionales de crédito, pues se encuentran sobreguladas, sujetas a un sinnúmero de normas y reglas, así como a la inspección de autoridades que duplican funciones. Una auténtica modernización de este tipo de instituciones implica no sólo la adecuación del marco normativo de sus objetivos sino la de su marco jurídico operativo.

Con ello no queremos decir que se suprima toda normatividad o vigilancia sobre ellas, de ningún modo, como empresas paraestatales que son, debe de regularseles con toda exactitud para que cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas, pero dicha regulación debe ser acorde con sus objetivos y necesidades y su vigilancia debe recaer sobre los organismos especializados que ponderen todas las variables propias de este tipo de empresas. No hay que olvidar que aunque son entidades de la Administración Pública Federal, no dejan de ser bancos, es decir, prestadores de un servicio cuya especial naturaleza no puede ser medida en tabla rasa con otro tipo ya no digamos de actividades, sino del propio ramo de servicios, como pudiera ser el de energía eléctrica o el de conducción de señales por vía satélite. Hay que partir del hecho de que presta un servicio que no es considerado como público, es decir, que no es monopolio del Estado, sino que por naturaleza es un servicio que el propio Estado dejó en manos de los particulares, sujeto a las leyes del mercado.

En este contexto, al cual se han aunado las políticas gubernamentales de modernización de la empresa pública, con todo lo que ello implica de rentabilidad, austeridad en el gasto, eficiencia, etc., ponen a las instituciones de desarrollo en la difícil tarea de competir con una

normatividad adicional a la que tienen las instituciones de banca múltiple, el universo de preceptos administrativos.

Hemos querido con este trabajo, hacer un análisis del marco jurídico en que se desenvuelven las sociedades nacionales de crédito, la normatividad a la que se tienen que ceñir para realizar sus operaciones cotidianas.

Consideramos conveniente iniciar este somero estudio con los antecedentes históricos más remotos que dieron origen a las operaciones bancarias y crediticias, así como de las instituciones especializadas que actualmente tienen el monopolio de ellas, los bancos. Tal es el contenido del primer capítulo.

Ya en lo particular, dentro de ese mismo capítulo, anotamos los orígenes de los que vinieron a ser los antecedentes de las instituciones de banca de desarrollo en México, los primeros intentos en la época independiente, su gestación por demás irregular durante la segunda mitad del siglo pasado y la consolidación de un sistema durante la etapa que los historiadores han dado en llamar el Porfiriato. Para finalizar hacemos el apunte sobre el establecimiento de las bases del actual sistema bancario mexicano durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, con la apertura del Banco de México como institución central, y los bancos de fomento, mismos que aún a la fecha continúan operando tras una larga evolución.

En el capítulo segundo se abordó un tema por demás primordial para el análisis de la banca de desarrollo: el de su naturaleza jurídica. Se apuntó la carencia de una auténtica doctrina que permita delimitar perfectamente la naturaleza de este tipo de instituciones en nuestro país, así como la deficiente y contradictoria ubicación en el ámbito de la legislación administrativa.

Por lo que hace al tercer capítulo, se hizo el análisis del marco jurídico aplicable a las sociedades nacionales de crédito, tanto en el ámbito del derecho administrativo como en el bancario. Aquí mismo se hizo el estudio analítico de las leyes orgánicas vigentes que regulan en cada caso a las instituciones de banca de desarrollo que actualmente operan en nuestro país, estableciendo al efecto los aspectos corporativos más sobresalientes, tales como los objetivos sociales que les orientan, capital social que legalmente pueden poseer, organización, régimen de administración, etc. Asimismo, se trató de hacer un recuento exhaustivo de todas aquellas leyes de tipo administrativo que preceptúan distintas obligaciones a las que deben sujetarse las instituciones de banca de desarrollo en su carácter de entidades paraestatales. Por último, se señalaron las autoridades que tienen a su cargo la vigilancia y el control de esas instituciones, las cuales son dos en lo fundamental: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el cuarto y último capítulo de este trabajo se hace un análisis del marco jurídico sobreregulatorio de las instituciones de banca de desarrollo en nuestro país, la manera en que

repercute negativamente en su sana operación y las consecuencias que tiene en el servicio final a los usuarios del mismo. En consecuencia de ello se trata de establecer una propuesta orientada a sistematizar la regulación y sobre todo el control de ellas, bajo un esquema más congruente y eficiente; se pretende darle una participación más amplia a un organismo que, por su naturaleza, es el idóneo para la inspección, vigilancia y control de estas sociedades: la Comisión Nacional Bancaria.

Se trata en fin, de apuntar esquemáticamente los ejes en que se debe fundar tal reordenación normativa con el objeto de dotarles de la debida seguridad jurídica en las operaciones que realizan, tanto en las que tienen encomendadas conforme a su objeto social, como en aquellas que deben realizar para operar normalmente como la de allegarse bienes y servicios.

Este trabajo no pretende ser exhaustivo, consideramos que el devenir propio de estas instituciones ha sido variable, que en la larga tradición de bancos de fomento con que cuenta nuestro país, no hay que pasar por alto que el primer banco oficialmente establecido en México fue uno de este tipo, es una veta rica para el conocimiento no solo del sistema bancario nacional, sino de las políticas económicas que han orientado a los diversos regímenes gubernamentales.

En términos político económicos los bancos de fomento no son un fin sino un instrumento. No nacen con fines especulativos o comerciales, aunque suene raro decirlo de una institución cuyo solo precepto denota el contenido de una de las más complejas instituciones de orden capitalista: los bancos.

El interés público tomó prestado del interés particular esta figura para utilizarla con objetivos totalmente diversos a los usuales, la emplea para incidir en los factores productivos, para orientar el desarrollo, para transferir capitales a sectores que tradicionalmente se les había negado el acceso al crédito: campesinos, pequeños comerciantes, microempresarios. Esto quiere decir, que los bancos de fomento son un factor importante en el equilibrio social productivo de la riqueza en una nación y México en este sentido no quedó rezagado. Ciertamente, su manejo en muchas ocasiones quedó supeditado a intereses no tan claros, no obstante hoy más que nunca las justas demandas de los sectores productivos menos favorecidos de nuestro país reivindican la necesidad que sigan existiendo estas instituciones, como ejemplo concreto del que hacer gubernamental por el desarrollo económico y social del país.

ABREVIATURAS**LEYES**

C.C.	Código Civil para el Distrito Federal.
C.Co.	Código de Comercio.
LAOP	Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales.
LGDP	Ley General de Deuda Pública.
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles.
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LIC	Ley de Instituciones de Crédito.
LIEG	Ley de Información Estadística y Geográfica.
LOP	Ley de Obras Públicas.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LP	Ley de Planeación.
LPCGP	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
LRB-83	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1983.
LRB-85	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS.

BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
BANJERCITO	Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
BNCI	Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
CABIN	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
CNB	Comisión Nacional Bancaria.
FINA	Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C.
SECODA	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
BNCI	Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
CABIN	Comisión de Avelúos de Bienes Nacionales.
CNB	Comisión Nacional Bancaria.
FINA	Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C.
SECODA	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA BANCA

1.1. Evolución histórica.

El origen de las operaciones que actualmente conocemos genéricamente con el nombre de banca, como el de tantas otras figuras jurídicas mercantiles, se pierden en el tiempo; sin embargo tienen su gestación en la primitiva actividad comercial del hombre, el intercambio directo de bienes, simples actos de trueque de aquellos productos que sobraban a los productores originales y que cambiaban por otros productos necesarios para cubrir sus necesidades mediatas e inmediatas de sobrevivencia.

Los antecedentes más remotos de las instituciones y figuras mercantiles, en especial de las operaciones de banca y las de crédito, pueden ubicarse a lo largo de la historia de las civilizaciones antiguas. El auge de este tipo de actividades estuvo estrechamente ligado a la expansión del comercio en general, en una especie de consecuencia natural al movimiento de bienes. Así tenemos que, en aquellos pueblos o civilizaciones que experimentaban una actividad comercial próspera, en esa medida se iban implementando mecanismos financieros adecuados a las condiciones y necesidades de dicho desarrollo.

Desde el Asia meridional hasta el extremo oriente, el hombre tuvo la imaginación para hacerse más expedito su tráfico de bienes, en la medida en que su avance tecnológico y cultural se lo permitía. Por ejemplo, el invento de la moneda como unidad de parámetro del valor de las mercancías, constituyó un salto significativo en la evolución general de la historia, pasando, aquellos pueblos que la implementaron, de una economía del trueque a una economía monetizada, lo que repercutió en el nacimiento de nuevas operaciones bancarias, o bien en la adecuación de aquellas ya existentes a las nuevas condiciones.

Es impresionante descubrir que, en la cuna misma de la civilización occidental, se hayan perfilado los principios básicos de las operaciones bancarias actuales; sin embargo el desarrollo de éstas, desde aquella época hasta nuestros días, estuvo marcado muchas veces por grandes avances o bien por periodos de estancamiento o de franco retroceso, cuestión que dependía directamente, en mucho, del desarrollo comercial imperante pero también de las condiciones sociales y políticas de las civilizaciones.

A) Época antigua.

Aquellos pueblos que se establecieron en la creciente fértil, entre los ríos Tigris y Éufrates: caldeos, babilonios, persas y sirios, fueron los primeros en celebrar contratos en los que se documentaban operaciones de crédito, hace ya 3,000 años a. de C. Los restos arqueológicos demuestran que conocieron de operaciones actualmente caracterizadas como típicamente bancarias, tales como el cambio y la emisión de títulos abstractos de obligaciones, garantizadas con bienes en variadas formas.¹

En estas primeras civilizaciones de corte teocrático, los templos concentraron grandes riquezas; su casta sacerdotal dominaba todos los aspectos de la vida incluyendo la actividad comercial. Fue esta clase la que comenzó a acoplar una gran cantidad de bienes, como producto de los tributos, sin embargo y merced a su experiencia en el manejo y custodia de tales riquezas, comenzó a recibir depósitos de comerciantes, en la moneda que era utilizada en aquel entonces para el intercambio de mercancías: lingotes de plata y oro, para su guarda pero también para ser prestada.

Los babilonios tuvieron un desarrollado sistema financiero, entre otras, algunas de sus características fueron los préstamos en mercancías o en lingotes de oro y plata, por los cuales cobraban altas tasas de interés, las cuales eran fijadas arbitrariamente por el poder estatal. Con el tiempo las operaciones de préstamo fueron también ejercidas por particulares (generalmente los propios mercaderes), restándole en cierta medida influencia a la actividad monopólica a los templos; los clanes familiares dedicados a esta actividad se volvieron poderosos, llegando a realizar incluso operaciones con bienes raíces y financiando empresas industriales.²

En el Oriente también hubo un desarrollo en las actividades de tipo bancario; en China se tienen los primeros en utilizar, 3,000 años a. de C., lo que hoy sería el papel moneda.

B) Grecia y Roma.

Los griegos fueron los primeros en efectuar operaciones que se pueden considerar como los orígenes del título de crédito que actualmente denominamos como cheque.

¹ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Derecho bancario*. México, Editorial Porrúa, 1991. p.81.

² Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p.82.

En Roma tenemos los antecedentes de lo que podrían considerarse como los bancos públicos en las instituciones denominadas *mensae* cuyos primeros indicios datan de la república (hacia el 402 a.C.); éstas se encontraban distribuidas a todo lo largo del imperio, su administración estaba a cargo de un funcionario denominado *Adjutor Tabularii* y se regulaban por una caja central u oficina de control. Su objeto principal era en materia fiscal, ya que se establecieron para recaudar los impuestos de las provincias dominadas, los cuales tenían que concentrarlos en el tesoro imperial. Con el tiempo comenzaron a efectuar préstamos al público con los fondos recaudados.³

C) La Edad Media.

Las actividades de tipo bancario durante el medievo se desarrollaron con base en los modelos antiguos heredados del imperio romano, el tráfico monetario tuvo un gran auge, así como la actividad de mediación y los grandes empréstitos públicos, en algunas partes de Europa.⁴

El ejercicio del crédito se basó principalmente en el préstamo con garantía prendaria e hipotecaria, esta última en razón de que la fuente primordial de la riqueza se concentraba en la posesión de la tierra; los señores feudales, y demás aristocracia, tenían en sus latifundios la principal garantía para obtener financiamientos destinados a las más variadas empresas, predominando las guerreras.

Durante esta época una de las instituciones que logró consolidar un predominio no sólo religioso, sino también económico, fue la iglesia católica. Merced al cuantioso caudal que acumuló (producto de los diezmos arrebatados prácticamente a los fieles), ejerció con él el préstamo con interés; no obstante que los dogmas cristianos prohibieran la usura por considerarla como un pecado capital, ello no fue obstáculo para que en un determinado momento la iglesia comenzara a otorgar préstamos e los señores feudales, ignorando tal prohibición.

Sin embargo, el que se hayan practicado a lo largo de la historia antigua, actividades que actualmente realizan las instituciones bancarias cotidianamente, no quiere decir que el concepto de banco como tal haya estado presente entre aquellos pueblos que practicaron dichas actividades, así como tampoco se desarrolló un concepto de banquero, que connotase un oficio determinado, derivado de aquellos sujetos que las ejercían. Lo anterior es explicable en razón de que, en su mayoría, estas personas desempeñaban esas operaciones como una actividad adicional a las propias (sacerdotes, funcionarios públicos, comerciantes, etc.), es decir, no era gente especializada o de oficio dedicada a ello.

³ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p. 87.

⁴ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p. 93.

No obstante que actualmente los historiadores han logrado identificar a lo largo de la historia antigua a diversos tipos de personajes que, por la actividad que desarrollaron se pueden considerar como antecedentes remotos de los banqueros, por ejemplo en la Roma clásica tenemos a los denominados *argentari*, cuya actividad principal consistía en realizar cambios, detectar la moneda falsa, recibir depósitos a la vista, etc; pero además prestaban el servicio de caja e intervenían en subastas transfiriendo dinero a todo lo largo del Imperio,⁵ no es sino hasta este periodo de la Edad Media, época en donde todas las actividades humanas estuvieron fuertemente sancionadas por los cánones y dogmas católicos, incluida la actividad comercial que fue practicada en manera casi local, es sin embargo, como ya hemos referido, en donde se gestó el concepto del banquero. Pues aún el catolicismo, no impidió que el crédito fuera ejercido por ciertos personajes e instituciones, irónicamente hasta la propia iglesia católica incluida como activo practicante.

Los templarios son un ejemplo fehaciente del tremendo poder financiero que tuvieron las órdenes eclesíásticas. Esta secta se creó fundamentalmente con el fin de reclutar fieles cristianos para combatir en las cruzadas. Mas, una vez recuperada la tierra santa, se dedicaron a ofrecer protección a los peregrinos y viajeros en general. Con el tiempo, acumularon una gran riqueza, en parte producto del botín de guerra despojado a los "infieles" sarracenos, pero también por los servicios de protección adicionales que prestaban a los señores feudales, príncipes, reyes y primeros comerciantes que importaban mercancías del oriente. Extendieron su poder a lo largo de Europa, sin embargo su centro de operación financiera se estableció en las ciudades de Londres y París.

Los templarios comenzaron a recibir depósitos de capitales y joyas en custodia, con ese capital ejercieron el crédito para financiar las cruzadas. Con el tiempo se constituyeron en una auténtica potencia que puso en peligro incluso al propio poder del papa, por lo que dicha orden fue suprimida en el año 1313.

Como hemos visto, desde las castas sacerdotales hasta los simples comerciantes afortunados, pasando por funcionarios públicos, soldados, recaudadores de impuestos, la iglesia católica, y demás personajes que de alguna u otra manera ejercieron actividades de tipo bancario, tales como el cambio, el depósito, el préstamo, etc., todos ellos tuvieron que ver, remotamente, con la formación de una institución y un personaje especializado en esa actividad singular: la banca y el banquero. Sin embargo, cabe hacerse las siguientes preguntas, ¿en qué momento surgen los bancos como tales?, ¿de qué manera se gesta la aparición de personas dedicadas de oficio a la actividad bancaria?

⁵ Cfr. Acoña Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 86-87.

D) Aparición de los bancos.

Durante la baja Edad Media, las clases sociales estuvieron perfectamente definidas en estamentos rígidos, sin embargo comenzó a surgir una clase de personas, primeros siervos libres de los feudos, los cuales se asentaron en las orillas de los templos y monasterios, dándosele a este tipo de asentamientos al nombre de "burgos", y a sus habitantes al de "burgueses". Estos personajes se dedicaron a oficios varios, con el tiempo y para mejor defensa de sus intereses, se comenzaron a agrupar en gremios. Los orfebres empezaron a adquirir importancia en el desarrollo de un tipo de actividad distinta a la suya debido a su manejo y conocimiento de los metales preciosos; poco a poco se les requirió para el avalúo, el cambio e incluso para el resguardo de la riqueza de los otros artesanos y de los mercaderes. Así, con esta incipiente práctica de depósito, se desarrolló entre ellos una rudimentaria actividad bancaria, que con el tiempo y las posibilidades de rentabilidad que tenía, hizo que se empezasen a especializar en ella, dejando de un lado su oficio originario, nació así el nuevo oficio de banquero.⁶

Otro posible origen directo del banquero, ya en pleno renacimiento europeo, pudieron ser aquellos simples comerciantes que, aparte de sus actividades comunes, y otras en razón de las mismas, comenzaron a realizar operaciones bancarias, especializándose en ellas y dejando de un lado su actividad original, por obvias razones de beneficio económico.

Con el ejercicio del préstamo prendario y el depósito, los banqueros hicieron de la actividad bancaria un oficio próspero; los judíos y los lombardos se encuentran entre los grupos más representativos de los burgueses que comenzaron a practicar la banca y el préstamo; de ahí tuvieron su simiente las grandes casas bancarias que se establecerían durante el renacimiento.

Fueron ellos también, durante este periodo histórico, los primeros en utilizar una operación bancaria fundamental: el depósito irregular; de igual forma sentaron las bases del control contable bancario, al ser los primeros en anotar las operaciones que realizaban en libros, así como al expedir comprobantes de las mismas.⁷

En Francia existieron los cahorsines, banqueros que operaron exclusivamente en territorio galo.

Hacia finales de la Edad Media los burgueses comenzaron a perfilarse como una floreciente clase social. Aunque su evolución como tal no fue uniforme, desde sus orígenes comenzaron a cambiar el esquema de la economía medieval, dándole un giro hacia la producción y el comercio de mercancías.

⁶ Cfr. Dévalos Mejía, Carlos Felipe. *Títulos y contratos de crédito, quiebras. Tomo II. Derecho bancario y contratos de crédito*, 2ª ed., Harla, México, 1992, p. 5 y ss.

⁷ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p. 94.

Como consecuencia de este nuevo modo de producción económica, la actividad bancaria y el crédito tomaron mayor impulso, sobre todo en la acuñación, el cambio, el avalúo y, por supuesto, en el préstamo.

Como gente dedicada a un oficio determinado, los primeros banqueros se agruparon en gremios para el seguro desempeño de sus actividades, el cual se heredaba de padres a hijos, fundándose grandes estirpes de banqueros tales como lo Médicis en Italia y los Fugger en Alemania. Posteriormente se formaron compañías, cuyos primeros "socios" fueron los empleados, agentes y comisionistas que participaban en el capital y en los beneficios. Las principales compañías de esta clase aparecieron en Italia entre los siglos XI y XIII.

Hasta ahora hemos visto cómo en razón del auge comercial y de la conversión del dinero en una mercancía más, tuvo lugar el origen de la banca, sin embargo, el gran salto a su pleno desarrollo se dio durante el renacimiento.

En este periodo se consolidan las instituciones y bases, surgidas durante el medievo, del desarrollo de los modernos bancos.

E) El Renacimiento.

La caída del Imperio bizantino en 1453 trajo, entre otras consecuencias, una severa crisis económica. Las relaciones comerciales que Europa mantenía con Asia eran a través de Bizancio, (relaciones que los turcos nulificaron completamente) y, en consecuencia, las actividades dependientes de este tráfico mercantil, se vinieron abajo. Comerciantes y banqueros se vieron de la noche a la mañana en la banca rota.

Así, durante ese periodo se vio un auge verdaderamente inusitado por las empresas de viajes, en su mayor parte financiadas directa o indirectamente por banqueros, con el objeto de descubrir nuevas rutas de acceso al oriente. Una anécdota muy ejemplificativa, cierta o no, es la que cuenta cómo la reina Isabel I de Castilla hubo de empeñar sus joyas para pagar los gastos de la empresa colombina. Como quiera que fuese, estas empresas, fracasadas las más de las veces y exitosas las menos, también contribuyeron con el desarrollo de la banca europea.

La península itálica fue la parte de Europa en que convergieron de manera determinante los factores que propiciaron de nueva cuenta el auge del comercio, entre los que podemos contar:

- a) La enorme infraestructura en caminos y vías de comunicación, marítimas y terrestres heredadas del Imperio romano con las que éste se había mantenido unido a sus provincias;
- b) Las instituciones jurídicas mercantiles romanas, retomadas del derecho formulario y de las grandes recopilaciones o glosas hechas por los emperadores bizantinos, que permitieron dar un cierto grado de seguridad en su actividad comercial, dotándolas de un marco normativo;

c) Su posición geográfica estratégica que le permitió mantener una estrecha comunicación comercial con el oriente a través de Bizancio;

d) Las cruzadas, que representaron no sólo un etapa bélica en la historia europea, sino que fueron un hito que permitió el establecimiento de relaciones comerciales, propiciatorias de un intenso tráfico de mercancías provenientes del oriente, restableciendo las antiguas vías de comunicación;

e) El poder político de la iglesia católica, así como los intereses económicos, más que religiosos, detentados por el Papa, cuyo centro de operación se asentó en Roma, dominando desde ahí toda Europa;

d) Las ferias, que florecieron alrededor de festividades sacras o profanas, esto no sólo en Italia, sino a lo largo de las principales ciudades europeas, y que favorecieron el intercambio comercial y financiero. En ellas se operaban compensaciones, envíos de dinero y cambios, así como depósitos irregulares, comisiones, e incluso es probable que ahí comenzaran a circular los primeros títulos de crédito.

Durante el renacimiento no sólo hubo un replanteamiento a nivel intelectual, espiritual y artístico del hombre, sino que tuvo lugar una auténtica revolución económica en la forma de concebir las relaciones sociales de producción, se daban los inicios del capitalismo.

Con la producción en excedente de mercancías para su comercialización en masa y con la importación de artículos, se comenzaron a gestar las grandes acumulaciones de capital. Este auge inusitado de mercancías propició la circulación de los capitales, sobre todo del dinero, a través del crédito.

Las ciudades se convirtieron en el centro del cambio de la cultura europea; los puertos, sobre todo los italianos, entraron en un ascenso pleno del comercio, en los cuales se comenzaron a establecer sólidamente las casas de banqueros que habían comenzado tímidamente a funcionar en la alta Edad Media.

Fue en este periodo en que los banqueros establecieron una serie de usos que sentaron precedente, así también se comenzaron a gestar algunas operaciones que, en algunos casos, perviven hasta nuestros días, con sus matices.

Se crearon conceptos como el del riesgo bancario para el prestamista (*Periculum Sortis*), por lo que se estableció un mecanismo que permitiera una contraprestación justa como un derecho a la remuneración del capital, nació en consecuencia el contrato de comenda entre el banco y el depositante, en el que se fijaban las modalidades y las tasas de esa remuneración.⁸

Se inició la circulación de los recibos expedidos por lo banqueros en favor de los depositantes (en el principio fueron copias de los asientos hechos en los libros), en las cuales el

⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p.95.

banco aparecía como deudor de una suma en favor del titular del recibo. Con el tiempo estos recibos se transformaron en promesas de pago, a la vista o en un término estipulado, de la suma depositada; eran susceptibles de ser transmitidos a terceros, por lo que se constituyeron en auténticos títulos de crédito. Su uso comenzó a ser corriente entre los banqueros y ya en la segunda mitad del siglo XIV fueron establecidas reglas que regulaban su transmisión⁹.

Los antecedentes directos de las sociedades por acciones también se ubican en este periodo (los remotos se ubican en las *societas publicanorum* romanas, dedicadas a la recaudación de impuestos y, en cierto momento, practicantes del préstamo); la asociación de capitales comenzó a ser práctica común entre banqueros, resultado de su asociación en gremios para la defensa de sus intereses, a estos objetivos únicamente tenía que añadirse la persecución de un fin de lucro para tener completa a una sociedad mercantil actual.

Como en todo nuevo oficio, en sus inicios, el bancario conoció de excesos y abusos (de confianza principalmente), los banqueros en su afán por ganar más, se aventuraron en negocios riesgosos y de alta especulación, lo que llevó en muchas ocasiones a quiebras estrepitosas.

En razón de ello, a la par, también se establecieron los primeros controles por parte del poder público, para vigilar la práctica bancaria, imponiéndose en ciertos lugares restricciones al ejercicio de este oficio; se manejaron autorizaciones oficiales y cauciones a las personas que pretendieran efectuar de manera cotidiana y profesional operaciones bancarias.

Las actividades bancarias no sólo se circunscribieron a los particulares, los Estados (en todas sus representaciones o formas) también fueron sujetos de crédito por parte de los banqueros. Ya fuera para financiar empresas de conquista, investigación, guerras, o para satisfacer los caprichos más banales de muchos monarcas, ellos también adquirieron deudas en virtud de préstamos hechos por los grandes banqueros que dominaron Europa durante el renacimiento, un ejemplo realmente ilustrativo lo encontramos con los Fugger, quienes fungieron como banqueros reales de Carlos V de Alemania (y I de España).

Como es de suponerse, este tipo de clientes eran en verdad atractivos, incluso algunos se convirtieron en receptores y banqueros oficiales de los reyes, dando origen a una banca especializada llamada actualmente central.

A las asociaciones de acreedores de empréstitos del Estado se les denominó "montes" (masa). Esta reunión de capitales dedicados a ser prestados al Estado, carecían de una organización propia, sin embargo fueron determinantes en el desarrollo de la economía europea, en este sentido Acosta Romero opina:

"... el desarrollo del capitalismo no sólo se manifestó por la organización de grandes compañías bancarias, sino por el establecimiento de cierto tipo de operaciones que tuvieron éxito en su época, como las rentas vitalicias y los préstamos a los municipios, a las ciudades y a los reyes.

⁹ *Idem.*

"En algunos casos, las ciudades operaban el procedimiento de vender rentas vitalicias para una o dos generaciones, las rentas, constituían el interés de los capitales prestados y, algunas ciudades, afectaban en favor de sus acreedores agrupados en esa especie de sociedad denominada *Mons* y, en garantía de los empréstitos, los ingresos, las tasas y los derechos municipales. Los *Mons*, cobraban esos ingresos y repartían la ganancia entre sus miembros; . . ."¹⁰

Estos préstamos eran considerados como destinados para el bien común, por lo que no eran sancionados como especulativos, ni prohibidos sus intereses. Estas asociaciones de banqueros fueron las primeras que destinaron sus préstamos al Estado, los cuales tendrían una aplicación aparentemente en beneficio de los intereses comunes.

Pero también se encontraba el otro lado de la moneda, los particulares sin mucha capacidad económica que no eran sujetos de crédito por parte de los banqueros, por lo que generalmente sus fuentes de financiamientos eran los agiotistas que les establecían condiciones verdaderamente leoninas sobre préstamos prendarios.

La orden franciscana, a imagen de los montes, fundaron instituciones de préstamo prendario para la gran parte de esa población necesitada, que fueron llamados Montes de Piedad. El primero se fundó en 1428, en la ciudad de Arcevia, así como en otras ciudades italianas.¹¹ Posteriormente, este tipo de instituciones pasó a ser de naturaleza pública, dada la índole de asistencia social que perseguían, pasando a cargo del Estado su manejo.

De hecho, desde su nacimiento, la banca mantuvo un estrecho contacto con el poder público, un ejemplo de ello fue la "Taula de Canvi", exitosa institución de crédito, fundada en la ciudad de Barcelona en 1401. Su naturaleza era de tipo público, ya que tenía por objeto dar préstamos ilimitados a la municipalidad de dicha ciudad, previa aprobación del Consejo de los Cien; los préstamos se garantizaban con cuotas adicionales sobre los impuestos aduanales.

Como éste, hubo otros muchos bancos que se dedicaron a financiar empresas públicas, incluso manejaron los bienes de reyes y príncipes y hasta del papado.

F) Las primeras ideas sobre la banca de fomento.

Haciendo un breve paréntesis, es pertinente preguntarse si la banca especializada, en particular la banca de desarrollo, tuvo sus orígenes durante este período.

Por su origen, la banca fue una actividad privada desempeñada por particulares, y que, debido a la naturaleza de su función muy pronto estuvo ligada al poder político. Como ya se ha apuntado, de esta estrecha relación, en la que un banco privado comenzó a adquirir gradualmente el derecho exclusivo de emitir moneda así como el custodiar las reservas de una

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p.96-97.

¹¹ *Idem.* p.97.

nación, se genera lo que actualmente llamamos banca central, aunque este concepto fue definido claramente hasta el presente siglo.¹²

Por lo que hace a la banca de desarrollo, se puede aventurar la hipótesis de que fueron los propios banqueros privados los que generaron la idea de utilizar esta institución como instrumento capaz de ayudar para el desarrollo de un país, fomentando sus sectores productivos. En este sentido tenemos un curioso antecedente en Francia, hacia la primera mitad del siglo XV, en la persona de un banquero del rey llamado Jacques Coeur. Este personaje en palabras de Acosta Romero "fue el primero en tener la visión de considerar a la industria dentro de la vida económica y en utilizar el financiamiento a empresas industriales, como las de estampado, manufacturas de telas de seda, explotaciones de cobre y plomo y fábricas de papel".¹³

A partir del siglo XVI la banca tuvo un impresionante desarrollo, tomando un dinamismo que se reflejó en la gradual especialización de esta actividad, además de la banca de emisión, surgieron otras como la hipotecaria, mutualista, refaccionaria y agrícola.

1.2. Origen y desarrollo de la banca de fomento en México.

A) Época colonial.

Previa a la independencia de nuestro país, no se conoció en la práctica alguna institución bancaria de carácter público o privado que pretendiera el fomento de alguna rama de la economía colonial, salvo una, fundada unos cuantos años antes de la independencia, el Banco de Avío de Minas¹⁴, con la intención de facilitar créditos a los mineros (la actividad más importante de la economía novohispana). Parece ser que no tuvo una actividad relevante, y aunque sobrevivió a la guerra libertadora, fue extinguido en 1826 por una disposición del presidente Guadalupe Victoria.

Existió sin embargo una institución de beneficencia pública llamada Monte de Piedad, fundada en 1774 por don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla. A semejanza de los montepíos europeos que tuvieron su origen en el siglo XV, otorgaba préstamos prendarios. Por su carácter de beneficencia operaba con particulares sin muchos recursos materiales y que de alguna manera no eran sujetos de crédito para los demás bancos establecidos. Aunque era banca de naturaleza pública, su función era eminentemente de carácter asistencial.

¹² Cf. Kock, M.H. de, *Banca Central*. 3ª ed., México, F.C.E., 1970. p. 22-23.

¹³ Acosta Romero, Miguel. *Derecho bancario*, p.99.

¹⁴ Su creación y operaciones eran previstas por Las Ordenanzas de Minería. Cf. Francisco Borja Martínez, Estudio introductorio al libro de J.D. Casaña *Las Instituciones de crédito*. Edición facsimilar 1890, México, Banco Mexicano SOMEX-Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 1991. p.26.

B) Los primeros intentos en la época Independiente.

Después de la consumación de nuestra independencia, hubo personas que hicieron sentir la necesidad de crear bancos con objeto de incrementar la industrialización del país, sin embargo todo quedó a nivel de buenas intenciones, en este sentido Ricardo Delgado señala que:

"Los programas teóricos sobre la creación de Bancos en México inmediatamente después de consolidada nuestra separación de España, han quedado como motivo de relación histórica y como brotes tendientes a constituir una economía mexicana, echando mano de los adelantos técnicos en la materia de que entonces se disponía."¹⁵

El primer antecedente en México de una propuesta tendiente a la fundación de un banco de fomento (y en general de una institución de este tipo) fue publicada en 1822, en un periódico turbidista. Era un proyecto de constitución bancaria, cuyo autor fue el Dr. Francisco Severo Maldonado. En la exposición de motivos se asentaba la necesidad de crear un banco nacional para sacar de la miseria a la nación mexicana, otorgando comodidad y abundancia entre todos los habitantes del imperio. Se proponía que su capital se integrase con el oro y plata amonedado de las alhajas de las iglesias cuyo uso no fuera indispensable para el culto, así como de aportaciones voluntarias de los ciudadanos.¹⁶

Es claro que la propuesta, sobre todo la relativa al origen del capital, era bastante desorbitada aunqua tenía su razón de ser, ya que en aquella época de agitación política y crisis económica, la única institución que tenía el capital suficientes para financiar la empresa de constituir un banco, era la iglesia católica.

De cualquier modo seguía siendo una idea de imposible realización, toda vez que era la propia iglesia la que casi monopolizaba las operaciones crediticias, por lo que era ingenuo pensar que aportaría dinero para la constitución de una institución que le haría competencia.

Lo interesante de este banco eran sus objetivos. Uno de ellos era el propiciar un reparto adecuado de la tierra de cultivo, comprándola poco a poco a sus tenedores (ejidatarios y latifundistas), para repartirlas posteriormente en porciones de diez caballerías "que bastaran para mantener holgadamente con sus productos a una familia de veinte a treinta personas"; se darían en arrendamiento perpetuo a ciudadanos pobres por un rédito no mayor del cinco por ciento, y podría ser heredada de padres a hijos. Otro objetivo era la imposición de una renta general territorial a los productos de las tierras, de tal manera que cubriera todos los gastos nacionales sin tener necesidad de impuestos y contribuciones.¹⁷

¹⁵ Delgado, Ricardo. "Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México", *El Economista*, Tomo XII, N° 139, 1° de diciembre de 1944, México, D.F. p.23.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*, p. 24.

Este banco se proponía como un verdadero instrumento de orientación y regulación de la economía nacional, el que resolvería los problemas primordiales de financiamiento del gobierno; él centralizaría la mayoría de las operaciones industriales y mercantiles, controlando además estancos, oficinas postales y en general todas aquellas que fueran de servicios y de carácter público.

Otro proyecto, también de ese mismo año, proponía el establecimiento de un Gran Banco del Imperio Mexicano; podría emitir papel moneda¹⁸ que sería endosable y liquidable semestralmente, pagando un rédito del 6 por ciento anual. Se destaca de la propuesta el que fueran los bienes de los ex-jesuitas, la Inquisición y de los hospicios, los destinados al pago del principal e interés.

Los billetes serían aceptados en las aduanas para el pago de derechos, así como en la compra de fincas secuestradas por el Imperio Mexicano. La propuesta tenía como visos aliviar un problema de liquidez del gobierno, contrayendo con estos documentos una deuda interna, de tal manera que le permitiese allegarse recursos para el pago de sueldos a sus empleados así como de otras diversas deudas. Incluso se manejaba un cierto chantaje nacionalista, dado que al tenedor de \$50,000 de estos billetes se le declararía benemérito de la patria.¹⁹

No obstante, estos bancos nunca fueron concretados, en gran parte porque no hubieron las condiciones políticas y económicas estables como para echarlos a andar, sin embargo al hecho de plantear estos proyectos, demuestra que hubo por lo menos la idea de utilizar una institución financiera para resolver los problemas agobiantes que enfrentaba la flamante nación.

Otro proyecto interesante de un banco de fomento, que tampoco pudo cristalizarse, tuvo lugar en el decreto de 26 de julio de 1861 expedido por el Congreso Local del Estado de Jalisco, en el que se creaba el "Banco Protector de la Industria Fabril", como una respuesta a las demandas de los artesanos de la región ante el monopolio y agiotismo de las clases acomodadas en detrimento del desarrollo fabril.²⁰

El banco sería de avío y sus fondos se constituirían con las exportaciones de particulares, con un porcentaje de las alcabales sobre exportación, así como de otros tantos porcentajes de impuestos municipales, a la instrucción pública y rentas del Estado. Su objeto sería el fomento, protección y establecimiento de nuevas industrias. Para ello estaría facultado para recibir depósitos a plazo y pagando un interés del 6 por ciento anual, los cuales podrían ser retirados previo aviso con tres meses de anticipación.²¹

¹⁸ Llevaría el nombre de "Haremos-buenos", debido a que así comenzaba la redacción del documento.

¹⁹ Cfr. Delgado, Ricardo. *Op. cit.*, p. 24.

²⁰ Cfr. Delgado, Ricardo. *Op. cit.*, p. 27.

²¹ *Idem.*, p. 28.

C) El Banco de Avío: primer banco de fomento en México.

Por lo que hace al establecimiento real de las instituciones de banca de desarrollo en México, consideramos que están ligadas con el de la banca en general. Lo anterior en razón de que los primeros bancos que se crearon en nuestro país, lo fueron por razones de interés público y, uno de ellos por lo menos, para el fomento. Como señala acertadamente Acosta Romero, fue el gobierno mexicano el encargado de organizar los primeros bancos del país para un fin bastante específico: el Banco de Avío, se creó para el fomento de la industria textil y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda del Cobre, para evitar la circulación de moneda falsa.²²

Este último se creó por la Ley de 17 de enero de 1837; el Presidente de la junta de administración era designado por el Congreso; su objeto fue sacar de la circulación la moneda falsificada de cobre,²³ acuñando al mismo tiempo una nueva moneda. No llegó a cumplir con su objeto, (el gobierno le utilizó más bien como tesorería); fue liquidado por Decreto el 16 de diciembre de 1841.

Sin duda el más interesante de estos dos bancos fue el Banco de Avío; dentro de sus objetivos primordiales tuvo el de promover el desarrollo de la industria textil²⁴. Este banco constituye todo un hito dentro de la historia de la banca de desarrollo en México, ya que fue el primer intento por parte del gobierno en turno y apenas a unos cuantos años de haber obtenido nuestra independencia, de utilizar una institución de crédito como instrumento para el fomento de la economía nacional.

Durante los primeros años de vida independiente, México se enfrentó a una economía en crisis que se prolongó por casi todo el siglo XIX, y que en su expresión política se reflejó en la confrontación que protagonizarían dos bandos antagónicos: liberales y conservadores.

Uno de los aspectos más importantes al cual fueron sensibles los gobiernos de uno y otro partido que se sucedieron en el poder, fue la de iniciar en México una etapa de desarrollo económico que estuviese acorde con la dinámica capitalista mundial²⁵. En consecuencia, era urgente comenzar a impulsar dicho cambio que permitiría participar a nuestro país en ese esquema de producción.

En este contexto, el primer banco fundado en nuestro país fue uno de desarrollo: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. Con su creación se pretendió poner en práctica un proyecto (de magnitud enorme para la época), por parte del gobierno, para responder a las necesidades apremiantes del desarrollo manufacturero nacional. En gran parte

²² Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.* p.110.

²³ En aquella época eran las monedas más comúnmente usadas y las más susceptibles de ser falsificadas, situación que afectaba a los usuarios más necesitados.

²⁴ Una de las pocas industrias manufactureras que había quedado más o menos en pie después de la guerra independentista.

²⁵ Hacia ya algún tiempo que en Europa se había dado la revolución industrial, era el tiempo de la expansión comercial de las grandes potencias.

sus fines y objetivos son básicamente los mismos que fundamentan actualmente la existencia de las instituciones de banca de desarrollo en nuestro país.

En razón de lo anterior consideramos importante ampliar en la revisión de las causas que le dieron origen, su creación y el papel que jugó en la economía nacional de la época. Para ello lo dividiremos en tres etapas: a) condiciones de su origen, b) su creación y c) su actividad.

a) Condiciones que dieron origen al Banco de Avío. En el año de 1821, México se encontraba sumido en una crisis económica, producto de la guerra independentista; la infraestructura económica heredada de la colonia se hallaba en ruinas. Sin embargo, la industria textil seguía operando mal que bien a nivel artesanal, y con más, era la que superaba a todas tanto por el número de operarios como por el valor de la producción, lo anterior en razón de que durante la colonia esta industria vio incrementada su producción local debido a factores de tipo arancelario. A finales de la época colonial la industria textil era próspera, comenzando a perfilarse como una actividad fabril de más escala que el mero telar artesanal. Ya entonces el capital mercantil organizaba la producción y distribución de las materias primas y la venta de los productos terminados.²⁶

A causa de la guerra, esta manufactura vio roto su ciclo económico ante la falta de mano de obra y de materias primas, así como la emigración de los capitales invertidos, factores que la paralizaron casi por completo. Su recuperación se planteaba como un verdadero reto para el gobierno, teniendo que enfrentar dos problemas sustanciales: conseguir el capital suficiente para invertir en su recuperación y modernización, así como establecer un proteccionismo adecuado sin contradecir el principio de libre comercio que marcaba la política económica del gobierno en turno.²⁷

En general, la política económica de los primeros regímenes que se sucedieron, estuvo marcada por una restricción de la intervención estatal en el fomento de la industria orientándose preferentemente al desarrollo de la infraestructura pública de servicios y al apoyo de aquélla a través de normas fiscales proteccionistas.²⁸

Hacia 1830, durante el gobierno del general Anastasio Bustamante, se dio un giro interesante, por primera vez se planteó la posibilidad de que fuera el gobierno quien propiciara una política económica que promoviera el desarrollo nacional, esto es, que se incluyera dentro de los fines propios del Estado el deber de impulsar un programa de ayuda, con fondos públicos, en las primeras etapas del desarrollo industrial, alentando principalmente el cambio tecnológico.²⁹

²⁶ Las telas importadas tendían a ser de alta calidad y de precio caro, razón por la que se encontraba vedada a la gran mayoría de los habitantes los cuales se veían obligados a consumir las telas hechas en los obreros y pequeñas fábricas establecidas en la Nueva España. Cf. Potosh, Robert A. *El banco de Avío de México*, p. 13 y ss.

²⁷ *Idem.*, p. 27.

²⁸ *Idem.*, p. 44 y ss.

²⁹ *Idem.*, p. 69.

¿A qué se debió este cambio de actitud, en pleno auge de las ideas económicas liberales? Sin duda a una gran sensibilidad de cierto tipo de funcionarios, que se enfrentaron a la crisis nacional y también a un conocimiento preciso de las leyes bajo las cuales se manejaba el capitalismo a nivel internacional. No era posible reactivar una economía en crisis y mucho menos desarrollarla, sin el apoyo del Estado, en este sentido su función ya no sería la ser mero policía, sino que se le proponía como sujeto activo y orientador de la economía nacional.

Se atribuye a Idefonso Maniau, funcionario permanente y Jefe del Departamento de Cuenta y Razón del Ministerio de Hacienda, la propuesta de mejorar en calidad y competitividad las manufacturas textiles, basándose en la necesidad de que el estado proveyera de capitales, maquinaria y asistencia técnica necesaria a los artesanos mexicanos.³⁰

Se comenzaban a perfilar los objetivos primordiales que orientarían al Banco de Avío y que en gran medida son los de la banca de desarrollo actual, basta leer los fines sociales de cualquiera de estas instituciones para darnos cuenta de la identidad de principios con los que proponía el funcionario. Resulta interesante observar que es precisamente en épocas de debilidad económica cuando los gobiernos, y en especial la gente sensible ante los problemas que se generan, se ven orillados a implementar ideas innovadoras que permiten afrontar las crisis y propiciar el recuperación.

Lucas Alamán, el ministro de relaciones exteriores de Bustamante, fue sin duda quien dictó las directrices primordiales en materia económica de ese gobierno, sobre todo en "su actitud respecto al lugar de la industria en la economía y al papel que el gobierno debería representar en el fomento del desarrollo económico."³¹ Dentro de su ideario económico, veía el desarrollo de la industria manufacturera como una etapa decisiva para la consolidación de la independencia nacional, por lo que para el Estado representaba una cuestión prioritaria su fomento.

Ya no se trataba de hacer surgir el obraje y el pequeño taller artesanal, como en la colonia, sino que era la perspectiva de una plena industrialización, el establecimiento de fábricas de producción en masa, de alta calidad y a costos baratos, de tal manera que pudieran estar al alcance de una gran masa de público consumidor.

Para que esta estrategia pudiera llevarse a cabo, la idea de Alamán era que el gobierno la apoyara a través del aliento a la inversión en el ramo fabril, independientemente de dónde viniese el capital. En este contexto comenzaron a tomar forma los primeros instrumentos mediante los cuales el gobierno propiciaría el inicio de su estrategia, uno de ellos sería el Banco de Avío.

³⁰ *Idem.*, p.71.

³¹ *Idem.*

Previa a la fundación del banco, en uno de los artículos de la Ley de Colonización del Estado de Texas del 6 de abril de 1830, se aprobó lo que vino a constituirse en el primer fondo de fomento industrial en la historia de nuestro país.³² Con él se pretendía ayudar a la incipiente industria artesanal propiedad de mexicanos en esa provincia ofreciéndoles facilidades para que tuviesen acceso a préstamos e implementos agrícolas; sus recursos provendrían de la recaudación aduanal que se generase por la importación de géneros de algodón. El objetivo de este fondo y en general el de la ley, fue en última instancia el proteger la soberanía nacional, mediante la contracolonización.

La disposición que creaba el fondo contenía una actitud novedosa y vanguardista (por lo menos para el pensamiento político predominante en la época), a destinar dinero del erario para resolver un problema apremiante de la economía nacional de esa época: el fomento de los sectores productivos.

Alamán quiso extender los beneficios del fondo a nivel nacional pero su marco legal era insuficiente, así que ese mismo año propuso otra iniciativa de ley en la que se creara un instrumento más capaz y eficiente que estuviere acorde con su proyecto de desarrollo económico del país: un banco de fomento de la industria nacional.³³

La iniciativa se fundó en la experiencia que se había propiciado con la aplicación del fondo creado por la ley del 6 de abril de 1830 y los resultados favorables de dedicar los impuestos aduanales al fomento de la industria. Con la creación del banco se buscaba solucionar dos problemas que se habían presentado en la práctica: la falta de capital suficiente para apoyar a la industria y la casi nula existencia de una dirección adecuada y eficaz.³⁴

b) Creación. La aprobación de su establecimiento fue sin duda un gran avance dentro de la historia de las ideas políticas y económicas vigentes en la época, sentando un precedente que está vigente actualmente en los criterios que orientan a la administración pública de México.

La iniciativa fue aprobada el 16 de octubre de 1830, convirtiéndose en ley y en el primer antecedente en México, de una disposición que regía a un banco de desarrollo. De escasos doce artículos, este ordenamiento ponía en marcha un plan de desarrollo visionario y ambicioso para un país recién independizado, de economía pobre, industria casi inexistente, con una

³² Fue diseñado de manera limitada y como una medida desesperada del gobierno central, para evitar la pérdida de la provincia de Texas, ante la preocupante preponderancia que comenzaban a tomar los colonos estadounidenses.

³³ La iniciativa de ley establecía: "La institución propuesta, que se llamará Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, tendrá un capital de un millón de pesos, que se reunirá mediante la acumulación de una parte de los impuestos que se cobran sobre artículos de algodón. La prohibición de importar tales artículos quedará en suspenso hasta que dicho capital se completara. La administración del Banco se pondrá en manos de una junta de tres miembros permanentes, presidida por el Secretario de Relaciones. Sus operaciones incluirán la concesión de préstamos a compañías particulares, y la compra y distribución de maquinaria para uso de diversas ramas de industria, particularmente la textil." *Iniciativa de Ley*, 9 de julio de 1830. Citado por Potasch, Robert A., *Op.cit.* p. 76.

³⁴ Se discute que Alamán haya sido el autor original de la idea de crear el banco, de cualquier forma considero que las ideas evolucionan, se adecuan e implementan dependiendo de la coyuntura que asista; Alamán si duda alguna fue el gran instrumentador de ésta, mérito que nadie puede poner en tela de juicio.

soberanía acosada por potencias expansionistas y a nivel interno, políticamente convulsionado por luchas facciosas.

Tres son los aspectos que más sobresalen de la ley que creó al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: su capital social, su organización interna y su objeto social.

i) *Capital social.* Sería de un millón de pesos y provendría de los ingresos que se recaudaran por concepto de alcabalas, una quinta parte se aplicarían al fondo del banco (artículo 3°).³⁵

Los fondos se depositarían provisionalmente en la casa de moneda de la capital de la república y estarían a disposición del Secretario del Despacho de Relaciones, quien sería el facultado para librar las sumas que fueren necesarias (artículo 6°).

ii) *Organización interna.* Para la dirección del banco se estableció una Junta, presidida por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, además de un vicepresidente y dos vocales. Al presidente se le otorgaba un poder bastante considerable.

La Junta tenía amplias facultades discrecionales; los integrantes no recibirían sueldo alguno y se renovarían uno a la vez cada año, comenzando por el más antiguo, siendo el gobierno quien reelegiría al suplente del saliente (artículo 5°).

Se facultaba al gobierno para crear el reglamento a que debía sujetarse la Junta en el desempeño de sus funciones, el cual nunca fue elaborado.

iii) *Objeto social.* El objeto del banco sería dar aliento a los empresarios y al capital privado de las ramas industriales. Sus fondos se destinarían a la compra de maquinaria para el fomento de la industria textil; también destinarían préstamos a las compañías que se formasen o a los particulares que se dedicaran a la industria en toda la república.

Las condiciones de los préstamos serían a una tasa de interés del 5% (bastante por debajo del mercado vigente), pagaderos, capital e intereses, en un año; la ley establecía que debían estar garantizados, sin embargo no se hacía referencia al tipo de las garantías ni los requisitos para constituirlos. Se dejaba a criterio de la Junta establecer la forma y condiciones en que serían otorgados los créditos así como a los sujetos de crédito (artículo 7°).

El destino de los créditos serían preferentemente los ramos del algodón y los tejidos, la cría y la elaboración de la seda, facultando a la Junta para aplicar fondos a otros ramos de industria, así como de productos agrícolas de interés para la nación (artículo 10°).

La fundación del Banco de Avío fue un caso singular "dentro del mundo bancario de la época, ya que los bancos existentes eran eminentemente dedicados a la emisión de billetes, al depósito y a la explotación directa de empresas."³⁶

³⁵ Se redujo el porcentaje original que se señalaba en la iniciativa, de una décima parte, pretendiendo apresurar con ésto el Congreso, la formación del capital del banco.

³⁶ Potaach, Robert A., *Op.cit.* p. 81.

Significó un alejamiento al concepto liberal del *laissez faire* que caracterizó a los primeros regímenes de la época independiente, ya que planteaba la injerencia directa del Estado, mediante un banco, en el ritmo y la dirección del desarrollo de la economía nacional.

No hay ninguna duda de que el fin que motivó la creación del Banco de Avío, es el mismo que orienta la existencia de las instituciones de la banca de desarrollo actuales; en aquel entonces, como ahora, su fundación se expresó como un paso importante para la prosperidad a través del desarrollo.

c) Actividades. Las personas escogidas para formar su primera Junta directiva provinieron de los más diversos grupos, ocupaciones y niveles económicos.³⁷ No tenían preparación alguna respecto a cuestiones bancarias ni con respecto a los objetivos concretos del banco en lo particular. Eran individuos un tanto improvisados, pero ello era comprensible dado lo novedoso de la institución.

Durante las primeras juntas, se organizó la administración interior del banco; como el gobierno nunca expidió el reglamento que serviría de guía a los directores, la Junta tuvo que aplicar su criterio para su organización: desde formular procedimientos de contabilidad y auditoría, hasta aumentar el número de empleados.

En cuanto a su objeto, comenzó por realizar investigaciones que diagnosticaran el estado de los recursos y posibilidades económicas del país.³⁸ En el aspecto de la información y difusión, se dieron a la tarea de imprimir tratados técnicos que instruyeran en el desarrollo de la agricultura y la industria con más expectativas de desarrollo. En la capacitación, estableció un local en Coyoacán para la Instrucción de jóvenes en sericultura.

Para mejorar la producción, el banco importó animales de pieles de cría y plenas mejoradas de algodón; se compró maquinaria textil y de papel y en menor escala equipo agrícola. Para promover el desarrollo tecnológico trajo a operarios extranjeros para que construyeran máquinas.

Fracasó en su intento de hacer participar a los empresarios, pues a la gran mayoría le resultaba más atractivo invertir en negocios menos riesgosos y más rentables de los que les proponía el banco.³⁹ Ante esta situación, se solicitó al Congreso la ampliación de facultades del banco para que éste pudiese por su cuenta crear empresas industriales, que él mismo juzgare necesarias e importantes para la nación. Sin embargo la propuesta fue desechada por la Cámara de Diputados por considerarse demasiado radical. Su aceptación hubiera resultado un

³⁷ Como Vicepresidente quedó D. José Mariano Sánchez Mora, ex Conde de Peñasco (rico hacendado de San Luis Potosí), el Secretario fue D. Basilio José Arillaga (persona versada en derecho y con antecedentes como funcionario en el Real Consulado de México), como Primer Vocal quedó D. Ramón Rayón, brigadier general y como Segundo se designó a D. Santiago Aldazoro (comerciante en sedas establecido de antiguo en la ciudad de México).

³⁸ Para ello se aplicaron cuestionarios principalmente al sector textil. Los datos recabados -bastante abundantes- sirvieron para dar a conocer la existencia del banco, además para el acopio de datos específicos que ayudarían a los fines de la institución.

³⁹ En aquella época las inversiones que tenían estas características eran los bienes raíces y la especulación con las deudas gubernamentales.

cambio fundamental en los objetivos que motivaron la creación del banco, iba a pasar a ser, de una institución limitada al aliento de la iniciativa privada mediante préstamos con interés, a una combinación de compañía estatal de inversión y fideicomiso a la vez que banco de crédito industrial, facultado para escoger el tipo de ayuda más adecuado a las circunstancias, una especie de moderna institución financiera.⁴⁰

Por lo que hace a sus operaciones, no se tenían precedentes en qué apoyarse por lo que al principio no se rechazó ninguna solicitud de crédito; la Junta tuvo que definir con más precisión que la ley, los tipos de empresas a los que podría otorgarse préstamos, aunque apogándose al criterio de que el proyecto a financiar sirviera a los intereses nacionales.⁴¹

La Junta interpretó el interés nacional como el fomento de la autosuficiencia (reducción de las importaciones de mercancías) y el progreso técnico de la economía nacional (mediante la introducción de modernas tecnologías), en consecuencia, únicamente aquellos proyectos que sirvieran para tales fines tendrían una utilidad pública y serían financiados por el Banco. En general los préstamos si se cifieron a los criterios utilitarios establecidos por la Junta.⁴²

Se financiaron a más compañías que personas físicas, tres de ellas creadas bajo los auspicios del propio banco. En dos años de operación se repartió casi la cuarta parte de su capital social. El dinero se entregó previo contrato aprobado por los directores del banco.⁴³

Sin embargo, el éxito del programa de desarrollo económico que se esperaba traería el fomento de la industria, no se dio en razón de que no hubo lo más necesario para hacer triunfar esta ambiciosa empresa: paz política, el orden público que permitiera una sana implementación del proyecto. Los disturbios iniciados en 1932, dieron al traste con éste, impactando más fuerte sobre los fondos del banco, dado el origen fiscal de los mismos.⁴⁴

Además de que su actividad se vio drásticamente limitada, su permanencia estuvo en la incertidumbre dado los cambios en el poder ejecutivo. No obstante sobrevivió, pero durante el gobierno santanista quedó como un mero cuerpo consultivo; perdió su carácter de institución

⁴⁰ Como dato curioso es de resaltar que durante esta época surgió, a iniciativa de Alarcón, la primera empresa de participación estatal, denominada Compañía Industrial Mexicana. Cfr. Potash, Robert A. *Op. cit.* p. 95.

⁴¹ Legalmente estaba obligada a dar preferencia a las industrias textiles, pero tuvo que resolver sobre proyectos de financiamiento en otros sectores. Cfr. Potash, Robert A. *Op. cit.* p. 99.

⁴² Sin embargo, debido a lo reducido del capital disponible para los créditos, es probable que el criterio para el otorgamiento haya estado sujeto a la influencia personal, aun más que a las presiones de tipo político, pues hay evidencia de que la Junta no se dejó mangonear por el Poder Ejecutivo, pudiendo deducirse de ello que tuvo cierta autonomía de gestión en la administración de sus fondos. Cfr. Potash, Robert A. *Op. cit.* p. 104 y ss.

⁴³ Los contratos tuvieron por objeto: 1) Evitar o disminuir el desvío de fondos, estableciendo la inspección sobre libros, en cualquier tiempo, la suspensión del crédito y la entrega del dinero en parcialidades; 2) Determinar las condiciones de pago de los intereses y los plazos. Obligaba el pago en trimestres y en moneda nacional. Comenzando a correr desde la fecha del contrato o desde la entrega de los pagos parciales. El plazo lo fijó discrecionalmente la Junta, el más común fue de 3 o 6 años, aunque hubo hasta de 9; 3) Asegurar garantías ante la falta de pago del principal. Dado que la ley no estableció la naturaleza de las garantías, la Junta exigió a cada prestatario una hipoteca sobre determinados bienes, práctica que se imitó de los préstamos ofrecidos por el clero, sin embargo también aceptaba cualquier otra garantía, aunque no fuera raíz. No siempre fue posible establecer estas garantías, así que el banco prefirió correr riesgos con tal de cumplir sus objetivos y aceptando garantías diversas: maquinaria, minas y sus equipos, fiadores, etc., incluso las propias del crédito refinanciado. Cfr. Potash, Robert A. *Op. cit.* p. 109 y ss.

⁴⁴ A consecuencia del conflicto, el banco perdió el dinero ya invertido en la compra de maquinaria y no pudo completar los proyectos de diversas fábricas; no atendió otras solicitudes, y paró diversos créditos en las parcialidades que le faltaban dar, lo que implicó la paralización de las industrias afectadas y la pérdida de los fondos ya entregados, así como el de los particulares que tenían algún riesgo.

independiente con capacidad a decidir sobre sus fondos, aunque la Junta nunca dejó de luchar por que se le restituyeran su autoridad y autonomía sin tener mucho éxito.⁴⁵

El Banco de Avío estuvo ligado a las circunstancias políticas y a la influencia de éstas sobre las finanzas públicas, por lo que durante el periodo 1835-1837, las actividades del banco se tuvieron que ajustar a las necesidades de la Tesorería de la Nación.⁴⁶

Un acontecimiento importante fue la publicación, en febrero de 1835, del "Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avío".⁴⁷ La Junta consideró conveniente elaborarlo con el fin de darle una organización al Banco sobre bases más firmes y definidas. Era un documento extenso y pormenorizado que describía puestos estableciendo obligaciones y deberes de cada empleado, así también señalaba las condiciones en que debían hacerse los préstamos mediante un procedimiento fijo para el manejo de las solicitudes a seguir por la Junta.⁴⁸

No obstante que era un ordenamiento deficiente, fue la primera regulación de este tipo que se dio en nuestro país, precursor de los manuales de crédito.⁴⁹

A lo largo de su existencia y teniendo como marco las pugnas entre liberales y conservadores, las diversas administraciones del banco fueron duramente criticadas. Ya casi al final de su existencia, y para contrarrestar los cuestionamientos, la Junta trabajó por introducir orden y eficiencia en la administración, reduciendo gastos y personal, haciendo inventarios, reorganizando la contaduría y el archivo.⁵⁰

Aparte de tratar de mejorar la administración se trató de aclarar la situación patrimonial de la institución, así como de establecer controles para el manejo de los fondos. Con este saneamiento de las finanzas, el banco pudo seguir prestando de 1838 a 1840, aunque limitadamente dado que no tenía prácticamente fondos.⁵¹

No obstante los esfuerzos por mantener activo al Banco de Avío, hacia finales de 1840, ante la negativa de la Secretaría de Hacienda de presupuestarle fondos, éste prácticamente

⁴⁵ En esta época el banco tuvo que sufrir los iras y venires de diez ministros de hacienda y cuatro de relaciones exteriores, los cuales demostraron un escaso interés en su función, como presidentes de la Junta, haciendo inestable el trabajo del banco. No obstante los cambios en el poder ejecutivo, éstos respetaron el objetivo original con que fue creado: ayudar al fomento de las empresas industriales aunque sin respetarle la autonomía de gestión de que había gozado en sus inicios. Cfr. Potash, Robert A. *Op. cit.* p. 118 y ss.

⁴⁶ *Idem.*, p. 128.

⁴⁷ Mismo que había sido señalado como facultad del ejecutivo expedir en la ley, sin que hasta esa fecha se hubiese cumplimentado la ley.

⁴⁸ El reglamento era una especie de glosa de las prácticas seguidas por el banco desde su creación. Una disposición interesante que contemplaba era la prohibición a los empleados del banco de vincularse con los negocios o empresas financiadas por éste. Cfr. Potash, Robert A. *Idem.* p. 136.

⁴⁹ "Las decisiones finales deberían tomarse solamente en las sesiones semanales ordinarias de la Junta convocadas por su presidente. Para que hubiera quorum se necesitaba la presencia de tres vocales además del secretario y los acuerdos se tomarían por mayoría de votos. Pero antes de considerar cualquier solicitud de dinero o de maquinaria, había que turnarla a un comité para su estudio y dictamen". Artículo 8, párrafo 9 y arts. 10 y 13, citados por Potash, Robert A. *Idem.* p. 136.

⁵⁰ Los registros eran un caos, no se sabía con precisión el número de deudores; se hicieron auditorías por el Tribunal de Cuentas del Congreso, esta medida extrema debió al desorden que había en la contabilidad. La auditoría evidenció un "caótico desorden", comprobantes guardados al azar, sin llevar libros esenciales; la conclusión a que se llegó es que no hubo empleados capacitados en contabilidad. El reglamento en ese aspecto era inadecuado, tratando inútilmente de reorganizar la contabilidad. Cfr. Potash, Robert A. *Idem.* p. 150 y ss.

⁵¹ Se puso especial empeño en la recuperación del capital de los préstamos, así como con la venta de activos improductivos (animales adquiridos originalmente como pie de cría y maquinaria). Cfr. Potash, Robert A. *Idem.* p. 135 y ss.

cesó de funcionar (aunque mantuvo la cuenta de sus inversiones), dejó de prestar dinero y de comprar maquinaria, manteniendo una vida letárgica de dos años más hasta que el general Santa Anna, después de malbaratar su cartera de préstamos, expidió el decreto de su disolución el 23 de septiembre de 1842.⁵² Terminaron así doce años del primer esfuerzo a nivel gubernamental en México por fomentar la industria con fondos públicos.

Este banco es el antecedente directo de lo que ahora llamamos sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, ya que fue creado para fomentar un sector de la economía nacional.

D) Las primeras legislaciones sobre bancos.

Por lo que hace a la legislación bancaria en general, ésta fue inexistente en nuestro país hasta casi finales del siglo XIX. Después de nuestra independencia y ante la inestabilidad política, siguieron aplicándose en gran medida las leyes que estuvieron vigentes en la colonia. Aunque hubo de repente la publicación de alguna que otra ley, como por ejemplo la Ley de Organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles del 15 de diciembre de 1841; su objeto principal fue regular a estas juntas, cuya función era velar sobre la prosperidad y adelantos del comercio en cada lugar, promoviendo la capacitación y difusión de la materia mercantil, regulaba a los corredores también.⁵³

El 27 de mayo de 1854 se promulgó el primer Código de Comercio en México al cual se le conoce como el Código Lares,⁵⁴ en él no se hacía alusión alguna a la materia bancaria, escasamente señalaba la obligación de matricularse a aquellos negociantes en cambios, letras, pagarés y todo género de papeles de crédito.

No obstante que la Constitución política de 1857 facultaba al Congreso de la Unión a emitir las bases para todo tipo de legislación mercantil, hubieron de pasar los azarosos años de lucha armada (la guerra de los tres años y la intervención francesa) para que el país pudiera por fin entrar en una relativa calma política, en la cual pudo el gobierno republicano y liberal de Benito Juárez, reorganizarse administrativamente, así como el Congreso funcionar de manera regular, promulgándose a la sazón diversas leyes fundamentales a partir de 1870.⁵⁵ Sin embargo ninguna de estas leyes tocaba directamente a los bancos establecidos, los cuales siguieron funcionando conforme a sus concesiones.

⁵² Bajo los argumentos de que el banco ya no contaba con capital para seguir funcionando y que, toda vez que el espíritu de empresa se había extendido, no había necesidad de que la industria siguiera protegida y fomentada por el Banco de Aviso.

⁵³ Cfr. Barrera Graf, Jorge. *Tratado de derecho mercantil*. Citado por Jesús Castellón R. en "Breve desarrollo histórico de la legislación mercantil y bancaria", *Lecturas Jurídicas*, no. 16, julio-septiembre, 1963, Chihuahua.

⁵⁴ En reconocimiento al ministro de Fomento, Industria y Comercio de Santa Anna, hombre de reconocido prestigio como jurista y al que se debe la elaboración del Código de Comercio.

⁵⁵ Cfr. Jesús Castellón R., *Op. cit.*, p.26 y ss.

En general la actividad bancaria durante el siglo XIX en México, fue practicada por la iglesia católica y los grandes comerciantes. Antes del establecimiento del primer banco en 1864 fueron los comerciantes y los usureros la principal fuente de financiamiento de los hacendados, pequeños industriales y del Gobierno.

A nivel "profesional" únicamente dos instituciones practicaron dicha actividad en nuestro país: el Banco Nacional Monte de Piedad⁵⁶ y el Banco de Londres, México y Sudamérica (sucursal de un banco inglés inaugurado en 1864), evidenciando una insuficiencia de este tipo de instituciones crediticias.

A raíz de la indefinición legal en que se encontraba la materia bancaria, fueron fundados dos bancos, bajo concesiones locales, en Chihuahua, el de Santa Eulalia y el Mexicano de Chihuahua, llamados como los bancos "pioneros" en México.

E) El Porfiriato.

Durante el Porfiriato es cuando se comienzan a dar los primeros pasos para un control legal más regular y sistemático de las operaciones bancarias, cuya actividad se vio incrementada considerablemente durante el último tercio del siglo XIX, se dice que es en esta etapa en la que inicia propiamente la historia de la banca en México⁵⁷, sin embargo, considero que esta es una aseveración demasiado injusta para con aquellos personajes que protagonizaron la política económica del país durante la primera parte de este siglo ya que, como hemos visto, tuvieron una perspectiva muy particular con respecto del papel que la banca debía desempeñar en el desarrollo del país.

En el porfiriato se perfiló la gestación de un sistema financiero y monetario propio de las necesidades concretas del país en ese momento, sobre las bases de un mercado libre, abierto al capital extranjero, que como consecuencia (pensaban los científicos), traería de manera natural el desarrollo del país.

Los factores que propiciaron esta gestación fueron principalmente la acumulación de grandes capitales mercantiles, el constante crecimiento del comercio exterior, la modernización y expansión de la minería, la apertura de los ferrocarriles y el establecimiento de las primeras grandes fábricas. Estos factores acentuaron la necesidad de un servicio bancario más profesionalizado, que resolviese las necesidades de financiamiento de los sectores de la economía que se encontraban en expansión. De igual forma, con este vertiginoso desarrollo se comenzaron a generar los recursos necesarios para crear la infraestructura bancaria.⁵⁸

⁵⁶ En 1849 comenzó a recibir depósitos, que servían de para fondar sus préstamos, pagando una tasa de interés del 5% otorgando vales pagaderos a la vista. El gobierno pasó a ser el dueño, por su carácter de beneficencia manteniendo sus operaciones de créditos prebendarios establecida para ayudar a los particulares. Durante el porfiriato sus funciones se ampliaron para que pudiera actuar como banco de emisión. Ver supra p. 14. Cfr. Quijano, José Manuel (Coord.) *Op. cit.* p.61

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.* p. 15 y 16.

El sistema bancario mexicano en el porfiriato es dividido en tres etapas: a) La formación y expansión de la banca privada (1880-1897); b) Su consolidación (1897-1907); y, c) Su decadencia y crisis (1907-1910).

a) *Formación y expansión de la banca privada (1880-1897)*. Durante este periodo "el crédito apareció regularmente organizado a través de prácticas estables y de instituciones especializadas"⁵⁹, iniciándose históricamente el proceso de constitución del primer sistema bancario en México. No obstante en sus inicios el sistema bancario porfirista, "se caracterizó por lo heterogéneo en los términos y condiciones bajo los que se instalaron las diversas instituciones bancarias"⁶⁰, ya que el establecimiento de estas instituciones estuvo marcado por la falta casi absoluta de un marco jurídico especializado que les regulara, dejando en libertad los criterios bajo los cuales se constituyeran y actuaran.

Para el establecimiento de un banco se requiere únicamente de una concesión otorgada por el Gobierno Federal. Así por ejemplo, antes de 1884 cuatro fueron los bancos que contaban con una⁶¹, los "pioneros" de Chihuahua fueron establecidos por virtud de concesiones del gobierno estatal. Durante este periodo se concedieron nuevas concesiones y en consecuencia fueron instalados catorce de emisión y uno hipotecario, además se ampliaron las facultades del Banco Nacional Monte de Piedad para que funcionara como banco de emisión. El criterio que orientó a los gobiernos federal y local en el otorgamiento de las concesiones, fue el de facilitar estímulos fiscales, así como especiales en la emisión de billetes y en el plazo de su concesión, lo anterior para propiciar su expansión.

No hubo, en consecuencia, una legislación bancaria que marcara las pautas para el establecimiento de las instituciones de crédito. El Código de Comercio de 1884 (publicado el 20 de abril) apenas si estableció algunos artículos en la materia, intentando dar un orden en la aparente anarquía con que se estaba gestando del sistema bancario. Entre las disposiciones que sobre materia bancaria se establecieron en este ordenamiento destacan:

- La exclusividad del gobierno federal para otorgar autorizaciones de establecimiento a instituciones bancarias o bien para establecer sucursales o agencias de bancos extranjeros en territorio nacional, y con facultad de emitir billetes;
- Se limitó la emisión fiduciaria al total del capital exhibido; una tercera partes de ella se debía garantizar con un depósito en efectivo o en títulos de Deuda Pública en la Tesorería Federal, o bien mediante fianza, otra tercera parte se garantizaría conservando su equivalente en efectivo en las cajas del establecimiento;⁶²

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*, p. 61.

⁶¹ Estos fueron el Banco Nacional Mexicano, el Mercantil Agrícola Hipotecario, el Internacional Hipotecario y el de Empleados (este en realidad nunca llegó a funcionar, su concesión fue comprada por el Banco de Londres y México).

⁶² Quijano, José Manuel (Coord.) *Op. cit.* p.62.

- Se estableció un impuesto del 5% sobre el total de la emisión fiduciaria de los bancos;
- El funcionamiento de los bancos establecidos se sujetó a los requisitos señalados por el código, mismos que deberían ser cubiertos en un plazo perentorio, de lo contrario se pondrían en liquidación.
- La prestación del servicio de banca se sujetó exclusivamente a sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.⁶³
- Se encargó a la Secretaría de Hacienda la vigilancia en el cumplimiento de las nuevas y rígidas disposiciones relativas al funcionamiento de los bancos.

Sin embargo, el proceso que comenzaba fue obstaculizado por la crisis mundial de 1884 que repercutió desfavorablemente sobre el nivel de la actividad económica del país. La crisis afectó al sistema bancario, haciendo que el pánico cundiera entre el público inversionista, el cual acudió a los bancos para exigir el reembolso de su dinero en metálico. Esto descapitalizó relativamente a los bancos, limitando su actividad en gran medida, sin embargo casi todos lograron superarla,⁶⁴ pero dejó varias experiencias: para el Gobierno porfirista, el tomar conciencia de la necesidad de contar con el apoyo de una gran institución financiera que le significara una fuente permanente y segura de recursos, y para los bancos establecidos, el darse cuenta que la competencia que establecieron no había sido conveniente.

Sin embargo, los primeros intentos de establecer una legislación en materia bancaria en México, estuvieron marcados por una serie de desigualdades y privilegios en favor de determinados bancos, que no eran más que el reflejo de los manejos y componendas a que estaba sujeto el poder ejecutivo con una parte del capital financiero de la época. Los compromisos establecidos en las concesiones otorgadas al Banco Nacional de México fueron incorporados en el Código de Comercio, esto es, se estableció legalmente un tratamiento desigual a los bancos, además de las duras condiciones que tendrían que cumplir los bancos ya establecidos.

El Banco Nacional de México, surgido de la fusión del Nacional Mexicano y el Mercantil el 6 de abril de 1884, tuvo a través de su concesión, una serie de privilegios impresionantes a diferencia de los demás bancos, aparte de funcionar como banquero del Gobierno Federal.⁶⁵

En consecuencia, los banqueros afectados interpusieron amparos contra las disposiciones del nuevo código mercantil, abriéndose con esto un debate, que va de 1884 a 1889, y cuyo centro de discusión aparente, fue en torno al monopolio o la libertad de emisión. En el fondo fue

⁶³ Cfr. Jesús Castañón R. *Op. cit.* p. 28.

⁶⁴ Esta crisis afectó severamente al Nacional Monte de Piedad, quien no pudo afrontar sus obligaciones, no obstante la ayuda que le prestaron otros bancos. Cfr. Quijano, José Manuel, (Coord.) *Op. cit.* p. 63.

⁶⁵ La concesión era por 30 años para funcionar como banco de emisión; estaba exento de pagar impuestos federales o locales o por crearse sobre su capital, acciones, billetes y dividendos (excepto el predial y el del timbre); sus billetes fueron los únicos que el gobierno federal aceptaba en pago de impuestos y derechos; era el encargado de manejar los fondos para el servicio de la deuda pública interior y exterior; etc. *Idem.* p. 64 y m.

más bien la lucha de una parte del capital financiero no privilegiado, por conseguir un tratamiento igual al que se le otorgaba al representado por el Banco Nacional de México.

La polémica se pretendió finalizar por parte del Gobierno cuando optó por emitir un nuevo Código de Comercio en 1889, (vigente aún), y en el que, cautelosamente, no legisó la materia bancaria, concretándose a establecer:

Art. 640. Las instituciones de crédito se registrarán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado en cada caso, por el Congreso de la Unión.⁶⁶

Con ello el gobierno porfirista dio un giro a la forma en que pretendía ejercer control sobre el sistema bancario. Se notaba con esto un replanteamiento más serio y cuidadoso respecto a la manera como debía regularse a las instituciones de crédito y sus actividades.

Ante todo era necesario contar con un estudio exhaustivo sobre la estructura del sistema bancario, que permitiera establecer la ley especial a que hacía referencia el artículo 640 del C.Co. Sin embargo, este problema marcó el carácter de la legislación bancaria. La encargada de llevar a cabo dicha tarea fue la Secretaría de Hacienda, la cual a su vez encomendó a una comisión redactora la elaboración de la propuesta en 1893; la comisión estaba integrada por eminentes personajes del grupo denominado "los científicos", así como con representantes de los bancos más poderosos del país.⁶⁷

Los trabajos de la comisión redactora dieron por resultado la expedición en 1897 de la Ley General de Instituciones de Crédito, comenzando con esto una nueva etapa en el desarrollo de la banca porfirista.

b) *Consolidación del sistema bancario y nacimiento de la banca especializada (1897-1907).* La Ley General de Instituciones de Crédito fue el primer intento serio de reorganizar el incipiente sistema bancario; con la ley se pretendió establecer una banca especializada acorde con las necesidades de financiamiento que en ese momento exigía el desarrollo económico del país.⁶⁸

La ley reguló tres tipos de bancos: los de emisión, los refaccionarios y los hipotecarios.⁶⁹ El propósito fue el de "articular un sistema de banca especializado y eficiente que apoyara la

⁶⁶ Así, en el interin, las instituciones que pretendieran establecerse, deberían contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda, así como con el contrato respectivo aprobado por el Congreso de la Unión. Las condiciones se flexibilizaron a tal grado de que se les permitió establecer sus propias condiciones de funcionamiento.

⁶⁷ Estuvieron, José Yves Limantour, Carlos Varona y Hugo Scherer por el Banco Nacional de México, D.H.C. Wetars por el Banco de Londres y México, con la asistencia de tres prominentes abogados: Joaquín Demetrio Casasús, Miguel Macedo y José María Gamboa.

⁶⁸ Quijano, José Manuel (Coord.) *Op. cit.* p.67

⁶⁹ El proyecto de ley había contemplado la creación de los bancos agrícolas y prendarios, así como las cajas de ahorro y los almacenes generales de depósito.

intensa actividad económica" del país.⁷⁰ Con ello se pretendía abarcar a todos los sectores demandantes de financiamientos para su desarrollo.

Entre otras, la ley tuvo las siguientes características:

i) Estableció al Gobierno Federal como el único facultado para otorgar concesiones bancarias, pretendiendo con esto controlar el crecimiento de estas instituciones, propiciando su asentamiento uniforme a lo largo del país⁷¹, evitando la concentración de éstos en la plazas de mayor actividad, así también se pretendió impulsar más la creación de bancos hipotecarios y refaccionarios.

ii) Estableció las facultades de cada tipo de banco: los de emisión podrían emitir billetes en una cantidad equivalente al triple de su existencia en caja, podrían realizar operaciones de depósito y descuento comercial y cualquier otra relacionada con un banco comercial, mientras no se realizaran en un plazo mayor de seis meses; los bancos refaccionarios cubrirían el crédito a mediano plazo hasta por dos años, en beneficio de las empresas agrícolas, industriales y mineras; y los hipotecarios otorgarían créditos hasta por diez años, la emisión de sus bonos no deberían pasar el importe de los préstamos con hipoteca.

iii) Se definió y reguló el funcionamiento del sistema bancario.

A pesar de esta nueva legislación, el Gobierno porfirista continuó con su política favorable hacia el Banco Nacional de México; se había de establecer un maridaje bastante benéfico para ambas partes, incluso sostenido con vehemencia por "los científicos"⁷², y que de alguna forma continuaría durante los gobiernos posteriores al porfirato.

De 1897 a 1907 tiene lugar la expansión de la actividad bancaria, sostenida gracias al ritmo de crecimiento de la economía nacional, a pesar de esto no logró los objetivos de diversificación que se habían propuesto con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito⁷³. Tampoco se logró el apoyo a los sectores productivos medios, ya que éstos no representaban una inversión segura para los bancos, como lo era el de los grandes latifundistas.

El crecimiento económico no fue sostenido, ya que para 1907 se resintió la primera crisis en el sector que era el principal cliente de los bancos en México: el agro exportador. Iniciando con esto la crisis bancaria del porfirato.

c) *Decadencia y crisis de la banca porfirista.* A resultas de la crisis mundial de 1907, los primeros bancos en México que la resintieron al quedarse sin liquidez fueron bancos

⁷⁰ Cfr. Quijano, José Manuel (Coord.) *Op. cit.* p.69.

⁷¹ Para estos efectos se estableció la exención de pagar impuestos federales y locales a los primeros bancos que se establecieran en cualquier estado donde no hubiese ninguna sucursal bancaria. *Idem.* p.69.

⁷² Ya señalaba el más prominente de ellos, José Yves Limantour, a la sazón Secretario de Hacienda, que el centro de gravitación y unidad reguladora del sistema bancario mexicano, debía ser el Banco Nacional de México, el cual, decía, "debemos hacerlo cada día más fuerte y poderoso, y perfeccionar por medio de ese poder y de esa fuerza nuestro sistema bancario". José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública*, citado por José Manuel Quijano (Coord.), *Op. cit.*, p. 70.

⁷³ De 24 instituciones establecidas únicamente cuatro operaban como bancos refaccionarios y dos como hipotecarios, los restantes eran bancos de emisión.

regionales⁷⁴. Aún cuando la Secretaría de Hacienda hubo de intervenir en la solución, individualmente, de los problemas financieros que enfrentaron dichas instituciones, tal situación sacó a flote una terrible realidad (al menos para la oligarquía gobernante), que el sistema bancario mexicano no era tan sólido como aparentaba y que concentraba sus riesgos en un solo sector (el agro exportador), que puso en peligro su propia existencia, ya que al venir la debacle de tal sector y la consecuente suspensión de pagos, los bancos vieron bajado notablemente su nivel de liquidez en el mejor de los casos, ya que en otros más patéticos se congelaron totalmente sus recursos.

Preocupada ante semejante situación, la Secretaría de Hacienda realizó un diagnóstico de las instituciones de crédito y cuyo resultado fue que, a excepción del Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México (hoy Serfín), los demás bancos emisores funcionaban inestablemente, con capital escaso o ficticio (en algunos casos), con inversiones y préstamos insuficientemente garantizados, y además avocados a realizar operaciones fuera de su objeto social propio.

En pocas palabras, el sistema bancario mexicano era un total desbarajuste, producido en gran medida por la excesiva libertad concedida a los banqueros, por la ingenua confianza de las autoridades en su trato hacia ellos, y por el afán de éstos de obtener, con el menor de los esfuerzos un rápido ingreso.

En consecuencia, y tratando de poner remedio a tal situación, se recurrió a la misma solución que se aplicó al problema sobre la libre emisión, esta vez reformando la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, promulgándose el decreto correspondiente el 19 de julio de 1908.

Con las reformas, la Secretaría de Hacienda se propuso resolver el problema del exceso de bancos de emisión, dedicados a realizar actividades fuera de su objeto social (muchos de ellos ejercían créditos refaccionarios e hipotecarios, incluso algunos operaban como sociedades financieras); por ello se limitaron las funciones de éstos en lo siguiente:

- a) Se les prohibió realizar operaciones no vinculadas con el depósito y el descuento comercial;
- b) No podían conceder préstamos durante el primer año de su funcionamiento, a sus accionistas y administradores;
- c) Se suspendieron las concesiones para la fundación de bancos de emisión;
- d) Se abrió la posibilidad de que los bancos de emisión se convirtieran en bancos refaccionarios cuando lo desearan;

⁷⁴ Los primeros fueron dos bancos yucatecos: el Mercantil y el Yucateco. Cf.: Quijano, José Manuel (Coord.), *Op. cit.*, p. 71.

e) Se constituyó una Caja de Préstamos para obras de irrigación y Fomento de la Agricultura.

Esta última medida fue una especie de reivindicación por parte del gobierno porfirista, en relación con aquellos sectores que no tuvieron acceso a los créditos ofrecidos por la banca comercial, lo cual fue, en gran medida, responsabilidad del mismo. Trató con esto de poner remedio a tal situación.

No obstante, la medida fue un intento de propiciar el fomento económico a través de un instrumento financiero, proveniente del sector público hacia los sectores menos favorecidos por el crédito (aunque no contemplaba a todos, como por ejemplo las comunidades o pequeños propietarios empobrecidos en grado sumo, ni qué decir de la inmensa mayoría de campesinos asalariados y sin tierra). Aún cuando el Gobierno era el principal promotor de la idea, no dejó fuera de este proyecto a los bancos privados, manteniendo firme en su política del *laissez faire*, *laissez passer*, con la mínima intervención del Estado en la economía. Sobre sus características se asienta:

"La Caja de Préstamos comenzó a funcionar con un capital inicial de 10 millones de pesos y se le concedió la facultad de emitir obligaciones hasta por 50 millones de pesos. Una tercera parte del capital representada por las acciones de la serie "A" fueron pagadas por el Gobierno porfirista, las acciones de la serie "B" quedaron en manos de los bancos más importantes del país (el Nacional de México, el de Londres y México, el Central y el de Comercio e Industria); finalmente la serie "C" se puso a disposición de otros bancos o del público en general."⁷⁵

Por lo que hace a sus objetivos, se pueden contar entre los principales los siguientes:

- a) Descargar la cartera de los bancos de emisión de todos los préstamos hipotecarios cuya garantía pesaba sobre propiedades agrícolas;
- b) Facilitar la explotación de propiedades donde se realizaran obras de irrigación;
- c) Servir a las empresas que solicitaran créditos a largo plazo por conducto de los bancos hipotecarios y refaccionarios; y,
- d) Proveer a los bancos refaccionarios mediante la compra de los bonos que emitieran.

A pesar de los esfuerzos y no obstante las medidas tomadas por el gobierno, con las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en 1908, los resultados no fueron los que se esperaban en el funcionamiento de la banca mexicana, ya que los síntomas auguraban una grave crisis financiera. Lo anterior se debía a que:

"... la mayor parte de los bancos de emisión no habían conseguido recursos para sanear sus carteras ya sea porque sus deudores no estuvieron en condiciones de pagar sus créditos hipotecarios, ya porque el raquítico mercado de capitales disponibles a corto plazo no les ofreció

⁷⁵ *Idem*, p. 74

ninguna ayuda; o bien porque la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura realmente no había cumplido su objetivo o la había hecho ineficientemente (sic).⁷⁶

De cualquier forma esta caja fue un intento, de parte de un gobierno caracterizado por su política liberal, de establecer un instrumento financiero que fomentara la productividad de un sector. El hecho de que resultara inviable se debió a muchos factores, en este sentido se asienta:

"La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, a la cual se intentó establecer como el principal instrumento de canalización de crédito de mediano y largo plazo a la agricultura, de hecho funcionó bajo estrictos criterios de privilegios en el otorgamiento de créditos. La mayor parte de los préstamos habían sido concedidos a empresarios y hacendados, ligados al Nacional, al de Londres y México y al Central."⁷⁷

Las reformas en general y las buenas intenciones (de gobierno y banqueros) en lo particular no fueron seguidas; el impulso al crédito a mediano y largo y plazo no se realizó, comprensible en gran medida debido a los poco atractivos que les resultaba a los banqueros no obtener ganancias inmediatas como lo hacían con los bancos de emisión.⁷⁸

En esta perspectiva, las reformas a la ley fueron poco efectivas debido a que por parte de los banqueros no había la más absoluta disposición para coadyuvar al saneamiento de la banca (cuya crisis era en otra gran parte, de su responsabilidad), muy por el contrario, con su actitud, generaron una aguda contradicción, además de que, por fines puramente especulativos, encarecieron el crédito.

"La enérgica protesta de los hacendados latifundistas, principalmente del sector afectado por la contracción crediticia y la crisis nacional, no se hizo esperar, los últimos años del Porfiriato presenciaron una importante polémica sobre las ventajas y desventajas de la Reforma Bancaria de 1908.

"Por un lado, se concentraban los hacendados latifundistas y los bancos regionales de capital nacional, los cuales argumentaban que las reformas bancarias limitaban sus operaciones al exigirles funcionar bajo condiciones muy severas, lo cual iba en perjuicio del desarrollo de la agricultura mexicana. Asimismo, se señalaba que mientras su situación resultaba realmente crítica, a lo largo de casi tres décadas los bancos de capital extranjero, preferentemente del Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México, habían gozado de grandes concesiones y privilegios."⁷⁹

Las autoridades señalaban la necesidad de lograr un sistema de banca especializada "sana y fuerte, capaz de reciclar capital a la economía en conjunto"⁸⁰. En los hechos el sistema bancario porfirista había canalizado la mayor parte de sus recursos en forma de créditos

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Únicamente el Banco de la Laguna y el de Campeche, se convirtieron de bancos de emisión a bancos reaccionarios y esto sólo porque con dicha medida podían seguir financiando a sus accionistas (función que tenían prohibida los bancos de emisión como ya se apuntó) y no precisamente porque les interesara canalizar financiamiento hacia el sector agropesquero.

⁷⁹ Quijano, José Manuel (Coord.), *Op. cit.*, p. 73.

⁸⁰ *Idem.*

irrecuperables a la agricultura latifundista en detrimento de las necesidades financieras del comercio y la industria.

"... el conflicto social que generaron las reformas bancarias de 1908 realmente reflejó la disputa por una determinada estructura bancaria, al servicio de un patrón de acumulación específico. La expansión del capitalismo mexicano exigía un sistema bancario eficiente y dinámico, el cual trataron de articular las autoridades gubernamentales en condiciones poco propicias. Es decir, bajo un contexto de crisis internacional y con una economía nacional que enfrentaba una notable contracción de su sector más dinámico -el agro minero exportador-, combinada con presiones inflacionarias, una latente crisis financiera y crecientes conflictos sociales, cualquier intento de reestructuración del sistema bancario enfrentaba serios obstáculos para ponerse en marcha."⁸¹

"Para finales del régimen porfirista y previamente al estallido de la Revolución Mexicana, la crisis fue generalizada en el conjunto del sistema bancario, exceptuando los bancos más grandes, algunos de los cuales sobrevivieron al proceso revolucionario e incluso participarían en la formación del sistema bancario moderno del país con la fundación del Banco de México."⁸²

Fuera de la experiencia de la Caja de Préstamos señalada, el gobierno porfirista no contempló dentro de sus objetivos la necesidad de establecer en el sistema bancario mexicano, una banca estatal que propiciara el apoyo a los sectores productivos para su desarrollo, de hecho ni siquiera se había planteado deliberadamente establecer un sistema bancario organizado, más bien se vio orillada a ello por su tendencioso, desigual e injusto manejo de las concesiones bancarias.

En su sistema bancario, el porfiriató no consideró siquiera la posibilidad de intervenir directamente en el financiamiento de sectores productivos débiles, por medio de una institución bancaria propiamente estatal. Acorde con el pensamiento liberal y acorde también con su política de concesiones al gran capital financiero, dejó a la banca privada dicha tarea. Únicamente se concretó a establecer una legislación que, según el criterio del régimen, regularía a la banca de tal manera que sus funciones abarcarían a todos los sectores económicos del país.

En su concepto y bajo el marco de la nueva legislación, la banca privada atendería la demanda crediticia de todos aquellos sectores que requiriesen capital para su expansión o modernización de sus empresas.

La política económica porfirista en relación con el financiamiento para el desarrollo, se limitó a establecer las bases legales de un sistema financiero que conduciría, a las instituciones de crédito a dar una cobertura integral a las necesidades básicas del desarrollo y crecimiento económico del país.

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*, p. 76.

No obstante lo anterior, sí hubo la sensibilidad ante el problema de que el capital financiero no se interesase por invertir en la creación de bancos agrícolas, y sobre todo en un país cuya economía estaba basada principalmente en la producción de dicho sector.

En este sentido, Manuel de la Peña en su estudio sobre los bancos agrícolas, apuntaba que el establecimiento de este tipo de instituciones, se justificaba como una prioridad nacional para el mejoramiento y aumento de la producción y exportación y, consecuentemente, en la prosperidad de la población dependiente de dicha actividad.⁸³

Casi con pesar el autor aceptaba, ante lo que él consideraba una falta de cultura empresarial por parte de los banqueros, y como medida de extremo sacrificio, que fuese el gobierno el que contribuyese con fondos para la creación de un banco agrícola.⁸⁴

F) La posrevolución: el establecimiento de los modernos bancos de fomento.

Durante y después de terminada la revolución, el incipiente sistema financiero establecido durante el porfirismo se vio duramente afectado; la situación de los bancos era de expectativa ante el desorden político que caracterizó este período.

No obstante lo caótico de la economía, hubo intentos serios por ordenar la situación relativa a las instituciones de crédito, así por ejemplo, durante la presidencia de Venustiano Carranza se creó la Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito (22 de octubre de 1915), la cual declaró la caducidad de las concesiones de la mayor parte a las que estaban sujetas los bancos existentes hasta esa fecha.⁸⁵

Al promulgarse la Constitución de 1917, en el artículo 28, se asentó como facultad exclusiva del Estado el establecimiento del banco único de emisión; en esa misma carta se consignaron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de servicios de banca y crédito.

Durante el período histórico denominado como maximato, México entró en una etapa de modernización económica, necesaria para alcanzar un desarrollo en todos los campos de la actividad económica.

En esta perspectiva y tomando como base el mandato constitucional consignado en el artículo 28, uno de los primeros pasos, tendiente no sólo a la normalización de la actividad bancaria, sino al establecimiento de las bases para la organización de un sistema financiero que permitiera fomentar actividades industriales, agrícolas, así como el promover el ahorro interno y crear una verdadera cultura bancaria; fue la publicación de una serie de leyes que dieran el marco necesario para la reordenación monetaria y financiera.

⁸³ Cfr. De la Peña, Manuel. *Los bancos agrícolas*. México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Sucesores, S. A., 1893, p. 2 y m.

⁸⁴ *Idem.* p. 8.

⁸⁵ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Legislación bancaria*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, p. 5 y 6.

En 1925 se estableció el banco de emisión único (precepto introducido en la constitución de 1917), como eje fundamental del sistema financiero mexicano, a partir del cual partiría toda la regulación bancaria: se creó el Banco de México, S.A.

A partir de 1925 el Gobierno Federal organizó y estableció una serie de bancos cuyos fines debían ajustarse a las políticas prioritarias del desarrollo económico nacional, las llamadas *Instituciones Nacionales de Crédito*, las cuales representaron las primeras instituciones de fomento en la vida moderna de nuestro país, y entre los que podemos contar:

a) *Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.* Creado por la Ley de Crédito Agrícola de 1926, con fondos públicos para otorgar créditos a los agricultores propietarios de sus tierras. Fue ideado para reducir el precio del crédito comercial como carga sobre la producción, ofreciendo tasas de interés reducidas.⁸⁶ El banco se estableció también como un centro coordinador del movimiento de organización de los agricultores. Entre sus facultades tenía la de recibir depósitos a plazo, emitir bonos agrícola de caja o hipotecarios. Sin embargo, también fue usado para complacer a políticos allegados al régimen callista.

b) *Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.* Al igual que el anterior, fue creado por una nueva ley el 20 de diciembre de 1935, que vino a reformar el sistema financiero para el campo; otorgaba créditos a aquellos agricultores que se encontraban imposibilitados a otorgar en garantía sus tierras, en razón del régimen de tenencia de la tierra por virtud del cual las poseían: el ejido.

c) *Nacional Financiera, S.A.* El 31 de agosto de 1933 se publicó el decreto que autorizaba su creación, fundándose al año siguiente.

d) *Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S.A.* Su creación data del 20 de febrero de 1933, con base al artículo 5º transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito (D.O. de 4 de enero de 1947).

e) *Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A.* (antes Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial) creado por la ley de 22 de julio de 1937.

f) *Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.* (julio de 1937).

g) *Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V.* Su Ley Orgánica se publicó el 9 de enero de 1942.

h) *Banco Nacional de Transportes, S.A. de C.V.* (14 de julio de 1943).

i) *Banco Nacional Cinematográfico, S.A. DE C.V.* (23 de diciembre de 1941).

j) *Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.* (26 de diciembre de 1946).

⁸⁶ Gómez Morín, Manuel, *El crédito agrícola en México*. Edición facsimilar. México, Banco Mexicano SOMEX-Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 1991, Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros. Edición príncipe: Madrid, Espasa Calpe, 1928. pp. 16-17.

No obstante haberse publicado, entre 1921 y 1925, toda esa serie de leyes tendientes a propiciar el reordenamiento financiero, incluyendo una ley de instituciones de crédito de 31 de agosto de 1926, es hasta la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, en donde se introduce por vez primera la diferencia conceptual entre las *Instituciones Nacionales de Crédito* y las *Instituciones de Crédito* propiamente dichas. Las primeras fueron las que el Estado establecía y controlaba en razón del interés general y con un fin determinado, en tanto que las segundas realizarían las actividades bancarias comerciales normales. La exposición de motivos señala:

"se ha tomado en cuenta el cuidar al máximo el principio de la libertad para dedicarse a las operaciones de banco, sin olvidar, por obvias razones que esta libertad, debe limitarse, en algunos casos, cuando se trata de determinado tipo de operaciones que requieren una organización especial y suponen una responsabilidad, digamos de amplio sentido social, esto independientemente de que haya un conjunto de actividades de crédito que requieren una especial intervención del Estado y el régimen legal, también especial, como el Banco de México y el de Crédito Agrícola".⁸⁷

Es a partir de la publicación de esta ley, en que comienzan a fundarse las Instituciones Nacionales de Crédito más importante que a la fecha existen, y también a partir de este periodo se inicia una serie de reformas que culminarán en 1982 con la nacionalización de la banca y la reforma constitucional que establecería el servicio público de banca y crédito, como un servicio no sujeto a concesión y, en consecuencia, exclusivamente de competencia del Estado al ser prestado.

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (publicada el 31 de mayo de 1941), que derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito (del 28 de junio de 1932) se establecía que las instituciones nacionales de crédito estarían exceptuadas de serias aplicable la ley cuando así lo establecieran las leyes.

Esta ley reputaba como instituciones nacionales de crédito a aquellas constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reservara el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adoptaran (art. 1º, segundo párrafo). La ley se mantuvo vigente durante un poco más de cuarenta años.

En 1982 el sistema financiero mexicano tuvo cambios de grandes proporciones al expedirse el decreto que establecía la nacionalización de la banca privada. Las instituciones nacionales de crédito no fueron objeto de expropiación (art. 5º), mas sin embargo los bancos nacionalizados pasaron a tener el carácter de instituciones nacionales de crédito, así lo dispuso el Decreto posterior publicado el 6 de septiembre de 1982.

⁸⁷ Citada por Castañón, Jesús. Op. cit. p. 65, sub. nos.

Como consecuencia de la nacionalización, y en el marco de la reforma constitucional al artículo 28, se comenzaron a publicar una serie de ordenamientos jurídicos que regularon en su nuevo aspecto al sistema financiero en México. Se emitieron y reformaron numerosas leyes, entre las que destacan las siguientes:

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1982).

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1984).

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley de Sociedades de Inversión.

Ley del Mercado de Valores.

Ley General de Instituciones de Seguros.

Ley Federal de Fianzas.

Es en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1982), sustentada en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, en donde se establecía la forma en que el Estado prestaría el servicio público de banca y crédito, introduciendo al efecto una nueva figura jurídica: las sociedades nacionales de crédito, que se constituirían conforme a esa ley, diferenciándolas de las instituciones nacionales de crédito, constituidas por el Estado conforme a las leyes.

La ley referida anteriormente fue abrogada por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 28 de diciembre de 1984 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985), en ella se señala que el servicio de banca y crédito sería prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, estableciendo al efecto dos modalidades: las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo.

Esta ley es en la que se establece, por primera vez en nuestro país, el concepto legal de las instituciones de banca de desarrollo, no obstante de que en los hechos este tipo de empresas hayan surgido con bastante anterioridad.

Tras un breve lapso de estatización, el Estado vuelve a cambiar su criterio con respecto a su política financiera, y en consecuencia su conceptualización del sistema financiero del país, para lo cual se reforma nuevamente el párrafo quinto del artículo 28 de la constitución, pero esta vez para suprimir definitivamente la naturaleza pública al servicio de banca y crédito. Pocos meses después se aprueba y publica la Ley de Instituciones de Crédito (1990) que es el ordenamiento vigente a la fecha y en el cual preservó las modalidades de las instituciones de crédito en banca múltiple y banca de desarrollo, con la diferencia de que aquéllas dejaron de ser sociedades nacionales de crédito, pasando a ser en su naturaleza jurídica, sociedades anónimas.

CAPITULO 2

NATURALEZA JURÍDICA DE LA BANCA DE DESARROLLO

En todo proceso de desarrollo económico de un país la intermediación financiera representa una de las actividades primordiales, ya que ésta induce la inversión y distribución de capitales, por lo que de su modernización y crecimiento, dependerá el éxito de tal proceso económico ya que "no existe modelo de crecimiento en el que la inversión y acumulación consecuente de capital no represente un papel determinante."⁸⁸

La forma más usual en que se desarrollan dichas actividades es a través de los servicios bancarios, pues las instituciones de crédito representan el fiel de la balanza de toda macroeconomía nacional, al mediar entre los ahorradores e inversionistas, movilizándolo de las unidades superhabilitadas a las deficitarias, ofreciendo al mismo tiempo, a los primeros, alternativas de rendimiento atractivas.⁸⁹

La intermediación es una de las funciones por excelencia que realizan los bancos (aunque no la única); ella estimula el ahorro, base para la acumulación originaria de capital en cualquier economía; pero no sólo eso, esos recursos que capta los canaliza de manera eficiente, bajo esquemas viables y rentables, apoyando al mismo tiempo a los sectores que necesitan capitalización urgente para el desarrollo de sus expectativas.

En esta medida, la intermediación financiera bancaria propicia una relación productiva bajo tres aspectos en relación con el capital:

- 1) Su acumulación (formación del ahorro);

⁸⁸ Cf. José Juan de Ollcoqui, "La banca de desarrollo y la banca múltiple" en Gil Valdivia, Gerardo (Coord.), *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 11.

⁸⁹ *Idem.*, p. 12.

2) Su movilización (interacción entre unidades superhabilitadas y deficitarias), y

3) Su uso eficiente.⁹⁰

Ahora bien, dada la importancia del papel que la banca desempeña dentro del proceso económico de un país, es claro que para cualquier Estado le resulte conveniente manejar de manera directa este servicio para propiciar una intervención más directa en el aceleramiento de la economía. Para ello se establecieron las bancas de fomento que, como hemos visto en la parte histórica, tuvieron y tienen la tarea de ser instrumentos que coadyuven en el proyecto económico de las naciones.

Por excelencia, la banca de fomento, como también se la denomina, tiene una serie de características de índole jurídico que es importante delimitar, en cuanto a su naturaleza y su teleología, de esto tratará el presente capítulo.

2.1. Definición.

El tratar de establecer una definición jurídica de la banca de desarrollo nos hace enfrentarnos a que, cualquier intento en derecho de definir este tipo de instituciones, está en gran medida supeditado al carácter preponderantemente económico que ellas juegan en el devenir económico normal de los países.

En la doctrina jurídica no hay una definición precisa que establezca lo que es la banca de desarrollo. Existe la definición legal, establecida en el artículo 30 de la LIC, la cual en nuestro concepto es bastante aceptable, pues asigna el lugar preciso a los bancos de fomento, dentro de nuestro marco jurídico, tanto en el ámbito administrativo como en el bancario. Dicho artículo asienta:

ART. 30.- Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.⁹¹

Como podemos observar, al definirlos, el legislador les otorgó una doble naturaleza jurídica, pues por una parte los señala como entidades de la administración pública federal, esto es, los sitúa dentro del ámbito administrativo como personas de derecho público, pero por otro lado el carácter de sociedades nacionales de crédito, es decir, su personalidad la ostentan bajo esta institución de carácter corporativo.

⁹⁰ *Idem.*, p. 13-15.

⁹¹ *Ibid.* *loc.*

De esta definición podemos derivar que a este tipo de instituciones, al participar de una doble naturaleza jurídica, les son aplicables dos ámbitos de normatividad: la legislación bancaria y mercantil, en razón del tipo de operaciones que pueden realizar y que tiene su aplicación en el ámbito del derecho privado; y la legislación administrativa, en razón de ser sujetos de derecho público como entes paraestatales.

En el capítulo tres de este trabajo se analizará con más detenimiento la normatividad aplicable a estas instituciones, por el momento y para los fines del presente capítulo bástenos con dejar perfectamente clara la dualidad anteriormente apuntada.

Otra característica que podemos derivar de la definición legal es que, las instituciones de banca de desarrollo en nuestro país serán siempre personas de derecho público, a *contrario sensu* no pueden ser de carácter privado.

El concepto jurídico de banca de desarrollo en México no existía en la ley como tal, se vino a introducir hasta después de la nacionalización bancaria en 1982. Antes de esa fecha a los bancos en cuyo capital participaba el Estado de manera mayoritaria, con el fin de apoyar a determinados sectores de la economía nacional, se les venía conociendo como instituciones nacionales de crédito. Con ese carácter se las diferenciaba de la banca comercial privada, más comúnmente conocidas como instituciones de banca múltiple.

Como personas morales ambas se constituían de igual manera, esto es, tenían el carácter de sociedades anónimas, regidas por la ley en la materia. En este sentido, el Estado participaba en el capital representativo de las instituciones nacionales de crédito de manera mayoritaria o minoritaria.

Con la estatización de la banca comercial en septiembre de 1982, al darse una reforma integral al régimen legal de los bancos en nuestro país, se estableció en la legislación subsecuente, un régimen específico de constitución de las instituciones de crédito diferente al que se venía manejando. El objetivo era darle una base sólida de normatividad bajo la cual actuaran estas instituciones acorde con la nueva naturaleza del servicio que prestaban a raíz de las reformas al artículo 28 constitucional, toda vez que éste era de carácter público, no sujeto a concesión por parte del Estado y, por lo tanto, con la obligación de ser prestado por éste a través de los organismos o personas de derecho público perfectamente diferenciadas de aquellas sociedades anónimas que hasta hacía poco tiempo se venían desempeñando como bancos, tanto privados como públicos.

Una vez estatizados se hubiera considerado una incongruencia seguir manteniéndoles ese carácter de sociedades mercantiles (pues denotaba un contenido esencialmente privado), por lo que se hizo necesario crear una figura jurídica que fuese capaz de conjugar, por un lado, el carácter corporativo (de empresa) pero que además denotase su naturaleza pública en razón de su objeto y de su personalidad misma.

Tal era el contenido que debería tener la figura jurídica que sustituyese a la de las sociedades anónimas prestadoras de los servicios bancarios, en consecuencia, fue introducido en nuestro derecho un nuevo tipo de persona moral de orden público (LRS-83) al que se le otorgó el nombre de *sociedades nacionales de crédito*, las cuales nacían con un carácter corporativo de naturaleza mercantil, pero sin asimilarse a las sociedades mercantiles típicas, reguladas por la LGSM, y en especial de las anónimas mismas, que tenían los bancos previa a su nacionalización, incluyendo aquellos que eran propiedad del Estado o en los que éste tenía una participación mayoritaria o minoritaria.

Más adelante, cuando analicemos la naturaleza jurídica mercantil de las instituciones de banca de desarrollo, se verá con detenimiento esta institución de reciente creación en el derecho mexicano.

La LRS-83 estableció dos clases de bancos que prestarían el servicio público de banca y crédito: las constituidas como sociedades nacionales de crédito (que eran los bancos privatizados) y las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito (continuaba dándoles el mismo nombre). En realidad los bancos privatizados nunca se constituyeron como sociedades nacionales de crédito, se transformaron.

Continuando con el concepto de banca de desarrollo, tenemos que no es sino hasta la LRS-85 en donde se establece por primera vez este concepto al hacer la clasificación de los dos tipos de banca que existirían en nuestro país, dicha clasificación se hacía en razón de los objetivos que perseguía cada una de ellas. Así tenemos que el primer tipo de ellas, las instituciones de banca múltiple, prestarían el servicio de banca convencional que realizaban normalmente los bancos privados hasta antes de la nacionalización, en cambio el segundo tipo, las instituciones de banca de desarrollo, tendrían como objetivo el fomento y apoyo financiero de aquellos sectores de la economía nacional que les señalasen sus leyes orgánicas.

Ambos tipos de instituciones de crédito tenían el carácter de sociedades nacionales de crédito y, en consecuencia, estaban constituidas como tales. En realidad ningún banco de los estatizados, ni tampoco los que eran propiedad del gobierno, llegaron a ser constituidos como sociedades nacionales de crédito, en razón de que ya existían, habían nacido a la vida jurídica como sociedades anónimas. En consecuencia y aplicándose una excelente lógica jurídica se dispuso la transformación de las sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito.

De esta manera, las antes instituciones nacionales de crédito pasaron a ser instituciones de banca de desarrollo. Con dicha categoría se mantuvieron durante la vigencia de la LRS-85.

En 1990 al revertirse el proceso de estatización bancaria, iniciando con la modificación del artículo 28 constitucional en el sentido de suprimirle el carácter público al servicio de banca y crédito, se comenzó un proceso que tendió a la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, propiedad del Estado, con el objetivo de trasladarla a manos de los particulares

nuevamente. De igual forma se procedió a una reforma integral del sistema financiero mexicano.

Al ser publicada la vigente Ley de Instituciones de Crédito, en julio de 1990, ésta continuó manejando los dos tipos de instituciones de crédito que establecieron las anteriores leyes reglamentarias de 83 y 85, sin embargo en ésta se les devolvió su naturaleza de sociedades anónimas a las instituciones de banca múltiple, que fueron los bancos desincorporados. No así con las instituciones de banca de desarrollo, que siguieron conservando su carácter de sociedades nacionales de crédito, conservándose el Estado la participación mayoritaria en su capital social.

Actualmente las instituciones de banca múltiple son privadas, tienen el carácter de sociedades mercantiles y están constituidas bajo la modalidad de sociedades anónimas. En tanto que las instituciones de banca de desarrollo son organismos públicos, tienen el carácter de entidades de la administración pública federal y están constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.⁹²

Las instituciones de banca de desarrollo, como hemos visto, se encuentran perfectamente definidas por la ley, sin embargo no podemos decir lo mismo a nivel doctrinal, ya que se presentan una serie de obstáculos de tipo conceptual jurídico para dar una definición clara y precisa.

Consideramos que lo anterior se debe en gran medida a lo que habíamos mencionado al inicio de este capítulo, es decir, al fuerte contenido económico que tienen este tipo de instituciones y por el papel que desempeñan en la economía nacional. El hecho de que como sujetos de derecho público se desempeñen como instrumentos para consolidar la política económica del Estado, les hace sujetarse a la legislación administrativa que regula a todas las empresas pertenecientes al mismo, pero también apearse a una serie de lineamientos de carácter financiero que le dictan las autoridades sectoriales correspondientes.

Ahora bien, hasta ahora ha resultado un tanto difícil el establecer una normatividad clara y congruente de las instituciones de banca de desarrollo, en su nivel de entidades paraestatales, en razón de la estrecha relación entre las materias jurídica, económica, financiera y administrativa, que conviven en ellas y las orienta, y que en muchas ocasiones no es posible delimitar diferencias precisas por lo sutil de éstas.

En razón de lo anteriormente expuesto, es necesario dejar perfectamente clara la naturaleza jurídico-administrativa de este tipo de instituciones. De ello tratará nuestro siguiente punto.

⁹² Artículos 2º, 8º a 29 y 30 y 45 de la LIC.

2.2. Naturaleza jurídica administrativa.

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, según lo asienta la LIC en su artículo 30, que ya hemos transcrito. Aun cuando no existiera este precepto, dicha naturaleza se puede establecer de la propia legislación administrativa vigente, ya que en ella se les da tal carácter. Por lo anterior es conveniente y necesario analizar el lugar que ocupan la entidades paraestatales dentro de la administración pública federal.

A) Paraestatalidad de la banca de fomento.

La administración pública federal, es decir, aquella función que le corresponde desempeñar al Poder Ejecutivo de la Unión, se divide según la forma de su ejercicio en dos categorías: la centralizada y la paraestatal. Así lo preceptúa nuestra Constitución Política en su artículo 90.⁹³ Con este ordenamiento nuestra carta magna marca una forma de organización del Poder Ejecutivo Federal para su adecuada gestión. Al establecer la paraestatalidad, se desagregaron de las funciones propiamente de gobierno (desarrolladas dentro del ámbito de la organización centralizada) aquellas actividades que no lo son propiamente pero que al Estado aume para el mejor desempeño de aquéllas.⁹⁴

De igual forma el artículo 28 constitucional, al consagrar la rectoría económica del Estado señala en su párrafo quinto que: *El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las 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.*

Como se ve, en ninguno de los preceptos constitucionales se hace mención expresa sobre la estructura jurídica que deberán tomar esas entidades paraestatales, por lo que se dejó esta tarea definitoria a la legislación secundaria.

En cumplimiento del mandato constitucional, el artículo 1º de la LOAPF, deja perfectamente claro cómo se integran ambas categorías de la organización administrativa estatal:

ART. 1º.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

⁹³ Al efecto en dicho artículo se señala:

"ART. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

⁹⁴ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, 1986, p. 15 y s.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.⁹⁵

Esta división se hizo necesaria cuando el Estado comenzó a incorporar, en virtud de sus requerimientos inmediatos, personas morales o figuras de orden privado sujetas al derecho común (sociedades mercantiles, fideicomisos, etc.) o bien aquellos diseñados por ella, pero tomando como marco de creación dichas figuras. Bajo esta perspectiva la paraestatalidad se genera con la convergencia de normas de orden constitucional, administrativo, mercantil y civil.⁹⁶ En virtud de lo anterior se puede definir someramente a la organización paraestatal como el ámbito a través del cual el Estado ejecuta e instrumenta parte de sus planes y políticas de gobierno.

La ley denomina genéricamente, sin definirlos, como entidades de la administración pública paraestatal a aquellos organismos que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión que integran este ámbito de la organización administrativa, estableciendo tres tipos de entidades en el artículo 3° de la citada LOAPF⁹⁷:

1. Organismos descentralizados;
2. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
3. Fideicomisos.

Esta división no nos parece afortunada, sobre todo por lo que hace a la segunda fracción, pues si consideramos a la empresa pública como *la unidad de aquellos factores encaminados a la producción de bienes y/o servicios de los cuales el Estado se vale como instrumentos para su mejor gestión administrativa*, resulta evidente que las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, reúnen todos esos requisitos *per se* y que en consecuencia caen dentro del concepto general de empresas de participación estatal.

Aquí cabe aclarar que el término empresa es de contenido eminentemente económico y no jurídico (como si lo tienen los organismos descentralizados, las secretaría de Estado, los departamentos administrativos), confundiéndose la mayor parte de las veces con la figura de la

⁹⁵ Cabe señalar que esta ley fue publicada el día 29 de diciembre de 1976, previa a la nacionalización bancaria y a la introducción de los conceptos de *institución de banca de desarrollo* y *sociedad nacional de crédito*. No obstante que ha sufrido por últimas veces reformas, en sendos decretos de 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, en éstos no se ha contemplado la adecuación a los nuevos conceptos siguiendo por consiguiente utilizando el anacrónico de *institución nacional de crédito*, el cual fue superado por la legislación bancaria subsiguiente a la estatización de la banca y posteriormente a su reprivatización (sub. am.).

⁹⁶ Cf. Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio, *Op. cit.*, p. 16.

⁹⁷ En el preámbulo de dicho precepto se establece:

"ART. 3°.-El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:" (sub. nos.)

sociedad mercantil. La empresa como concepto económico, es el conjunto de factores de la producción que se dan para obtener bienes y/o servicios con ánimo de lucro, independientemente de que quienes las emprendan sean jurídicamente personas físicas o morales. En consecuencia, con tal definición la empresa puede adoptar diversas formas de estructura jurídica de acuerdo a sus características que más se adecuen a sus objetivos y necesidades; la empresa privada de carácter corporativo reviste, en la mayoría de los casos, la figura de alguna institución de derecho privado mercantil (es decir alguno de los tipos de sociedad mercantil que regula la LGSM).

En el caso de las empresas públicas el objetivo principal no es el lucro, sino la procuración de bienes o servicios necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas, con base en las prioridades básicas de los planes de gobierno, sin que necesariamente se obtengan utilidades, cuando los objetivos lo ameriten, pero en general procurando su rentabilidad y autosuficiencia de tal manera que permita mantener sanas las finanzas públicas. Lo contrario, haría de la empresa pública una carga a la cual se le tendrían que asignar recursos federales desviándolos de sectores prioritarios.⁹⁸

La empresa pública puede constituirse bajo alguna figura del derecho público (organismo central, desconcentrado, descentralizado, fideicomiso, etc.), o bien puede constituirse bajo alguna modalidad de las instituciones de derecho privado (generalmente sociedades anónimas) en las cuales el Estado participa total, mayoritaria o minoritariamente.⁹⁹

El artículo 1º de la LOAPF ubica dentro del sector parastatal a las instituciones nacionales de crédito (las actuales instituciones de banca de desarrollo). Más adelante, en su artículo 3º, fracción segunda, las diferencia, junto con las organizaciones auxiliares nacionales del crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, de las empresas de participación estatal, lo cual en nuestro concepto es incorrecto pues consideramos que las sociedades nacionales de crédito reúnen todos los elementos necesarios para encuadrar dentro del concepto de empresa de participación estatal, por lo que se podrían conceptualizar genéricamente como aquellas empresas de carácter público, constituidas y estructuradas bajo la figura jurídica de una sociedad nacional de crédito. Y en efecto, en otro artículo la propia ley les reconoce tal categoría al establecer en su artículo 46 lo siguiente:

Art. 46.-Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

⁹⁸ En este sentido, la política actual del Estado se rige por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual tiene, entre otros, como objetivo el saneamiento de las finanzas públicas, basándose en principios de austeridad y racionalidad del gasto público orientado a atender los sectores prioritarios allí señalados, así como a modernizar y eficientar a las empresas públicas.

⁹⁹ Cf. Acosta Romero, Miguel, *Derecho bancario*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991, p. 292.

Las sociedades nacionales de crédito, como veremos más adelante, tienen una base de estructura y operación bastante semejante a las sociedades mercantiles. De hecho todos los bancos del Estado con participación mayoritaria de éste, previa a la introducción de la figura jurídica de las sociedades nacionales de crédito en la LRB-83, se constituían como sociedades anónimas y por lo tanto se regulaban en su aspecto corporativo por la LGSM.

B) Control estatal.

Ahora bien, por lo que hace a la participación mayoritaria o minoritaria que el Estado tiene en las empresas consideradas como públicas por la ley en general, y en las instituciones de banca de desarrollo en lo particular, se puede apreciar en función de la proporción que tiene en su capital social, o bien de los poderes que ejerce respecto de la administración y de su influencia en el control y vigilancia de las propias empresas.¹⁰⁰

En este sentido la participación del Estado puede ser variable y presentarse como:

- a) Control absoluto del 100% del capital social.¹⁰¹
- b) Control de más del 50% del capital social.

En esta modalidad, el Estado, siendo el accionista mayoritario, hace valer sus decisiones por sobre los demás accionistas en asambleas de éstos o en los consejos de administración, en el caso de que sean sociedades mercantiles, o bien en los consejos directivos, en el caso de las sociedades nacionales de crédito.

Anticipándonos un poco y para ejemplificar la participación del Estado en el capital de las instituciones de banca de desarrollo, por disposición de ley el gobierno federal es titular exclusivo del 66% del capital social de las sociedades nacionales de crédito, el cual se representa por una serie exclusiva de certificados de aportación patrimonial (artículo 32 de la LIC).

Las sociedades anónimas en los que el Estado participa de esta manera, están sujetas también por lo general a una reglamentación jurídica de Derecho Público a través de la cual el gobierno federal regula sus actividades y decisiones.¹⁰²

- c) Control extracorporativo.

El gobierno federal tiene representación o voz y voto, o únicamente voz, en las asambleas generales de accionistas, o en los consejos de administración. Esta facultad de veter

¹⁰⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, p. 293.

¹⁰¹ Un ejemplo de este tipo de control lo representaron los entonces Banco Nacional Agropecuario, S.A. y demás Bancos Agropecuarios Regionales, así como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., en los cuales el Estado poseía el 100% del capital social. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 293.

¹⁰² Cfr. *Idem.*

las decisiones de las asambleas o del consejo de administración, sin ser accionista el Estado de dichas sociedades, no es frecuente.¹⁰³

Como se puede apreciar, dentro de los supuestos mencionados las instituciones de banca de desarrollo, dado su régimen patrimonial encuadran en el supuesto marcado en inciso "b", en ellas el gobierno federal domina en todos los aspectos internos y externos de la sociedad, así como también regula la participación de los particulares en el capital social de las mismas.¹⁰⁴

El control sobre el capital es de suma importancia toda vez que el control de éste repercute de manera directa en el control de los órganos de administración. Ello es fundamental, ya que los órganos de administración son los que dictan internamente las políticas de las sociedades.

Por ello la participación en el capital social de las Instituciones de banca de desarrollo por parte del Estado es fundamental para que éste aplique los lineamientos que establecen sus leyes orgánicas, acorde con las necesidades y prioridades que marque el gobierno central en materia económica. Es pues una característica necesaria e indispensable que en toda institución de este tipo el Estado conserve la mayoría de la representación en los órganos internos de administración y dirección.

En consideración de lo anterior, podemos afirmar que desde su creación y hasta la fecha, las instituciones de banca de desarrollo tuvieron una representación mayoritaria del Estado en su capital social, es decir, se pueden considerar dentro de la categoría que la ley señala como empresas con participación mayoritaria, antes como sociedades anónimas y en su carácter de instituciones nacionales de crédito, y actualmente como instituciones de banca de desarrollo en su carácter de sociedades nacionales de crédito. El objetivo siempre ha sido en todo caso el control de dichas instituciones a efecto de orientar sus actividades como mejor convenga al interés público.

Las instituciones de banca de desarrollo serían genéricamente hablando desde el punto de vista administrativo, entidades de la administración pública paraestatal, reuniendo todas las características de una empresa de participación estatal mayoritaria, que adoptan para su organización, funcionamiento y consecución de sus fines sociales como tales, la figura como persona jurídica de una sociedad nacional de crédito.

Es importante aclarar que la definición que hemos propuesto, se enfrenta a un serio problema cuando intentamos encontrarla así establecida en la normatividad vigente, en gran

¹⁰³ Acosta Romero hace referencia al ejemplo que de este tipo de control representó la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V., organización auxiliar del crédito que entró en disolución en 1991, en ésta el Gobierno Federal tenía facultades para designar a uno o varios miembros del Consejo de Administración. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 294.

¹⁰⁴ *Idem.*

medida por que la propia LOAPF es bastante confusa y hasta contradictoria al regular la paraestatalidad.

El ejemplo más patético de ello lo tenemos cuando la ley nos define a los organismos descentralizados. Como habíamos visto, el artículo 3° del citado ordenamiento establece tres categorías de entidades paraestatales sin definir las, y que son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (aquí entrarían las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas) y los fideicomisos públicos.

Sin embargo nuevamente la ley cae en otra contradicción, pues al definir a los primeros, esto es, a los organismos descentralizados, les señala como *las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*¹⁰⁵

Bajo esta perspectiva las instituciones de banca de desarrollo serían también organismos descentralizados, toda vez que cumplen todos los elementos que forman este concepto, y que tienen su razón de existencia en una ley emanada del Congreso de la Unión: sus leyes orgánicas, las cuales les dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que adoptan la estructura legal de una sociedad nacional de crédito (artículo 30 de la LIC).

Resulta evidente que, en base al concepto de organismo descentralizado que da la ley, casi todas las categorías que se enumeran en el artículo 3° de la LOAPF encuadrarían dentro de la primera por él enumerada, es decir, casi todas serían, conceptualmente hablando, organismos descentralizados. Por lo que con este concepto establecido en el artículo 45, es contradictorio con el artículo 3° de la misma ley, y de igual forma éste lo es con respecto del artículo 46.

Esta falta de sistematicidad y congruencia de los preceptos demuestra que no hubo cuidado ni técnica jurídica al elaborar dicha ley. Pero también deja claro que no existe una conceptualización precisa de la paraestatalidad en nuestra legislación.

Haciendo un resumen y como consecuencia de todo lo apuntado anteriormente, las instituciones de banca de desarrollo, por su carácter genérico de entidades paraestatales, y específico, como empresas de participación mayoritaria en cuanto a su régimen patrimonial y descentralizados en cuanto a su organización y estructura, están sujetas a un régimen de derecho público, en donde les son aplicables toda aquella normatividad administrativa que rige a este tipo de entes.

No obstante que en sus leyes orgánicas y en la LIC se omite asentar expresamente que la legislación administrativa les sea aplicable, las instituciones de banca de desarrollo, por el solo

¹⁰⁵ A la letra dicho precepto dice "Art. 45.-Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

hecho de tener el carácter de entidades paraestatales, las hace sujetos de aplicación en el ámbito de dichas normatividad.

Así establecidas como entidades de la administración pública paraestatal, las instituciones de banca de desarrollo cumplen con los objetivos que les marcan sus propias leyes orgánicas. Las instituciones de este tipo que podemos contar actualmente funcionando en nuestro país son las siguientes:

- Nacional Financiera, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (y los 12 bancos regionales del sistema BANRURAL).
- El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- El Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.

Cada uno de ellos cuenta con su ley y reglamento orgánicos.

No obstante la naturaleza eminentemente administrativa de estas instituciones, las funciones que realizan con el fin de dar cumplimiento a los objetivos sociales que se les marca en sus leyes orgánicas y en su carácter de entidades paraestatales, son actividades que están sujetas por su naturaleza a la legislación bancaria, la mercantil y, en algunos casos, hasta la civil. En virtud de lo anterior, podemos afirmar que este tipo de instituciones, en razón de las actividades que realizan, participan de una naturaleza mercantil, como se verá a continuación.

2.3. Naturaleza jurídica mercantil.

Las instituciones de banca de desarrollo son personas jurídicas que cuentan con todos los atributos de las personas morales y se constituyen en este sentido con el carácter corporativo de sociedades nacionales de crédito. Como ya hemos apuntado anteriormente esta figura jurídica es de reciente cuño en el derecho mexicano a partir de la estatización bancaria en septiembre de 1982.

Las sociedades nacionales de crédito, como figura jurídica, tienen el serio problema de no estar claramente definidas en la LIC en lo que hace a su naturaleza jurídica mercantil (no así por lo que hace a su naturaleza administrativa), y como instituciones de banca de desarrollo, no hay lugar a duda de que son entes de derecho público. Si bien son definidas expresamente como

personas de derecho público, con una naturaleza jurídica administrativa, en su aspecto corporativo, por la función que desempeñan como sociedades, se las puede considerar como mercantiles, con un objeto definido distinto al de las instituciones de banca múltiple, y que se encuentran reguladas en lo general por la LIC y en lo particular, cada una de ellas, por sus respectivas leyes orgánicas.

Si bien las instituciones de banca de desarrollo, como personas de derecho público, con personalidad y patrimonio propios, regidas y estructuradas por su ley y reglamentos orgánicos, tienen por objeto específico la prestación del servicio público de banca y crédito con el fin de apoyar a un sector determinado de la economía nacional, la ley únicamente se concreta a dárles el carácter de sociedades nacionales de crédito pero sin definir a su vez esta figura (artículo 30 de la LIC).

Resulta evidente que el legislador fue bastante incisivo para recalcar su naturaleza administrativa omitiendo la mercantil. Esta falta, consideramos que se deriva de las circunstancias por las cuales se introdujo esta nueva figura, toda vez que se crearon en un inicio (cuando se estatizó la banca) con el objeto de que fueran las únicas personas que prestaran el servicio de banca y crédito, que había pasado a ser de carácter público, no sujeto a concesión por parte del Estado.

En razón de lo anterior consideramos pertinente analizar la naturaleza mercantil de las sociedades nacionales de crédito comenzando por su aspecto corporativo, es decir en delimitar si son sociedades mercantiles.

A) Sociedades mercantiles.

Primeramente se debe dejar claro que este tipo de institución jurídica es de reciente creación en nuestro derecho y que tiene su raíz a partir de la nacionalización bancaria hace ya más de una década.

Fue en la LRS-83 cuando se introdujo esta figura, para englobar a todos aquellos bancos estatizados con motivo de la expropiación de los bancos privados. Al efecto su artículo 2º estableció:

ART. 2º.- El servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente ley, y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes.

Antes de continuar y con el fin de entender el contenido de este precepto es necesario asentar las circunstancias que motivaron dicha redacción, las cuales explicarán el estado jurídico que guardaron y hacia el cual evolucionaron tanto los bancos privados nacionalizados como los públicos.

Como ya habíamos apuntado, previa a la nacionalización, los bancos en que participaba el Estado se les denominaba como instituciones nacionales de crédito, mismos que no fueron incluidos dentro del decreto expropiatorio del 1° de septiembre de 1982, conservando en consecuencia éste carácter y su estructura de sociedades anónimas.¹⁰⁶

Por el decreto publicado el 6 de septiembre de 1982, en el cual se disponía que las instituciones de crédito sujetos de la expropiación, operarán con el carácter de instituciones nacionales de crédito, se estandarizaba el carácter de la banca estatizada, con la banca del estado, previendo el decreto en su artículo segundo que esas instituciones se transformasen en organismos públicos descentralizados. En consecuencia hasta ese momento, todos los bancos en México eran instituciones nacionales de crédito con una estructura de sociedades anónimas.

Al publicarse la LRS-83 (31 de diciembre de 1982), específicamente en su artículo 2° anteriormente transcrito, se establecieron dos categorías de bancos, situación que rompió con la uniformidad que se mantenía a raíz del decreto de 6 de diciembre; una de ellas continuaban siendo las instituciones nacionales de crédito, creadas por el Estado; la otra adoptaba una nueva figura jurídica, las sociedades nacionales de crédito, que serían las constituidas en los términos de esa ley.

En realidad lo que se pretendía era asignar esta última categoría a los bancos estatizados. Así se desprende del artículo segundo transitorio de esa ley, el cual señalaba que se tomarían las medidas conducentes para transformar a los bancos estatizados en sociedades nacionales de crédito en un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de su entrada en vigor. Asimismo, en el artículo tercero transitorio se indicó que las instituciones nacionales de crédito que tenían ese carácter al 31 de agosto de 1982, continuarían rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando, esto es, como sociedades anónimas, en tanto que las sociedades nacionales de crédito se registrarían corporativamente conforme lo establecía esta ley, en esa misma figura corporativa.

Consideramos que la categorización introducida no fue muy afortunada pues en realidad no había ninguna diferencia sustancial entre ellas que justificase dicha división, si el propósito de la nacionalización fue el de convertir a todos los bancos en propiedad del gobierno federal. No obstante ello esta división se mantuvo durante el breve periodo en que estuvo vigente esa ley, apenas un poco más de dos años.

El 14 de enero de 1985 se publicó la LRS-85, derogando a la anterior y en la cual se tuvo el cuidado en darle un perfil más definido a las sociedades nacionales de crédito. Se puede observar que en su artículo segundo se estandariza nuevamente el carácter corporativo de las instituciones de crédito al señalar que éstas se constituirán como sociedades nacionales de

¹⁰⁶ El artículo quinto de este decreto asentó expresamente que no eran objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito.

crédito en los términos de la misma ley. Esta institución toma una forma definida y congruente como nueva figura jurídica de orden corporativo, dividiéndolas ahora sí en dos tipos de instituciones: las de banca múltiple y las de banca de desarrollo.

Ahora tocaba el turno a las instituciones nacionales de crédito transformarse, no olvidemos que hasta el momento de publicarse esta ley, seguían siendo sociedades anónimas. En consecuencia, el artículo noveno transitorio previó que el Ejecutivo Federal, en un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, expidiera los decretos mediante los cuales se transformasen las instituciones nacionales de crédito, de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo.¹⁰⁷

Como vemos, se dio origen a una nueva estructura, que reemplazase a la figura de las sociedades anónimas (que era la estructura que revestían los bancos estatizados y también las instituciones nacionales de crédito), y que denotase un contenido público pero sin quitarle el carácter corporativo en razón de la naturaleza que desempeñaban.

Sin embargo, con la reversión del proceso estatizante del servicio bancario derivado de la reforma constitucional, el 18 de julio de 1990 se expidió la vigente LIC, la cual conservó las dos categorías de instituciones de banca establecidas por la LRB-85, en múltiple y de desarrollo, con la diferencia sustancial que las únicas que mantuvieron el carácter de sociedades nacionales de crédito fueron estas últimas; las autorizaciones para operar como instituciones de banca múltiple se otorgarían únicamente a las sociedades organizadas como sociedades anónimas (art. 9º).¹⁰⁸

Finalmente la figura jurídica que nació con la intención de regular a los bancos estatizados, quedó en operación únicamente para la banca que fue y sigue siendo del Estado, las antiguas instituciones nacionales de crédito, actualmente las instituciones de banca de desarrollo.

Hasta aquí por lo que hace a las circunstancias que dieron origen a esta figura jurídica, por lo que toca a su carácter corporativo para algunos autores las sociedades nacionales de crédito no responden estrictamente al concepto de sociedad en razón de que, "no se establece la necesidad formal de que se constituyan por varios socios, segundo, por que su forma de constitución varía estrictamente de la prevista por la Ley General de Sociedades Mercantiles y

¹⁰⁷ También se estableció que los decretos respectivos de transformación se publicaran en el *Diario Oficial de la Federación* y se inscribieran en el Registro Público de Comercio, especificándose la fecha en que se producirían las transformaciones de las sociedades. De igual manera se salvaguardó el derecho de los tenedores de acciones de los bancos transformados al establecerna que podrían solicitar su compra por certificados de aportación patrimonial o separarse de la sociedad y obtener el reembolso de sus títulos a su valor en libros según el último estado financiero aprobado, siempre que lo solicitasen dentro de los noventa días.

¹⁰⁸ Nuevamente, en el artículo séptimo transitorio se previó que el Ejecutivo Federal, en un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la ley, expidiera los decretos mediante los cuales se transformasen las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas de conformidad con las bases que se prevían en el propio artículo.

en tercer lugar porque no existe el objeto común que puedan desarrollar los socios y en su caso, la llamada *electio societatis*.¹⁰⁹

En nuestro concepto estos argumentos doctrinales son válidos para las sociedades mercantiles típicas, cuya esencia es netamente privada, es decir, en aquellas que concurren particulares con la manifiesta voluntad de constituir una persona diferente a la de ellos, pero definitivamente no pueden aplicársele de igual manera a las sociedades nacionales de crédito, pues el legislador tuvo argumentos totalmente distintos para establecerlas, en cuyo caso estaríamos en un error de tipo conceptual tratar de definir figuras de esencia distinta.

Consideramos que formalmente son sociedades genéricamente distintas de las reguladas por la LGSM, porque la LIC les reconoce todos los atributos de una persona moral, es decir, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio, objeto, domicilio, capital social, órganos de representación, decisión y administración y órganos de vigilancia (arts. 30 al 45).¹¹⁰ Y se les reconoce tal naturaleza en razón de que todas estas sociedades nacionales de crédito, se constituyeron como sociedades anónimas, es decir, no nacieron como sociedades nacionales de crédito, fueron transformadas en ellas. En consecuencia es posible establecer la corporatividad en razón de que los bancos, hasta la fecha de su transformación, hayan sido sociedades anónimas, mercantiles, transformadas por disposición legal, y cuyos actos relativos a su transformación se inscribieron en el Registro Público del Comercio de su domicilio social.¹¹¹

Aún ahora la LIC vigente preceptúa que los reglamentos orgánicos y sus modificaciones, de las sociedades nacionales de crédito, deben ser publicados en el *Diario Oficial* de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio (art. 30 último párrafo).

Otro elemento formal que las sociedades nacionales de crédito tiene en común con las sociedades mercantiles es en relación con su capital, ya que están en la posibilidad de funcionar con 8 socios para aportar el capital social. Es necesario matizar que esto no es indispensable, pues la ley no fija un mínimo de socios para la existencia de la sociedad además de que legalmente el Gobierno Federal puede llegar a ser socio unimembre de la misma. No obstante puede haber un solo socio mayoritario con el 66% del capital social (que siempre será el Gobierno federal) y 7 posibles socios minoritarios, "de donde se puede afirmar que se trata de sociedades de capitales en donde vota precisamente al capital y no el número de socios."¹¹²

¹⁰⁹ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 272.

¹¹⁰ Y no sólo la vigente LIC, también las LRB-83 y la LRB-85 les reconocían tal carácter.

¹¹¹ La LRB-85, en varios de sus preceptos, previó la necesidad de que una serie de actos se inscriben en el Registro Público de Comercio, tales como los reglamentos orgánicos y sus modificaciones (art. 9°), el nombramiento de servidores públicos y sus facultades (art. 25); el nombramiento de otro tipo de apoderados (art. 25), la fusión y los acuerdos de fusión de dos o más instituciones de banca múltiple (art. 28) y en su caso, el decreto del ejecutivo federal que acordó la liquidación (art. 29); todos estos aspectos de importancia en la vida de una sociedad mercantil, se inscriben en el Registro Público de Comercio, para conocimiento de terceros. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 275-276.

¹¹² Las leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito de 1983 y 1985, previeron la posibilidad de la existencia de dos tipos de socios, uno el Gobierno Federal hasta por el 66% del capital social y otro de diversos suscriptores del 34% restante que podían ser

En esta conformación de su capital se conservaron las proporciones que se estimaban cuando eran sociedades anónimas, la serie "A", 66% que sólo puede ser suscrito por el Gobierno Federal y la serie "B" por el 34% restante que puede ser suscrito por particulares (arts. 32 y 33), modificándose al efecto también el porcentaje límite de los certificados serie "B" que pueden ser suscritos por una sola persona (física o moral), de un 1% que prevían las leyes anteriores (LRB-63 y 65) al 5% que ahora señala la LIC, por lo que si en las anteriores leyes eran 34 las personas que podían tener certificados de aportación patrimonial "A" y "B", actualmente pueden llegar a ser siete las personas que suscriben el capital minoritario representado por certificados de aportación patrimonial serie "B".

Otro aspecto que es importante destacar de las sociedades nacionales de crédito, es que, dada la naturaleza del servicio que prestan como bancos, junto con la banca múltiple, está sujeta a la vigilancia y control de las autoridades administrativas del sector competente, en concreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria.

Lo anterior nos lleva a concluir que son sociedades, de una parte porque así están definidas por la ley y por otra porque formalmente están organizadas con la intención de que funcionen de manera semejante a una sociedad mercantil.

B) Sociedades *sui generis*.

En nuestro concepto las sociedades nacionales de crédito no son sociedades que pueden ser analizadas a la luz de la legislación común en materia de sociedades mercantiles, dado que son una estructura nueva y diferente a la de cualquier otro tipo de sociedad y, aun cuando se haya constituido como sociedad anónima, en ella se operó una transformación que la hace mantener una serie de diferencias específicas con las demás sociedades mercantiles, además su regulación corporativa se encuentra en una ley diferente a la LGSM, lo que la hace ser una sociedad mercantil *sui generis* en nuestro derecho.¹¹³

Esta singularidad se debe, como ya hemos dicho anteriormente, a que esta figura fue emergente, nació de una necesidad real de distinguir a las nuevas instituciones de crédito que manejaría el Estado una vez que las hubo estatizado. Independientemente de que ese proceso se haya revertido, quedaron en la legislación vigente, considerando acertada la opinión de Acosta Romero al señalar que está todavía por escribirse doctrinalmente sobre la naturaleza de las sociedades nacionales de crédito.¹¹⁴

gobiernos de las Entidades Federativas, municipios e incluso personas físicas. También se establecían limitaciones a la tenencia de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B". Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 272-273.

¹¹³ Para Acosta Romero sigue resultando difícil precisar qué tipo de sociedades son, estimando en su concepto que son mercantiles, se basa para ello en los antecedentes que tuvieron como sociedades anónimas así como en su estructura formal ya que "no cambió su estructura fundamental ni su objeto social, ni en su denominación, sino únicamente se cambió la palabra 'anónima' por 'Nacional de Crédito', de donde es lógico afirmar que continúan siendo sociedades mercantiles." Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 273.

¹¹⁴ *Idem*.

Aun en derecho comparado, en varios países se las considera de naturaleza mercantil. Francia es uno de ellos, ya que tanto administrativa como doctrinalmente ha desarrollado un concepto de servicio público industrial y comercial, que se aplica a aquellas actividades que constituyen un servicio público pero también a las industriales y las comerciales (incluyendo los servicios bancarios).¹¹⁵

Una vez asentada que su naturaleza corporativa es mercantil, es importante hacer énfasis en otro elemento que nos puede inducir a establecer el carácter mercantil de este tipo de sociedades y éste es el tipo de actividades que realiza.

Las sociedades nacionales de crédito, no obstante de tener una estructura similar a las sociedades mercantiles, no tienen como fin último el lucro comercial, aun cuando perciban ganancias a consecuencia de las operaciones que realizan, en la prestación del servicio que ofrecen. En este sentido compartimos la idea de Acosta Romero cuando señala que el objeto que desempeñan estas sociedades es un servicio público comercial que el Estado presta a través de personas especializadas como intermediarios bancarios, caracterizándolas como sociedades mercantiles de Estado.¹¹⁶

Como ya hemos dejado apuntado las sociedades nacionales de crédito son una especie de sociedad mercantil *sui generis*, puesto que tienen una estructura orgánica del tipo corporativo, elemento característico de este género de personas, pero que además, por disposición de ley, siempre tendrán el carácter de sujetos de derecho público (entidades paraestatales), por lo que es técnicamente aceptable ubicarlas como sociedades mercantiles de Estado.

Las Instituciones de banca de desarrollo por la naturaleza jurídica del objeto que realizan y en su calidad de sociedades nacionales de crédito, son bancos, esto es son instituciones dedicadas a prestar el servicio de banca y crédito, entendiéndose por éste la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, según la definición que de esta actividad establece el artículo 2º de la LIC.

La mercantilidad se deriva en razón de que la realización de los actos efectuados por los bancos se han considerado desde siempre como típicamente mercantiles. La intermediación bancaria y en general todas las operaciones que los bancos realizan, son reguladas por leyes de corte mercantil.

¹¹⁵ En ese país se considera dentro de ese concepto la posibilidad de que el servicio público sea prestado por alguna entidad descentralizada de la administración pública francesa. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 275.

¹¹⁶ *Idem*.

En derecho mexicano las operaciones bancarias son mercantiles por disposición de ley, así lo establece el Código de Comercio al enumerar, dentro de los actos de comercio, a las operaciones bancarias y otras relativas:

- ART. 75. La ley reputa actos de comercio:
 XIV. Las operaciones de bancos;
 XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;
 XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

Asimismo tal ordenamiento dispone en su artículo 640 que las instituciones de crédito se regulen por una ley especial. Este artículo, al que ya habíamos hecho referencia en otra parte de este trabajo explicando las razones históricas que determinaron su adopción, sigue estando plenamente vigente y congruente con el espíritu que orienta al sistema bancario mexicano, no obstante lo anacrónico de su parte final:

ART. 640. Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.

Ahora bien, las únicas personas legalmente facultadas para desarrollar este tipo de servicios, de operar como bancos, son por una parte, las sociedades anónimas de capital fijo que hayan obtenido la autorización del Gobierno Federal para organizarse y operar como Institución de banca múltiple, y por otra, las sociedades nacionales de crédito, quienes son entidades de la administración pública federal que invariablemente tienen el carácter de Instituciones de banca de desarrollo. Éstas se rigen por su ley y reglamento orgánicos, es decir, su existencia debe establecerse en una ley que emane del Congreso de la Unión.

Por su naturaleza jurídica mercantil, las operaciones bancarias que realizan las instituciones de banca de desarrollo se regulan en primer lugar por su ley orgánica correspondiente, y en su defecto por lo dispuesto en la LIC, y por la Ley Orgánica del Banco de México, y en lo no previsto por esas leyes se le aplica el orden siguiente: la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de la LIC¹¹⁷, esta supletoriedad de leyes se establece de manera genérica en el artículo 6° de la propia LIC y en especial en cada una de sus leyes orgánicas.¹¹⁸

¹¹⁷ Relativos, el primero, a la suspensión, remoción o inhabilitación de funcionarios bancarios, el segundo, a la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional Bancaria.

¹¹⁸ La anterior LRB-83 en su artículo segundo también era clara al determinar el objeto de la sociedad nacional de crédito, lo mismo que el artículo tercero, que establecía: Artículo 3°. - A las sociedades nacionales de crédito les serán aplicables, en lo conducente y en cuanto no se opongan a la presente ley, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares contenidas en los

En consecuencia y con esa calidad de intermediarios financieros bancarios, las sociedades nacionales de crédito se encuentran capacitadas para realizar todas las operaciones que señala el artículo 46 de la LIC, sin embargo, su diferencia principal con las instituciones de banca múltiple en cuanto a dicho objeto es que, además de dichas operaciones las instituciones de banca de desarrollo están facultadas legalmente para realizar las operaciones necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional que les corresponda apoyar según lo disponga su ley orgánica, así como el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en la LIC u otras leyes, determinen dichas leyes orgánicas (art. 47 de la LIC).

Estas diferencias en los fines presupondrían una diferencia en la calidad del servicio ofrecido por ambos tipos de instituciones de crédito, pero nada está más lejos de esa afirmación, pues aunque la banca de desarrollo tiene objetivos de interés socio-económicos, no por ello se soslaya la calidad del servicio, por el contrario, la atención de su público debe ser más cuidadosa, pues debe especializarse en sectores que muchas veces necesitan una orientación más especializada y adecuada a sus necesidades, para lo cual debe contar con una infraestructura con un perfil definido y altamente capacitado. Incluso la propia LIC le señala que en las operaciones bancarias por excelencia, como la recepción de depósitos y la aceptación de préstamos y créditos, las realice con vistas a facilitar a los beneficiarios de ellas, el acceso al servicios de banca y crédito y a propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Sistema Bancario Mexicano (párrafo segundo del artículo 47).

Este matiz sustancial en cuanto a los fines que persiguen los dos tipos de instituciones bancarias que existen en nuestro país, determina una serie de diferencias que es conveniente apuntar, ya que éstas no se quedan únicamente a nivel formal sino que trascienden al del contenido de sus operaciones en su quehacer diario.

Una diferencia evidente estriba en la infraestructura material con que cuentan; la banca múltiple tiene acceso a una amplia captación de los recursos del público debido a su amplia red de sucursales y la gran variedad de servicios que puede proporcionar, la de desarrollo en cambio tiene limitaciones, pues su crecimiento en cuanto a recursos materiales, está estrechamente vigilado por las autoridades administrativas en su calidad de entidad paraestatal. En este sentido está obligada a planear y programar sus presupuestos de gastos e inversiones, los cuales deben ser aprobados por la SHCP, lo cual la pone en una seria desventaja con la banca múltiple, pues no tiene la capacidad de un crecimiento en la misma medida que lo tiene la banca múltiple, y que se presenta por la dinámica misma del mercado, ante los requerimientos y demandas del público usuario.

útilos, primero, segundo, capítulos VI y VII, cuarto y quinto, así como aquellas aplicables a las entidades de la administración pública federal que tengan carácter de instituciones nacionales de crédito. Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.* p. 274.

También está obligada la banca de desarrollo a formular sus programas operativos, financieros y sus estimaciones de ingresos, igualmente sujetos a la aprobación de la SHCP, en función de la asignación global de gasto financiamiento que establece la propia secretaría (artículo 31 de la LIC).

Por otro lado, el riesgo de sus operaciones puede ser un poco más amplio que el de la banca múltiple como en los casos de su participación como promotor en el capital de las empresas, es decir, de involucrarse de manera más frontal y comprometida, en los casos en que así sea necesario, con el propósito específico de fomentar la aparición de nuevos proyectos de inversión que permitan resolver algunos de los problemas graves de la economía nacional. Este tipo de empresas de alto riesgo por lo delicado y especializado de su implementación, sería difícil que la banca comercial las asumiera, no sólo por lo riesgoso sino por que su rentabilidad a largo plazo implicaría mantener suspenso un capital que bien podría redituar lo mismo en instrumentos a menor tiempo.

Bajo esta perspectiva observamos que, no obstante que ambos tipos de instituciones pueden realizar las mismas actividades, los fines de la banca de desarrollo son totalmente distintos a los de la banca múltiple, ésta ejerce la intermediación financiera con fines de lucro, eminentemente comerciales, en tanto que aquella tiene un fin socio-económico de apoyo a sectores estratégicos de la economía nacional por lo que, en última instancia persigue un fin eminentemente social. Es por ello que la teleología de estas instituciones es determinante en su función como acotaremos en nuestro siguiente rubro.

2.4 Fines.

Los primeros bancos de desarrollo, también llamados de fomento, fueron establecidos desde el siglo pasado, sobre todo en los países desarrollados. En su mayor parte fueron auspiciados por los gobiernos (como es el caso de nuestro país), ejerciendo sobre ellos una influencia variable pero determinante en cuanto a sus políticas y operaciones. No obstante ello fue hasta terminada la segunda guerra mundial que este tipo de instituciones tomaron un auge considerable, en razón de que fueron utilizados para apoyar la economía de aquellos países afectados por la conflagración. Estos bancos ofrecieron una solución práctica a las dificultades con que se tropezaba para capitalizar proyectos industriales en esos países.

A) Generales.

En efecto, el fin que se persiguió (y persigue aún), al establecer un banco de fomento es el de proporcionar un factor de la producción primordial para el aceleramiento de cualquier

proceso de desarrollo económico: la provisión de capitales a sectores estratégicos en la economía de un país. A través de ellos, se tiene como fin principal cubrir deficiencias de capital que presentan ciertos sectores estratégicos para su crecimiento.¹¹⁹

En este sentido, estas instituciones se convierten en un instrumento para el desarrollo económico de un país, ya sea industrializado o no. Como institución financiera, está dedicada primordialmente a estimular el sector privado y social de la economía, haciendo frente a una serie de problemas bastante singulares y que son en cierta medida uno de los aspectos que le distinguen de la banca comercial. Así visto la Investigadora S. Boskey nos dice respecto de este tipo de instituciones:

"El banco de desarrollo es una respuesta a las necesidades particulares del país al que sirve y al ambiente político, económico y social en cuyo seno funciona, existe una gran variedad de ellos, sobre todo por lo que se refiere al ámbito de sus actividades."¹²⁰

W. Diamond señala que estas instituciones son en la realidad un reflejo de la creciente urgencia de un rápido desarrollo económico, en donde éste no parece estar realizándose por sí mismo con la rapidez deseada, contribuyendo al fomento de los sectores estratégicos, en particular del privado. Por lo general las funciones de estos bancos están estrechamente relacionadas con instituciones bancarias de inversiones de los países desarrollados, aun cuando han sido ideadas para servir de inyectores antes que de simples conductores para los factores de la producción, y tienen usualmente que cumplir una variedad aún mayor de funciones.¹²¹

No obstante este fin último, los criterios que orientan el establecimiento de estas instituciones pueden responder a una diversidad de propósitos, los cuales determinan sus objetivos, métodos de financiación, escala de actividad, selección del personal, tasas de beneficios y relaciones con el gobierno y los clientes. Todos estos factores se encuentran estrechamente relacionados y ninguno puede ser considerado o resuelto aisladamente de los otros. Los objetivos afectan las fuentes de financiación; la capitalización influye en la naturaleza de los riesgos que pueden correrse; la relación con los clientes y la naturaleza de las actividades afectan la lucratividad, la cual a su vez afecta la fuente de financiación. Esos problemas y decisiones requieren una consideración del propio banco de fomento y del ambiente en que ha de trabajar.¹²²

Algunos bancos de fomento representan un papel importante como instituciones de financiamiento, actúan como fuentes de capital para iniciativas gubernamentales y para el

¹¹⁹ A menudo también estos bancos fueron establecidos para servir como agentes para realizar proyectos de inversiones del gobierno. Cf. Diamond, William, *Banco de fomento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 15.

¹²⁰ Cf. Boskey, Shirley, *Bancos de fomento industrial. Problemas y políticas*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1964, p. 21.

¹²¹ Cf. Diamond, William, *Op. cit.*, p. 17.

¹²² Cf. *Ibid.*, p. 60.

sector privado; son dinámicos porque pueden extenderse a todas las ramas productivas de un país. Algunos facilitan ayuda técnica para los proyectos por ellos financiados.¹²³

La participación del Estado en estas instituciones ha venido creciendo, no sólo por lo que toca a la operación dentro del sector público, sino que cada vez es más determinante la ayuda a los sectores privados, sobre todo cuando la finalidad primaria del banco es financiar actividades de fomento. Es por ello que actualmente estas instituciones sean en su mayoría gubernamentales, es decir, de propiedad exclusiva de los Estados, aunque también existen, en menor número, de índole privada; los hay también de participación mixta, poseídos conjuntamente por el Estado y el capital privado (éste último por lo general con participación minoritaria), como es el caso en nuestro país en donde la ley permite una participación conjunta con los sectores social y privado, pero siempre dominando la línea gubernamental en sus políticas internas.¹²⁴

La razón de que los bancos de fomento sean en su mayor parte de naturaleza pública es evidente, sus objetivos no buscan el lucro como fin principal, sino que anteponen a éste, objetivos que inciden en última instancia en el interés y bienestar social. En este sentido dada la índole del riesgo, o bien por el tipo de recuperación a largo plazo, es difícil que un particular participe en el capital de una institución de este tipo, pues resulta poco atractivo para inversionistas privados.¹²⁵

Sobre la eficiencia de estas instituciones se tiene la creencia, errónea en nuestro concepto, de que son ineficientes e imposibles de autofinanciarse. También se dice que dada su naturaleza pública responden a los intereses gubernamentales, lo cual es lógico, lo que no obsta para que en un momento dado cuenten con una cierta autonomía de gestión con respecto del poder central.

No obstante ello hay otra diferencia sustantiva entre un banco privado y uno público, éste puede trabajar con bajas ganancias siempre y cuando cumpla con sus objetivos de fomento, en cambio en los bancos privados siempre prevalecerá la política del mayor rendimiento posible que se pueda encontrar para los accionistas. En cuyo caso las inversiones no se priorizan en virtud del beneficio económico directo o indirecto que pudiera ser atendido por el banco, sino de la que resulte más fructífera en cuanto a rendimiento, independientemente de sus repercusiones económicas.

Para los gobiernos, el establecimiento de estas instituciones planteó una seria disyuntiva respecto al carácter que tendrían dentro del organigrama administrativo, a este respecto el especialista W. Diamond señala:

¹²³ Cf. Boskey, Shirley. *Op. cit.* p. 21-22.

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ Cf. Boskey, Shirley. *Op. cit.* p. 24.

"La decisión para crearlas se ha fundado en la cuestión de si las empresas del estado debieran establecerse dentro de la organización gubernativa normal, o como entidades separadas y autónomas en el deseo de establecer una corporación gubernativa para llevar a cabo ciertas responsabilidades del gobierno antes que realizarlas dentro del marco administrativo regular. Los problemas creados por la decisión de sacar tales funciones fuera de la rutina de los departamentos del gobierno, no son problemas de empresa o de financiación sino de organización y administración gubernamental."¹²⁶

En este momento consideramos pertinente hacemos válidamente las siguientes preguntas: ¿Los bancos comerciales no podían cumplir con los fines para los cuales fueron creados los bancos de fomento? ¿Qué objeto tiene el invertir recursos para crear la infraestructura de estas instituciones, si los bancos comerciales ya establecidos contarían con una ya plenamente establecida?

Su respuesta no es simple, no obstante ello se puede intentar una respuesta en el sentido de que, todo proceso de desarrollo, para ser exitoso, requiere de inversiones a mediano y largo plazo. La experiencia ha demostrado lo ficticio que en algunos casos han resultado los "milagros" económicos a corto plazo en ciertos países. El éxito de un buen programa económico se sustenta en el crecimiento fuerte y sostenido de la economía en cualquier país.

Utilizar los bancos comerciales se ve con reserva, en razón de que manejan capitales al corto plazo, lo anterior debido en gran parte a que los depósitos a la vista en ellos constituidos requieren de un nivel de liquidez muy alto y, por lo tanto, deben ser invertidos en un plazo más corto en préstamos autoliquidables. Esta limitación les impide manejar carteras de crédito a largo plazo, aunque no los imposibilita tampoco, sin embargo la historia de la banca en los países desarrollados, particularmente aquella que presenció los pánicos de 1929, son un ejemplo trágico de este principio ampliamente aceptado.¹²⁷

En muchos países se ha establecido legalmente la prohibición de combinar de la banca comercial y la de inversiones. Aunque esta medida es una política financiera sana, pone una camisa de fuerza al sistema financiero, pues lo hace menos dinámico. W. Diamond considera como alternativa la combinación de ambas bancas, bajo un esquema que contemple una adecuada inspección bancaria, con un banco central preparado para suplir una liquidez discriminatoria, y una comprensión de los requisitos variables de liquidez de los diferentes tipos

¹²⁶ Tal es la razón que podemos advertir, para el establecimiento en México de las entidades parastatales, y en particular de las sociedades nacionales de crédito. Toda vez que la función rectora del Estado en materia económica, le faculta a contar con los organismos pertinentes para tal fin, se ha dotado al Estado de este tipo de instituciones para apoyar el desarrollo económico del país. Diamond, *Op. cit.*, p. 16.

¹²⁷ La experiencia histórica puso de manifiesto los peligros de falta de liquidez bancaria, pero también ha demostrado que los depósitos de ahorro son permanente en muchos casos, lo cual hace que las reservas de los bancos comerciales sean con frecuencia mayores de lo necesario, y que la limitación de los bancos comerciales a compromisos liquidables a corto plazo, no evita que hagan ciertas inversiones especulativas cuando tienen tal inclinación. Cf. Diamond, *Op. cit.*, p. 62.

de recursos a disposición de un banco, lo cual daría a un sistema financiero más seguridad y efectividad.¹²⁸

Pero los bancos de fomento, como instituciones con objetivos definidos, más allá de facilitar capital a sectores estratégicos, tanto privados como sociales, que tiendan a movilizar ahorros, actúan como verdaderas empresas con conocimientos prácticos para la inversión productiva en dichos sectores (especialmente en el industrial), tuvieron su origen durante la posguerra mundial.¹²⁹

B) Objetivos de su establecimiento.

Como ya se ha indicado anteriormente, las razones por las cuales los gobiernos deciden el establecimiento de un banco de fomento pueden ser múltiples, y es por ello, que no hay un modelo único aplicable en los países para constituirlo, por el contrario, la gran variedad que puede haber de estas instituciones indica que se establecen adecuándose a sus fines inmediatos.

La estructura del banco, primeramente se define considerando sus fines y las condiciones económicas, sociales y políticas en el que se vayan a desarrollar sus actividades.¹³⁰

Generalmente los bancos de fomento de naturaleza estatal son creados por el congreso o por decreto, pero ello no obsta para que tengan una autonomía de gestión necesaria para su desempeño, a este respecto nos dice Boskey:

"... es dudoso que exista una relación necesaria entre el método seguido al formar la institución y la libertad mayor o menor de ésta frente a la interferencia gubernamental. La autonomía de la institución en este aspecto dependerá más bien de una administración ordenada y no atendida a coacciones, que del sistema seguido para su registro legal o de la forma que tengan sus documentos constitutivos."¹³¹

Por lo general los gobiernos respetan la independencia de los bancos de fomento, (tanto oficiales como privados), dejándolos en plena autonomía para desempeñar mejor sus funciones cuando tienen libertad para obrar sin injerencias.

No obstante, en la práctica, el gobierno impone líneas de acción en sus actividades, incluso en algunas ocasiones no es el gobierno sino agrupaciones importantes las que coaccionan su gestión. Por ello, mucho depende de la dirección acertada y de la claridad de objetivos que tenga la institución, para que pueda sortear tales problemas.¹³²

¹²⁸ Cfr. Diamond, William, *Op. cit.*, p. 63.

¹²⁹ Cfr. Boskey, Shirley, *Op. cit.*, p. 19.

¹³⁰ Cfr. *Idem.*, p. 23.

¹³¹ Cfr. *Idem.*, p. 30.

¹³² Cfr. *Idem.*, p. 87.

C) Destino del capital.

Por lo que hace a su capital, este tipo de instituciones lo necesitan de manera suficiente y en abundancia para que dejen sentir su peso e influencia en el desarrollo del sector que tengan encargado apoyar, de tal manera que cubra los gastos y el pago de dividendos aceptables. Una capitalización excesiva (disposición de cuantiosos fondos) que no resulte necesaria para desempeñar su labor de financiamiento, de asistencia técnica, o de establecimiento de industrias, puede acarrearle una fuerte presión para que haga muchas cosas demasiado pronto y precipitadamente.¹³³

D) Forma y fines de la administración.

En cuanto a la administración de los bancos de fomento estatal, sus órganos de dirección suelen ser cuerpos colegiados, integrados por funcionarios centrales que sirven ex officio. En muchos de los estatutos se determina que tengan representación en ella casi todos los ministerios o secciones que de alguna manera se relacionan con el desarrollo económico, o con la rama o sector del cual apoya el banco. Esta situación ha llevado en muchas ocasiones que estos funcionarios dupliquen funciones además de las propias de su cargo, por lo que el peso de la dirección del banco, de facto descansa en el Director General.

El director general es designado por el Jefe de Estado o de gobierno; se exige que tal función recaiga en personas de reconocida experiencia, dada la responsabilidad del cargo que se va a desempeñar. Este funcionario normalmente asiste y participa en las reuniones del órgano colegiado de gobierno, de modo que puede hacer recomendaciones, entre otras, respecto a las solicitudes de inversión. Tiene participación con voz pero sin derecho a voto (en el caso de México).

Tanto el órgano colegiado de gobierno como el director general, son los responsables de poner en práctica la política señalada por el propio órgano de dirección, como por el ministerio central competente que regule la política financiera del Estado.

En lo general, y para evitar la posibilidad de conflictos de intereses, se prohíbe el desempeño de un cargo ejecutivo en la institución a las personas que tienen un interés financiero importante, directo o indirecto, en cualquier negocio privado que ella haya financiado o que esté en competencia de cualquier otro emprendido o asistido económicamente por la institución, ya que se puede dar lugar a que "una empresa presente una solicitud aceptable y que en ella tenga alguna participación financiera directa o indirecta, un miembro de la junta del banco".¹³⁴ Con esta prohibición se trata de proteger los intereses personales como los del banco.

¹³³ Cfr. *Idem.*, 43.

¹³⁴ Esta prohibición existe también para la banca privada, por lo que es común exigir que en sus estatutos se prevea. Cfr. *Idem.*, p. 71.

En su funcionamiento el banco de fomento, como cualquier otra organización, debe fijar las relaciones entre el grupo que señala las normas a seguir (la junta de gobierno, consejo directivo, etc.) y el que ha de poner en práctica las directrices establecidas (director general, gerente general, etc.). Por lo que es esencial, para que el banco funcione bien, la plena confianza del órgano supremo de dirección en el gerente general, respetando la gestión de éste si ha sido efectuada epegada a la política establecida. Por su parte, el gerente general debe tener bastante autoridad para manejar al banco, demostrando su competencia tomando decisiones y asumiendo la responsabilidad de ellas.¹³⁵

La función máxime que caracterize al órgano de gobierno es la facultad de fomentar la política del banco, por ello es una de sus facultades indelegables, toda vez que su cesión a una autoridad de menor jerarquía no compaginaría con la responsabilidad de dicho cuerpo. Otra función fundamental del consejo directivo, aunque no suele asentarse así en los estatutos, es apoyar al gerente general en sus tratos con los clientes y respaldarlo ante el público. Otro aspecto de relación entre el consejo directivo y el gerente general es la participación mayor o menor de cada uno en las resoluciones sobre inversión.

E) Gestión.

En los objetivos la banca de desarrollo puede perseguir distintos y en consecución de los mismos su línea de conducta lo hará diferenciarse de los otros bancos. Los motivos que orienten esta línea serán definidos y cambiados seguramente conforme el tiempo modifique las circunstancias que le dieron origen. Así su gestión de financiamiento estará determinada por diversos factores. A este respecto nos dice la investigadora Boeky:

"A diferencia de las instituciones puramente financieras -para las cuales son las ganancias el único criterio de eficiencia económica- los bancos de fomento no pueden reducir a un patrón único de medida todos los factores que intervinieron en las decisiones de invertir. Desde este punto de vista, aplican las pruebas que se han estipulado en las finanzas para evaluar el riesgo y los rendimientos que se esperan: la bondad técnica y económica del proyecto, la historia de las operaciones lucrativas de la empresa, su estructura de capital, el valor y liquidez de los activos de que dispone para dar en garantía, etc. Pero, al mismo tiempo, como organizaciones de fomento, les interesa el efecto total que un proyecto pueda tener en la comunidad, independientemente de que se refleje o no en la contabilidad de la empresa."¹³⁶

Esta es otro elemento de distinción de la banca de desarrollo: su combinación entre criterios bancarios y criterios de desarrollo, pues no obstante de que algunos proyectos puedan resultar atractivos en términos bancarios (de negocio), pueden por otro lado no serlo en términos del impacto económico que reflejen en términos de desarrollo. Por ello debe ser sumamente

¹³⁵ Cfr. *Idem.*, p. 73.

¹³⁶ Cfr. *Idem.*, p. 79-80.

cuidadosa con los proyectos que financia con su capital, en términos de que cumplan con los fines para los cuales fue creado. Así debe darle mayor peso al criterio de fomento, en la medida de los beneficios que se produzcan en la economía (generación de empleos, ingreso de divisas, etc.).¹³⁷

Los criterios de fomento pueden variar, por ejemplo en los países menos desarrollados se declaran viables los proyectos de empresas cuando reducen importaciones, o bien ante la imposibilidad de financiar dos proyectos iguales, aplicará el criterio de prioridad económica para resolver la disyuntiva, al contrario de los bancos comerciales, que aplicarían el de mejor rendimiento en términos de lucro "... así como es frecuente que el banco de fomento niegue su ayuda a la negociación sana y productiva por simples consideraciones de procedencia económica, éstas pueden, en cambio, inclinar la balanza a favor de una empresa cuya presunta posibilidad de lucro resulte inferior a lo que fuera de desar."¹³⁸

A todo banco le interesa financiar empresas que sean lucrativas, "pues es ésta una medida de eficiencia económica". Es raro que se estimule a una actividad que no ofrezca rendimientos mínimos, para cualquier banco sería una mala inversión. La aplicación de estrictas exigencias de beneficio lucrativo a las propuestas de financiamiento hace que los inversionistas adquieran confianza en el criterio del mismo para invertir en él.

Otro factor que puede influir en la definición de un criterio de fomento es la estructura de la economía del país, los fines del banco y la facilidad de obtener en otras fuentes fondos para invertir.

En su gestión, los bancos se enfrentan a varios problemas, por ejemplo, en el financiamiento a pequeñas empresas hay un riesgo que los hace abstenerse de facilitárselo, aunado a la política de no prestar sino es contra plenas garantías, lleva a que dichos negocios no se vean beneficiados por el crédito. La investigación y vigilancia cuidadosas que éste tipo de operaciones exige, eleva su costo. La cantidad y variedad de personas que requieren los procedimientos de selección de proyectos, y de supervisión de los que se aprueben, estarán probablemente en relación mucho menos directa con la magnitud de los proyectos que con su número.¹³⁹

No obstante se puede ayudar a las pequeñas empresas, los bancos de fomento las ayudan de diversos modos, ya que ellas son el medio principal para impulsar el desarrollo del sector privado, o bien cuando se establece oficialmente la política de estimular en grado alto a

¹³⁷ En algunos casos, los bancos están obligados por ley o por sus cláusulas constitutivas a decidir la inversión en virtud de la procedencia económica de una empresa; también se le obliga a la elaboración de programas nacionales de inversión; lo cual exige que definan las metas de tal planeación y fijen el orden que se debe observar en la ejecución de los proyectos para poder alcanzar lo más pronto posible esas metas. Cfr. *Idem.* p. 81-82.

¹³⁸ Cfr. *Idem.* p. 84.

¹³⁹ Cfr. *Idem.* p. 90.

una clase de empresarios y lograr con ello la más grande diversidad en las negociaciones industriales menores.¹⁴⁰

Por lo que hace a la ayuda que prestan, puede ser tanto para los sectores privados como para el público, muchos bancos, tanto oficiales como no oficiales, únicamente están autorizados para prestar a las empresas privadas.

En cuanto al monto de sus financiamientos los límites varían mucho. Algunos bancos se los asignan ellos mismos en forma de una cierta proporción de su capital. Por cuestiones de política, algunas veces se establecen límites a los financiamientos; un tope más alto asegura que las inversiones no se reduzcan en número, quedando por debajo de un cifra aceptable. La fijación de un tope más bajo, acaso evite un alud de solicitudes para proyectos cuyos probables beneficios seguramente no costearán los gastos de investigación y vigilancia.¹⁴¹

Otro aspecto importante son los intereses. "De ordinario, los bancos procuran sufragar sus gastos administrativos y el costo de los fondos que les han prestado con los cargos que asignan a sus prestatarios, buscando obtener además, un margen para reservas, por una parte, y ganancias del capital en acciones por la otra. A fin de hacer un cálculo previo, puede estimarse, que el margen mínimo de tales ganancias será el dividendo menor que el banco crea poder pagar para que los accionistas conserven voluntariamente sus inversiones en las acciones del mismo y resulte posible ampliar en el futuro su capital."¹⁴²

Pero no obstante que el banco tenga bien definidos sus criterios, no puede dejar de estar expuesto a presiones políticas para que (un banco) haga determinadas inversiones lo cual resulta uno de los mayores males que enfrentan este tipo de instituciones.

F) Fines de la banca de desarrollo en México.

En el caso de México, la legislación bancaria mexicana le ha asignado un lugar importante a la banca de desarrollo dentro del sistema financiero, al otorgarle una categoría del mismo nivel que la banca comercial (múltiple), y al naturalizarla como ente paraestatal con objetivos claramente definidos. Con su versatilidad legal, permite al Estado incidir en todos los sectores de la economía nacional: el campo, la industria, el comercio y los servicios. En este sentido se puede afirmar que la banca de desarrollo en México es un instrumento financiero y de apoyo técnico, para la promoción del desarrollo social y económico del país.

¹⁴⁰ En México la Nacional Financiera administra un fondo de fideicomiso que el gobierno le confía para auxilio de la pequeña industria. El fondo redondea préstamos de los bancos privados a esa industria y puede garantizarlos en el equivalente de su valor en dólares porteamericanos. Cfr. *Idem*, p. 92-93.

¹⁴¹ Cfr. *Idem*, p. 101.

¹⁴² Para el banco de fomento, el costo del capital que pueda obtener estará sujeto a fluctuaciones, debidas no solamente a variaciones registradas en las tasas de intereses, sino también a los cambios que se produzcan en la proporción de fondos recibidos de fuentes diversas, por ejemplo, el gobierno (acaso en forma de anticipo libre de interés); otras instituciones locales de préstamo o el público, organismos como el Banco Internacional o los gobiernos extranjeros. Para a ello, el banco puede muy bien fijar en cualquier momento dado sus costos de capital. Cfr. *Idem*, p. 113-114.

En nuestro país, la constitución de este tipo de instituciones en muchas ocasiones se hizo para responder a una serie de condiciones específicas para impulsar el desarrollo económico, pero no es menos cierto que en otras tantas estuvo sujeto a los vaivenes de la política, atendiendo a intereses no tan claros.

No obstante ello, las circunstancias han hecho consciente a las autoridades de la necesidad de darle un marco jurídico adecuado a estas instituciones, planeando de manera cuidadosa y certera su fundación, acorde a las prioridades generales marcadas por los gobiernos en turno.

Estos organismos, como entidades parastatales actúan como catalizadores de la inversión en el sector privado o social que les corresponda atender, con el fin de canalizar capitales, asistencia técnica y capacitación en materia financiera y también en el manejo de empresas. En razón de ello, estas instituciones no son meros instrumentos administrativos para manejar inversiones del gobierno, sino que su fin fundamental son el de servir como medios de movilizar recursos y capacidades, canalizándolos hacia áreas concretas, debidamente señaladas en sus leyes orgánicas.

En este sentido se puede afirmar que los bancos de fomento en México se han establecido con el fin de ayudar a superar obstáculos que impiden el encauzamiento del desarrollo productivo de un país.

La ayuda que prestan puede favorecer tanto a nacionales como extranjeros, sin embargo en México, es preferentemente a nacionales, este es otro punto de diferencia con la banca privada, ya que ésta puede asociarse con el capital extranjero siempre y cuando les produzca un alto rendimiento, pero para la banca de fomento implicaría desviar recursos en perjuicio de sectores nacionales, así "... el sentimiento del sector mercantil de la comunidad nacional y el deseo que el banco tenga de favorecer el desarrollo de un grupo empresarial dentro del país le han hecho dejar la preferencia a las empresas nacionales."¹⁴³

Por ejemplo, la Nacional Financiera auxilia a empresas con participación extranjera, siempre que el capital nacional llegue en ellas por lo menos al 50%. Cuando los campos de producción en que operan son nuevos, puede financiarlos aunque la propiedad extranjera constituya incluso el 100% de su capital.¹⁴⁴

Como hemos señalado, este tipo de banca no es nueva en México, tampoco es exclusiva, pues:

¹⁴³ Cfr. *Idem*, p. 96.
¹⁴⁴ Cfr. *Idem*.

"... existe en un buen número de países, especialmente en naciones en desarrollo y realiza varias de las funciones que desempeñan organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento."¹⁴⁵

g) Consideraciones finales.

Con la anterior definición, hemos tratado de dar un acento a su naturaleza mercantil, en razón del objeto que habitualmente practican: operaciones bancarias, las cuales son eminentemente mercantiles, pero que legalmente son desempeñadas por personas morales que son sujetos de derecho público por su carácter de entidades paraestatales, integrantes de la administración pública federal. En razón de ello, la premisa de existencia jurídica de una sociedad nacional de crédito, es que tenga su base de creación, en los términos de sus propias leyes orgánicas y de la propia LIC.

Si bien el precepto legal no deja lugar a dudas sobre la naturaleza preponderantemente pública de la banca de desarrollo, en atención a los fines que persigue, se les ha creado con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Es importante resaltar que su regulación específica es doble en razón de su naturaleza pública administrativa y por su carácter mercantil que desarrolla como sociedad nacional de crédito.

Esta doble naturaleza jurídica implica que su régimen legal aplicable sea de dos tipos, en tanto que organismos sujetos de derecho público se encuentran sujetas a la legislación propia que rige a las entidades de la administración pública federal y, en tanto que sociedades nacionales de crédito, a la legislación bancaria y mercantil, aplicable al tipo de actividades que realizan.

Las instituciones de banca de desarrollo están en consecuencia sujetas a una dualidad de regímenes jurídicos: el público y el privado. Éste último en razón de que los actos que realizan los bancos son tipificados como actos de comercio y que son regulados por la legislación mercantil en general (CCo., LGTOC, LGSM, etc.) en varias operaciones, desde las fiduciarias, aperturas de crédito, así como la civil (hipotecas).

En el siguiente capítulo se analizará más detenidamente los objetivos de los bancos de desarrollo que actualmente existen en México.

¹⁴⁵ Gil Valdívia, Gerardo (Coord.), *Op. cit.*, p 9.

CAPITULO 3

NORMATIVIDAD DE LA BANCA DE DESARROLLO

En México, la normatividad que se aplica a las instituciones de banca de desarrollo se orienta en dos vertientes principales, ello en razón de su doble naturaleza jurídica. Estos dos tipos de marcos legales se identifican perfectamente, mas no se encuentran separados en la práctica cotidiana: la legislación administrativa y la legislación bancaria confluyen en el que hacer diario de estas sociedades.

Por razones de análisis práctico, en este trabajo hemos dividido el estudio de ambos aspectos por separado a efecto de contar con una perspectiva más esquemática del marco legal al cual deben apegarse.

3.1. Como sociedades nacionales de crédito.

Como sociedades nacionales de crédito, este tipo de instituciones se regulan por una normatividad de corte eminentemente mercantil, y ello es en razón del tipo de operaciones que realizan como bancos, es decir, en razón de que como instituciones de crédito su objeto es el prestar el servicio de banca y crédito.

El servicio de banca y crédito se define legalmente como aquella actividad encaminada a "la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados." (Artículo 2º, párrafo segundo de la LIC).

La ley considera como función esencial del servicio la captación de recursos, esto es la recepción de depósitos irregulares de dinero en cuentas de cheques, ahorro o de inversión. No así las operaciones crediticias, ya que hay otras personas que realizan actividades de intermediación financiera, como aquellas que realizan las organizaciones auxiliares del crédito (casas de bolsa, arrendadoras financieras, etc.).¹⁴⁶

En la legislación mexicana el ejercicio de esta actividad se encuentra restringida a determinadas sociedades: las instituciones de crédito. Así lo establece el artículo 2º que a letra dice:

Art. 2º.-El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

Hemos mencionado que la actividad bancaria está permitida exclusivamente a los bancos, también indicamos que existen otras instituciones que ejercen actividades como intermediarias financieras. En virtud de ello es importante aclarar que las actividades financieras constituyen un universo amplio en el cual tienen cabida las operaciones de banca y crédito. Existen pues instituciones especializadas para determinadas operaciones financieras. En México se ha establecido el denominado Sistema Financiero Mexicano, el cual pretende dar una organización, regulación y vigilancia eficaz tanto de las operaciones financieras como de las instituciones que las ejercen con base en un marco legal adecuado a las necesidades de la economía nacional.

En razón de lo anterior es imprescindible señalar la ubicación de los bancos en ese sistema y en especial de las instituciones de banca de desarrollo.

A) Ubicación en el Sistema Financiero Mexicano.

Con las reformas constitucionales de 1960 al artículo 28, se da la pauta para establecer las principales características del Sistema Financiero Mexicano: el carácter mixto del sistema bancario, esto es, se volvió a dar amplia participación a los particulares en la prestación del servicio de banca y crédito, para lo cual se le suprimió la naturaleza de servicio público, por otro lado se dio una apertura a intermediarios financieros especializados no bancarios tales como arrendadoras financieras, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, sociedades financieras de objeto limitado, cajas de ahorro, etc.

¹⁴⁶ A este respecto la ley no considera operaciones de banca y crédito aquellas actividades que celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a la ley. En todo caso esos intermediarios tienen prohibido recibir depósitos irregulares de dinero en cuentas de cheques.

En este sentido se estableció una nueva naturaleza al conjunto de los servicios financieros en México, pues ahora se consideran de interés general, sujetos a la normatividad y reglamentación que establezca el Estado en ejercicio de sus facultades, orientándolo a propiciar el fomento de la economía nacional y el ahorro interno, bajo los criterios establecidos en el plan nacional de desarrollo que se encuentre vigente.¹⁴⁷

Sistema Bancario Mexicano (SBM). Se puede decir que el SBM es un subsistema del SFM, el cual por disposición de ley se encontrará bajo la rectoría del Estado, ello con el fin de que oriente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional. Para el ejercicio de tal rectoría el Estado debe basarse en una política económica soberana, que fomente el ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios (art. 4º).

El SBM se encuentra integrado por el Banco de México (la banca central), las instituciones de banca múltiple (constituidas bajo la figura de sociedades anónimas de capital fijo), las instituciones de banca de desarrollo (constituidas bajo la figura de sociedades nacionales de crédito), el Patronato del Ahorro Nacional (organismo descentralizado del Gobierno Federal) y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan (art. 3º LIC).

Las instituciones de banca de desarrollo, dentro del SBM se encuentran ubicadas como una de las dos categorías específicas que se establecen respecto de las instituciones de crédito. Y se las coloca como el tipo de instituciones, junto con las de banca múltiple, que pueden prestar el servicio de banca y crédito, según lo establece el artículo 2º de la LIC.

Art. 2º.-El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

B) Marco jurídico.

El marco jurídico aplicable a las instituciones de banca de desarrollo, en su carácter de sociedades nacionales de crédito, lo marca de manera general el artículo 6º de la LIC, al establecer:

ART. 6º.-En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de Banca múltiple se les aplicará en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;

¹⁴⁷ Cfr. Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, 1ª reimpresión, México, F.C.E., 1992. colección popular # 449.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA** 79

- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles;
- III. El Código Civil para el Distrito Federal, y
- IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta ley.

"Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto por lo dispuesto en este artículo.¹⁴⁸

Por lo que hace a la redacción del último párrafo de este artículo, nos parece tremendamente desafortunado, especialmente por la utilización del término "en su defecto", pues tal pareciera que únicamente en los casos de que una institución de banca de desarrollo careciera de su ley orgánica, se aplicaría lo dispuesto en el artículo 6° de la LIC antes transcrito.

Si bien es cierto que las leyes orgánicas regulan corporativamente a las instituciones de banca de desarrollo (al igual que las instituciones de banca múltiple se regulan por su escritura constitutiva), en cuanto a sus operaciones, es indiscutible que es su deber, y de hecho lo hacen, apearse a la Ley Orgánica del Banco de México y a la LIC, así como también se apegan, en el desarrollo de sus operaciones cotidianas, a la legislación mercantil, a los usos y prácticas bancarios y mercantiles y a la codificación civil, no sólo del Distrito Federal, sino también de las diferentes entidades de la República. Es criticable, en consecuencia, el establecimiento de este término, que en nuestro concepto debe tener una redacción más adecuada, que contemplase la supletoriedad de manera expresa, como por ejemplo:

"Las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por su respectiva ley orgánica y en lo no previsto por ella, de manera supletoria, por lo dispuesto en este artículo."

Así redactado, todas aquellas operaciones que realizan las instituciones de banca de desarrollo se entenderían sin lugar a dudas, plenamente encuadradas en un marco jurídico bancario y mercantil.

Continuando con el análisis del marco jurídico a que están sujetas las instituciones de banca de desarrollo en su carácter de sociedades nacionales de crédito, y una vez que se ha dejado puntualizado la disposición en que se asienta el marco legal de éstas, tenemos que en orden de jerarquía se les aplica el siguiente:

1. Sus respectivas leyes y reglamentos orgánicos;¹⁴⁹
2. La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México;
3. La legislación mercantil;
4. Los usos y las prácticas bancarios y mercantiles;
5. El Código Civil para el Distrito Federal, y

¹⁴⁸ Sub. nos.

¹⁴⁹ En ocasiones (v. gr. art. 42, último párrafo), después de las leyes orgánicas y de la LIC, se aplican lineamientos que emite la SCHP. Cf. Barrera Graf, Jorge, *op. cit.*, p. 473.

6. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de la LIC.

Como se puede ver es manifiesta la importancia de las leyes orgánicas de la banca de desarrollo. El que se les dote a estas instituciones de leyes emanadas del Congreso de la Unión es una señal innegable de la importancia que revisten para el Estado, pues les dota de un marco jurídico propio para participar efectivamente en una adecuada asignación de recursos financieros y técnicos para los sectores o áreas de la economía que sean objeto de atención de este tipo de instituciones.¹⁵⁰

Las leyes y reglamentos orgánicos vigentes de las Instituciones de banca de desarrollo que actualmente existen son los siguientes:

- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior y su Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.¹⁵¹
- Ley Orgánica de Nacional Financiera y su Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.¹⁵²
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior y su Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.¹⁵³
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y su Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.¹⁵⁴
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y su Reglamento Orgánico del Banco Nacional del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
- Reglamento Orgánico de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.¹⁵⁵
- Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, y los reglamentos orgánicos respectivos del Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y los 12 bancos regionales del sistema.

¹⁵⁰ Gil Velázquez, Gerardo (Coord.), *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 8-9.

¹⁵¹ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 20 de enero de 1986 y 2 de abril de 1991, respectivamente.

¹⁵² Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 26 de diciembre de 1986 y 2 de abril de 1991, respectivamente.

¹⁵³ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 30 de junio de 1992 y 11 de diciembre de 1992, respectivamente.

¹⁵⁴ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 20 de enero de 1986 y 2 de abril de 1991, respectivamente.

¹⁵⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 1991.

Cabe hacer mención que la Financiera Nacional Azucarera es la única institución de banca de desarrollo que no cuenta con ley orgánica, no obstante que el decreto que la transformó en sociedad nacional de crédito data del 12 de julio de 1965. El último párrafo del artículo decimoprimer transitorio de la LIC prevé que aquellas sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo que no cuenten con ley orgánica, se regirán por la propia LIC y por las disposiciones administrativas que dicte la SHCP, en tanto el Congreso de la Unión expida las leyes orgánicas respectivas. No obstante lo anterior, han transcurrido más de cuatro años sin que hasta la fecha se haya emitido la ley orgánica de esta institución, lo cual nos parece una situación irregular que debería ser resuelta en lo inmediato.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL es el único caso en que una sola ley regula a varias instituciones de banca de desarrollo, específicamente, esta ley organiza el Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito así como a los 12 bancos de crédito rural regionales.

C) Constitución y funcionamiento.

Las instituciones de banca de desarrollo se constituyen en los términos y con arreglo a sus correspondientes leyes orgánicas y de la LIC. Para tal efecto no están sujetas a la autorización de la SHCP, sino de que las creen y regulen leyes especiales orgánicas dictadas por el Congreso de la Unión, y los reglamentos orgánicos que expida la propia SHCP, quien legalmente es la dependencia facultada para emitirlos y en los cuales se deben establecer propiamente las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos (Art. 30, párrafo segundo). En realidad los reglamentos en su mayor parte copian a la ley orgánica respectiva.

Por lo que hace a su reglamento, están obligadas a inscribirlo, así como sus modificaciones, en el Registro Público de Comercio, los cuales también deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

D) Objeto social.

La LIC únicamente hace una mención muy genérica respecto del objeto social de las instituciones de banca de desarrollo, concretándose a señalar que éstas atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de ellas, en las respectivas leyes orgánicas (Art. 4º, segundo párrafo). En este sentido, en cada una de las leyes orgánicas, en su caso, y en los reglamentos respectivos (los cuales en su mayoría copian a aquellas) de las instituciones de banca de desarrollo se establece el objeto general o fundamental (ver Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1

Objeto social de las instituciones de banca de desarrollo.

INSTITUCION	OBJETO
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	Financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad (art. 3° L.O. y 4° R.O.).
Nacional Financiera, S.N.C.	Promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país (art. 2° L.O. y 3° R.O.).
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.	La promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del país, promoviendo su productividad y eficiencia, en particular del comercio interior y del abasto, así como de los servicios y de aquellas ramas de actividad que por su importancia le encomiende el Gobierno Federal (art. 3° L.O. y 4° R.O.).
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	Promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción (art. 3° L.O. y 4° R.O.).
Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	El fomento de la industria azucarera, procurando la satisfacción de los sectores relacionados con dicho ramo (art. 4°, fracc I, R.O.).
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	Otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos (art. 3° L.O. y 4° R.O.).
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.*	Financiar a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados (art. 3° L.O.S.B.).

* Aplicable para los doce bancos regionales del sistema Banrural.

El caso de las instituciones pertenecientes al Sistema BANRURAL, es el único en el que se señala un mismo objeto, de carácter general para ese sistema en el artículo 3º de la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL y que a la letra dice:

Art. 3º.-El Sistema Banrural, tendrá por objeto 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.

El artículo 47 asienta que estas instituciones realizarán las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en la propia LIC, determinen sus leyes orgánicas.

En su operación y funcionamiento de estas instituciones, las respectivas leyes orgánicas indican que deberán realizarse con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar y buscar dentro del sector o sectores encomendados, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4º de la LIC. (la ley de NAFIN y BANOBRAS remiten al 3º de la LRB-85, que pasó a ser el 4º de la LIC).

Sin embargo, esas operaciones deben estar encuadradas o supeditadas al objeto social genérico que tiene atribuido cada institución; estos objetivos específicos u actividades las podemos dividir para mayor comodidad en dos grupos:

- De ejercicio de su objeto social genérico, y
- De cumplimiento de su objeto social genérico.

Los hemos dividido así por razones prácticas de análisis, toda vez que en las propias leyes orgánicas las señala como actividades que podrán realizar en consecución de su objetivo social.

a) *De ejercicio.* Por lo que hace a estas actividades, las instituciones están facultadas para realizar aquellas encaminadas a la atención del sector económico que se les ha asignado, algunas de ellas son afines a dos o más instituciones (ver cuadro N° 2), sin embargo hay actos específicos de esta naturaleza, que les fueron establecidos de manera exclusiva y que sólo esa institución puede realizar (ver cuadro N° 3), como por ejemplo BANCOMEXT es el único banco facultado legalmente para actuar como conciliador y árbitro (restringido a controversias en que intervengan importadores y exportadores con domicilio en el país), ninguna otra institución de banca de desarrollo tiene esta facultad.

b) *De cumplimiento.* Estas actividades se podrían decir que son las propias de los bancos. El artículo 46 enumera una larga lista de actividades que pueden realizar las instituciones de crédito y por lo tanto por las instituciones de banca de desarrollo. En las respectivas leyes

CANES Nº 2

Operaciones afines que pueden realizar las instituciones de banca de desarrollo, en ejercicio de su objeto social.

BANCO	BANCOMERT ART. 6º L.O.	BAFIN Art. 9º L.O.	BICI Art. 6º L.O.	BANERIAS ART. 6º L.O.	BANERCIPO Art. 6º L.O.	BANRURAL* Art. 6º LOSS
Operaciones afines	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>A los importadores indirectos, y en general al sector productivo exportador, a fin de facilitar la compra productiva de bienes o servicios exportables.</p> <p>A las empresas comercializadoras de importación, comercio y actividades anexas de comercio exterior, cuando sea de interés promover las exportaciones nacionales.</p> <p>2. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fiduciarias, organizaciones anexas del crédito y con las sectores social y privado.</p> <p>3. Ser agente financiero del Gobierno Federal.</p> <p>En lo relativo a la importación, contabilidad y manejo de créditos del exterior, ya sea que deban ser otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales.</p> <p>4. Promover, en su caso y coordinar la inversión de capitales o las con-pruebas a las empresas.</p>	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>2. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fiduciarias, organizaciones anexas del crédito y con las sectores social y privado.</p> <p>3. Promover la asistencia técnica, el desarrollo tecnológico y la capacitación, así como el incremento de la productividad (fracc. III).</p> <p>4. Ser agente financiero del Gobierno Federal, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico. No incluye esta autorización los créditos para fines monetarios (fracc. IV).</p> <p>5. Promover, otorgar y coordinar la inversión de capitales (fracc. II).</p> <p>6. Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en los distintos niveles del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región (fracc. I).</p> <p>7. Gestionar y, en su caso, otorgar, en igualdad de circunstancias con los particulares, concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos vinculados con la construcción de su objeto o para el aprovechamiento de sus recursos naturales, que apruebe o autorice que promueva (fracc. V).</p> <p>8. Realizar los estudios económicos y financieros para determinar proyectos de inversión prioritarios y promover su realización entre inversionistas potenciales (fracc. VI).</p> <p>9. Ser administradora y fiduciaria de los fiduciarios, mandatos y comisionados por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores (fracc. XI).</p>	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>A programas de modernización de la infraestructura nacional, construcción y operación de centrales o módulos de energía, centros de energía, centros tecnológicos y fondos de autorregulación, reservas, sistemas de modernización y subvención, fondos científicos, educacionales, fondos de infraestructura vinculada con el desarrollo y modernización del comercio exterior, el abasto y los servicios (fracc. III).</p> <p>Para la comercialización de productos básicos (fracc. IV).</p> <p>Para la realización de estudios de viabilidad técnica, económica y social de los proyectos relacionados con su objeto social (fracc. VI).</p> <p>2. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia técnica con otras instituciones de crédito, fiduciarias, organizaciones anexas del crédito y con los sectores social y privado (fracc. II).</p> <p>3. Dar asistencia técnica en los proyectos relacionados con su objeto social (fracc. III).</p> <p>4. Ser agente financiero del Gobierno Federal cuyo objeto sea fomentar el desarrollo económico. No incluye esta autorización los créditos para fines monetarios (fracc. VIII).</p> <p>5. Promover, otorgar y coordinar la inversión de capitales, cuando se vinculen con la comercialización y el abasto, así como con los servicios o con aquellas otras de actividad que por su prestación le otorga el Gobierno Federal (fracc. II).</p> <p>6. Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades de los sectores en los distintos niveles del país o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región (fracc. I).</p> <p>7. Realizar estudios económicos y financieros para determinar las prioridades de inversión prioritarias, seleccionadas con su objeto, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales (fracc. V).</p> <p>8. Promover el desarrollo tecnológico de conformidad con las necesidades de los sectores (fracc. VII).</p> <p>9. Ser fiduciaria y administradora de los fiduciarios, mandatos y comisionados por el Gobierno Federal en relación al objeto social (fracc. X).</p>	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>Para la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano (fracc. II).</p> <p>A los municipios para la financiación, construcción y operación de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y actualización de reservas territoriales y ecológicas (fracc. III).</p> <p>Para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las actividades económicas locales. La sociedad no podrá administrar los bienes y servicios públicos vinculados con su financiamiento (fracc. IV).</p> <p>Para apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano (fracc. V).</p> <p>Para el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes (fracc. VI).</p> <p>2. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fiduciarias, organizaciones anexas del crédito y con los sectores social y privado (fracc. VII).</p> <p>3. Dar asistencia técnica, a los municipios en sus planes de desarrollo urbano y reservas territoriales y ecológicas (fracc. III); acciones crediticias y el desarrollo de las actividades económicas locales (fracc. IV).</p> <p>4. Ser agente financiero del Gobierno Federal (fracc. X, del art. 7º L.O.).</p>	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>A los distintos niveles de las Fincas Agrícolas, para el ejercicio de sus actividades o actividades productivas, no incompatibles con la función social (fracc. I).</p> <p>2. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fiduciarias, organizaciones anexas del crédito y con los sectores social y privado (fracc. VI).</p> <p>3. Promover acciones técnicas a favor de las empresas con las que opere, con el objeto de propiciar el incremento de la productividad (fracc. IV).</p> <p>4. Ser agente del Gobierno Federal (fracc. VII, art. 7º L.O.).</p>	<p>1. Otorgar financiamientos.</p> <p>Para la adquisición de terrenos, equipamiento y equipo que requieran las actividades para sus actividades productivas, con objeto de aprovechar las condiciones del mercado (fracc. V).</p> <p>2. Ser agente financiero del Gobierno Federal (fracc. IV, art. 9º de la LOSS sólo aplicable para Bafinam).</p> <p>3. Promover y evaluar proyectos que atiendan a satisfacer necesidades del sector rural en los distintos niveles del país o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región (fracc. II).</p> <p>4. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación y el incremento de la producción y de la productividad de las empresas del sector rural (fracc. III).</p> <p>5. Gestionar permisos y autorizaciones, en igualdad de circunstancias con los particulares, para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales, con el fin de operarlas o administrarlas (fracc. V).</p> <p>6. Ampliar la constitución, organización y capacitación de los equipos de crédito, en los términos de las disposiciones aplicables (fracc. III art. 6º de LOSS).</p>

* Aplicable a los 12 bancos registrados integrantes del sistema Bafinam.
 Nota: La Financiera Nacional Agrícola, S.N.C., carece de ley orgánica. En su reglamento orgánico le otorga de manera general la facultad de operar con el caso, ley de S.N.C.

CUADRO N° 3

Operaciones específicas que pueden realizar los instituciones de banca de desarrollo, en ejercicio de su objeto social.

BANCO	BANCOMENT	NAFIN	BNFI	BANQUEAS	BANBECITO	BANRURAL*
Operaciones específicas	<p>ART. 60 L.O.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Otorgar garantías de crédito y las usadas en el comercio exterior (fracc. II). 2.- Proporcionar información y estadística financiera a las producciones, comerciantes, distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional (fracc. III). 3.- Participar en el capital social de empresas de comercio exterior, compañías de exportación y en empresas que otorguen seguro de crédito al comercio exterior, cuando ello promueva las exportaciones mexicanas (fracc. IV). 4.- Participar en la negociación y, en su caso, en los contratos financieros de intercambio comprando o de créditos reciprocos, que celebre la S.H.C.F. (fracc. X). 5.- Establecer políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento, y asesorar a la constitución de las entidades competentes (fracc. XI). 6.- Ser órgano de consulta de las autoridades competentes, en materia de comercio exterior y su financiamiento (fracc. XII). 7.- Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como diseño, estudio de productos y servicios exportables, estudios de ventas, apoyo a la comercialización y organización de producciones, comerciantes, distribuidores y exportadores (fracc. XIII). 8.- Opinar a solicitud de las autoridades competentes, sobre tratados y convenios que el país proyecte celebrar con otros Estados, en materia de comercio exterior y su financiamiento (fracc. XIV). 9.- Participar en la promoción de la oferta exportable (fracc. XV). 10.- Actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que interviengan importadores y exportadores con domicilio en el país (fracc. XVI). 11.- Las demás que le confieren su ley orgánica, otras leyes y sus reglamentos respectivos (fracc. XVII). 	<p>Art. 9° L.O.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Fomentar el aprovechamiento industrial de las materias naturales o sintéticamente originadas (fracc. VII). 2.- Fomentar la explotación industrial (fracc. VIII). 3.- Fomentar la producción de bienes exportables (fracc. VIII). 4.- Fomentar la explotación eficiente de importaciones (fracc. VIII). 5.- Promover el desarrollo integral del mercado de valores (fracc. IX). 	<p>Art. 9° L.O.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Puede actuar en el mismo negocio, como fabricante y distribuidor y realizar operaciones con la propia sociedad en cumplimiento de obligaciones y mandatos. 	<p>Art. 60 L.O.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Fomentar la explotación y prestación de infraestructuras, servicios públicos y equipamiento urbano (fracc. II). 2.- Contribuir, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional, para lograr el desarrollo equitativo del país y la democratización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o intermunicipales paritarias (fracc. I). 	<p>Art. 60 L.O.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Actuar como agente financiero de las Empresas y Sociedades con las que opere (fracc. II). 2.- Administrar los Fondos de Ahorro y de Trabajo de las empresas (fracc. III). 	<p>Art. 6° LOSB</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Actuar con el carácter de corresponsal de los bancos del pueblo Sistema Bancario en las operaciones que conforme a esta Ley las competen (fracc. VI). 2.- Contratar créditos cuyos recursos se comulquen hacia el sector, conforme a las disposiciones legales aplicables (fracc. VII y fracc. VI del art. 6° de su R.O.). 3.- Llevar a cabo todas aquellas actividades que el Gobierno Federal le encomienda, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la promoción y desarrollo del sector rural del país, inclusive el financiamiento de programas de vivienda con postes y de equipos (fracc. VIII). 4.- Actuar con el carácter de corresponsal de los bancos del pueblo Sistema en las operaciones que conforme a esta Ley las competen (fracc. VI). <p>Reservados de Bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> 5.- Organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los bancos regionales de crédito rural (fracc. I, art. 6° LOSB). 6.- Apoyar a los bancos regionales de crédito rural mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera (fracc. II). 7.- Fijar las bases de los programas operativos conforme a los cuales las comités directivos de los bancos regionales podrán autorizar el financiamiento de recursos (fracc. V).

* A片licable a los 12 bancos regionales integrantes del sistema Bancario.

Nota: La Financiera Nacional Agrícola, S.N.C., carece de ley orgánica. En su reglamento orgánico le otorga de manera general la facultad de operar con el carácter de S.N.C.

orgánicas se las faculta invariablemente a ejecutar las operaciones allí señaladas, pero también asienta otras de distinta índole (ver cuadro N° 4).

E) Capital social.

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo está representado por *certificados de aportación patrimonial* a los cuales la ley les da la naturaleza de títulos de crédito, además de que les son aplicables las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté expresamente previsto en el capítulo relativo a las instituciones de banca de desarrollo de la LIC. Esta forma de representación también se contempló en las anteriores LRB-83 y LRB-85.

Las características generales que la ley señala para estos títulos son dos:

- Ser nominativos, y
- Estar divididos en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante.

Los CAP's dan a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la institución emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación.

Las instituciones de banca de desarrollo pueden emitir *certificados de aportación patrimonial* no suscritos que deberán conservar en tesorería y que serán entregados a los suscriptores contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fijen las mismas (art. 37).

CAP's serie "A". Dentro de las características particulares que la LIC señala para esta serie son el que deben ser emitidos en título único, son intransmisibles, y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos.

CAP's serie "B". Las características que la LIC señala para estos certificados son el que deben ser de igual valor y que pueden ser emitidos en uno o varios títulos.

Estos títulos confieren los siguientes derechos a sus tenedores:

1. Participar en las utilidades de la institución emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación;
2. Designar y remover en el seno de la comisión consultiva a los miembros del consejo directivo y a los comisarios correspondientes a esta serie de certificados;
3. Integrar la comisión consultiva a que se refiere el artículo 45 de la LIC;
4. Adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados, los que se emiten en caso de aumento de capital. Este derecho deberá ejercitarse en el plazo que el consejo directivo señale, el que computará a partir del día en que se publique en el Diario Oficial

CUADRO Nº 4

Operaciones que pueden realizar los instrumentos de banca de desarrollo en cumplimiento de su objeto social.

BANCOBENT	NAPIN	BNCI	BANCOBRAS	FINASA	BANSECTO	BANKURAL
Art. 7o. L.O.	Art. 6º. L.O.	Art. 7o. L.O.	Art. 7o. L.O.	Art. 6º. L.O.	Art. 7o. L.O.	Art. 6º. L.O.
<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Participar en el capital social de empresas (Incc. II).</p> <p>3. Emitir bonos bancarios de desarrollo (Incc. III).</p> <p>4. Contratar créditos cuyos recursos se empleen para la realización de sus funciones de desarrollo (Incc. IV).</p> <p>5. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades (Incc. V).</p> <p>6. Otorgar garantías por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades (Incc. VI).</p> <p>7. Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos en los términos que el efecto establece la S.M.C.P. (Incc. VII).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Emitir bonos bancarios de desarrollo (Incc. II).</p> <p>3. Emitir o garantizar valores (Incc. III).</p> <p>4. Participar en el capital social de empresas (Incc. IV).</p> <p>5. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades (Incc. V).</p> <p>6. Contratar créditos para la realización de sus funciones de desarrollo (Incc. VI).</p> <p>7. Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferencia (Incc. VII).</p> <p>8. Emitir certificaciones de participación con base en instrumentos constituidos al efecto (Incc. VIII).</p> <p>9. Emitir certificaciones de participación comunitarias en las que se haga constar la participación que tienen sus miembros en títulos o valores, o en grupos de ellas, que se encuentren en poder de la institución, o voyen a ser adquiridos para ese objeto, como excepción a lo que establece el artículo 22bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (Incc. IX).</p> <p>10. Recibir de terceros en garantía títulos o valores de la entidad que directamente emiten, los que la entidad haga por otorgo de ellas, o las de las entidades que éstas directamente emiten (Incc. X).</p> <p>11. Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos que el efecto establece la S.M.C.P. (Incc. XI).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 y 47 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Contratar créditos cuyos recursos se empleen para la realización de sus funciones de desarrollo (Incc. II).</p> <p>3. Financiar estudios económicos que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios para el desarrollo financiero (Incc. III).</p> <p>4. Promover el desarrollo de nueva tecnología vinculada a actividades relacionadas con sus objetivos (Incc. IV).</p> <p>5. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades (Incc. V).</p> <p>6. Otorgar avales o garantías (Incc. VI).</p> <p>7. Participar en el capital social de empresas (Incc. VII).</p> <p>8. Emitir valores o títulos de crédito, incluyendo bonos bancarios de desarrollo, para el apoyo de las operaciones propias del objeto de la entidad (Incc. VIII).</p> <p>9. Emitir certificaciones de participación con base en instrumentos constituidos al efecto (Incc. IX).</p> <p>10. Emitir certificaciones de participación comunitarias en las que se haga constar la participación que tienen sus miembros en títulos o valores, o en grupos de ellas, que se encuentren en poder de la institución, o voyen a ser adquiridos para ese objeto, como excepción a lo que establece el artículo 22bis de la LGTy OC (Incc. X).</p> <p>11. Invertir en títulos representativos del capital social de empresas que la presente sociedad complementada o asistida en su constitución o en la realización de su objeto, en caso de sociedades beneficiarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a un efecto (Incc. XI).</p> <p>12. Invertir en el capital social de organizaciones no financieras (Incc. XII).</p> <p>13. Las actividades análogas y conexas a sus objetivos, en los términos que el efecto establece la S.M.C.P. (Incc. XIII).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Emitir bonos bancarios de desarrollo (Incc. II).</p> <p>3. Otorgar créditos a las entidades comprendidas en los límites establecidos en el artículo 3o. de la presente ley (Incc. III).</p> <p>4. Tomar a su cargo o garantizar los créditos de valores y de títulos de crédito en sus entidades o administradas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, del D.F., de los Estados y municipios y las que emita la propia entidad en el ejercicio de sus actividades financieras, previa autorización de la S.M.C.P. (Incc. IV).</p> <p>5. Otorgar garantías y, en su caso, conceder fianzas para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades de las que se emita el aval, en cada caso, de la S.M.C.P. (Incc. V).</p> <p>6. Otorgar avales y garantías con excepciones, en cada caso, de la S.M.C.P. (Incc. VI).</p> <p>7. Promover y dar asistencia técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de los sujetos de crédito que operen en las entidades administradas o a las mismas (Incc. VII).</p> <p>8. Contratar créditos cuyos recursos se empleen para la realización de sus funciones de desarrollo (Incc. VIII).</p> <p>9. Poder emitir o solicitar de los gobiernos del D.F., de los Estados y municipios, así como de sus respectivas entidades administradas y administradoras, como agentes financieros o como otorgantes de los préstamos, fianzas, avales y garantías para el cumplimiento de sus objetivos (Incc. IX).</p> <p>10. Las demás actividades análogas y conexas a sus objetivos que el efecto establece la S.M.C.P. (Incc. X).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46, 47 y demás relativos de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Adquirir, desarrollar, operar, administrar, construir, y en general, edificar y rehabilitar edificios bajo cualquier título, toda clase de ranchos, y bienes muebles e inmuebles que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento de sus fines (Incc. II).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Otorgar créditos a las entidades comprendidas en los límites establecidos en el artículo 3o. de la presente ley (Incc. II).</p> <p>3. Emitir bonos bancarios de desarrollo (Incc. III).</p> <p>4. Promover la edificación, construcción, ampliación y reparación de obras habitacionales para los miembros de las Fajas Aseguradas (Incc. IV).</p> <p>5. Ejecutar predominantemente en las entidades y personas morales de las cuales aquéllas forman parte, los demás operaciones, acciones y gestiones de la LIC autorizadas para los instrumentos de banca de desarrollo (Incc. V).</p> <p>6. Efectuar el servicio de pago por concepto de haberes de retiro y pensiones (Incc. VI).</p> <p>7. Las demás análogas y conexas al objeto de la institución, que le estable la S.M.C.P. (Incc. VII).</p>	<p>1. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC (Incc. I).</p> <p>2. Emitir bonos bancarios de desarrollo (Incc. II).</p> <p>3. Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades (Incc. III).</p> <p>4. Las demás actividades análogas y conexas a sus objetivos que el efecto establece la S.M.C.P. (Incc. IV).</p>

de la Federación el acuerdo correspondiente de la SHCP y que no podrá ser inferior a treinta días;

5. Recibir el reembolso de sus certificados a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el consejo directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria, cuando se reduzca el capital social de la institución en los términos del artículo 38 de esta ley, y

6. Los demás derechos que la LIC les confiera.

En cuanto a los tenedores de estos certificados el artículo 33 de la LIC dispone que ninguna persona física o moral, salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión comunes, podrá adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de esta serie por más del cinco por ciento del capital pagado de la institución de banca de desarrollo. Este límite se aplicará, asimismo, a la adquisición del control por parte de personas que de acuerdo a las disposiciones de carácter general que expida la SHCP, deban considerarse para esos efectos como una sola persona. A este respecto el maestro Jorge Barrera Graf opina que esta medida es discriminatoria en contra de esas personas, así como de una invasión indebida a sus derechos individuales.¹⁵⁶

Sin embargo en el propio artículo 33, segundo párrafo, se establece una excepción a la regla, toda vez que la SHCP mediante reglas de carácter general, podrá autorizar que entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, puedan adquirir certificados de la citada serie "B", en una proporción mayor a la establecida en este artículo. Respecto de esta disposición se especula si el legislador quiso indicar que deben ser todos los gobiernos de los estados federativos y todos los municipios, por igual. En este caso compartimos la opinión del maestro J. Barrera Graf de que evidentemente no es esa la intención de la norma, ya que es la SHCP la que está facultada para indicar qué gobiernos estatales y qué municipios pueden suscribir certificados de aportación patrimonial de la serie "B".¹⁵⁷

Como sanción en caso de contravenir esta disposición, se previene que aquellas personas que lo hicieren, perderán en favor del Gobierno Federal la participación de que se trate.

Por lo que hace a la forma de suscripción de estos certificados es la SHCP la facultada para establecer, mediante disposiciones de carácter general, la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los CAP's de esta serie. Pero además dichas disposiciones deberán sujetarse a las modalidades que señalen las respectivas leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo, considerando en cada caso la especialidad sectorial y regional de las mismas.

¹⁵⁶ Cfr. Barrera Graf, Jorge, *Op. cit.*, p.476 (cita al pie).

¹⁵⁷ Cfr. *Idem.*, (cita al pie).

La sociedad está obligada a llevar un registro de los CAP's de esta serie, la cual deberá contener los datos relativos a los tenedores de los mismos y a las transmisiones que se realicen. Al efecto estas instituciones están obligadas a considerar como propietarios de los CAP's de esta serie a quienes aparezcan inscritos como tales en ese registro y deberán inscribir en él, a petición del legítimo tenedor, las transmisiones que se efectúen, siempre que se ajusten a lo establecido en capítulo correspondiente a las instituciones de banca de desarrollo de la LIC (art. 38).¹⁵⁸

En el último párrafo del artículo 38 de la LIC, se permite a las instituciones de banca de desarrollo adquirir, en los casos y condiciones que establezca la SHCP, transitoriamente los certificados de la serie "B", representativos de su propio capital. Se trata de una disposición irregular. La norma que rige el supuesto por analogía, es el art. 134 de la LGSM, que prohíbe la adquisición a las Sociedades Anónimas, de sus propias acciones "salvo por adjudicación judicial, en pago de crédito de la sociedad." En contra de esta prohibición podrían las leyes orgánicas y los respectivos reglamentos conceder ese derecho, establecer sus supuestos y determinar la suerte de los derechos incorporados a los CAP's una vez que sean adquiridos por los comisionarios. Para Barrera Graf deben regir las reglas del párrafo segundo del artículo 134, pues resulta totalmente injustificado conceder a la SHCP las facultades legislativas, que le concede el art. 38 de la LIC.¹⁵⁹

Exclusión de extranjeros. La LIC prohíbe expresamente (art. 33) la participación de extranjeros en el capital social de las instituciones de banca de desarrollo, ya sean personas físicas o morales. De igual forma limita la participación de sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. En este último aspecto consideramos que la ley no engloba a la totalidad de las sociedades y que deja abierta la puerta a la participación de otro tipo de corporaciones distintas a las sociedades. En nuestro concepto debió de señalar la prohibición expresa a personas morales mexicanas en las cuales no figure la cláusula de exclusión de extranjeros.

Como sanción en caso de contravenir esta disposición, se previene que aquellas personas que lo hicieren, perderán en favor del Gobierno Federal la participación de que se trate.

Capital mínimo. La facultad de establecimiento es competencia de la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, cabe señalar que en la práctica es en los artículos transitorios de los reglamentos orgánicos en donde se establece; este capital debe estar íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, deberá estar pagado por lo menos en un cincuenta por ciento, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido (art. 37 LIC).

¹⁵⁸ Se establece la misma disposición que establece el artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.
¹⁵⁹ Cfr. Barrera Graf, Jorge, *Op. cit.*, p.477.

Capital neto. Será el que las fije la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, conforme a las modalidades que prevean las respectivas leyes orgánicas, considerando la naturaleza de las operaciones específicas de la Institución y los activos correspondidos por recursos no captados del público (art. 50, *in fine* y artículos relativos de las leyes orgánicas de las instituciones).

Anuncio del capital. La sociedad tiene la obligación de anunciar su capital pagado, cuando anuncie su capital social (art. 37).

Aumentos o reducciones de capital. El capital social de las Instituciones de banca de desarrollo está fijado en el Reglamento Orgánico de cada una de ellas (ver cuadro N° 5), el cual puede ser aumentado o reducido, pero sólo puede hacerse esto último a propuesta del consejo directivo, y por acuerdo de la SHCP, que modifique el Reglamento Orgánico respectivo, el cual será publicado en el *Diario Oficial* de la Federación.

En el caso de reducción, el consejo propondrá si la misma se efectúa mediante reducción del valor nominal de los certificados o amortización de una parte de ellos. En este último supuesto, los certificados de la serie "B" que corresponda amortizar serán determinados por sorteo ante la Comisión Nacional Bancaria.

Para efectos de la reducción, por canje o amortización, los certificados de la serie "B" se considerarán a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el consejo directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.

Distribución de utilidades (art. 39 LIC). Debe hacerse en proporción a las aportaciones. Las pérdidas serán distribuidas en igual forma y hasta el límite de las aportaciones. Si hubiere pérdidas del capital social, éste deberá ser reintegrado o reducido antes de hacerse la distribución de utilidades.

Las utilidades sólo podrán repartirse después de aprobado el balance general, sin exceder el monto de las que realmente se hubieren obtenido.

Estas disposiciones son aplicables, en caso de liquidación, para las cuotas correspondientes.

F) Administración.

La administración de las instituciones de banca de desarrollo está encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos de sus propias leyes orgánicas (art. 40 LIC).

Consejo Directivo. Es el órgano máximo de dirección de las instituciones de banca de desarrollo y está encargado de dirigirla con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al respecto al director

CUADRO N° 5

Capital social de las instituciones de banca de desarrollo.

INSTITUCION	CAPITAL SOCIAL	CAP. SERIE "A"		CAP. SERIE "B"	
		Número	Valor nominal	Número	Valor nominal
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	\$3'000'000'000,000	19'000,000	\$100,000	10'200,000	100,000
Nacional Financiera, S.N.C.	\$950'000'000,000	12'540,000	\$80,000	6'460,000	\$80,000
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.	\$500'000'000,000	33,000	\$10'000,000	34,000	\$5'000,000
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	N\$250'000,000	145'000,000	N\$1.00	85'000,000	N\$1.00
Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	\$120'000'000,000	792,000	\$100,000	408,000	\$100,000
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	N\$292'000,000	1'927,200	N\$100.00	992,800	N\$100.00
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	N\$75'000,000	4,980	N\$10,000	2,550	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	N\$180'000,000	11,880	N\$10,000	6,120	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.	N\$190'000,000	12,540	N\$10,000	6,460	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	N\$135'000,000	8,910	N\$10,000	4,590	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C.	N\$140'000,000	9,240	N\$10,000	4,760	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.N.C.	N\$140'000,000	9,240	N\$10,000	4,760	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.	N\$140'000,000	9,240	N\$10,000	4,760	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.	N\$65'000,000	4,290	N\$10,000	2,210	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C.	N\$100'000,000	6,600	N\$10,000	3,400	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.	N\$110'000,000	7,260	N\$10,000	3,740	N\$10,000
Banco de Crédito Rural de Occidente, S.N.C.	N\$160'000,000	10,560	N\$10,000	5,440	N\$10,000
Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C.	N\$100'000'000	6,600	N\$10,000	3,400	N\$10,000
Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.	N\$100'000,000	6,600	N\$10,000	3,400	N\$10,000

general para la ejecución y realización de los mismos. La redacción de este primer párrafo del artículo 42 es bastante deficiente, pues es ambigua respecto de quién instruye al director general si la SHCP o al Consejo. En nuestro concepto el sentido de esta norma es que sea el propio consejo directivo quien instruya al director general para la ejecución y realización de los objetivos y programas de la institución.

Este cuerpo colegiado tiene la representación de la institución por lo que tiene todas las facultades para acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto, esta facultad es semejante a la que otorga al artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles por lo que hace al administrador único o al consejo de administración, así como también tiene facultades para delegarlas discrecionalmente en el director general. No obstante ello puede constituir apoderados y nombrar en su seno delegados para actos o funciones específicos.

Sin embargo hay cierto número de facultades que este cuerpo no tiene permitido delegar, es decir, que son facultades que tiene el deber de atender él directamente. Estas facultades *indelegables* son (art. 42):

1. Nombrar y remover, a propuesta del director general, a los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, a los delegados fiduciarios y a los demás que señale el reglamento orgánico, así como concederles licencias (fracc. I);
2. Nombrar y remover al secretario y al prosecretario del consejo (fracc. II);
3. Acordar la creación de comités regionales consultivos y de crédito, así como los de su seno (fracc. IV);
4. Determinar las facultades de los distintos órganos y de los servidores públicos de la institución, para el otorgamiento de créditos (fracc. V);
5. Aprobar, en su caso, previo dictamen de los comisarios, el balance general anual de la institución (fracc. VI);
6. Autorizar, conforme a las disposiciones aplicables, la publicación de los estados financieros (fracc. VIII);
7. Proponer a la SHCP las modificaciones al reglamento orgánico y aprobar la cesión de activos y pasivos (fracc. XI);
8. Aprobar la emisión de certificados de aportación patrimonial, provisionales o definitivos (fracc. XII);
9. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el aumento o reducción del capital social (fracc. XIII);

10. Acordar los aumentos de capital pagado de la Institución, así como fijar las primas, que en su caso deban pagar los suscriptores de certificados de aportación patrimonial (fracc. XIV);

11. Conocer y opinar sobre las Condiciones Generales de Trabajo de la institución (fracc. XIX);

12. Las que establezcan con el carácter de indelegables las respectivas leyes o reglamentos orgánicos de las instituciones de banca de desarrollo (fracc. XX).

Las siguientes facultades, además de ser indelegables, requiere de la autorización expresa de la SHCP:

13. Aprobar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas tanto en el país como en el extranjero (fracc. III);

14. Aprobar, en su caso, la constitución de reservas y la aplicación de utilidades, así como la forma y términos en que deberán realizarse (fracc. VII);

15. Aprobar los programas operativos y financieros, los presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos anuales (fracc. IX);

16. Aprobar los programas anuales de adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras y prestación de servicios, que la institución requiera, así como las políticas y bases generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la institución con terceros, en estas materias, de conformidad con las normas aplicables (fracc. X);

17. Acordar la emisión de obligaciones subordinadas (fracc. XV);

18. Aprobar las inversiones en el capital de las empresas a que se refieren los artículos 75, 88 y 89 de la LIC (fracc. XVI);

19. Aprobar los programas anuales de publicidad y propaganda de la institución (fracc. XVII);

20. Aprobar la estructura orgánica básica, niveles de empleo y las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, así como para el otorgamiento de incentivos, de conformidad con las normas aplicables (fracc. XVII).

Es importante tomar en consideración que la lista de facultades indelegables que establece el artículo 42 de la LIC es eminentemente anunciativa y no limitativa, ello se desprende de la fracción XX, en la cual se deja asentado que este órgano puede tener establecidas otras facultades indelegables en la ley o reglamento orgánico de cada institución.

Cabe mencionar que los consejos directivos de las instituciones de banca de desarrollo, en el ejercicio de las atribuciones que se les confieren, contenidas en el artículo 42 de la LIC, se deberán sujetar a lo dispuesto por sus leyes orgánicas, la propia LIC y a los lineamientos que emita la SHCP.

También es importante dejar asentado el que las funciones señaladas en ese artículo no son las únicas que tiene el consejo directivo, únicamente se señalan que son las indelegables, en consecuencia debe entenderse que dicho órgano cuenta con todas aquellas inherentes a su naturaleza de órgano de dirección, por lo que tiene genéricamente todas las facultades para acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad tal y como se asienta en el párrafo segundo del artículo 42 de la LIC, las cuales podrá delegar, siempre y cuando no se encuentren dentro de las expresamente señaladas como indelegables.

La LIC no establece condiciones generales respecto a la integración de este cuerpo colegiado por lo que tenemos que remitimos en cada caso a lo que se indica en las leyes y reglamentos orgánico de las instituciones de crédito (ver cuadro N° 6). La institución de banca de desarrollo que tiene en número una integración mayor es BANCOMEXT, le siguen BANRURAL y los 12 bancos de crédito rural regionales, respecto de éstos bancos regionales resulta curioso que en la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL así como en sus respectivos reglamentos orgánicos, se indica como 12 el número mínimo de consejeros, no obstante ello señala 8 como mínimo el número de consejeros para la serie "A" de CAP's y 3 (no señala este número como mínimo) para la serie "B", cuya suma nos da 11 consejeros y no la mínima de 12 que se establece. Por último NAFIN, BNCI, BANOBRAS, FINA y BANJERCITO, sus consejos están integrados por 9 consejeros, en el caso de BNCI y BANJERCITO se distribuyen 5 de la serie "A" y 4 de la serie "B" de CAP's, en los demás se presenta una distribución de 6 de la serie "A" y 3 de la serie "B".

Consejeros. Las designaciones de los consejeros propietarios de la serie "A" y "B" se deben realizar de conformidad con las respectivas leyes orgánicas (art. 41).

Las designaciones de consejeros suplentes que representen a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial, se deben efectuar por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, debiendo recaer dichas designaciones en servidores públicos de la administración pública federal o profesionales independientes de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materias económica y financiera.

La ley señala que el cargo de consejero es personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes (art. 41).

La ley faculta a la SHCP para fijar las bases de carácter general para establecer la remuneración que corresponda a los consejeros de las instituciones de banca de desarrollo (art. 41).

Las personas que no pueden desempeñar el cargo de consejeros son el director general de la Institución de banca de desarrollo de que se trate y los servidores públicos de la misma que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como las personas a que se refieren las fracciones II a VI del artículo 23 de la LIC (Art. 23 II. El cónyuge.

CUADRO N° 8

Integración en número de los consejos directivos.

INSTITUCION	Nº de Consejeros	Serie "A"	Serie "B"
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	13	9	4
Nacional Financiera, S.N.C.	9	6	3
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.	9	5	4
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	9	6	3
Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	9	6	3
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	9	5	4
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	12	8	4
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural de Occidente, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3
Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.	12 mínimo	8 mínimo	3

Las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, o civil, con más de dos consejeros. III. Las personas que tengan litigio pendiente con la institución de que se trate; IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o en el sistema financiero mexicano; V. Los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados; VI. Quienes realicen funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito).

Director general. Este funcionario público es designado por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP y debe recaer en la persona que reúna los siguientes requisitos¹⁶⁰:

1. Ser de reconocida calidad moral;
2. Ciudadano mexicano;
3. Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa;
4. No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero señalan las fracciones III a VI del artículo 23 de la LIC, y
5. No estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito.

Dentro de las funciones administrativas del director general está el de someter a la consideración del consejo directivo los proyectos y programas relacionados con las facultades que al propio consejo confiere el artículo 42 de la LIC, que han quedado señaladas más arriba en este trabajo.

La Comisión Nacional Bancaria está facultada para recomendar al Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, la remoción del director general de las instituciones de banca de desarrollo, cuando considere que éste, en el desempeño de sus funciones, no se ha ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables (art. 43 LIC).

Otros funcionarios. La ley hace referencia en algunos artículos a los funcionarios de las instituciones de banca de desarrollo que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las del director general, estableciendo aspectos específicos con sus nombramientos.

Así por ejemplo dichos funcionarios deben de reunir los mismos requisitos que se exigen para ocupar el cargo de director general y los que para esos efectos determine el reglamento orgánico de cada institución (art. 43). Además su designación se deberá hacer con base en los méritos obtenidos en la propia institución y, reiterando la ley, con sujeción a lo dispuesto por el

¹⁶⁰ Para los requisitos que debe cubrir el director general de las instituciones de banca de desarrollo, el artículo 43 de la LIC remite al artículo 24 de la propia ley que es la que establece los requisitos que deben cubrir las personas que sean designadas como directores generales de las instituciones de banca múltiple.

artículo 24 de la misma, precepto que establece los requisitos para directores generales de las instituciones de banca múltiple.

Así también su nombramiento, otorgamiento de licencias y remoción es facultad indelegable del consejo directivo, a propuesta del director general (art. 42).

Respecto de los funcionarios en general que puedan obligar con su firma a la institución, la Comisión Nacional Bancaria, con acuerdo de su junta de gobierno, está facultada para determinar la procedencia de su remoción o suspensión, con excepción del director general.

Esto lo puede realizar siempre y cuando considere que tales funcionarios no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones o que en el desempeño de éstas no se hayan ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Para respetar los derechos del interesado la CNB está obligada a oír previamente al interesado. En todo caso, le concede a éste la opción de recurrir las resoluciones de remoción o suspensión, el cual debe hacerse ante la SHCP dentro de los quince días que sigan a la fecha en que la misma se hubiera notificado (art. 43).

Delegados fiduciarios. El nombramiento, otorgamiento de licencias y la remoción de los delegados fiduciarios es una facultad indelegable del consejo directivo y se hace a propuesta del director general (art. 42 fracción I).

Curiosamente la ley no determina si las personas a las que se les dé el nombramiento de delegados fiduciarios deben ser funcionarios de la institución de banca de desarrollo de que se trate, ni tampoco les señala requisito alguno que deban cubrir, como sí lo hace para los funcionarios con dos categorías administrativas inferiores a las de director general.

Respecto de esos funcionarios, la Comisión Nacional Bancaria está igualmente facultada, con acuerdo de su junta de gobierno, para determinar que se proceda a su remoción o suspensión, cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones o que en el desempeño de éstas no se hayan ajustado a las disposiciones legales y administrativas aplicables, oyendo previamente al interesado. Asimismo, le otorga el mismo recurso para recurrir las resoluciones de remoción o suspensión que para los funcionarios que se señalen en el rubro anterior.

Comisión Consultiva. Todas las instituciones tienen esta comisión, la cual está prevista en el artículo 45 de la LIC.

La comisión consultiva está integrada por los titulares de los certificados de aportación de la serie "B", que sean distintos a los del Gobierno Federal, que funcionará en la forma y términos que señale el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo.

Esta comisión debe reunirse por lo menos una vez al año, pudiendo ser convocada en cualquier tiempo por los tenedores que representen la tercera parte o más del capital

correspondiente a dicha serie, por el consejo directivo, por el director general, por dos consejeros de la serie "B" o por el comisario de la misma serie.

La comisión se ocupa de los siguientes asuntos:

1. Conocer y opinar sobre políticas y criterios conforme a los cuales la institución lleve a cabo sus operaciones;
2. Analizar y opinar sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presente el consejo directivo por conducto del director general;
3. Opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades;
4. Formular al consejo directivo las recomendaciones que estime conveniente sobre las materias de que tratan las fracciones anteriores;
5. Designar y remover a los consejeros y comisarios de la serie "B", con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes;
6. Aprobar los informes anuales de actuación que le presenten los consejeros serie "B" y en su caso, tomar las medidas que juzgue oportunas, y
7. Los demás de carácter consultivo que se señalen en el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo.

Órgano de vigilancia. El artículo 44 de la LIC es el que establece la regulación general para este órgano y sus facultades. En él se señala que estará integrado por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por la comisión consultiva. Cada comisario propietario debe tener su suplente.

Los comisarios tiene las más amplias facultades para:

- Examinar los libros de contabilidad y demás documentos de la sociedad, incluida la del propio consejo.
- Llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones.
- Asistir a las juntas del consejo directivo con voz.

G) Domicilio social y duración.

En todas las leyes orgánicas vigentes de las instituciones de banca de desarrollo se establece, en cada caso, que el domicilio de la Institución será el que señale el reglamento orgánico correspondiente.

Los reglamentos orgánicos señalan el domicilio social de cada institución, haciendo mención de la plaza o ciudad en que estará la sede o matriz de estas instituciones en cada caso (ver el cuadro N° 7).

Sucursales, agencias y oficinas. No obstante ello se les faculta para que, siempre y cuando así lo apruebe el consejo directivo (esto lo señala cada reglamento orgánico) y previa

CUADRO N° 7

Domicilio social y duración de las actuales instituciones de banca de desarrollo.

INSTITUCION	DOMICILIO SOCIAL			DURACION		
	PLAZA	ART. LEY	ART. REGL.	TIEMPO	ART. LEY	ART. REGL.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	México, D. F.	4°	5°	Indefinida	5°	6°
Nacional Financiera, S.N.C.	México, D. F.	3°	5°	Indefinida	4°	6°
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.	México, D. F.	4°	5°	Indefinida	5°	6°
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	México, D. F.	4°	5°	Indefinida	5°	6°
Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	México, D. F.		5°	Indefinida		6°
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	México, D. F.	4°	5°	Indefinida	5°	6°
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	México, D. F.	7°	5°	Indefinida	8°	6°
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	Ciudad Obregón, Sonora	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.	Veracruz, Veracruz	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.	Ciudad Victoria, Tamaulipas	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C.	Mazatlán, Sinaloa	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.N.C.	Torrón, Coahuila	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.	Querétaro, Querétaro	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C.	Zamora, Michoacán	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.	Chihuahua, Chihuahua	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural de Occidente, S.N.C.	Guadalajara, Jalisco	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.N.C.	Puebla, Puebla	29	5°	Indefinida	30	6°
Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.	Mérida, Yucatán	29	5°	Indefinida	30	6°

autorización de la SHCP, puedan establecer o clausurar dentro del territorio nacional, sucursales, agencias o cualquier otra clase de oficinas. Por lo que hace a los bancos integrantes del sistema BANRURAL éstos están facultados (art. 29 Ley Orgánica del Sistema BANRURAL) para establecer o clausurar sucursales o agencias, o cualquier otra clase de oficinas únicamente dentro de la región geográfica de operación que determine el consejo directivo del Banco Nacional de Crédito Rural (art. 27 Ley Orgánica del Sistema BANRURAL).

Corresponsales. También tienen facultad para nombrar corresponsales en el país o en el extranjero, esto igualmente por aprobación del consejo directivo y previa autorización de la SHCP, esta facultad debe hacerse en los términos de lo previsto en el artículo 42 de la LIC (únicamente en la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL y en los reglamentos orgánicos de los bancos regionales no se restringe esta facultad a los términos previstos del artículo 42 de la LIC, lo cual es comprensible dado que dicha ley es posterior).

Los bancos regionales del Sistema BANRURAL sólo están facultados para nombrar corresponsales en la región geográfica de su competencia, previa autorización del consejo directivo del Banco Nacional de Crédito Rural y de la SHCP (el artículo que preceptúa lo anterior en los reglamentos orgánicos de cada banco es el 5°).

Domicilios convencionales. También están facultadas para designar domicilios convencionales en los actos que realicen y en los contratos que celebren.

Duración. Por lo que hace a la duración de las instituciones de banca de desarrollo en absolutamente todos los casos se le da el carácter de indefinida (ver el cuadro N° 7).

3.2. Como entidades de la administración pública federal.

Como ya hemos señalado en el capítulo segundo de este trabajo, las instituciones de banca de desarrollo, en su carácter de sujetos de derecho público dentro de la administración pública federal, se sitúan en el sector paraestatal, esto es, se consideran como entidades de la administración pública federal (con tal carácter están definidas por el artículo 30 de la LIC).

En este subcapítulo analizaremos el régimen legal al que están sujetas las sociedades nacionales de crédito en su carácter de entidades de la administración pública federal.

A) Marco legal administrativo.

Las entidades paraestatales como sujetos de derecho público, tienen que actuar dentro de un marco legal administrativo específico que va desde nuestra ley fundamental, pasando por leyes, reglamentos, así como decenas de decretos, acuerdos, circulares, etc., que regulan la

actividad propia del Ejecutivo Federal. En términos de leyes secundarias y normatividad reglamentaria tenemos entre las más destacadas las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- Ley sobre la Celebración de Tratados.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (el que se encuentre vigente).
- Ley de Ingresos de la Federación.

Toda esta normatividad regula materias diversas que, en su desarrollo como entidades de la administración pública federal, deben observar las sociedades nacionales de crédito. A continuación señalaremos por actividades aquellas leyes y demás ordenamientos que les son aplicables.

B) Organicidad.

Las instituciones de banca de desarrollo se encuentran contempladas dentro de la estructura orgánica de la administración pública federal y por consiguiente están incluidas en la ley que sienta las bases que organiza dicho poder: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A estas entidades se las ubica como parte de la administración pública paraestatal (art. 1º, tercer párrafo), en especial como empresas de participación estatal mayoritaria (art. 46, fracción I), así como también se les señala como auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión (art. 3º, fracción II).

Asimismo, están agrupadas en el sector financiero en razón de su operación, en los términos de las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en esta materia y en la esfera de competencia de determinadas Secretarías de Estado. En nuestro caso estas sociedades están coordinadas sectorialmente por la SHCP, esta facultad se encuentra expresamente establecida en la fracción VII del artículo 31 de la LOAPF, el cual a la letra dice:

Art.31.-A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...
VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.¹⁶¹

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) es aplicable a las sociedades nacionales de crédito en las materias y asuntos que sus leyes orgánicas específicas no regulen (art. 4º). A este respecto, una de las materias en que pudiera ser aplicable esta ley sería la relativa a la planeación, sin embargo los artículos que hacen referencia a ella se concretan prácticamente a establecer o bien remitir a la Ley de Planeación. En materia de control interno y de evaluación esta ley es más precisa y en cierta medida puede resultar aplicable en este rubro dado lo escaso de su regulación en las leyes orgánicas de esas instituciones.

C) Régimen patrimonial.

El patrimonio es uno de los atributos de la personalidad; la LIC señala que las instituciones de banca de desarrollo cuentan con personalidad jurídica y con patrimonio propio (art. 30 LIC y el respectivo de su ley orgánica en cada caso). Esta disposición implica el que puedan ejercer de manera autónoma, todos los actos inherentes a la propiedad sobre los bienes que forman parte de su patrimonio.

No obstante lo anterior el régimen patrimonial de estas instituciones está sujeto a una serie de normatividad administrativa que les limita en cierta medida el libre ejercicio sobre sus bienes. Por ello es importante determinar la naturaleza jurídica de su patrimonio, a efecto de comprender las razones de que se sujeten a tales limitaciones.

Una primera interrogante que se puede plantear de inicio es la relativa a que si los bienes que se encuentran dentro del patrimonio de estas instituciones está comprendido o no dentro del patrimonio del Estado.

En nuestro concepto, aun cuando este tipo de instituciones son de naturaleza pública, consideramos que en cuanto a su patrimonio éste no puede ni debe considerarse como parte del patrimonio del Estado. La Ley General de Bienes Nacionales excluye tácitamente de los bienes

¹⁶¹ Subrayado nuestro.

de dominio privado de la Federación, a los bienes que forman parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, y por consiguiente de las instituciones de banca de desarrollo, siempre y cuando no se hayan extinguido o liquidado, en cuyo caso se considerará como bienes de dominio privado aquellos que en proporción correspondan a la Federación:

Art. 3º.- Son bienes de dominio privado:

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

Esta disposición resulta lógica, toda vez que en el capital de estas sociedades está prevista legalmente la posibilidad de que puedan participar aportaciones privadas además de la estatal, en cuyo caso sería imposible al patrimonio de estas instituciones como público pues habría una proporción de éste que correspondería, y al que tendrían derecho, los particulares en caso de liquidación o extinción.

Sin embargo, por lo que hace a los procedimientos de adquisición de los bienes muebles que pasen a formar parte del patrimonio de las sociedades nacionales de crédito éste se encuentra sujeto a la observancia de lo dispuesto por la recientemente publicada (31 de diciembre de 1993) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (LAOP), así como a los reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y de la Ley de Obras Públicas (ambas leyes ya abrogadas).

Esta legislación es secundaria y se deriva del mandato constitucional establecido en el artículo 134 de nuestra carta magna el cual dispone que todas las adquisiciones realizadas por el Estado se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, el cual será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En consecuencia de lo previsto en esa normatividad secundaria, las sociedades nacionales de crédito deben licitar las adquisiciones de los bienes que les sean necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines sociales. También pueden efectuar adjudicaciones de manera restringida, esto es, sin observar el procedimiento de concurso, pero únicamente en los casos de excepción que marca la propia LAOP.

Esta misma normatividad se aplica también para los arrendamientos de bienes muebles (incluyendo los arrendamientos financieros) y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Por lo que hace a las adquisiciones y ventas de bienes inmuebles, las instituciones de banca de desarrollo deben hacerlo con base en avalúos que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales¹⁶², o bien con base en avalúos que practiquen sociedades nacionales de crédito (art. 63, último párrafo). En lo general, en materia inmobiliaria, las instituciones de banca de desarrollo pueden solicitar la asesoría de dicho organismo.

Los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervienen las instituciones de banca de desarrollo, pueden celebrarse ante los notarios públicos de su elección con residencia en la localidad o entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate, y con sujeción a lo que disponga la LGBN y las de la materia correspondiente. En dicha ley se prevé que la SEDESOL excepcionalmente y en cada caso que así lo amerite, a solicitud de las entidades paraestatales, podrá habilitar notarios de diferente circunscripción; y en todo caso, vigilará que los actos notariales hayan cumplido las disposiciones legales, ejerciendo para ello las atribuciones que le correspondan (art. 73 LGBN),¹⁶³ pero con las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta función, en nuestro concepto, deberá tenerla de ahora en adelante la SECODIA (ver nota n° 17 de pie de página).

D) Planeación y programación.

Las instituciones de banca de desarrollo tienen la obligación de conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal, así lo disponen el artículo 9° LOAPF y el 9° de la Ley de Planeación (LP). En este aspecto la SHCP, como coordinadora sectorial que es de estas instituciones, es la facultada para proveer lo conducente.

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a estas sociedades debe llevarse a cabo en los términos de la referida Ley de Planeación, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática del cual forman parte, ello a través de las unidades administrativas, que dentro de cada institución, tienen asignadas las funciones de planeación (art. 12 LP).

¹⁶² Aunque el artículo 2° del Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social prevé a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como un órgano desconcentrado de esa dependencia, ese artículo se tiene por derogado por el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 28 de diciembre de 1994 y en el cual se transfiere la facultad de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En consecuencia este órgano desconcentrado, la CABIN deberá pasar a ser adscrito a esta última seguramente cuando se emitan las reformas al actual Reglamento Interior de la SECODIA o el nuevo en su caso.

¹⁶³ Este artículo originalmente señala a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin embargo por disposición del artículo octavo transitorio del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, el cual transformó a dicha secretaría en la Secretaría de Desarrollo Social, se estipuló lo siguiente:

"OCTAVO.-Las referencias que se hacen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social.

"Las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, en los términos del presente Decreto."

La SHCP está facultada para proyectar y calcular los ingresos de las sociedades nacionales de crédito, ello considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas (art. 15 fracc. II LP).

De igual forma, por lo que hace a las obligaciones expresas de las sociedades nacionales de crédito en cuanto a la planeación y programación, la LP establece un artículo específico aplicable a las entidades paraestatales que a letra dice.

Art. 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Los programas institucionales que deben elaborar las instituciones de banca de desarrollo, se deben sujetar a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y en el programa sectorial correspondiente, sujetándose asimismo, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento (art. 24 LP).

Para la ejecución de sus programas institucionales las sociedades nacionales de crédito están obligadas a elaborar programas anuales, en los que deben incluir los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, los cuales deben ser congruentes entre sí; estos programas regirán durante el año de que se trate y deben ser congruentes con las actividades de la administración pública federal en su conjunto, además servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias sociedades nacionales de crédito deben elaborar conforme a la legislación aplicable (art. 27 LP), en este caso, sus leyes orgánicas y la LIC.

El programa institucional de estas instituciones debe ser sometido por el órgano de gobierno y administración, es decir, el Consejo Directivo, a la aprobación del titular de la SHCP, titular de la dependencia coordinadora de sector (art. 29 LP).

El Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, tienen al carácter de obligatorios para las sociedades nacionales de crédito, ello conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables (art. 32 LP).

Las instituciones de banca de desarrollo están facultadas para concertar la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados, en cumplimiento de instrucciones del ejecutivo (art. 37 LP).

E) Presupuesto, contabilidad y gasto.

Las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan las sociedades nacionales de crédito, se encuentran comprendidas dentro del gasto público federal, según lo dispone la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) en su artículo 2°:

Art. 2°.-El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- ...
 - VI. Los organismos descentralizados,
 - VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,

En nuestra opinión, hubiese sido más preciso el referir a las entidades paraestatales que fueran definidas así por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley señala que la programación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal (art. 4° LPCGPF). En el caso de las sociedades nacionales de crédito, se deben sujetar en este rubro a la coordinación y orientación que al efecto les señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como su coordinadora de sector. Al efecto deben remitir el anteproyecto de su presupuesto de egresos, el cual deberá ser elaborado con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo Federal establezca a través de la propia secretaría.

Por lo que hace a la contabilidad la LPCGPF también establece las bases genéricas a que deben sujetarse las entidades paraestatales (en consecuencia las sociedades nacionales de crédito). En este aspecto, consideramos que estas instituciones están sobre reguladas, pues la Ley de Instituciones de Crédito, en el Título Cuarto, prevé un capítulo sobre la contabilidad de las instituciones de crédito (Capítulo II, *De la contabilidad*), en el que también establece bases y lineamientos más específicos para la contabilización, y que es de obligatoria observación por parte de las sociedades nacionales de crédito.

ART. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XIV. **Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;**

F) Control y vigilancia.

En materia de vigilancia y control las instituciones de banca de desarrollo, como entidades paraestatales están sujetas fundamentalmente a dos dependencias de la administración pública central: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODIA). Estas secretarías están encargadas de establecer la relación entre el Ejecutivo Federal y cada una de las entidades paraestatales, a efecto de dar una congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación (art. 50 LOAPF).

a) **SHCP.** El artículo 31 de la LOAPF establece los asuntos que son competencia de esta secretaría; en materia de vigilancia sobre las instituciones de banca de desarrollo, tenemos una directa a la que ya hemos hecho referencia anteriormente, que es derivada de su facultad de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional (fracción VII).

Pero existen otras materias en que esta dependencia tiene facultades de inspección y vigilancia

ART. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...
VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

...
XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

...
XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

...
XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadísticas y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;¹⁶⁴

¹⁶⁴ Sub. nos.

Asimismo, en el artículo 16, fracción VIII de la Ley de Planeación se obliga a la SHCP a verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales que coordinen (en consecuencia de las sociedades nacionales de crédito), así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Esta secretaría de Estado por la índole de los asuntos de que conoce es la más cercana a la banca de desarrollo, pues es de su competencia el objeto que desarrollan dichas instituciones, y por lo tanto su principal regulador, evaluador y vigilante. Por lo anterior cuenta con un órgano desconcentrado especializado de vigilancia que es la Comisión Nacional Bancaria, mismo al que nos referiremos en el siguiente inciso.

Es importante señalar que de las reformas hechas a la LOAPF en las que se estableció la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una parte de las funciones de esa extinta secretaría pasaron a la SHCP, asumiendo la competencia en tres rubros que se aplican a la banca de desarrollo: la programación del gasto público federal, autorización de los presupuestos de egresos de las entidades paraestatales y su facultad para normativizar las adquisiciones y obra pública que realicen éstas.

b) *Comisión Nacional Bancaria.* Es un organismo desconcentrado¹⁶³ de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125 de la LIC) y tiene como objetivo primordial la inspección y vigilancia de, entre otras, las instituciones de crédito (tanto múltiples como de desarrollo) pero exclusivamente por lo que hace a éstas de la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento que deben de dar a la Ley de Instituciones de Crédito, así como aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de las Instituciones de banca de desarrollo.

La Comisión Nacional Bancaria es un organismo cuya fecha de creación data de 1924, es decir, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (Decreto de 24 de diciembre), periodo que como ya hemos visto en la parte histórica de este trabajo fue el que sentó las bases del actual sistema financiero mexicano, así como gran instrumentador de las políticas y lineamientos que la orientan.

Hasta antes de su creación la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en México se llevaba a cabo por interventores adscritos a cada banco, éstos a su vez dependían de una oficina administrativa que formaba parte del entonces Ministerio de Hacienda. Este sistema llevó a vicios e ineficiencias de la función, pues burocratizó el procedimiento e hizo de los

¹⁶³ Acosta Romero apunta que los organismos desconcentrados son "... una forma de organización administrativa en el cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía."

interventores funcionarios poco competentes que desempeñaban sus actividades por la remuneración sin que hubiera una verdadera conciencia del papel que les tocaba representar.¹⁶⁶

El objetivo de crear este organismo fue el fortalecer las funciones del gobierno federal en materia de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, así como de las operaciones que ellas realizaban, mejorando al efecto su capacidad. Para ello se vio la conveniencia de que ese órgano fuera especializado, con funciones propias, que contara con relativa independencia del sector central así como con una organización administrativa amplia que le permitiera funcionar adecuadamente en todos los ámbitos de su competencia.¹⁶⁷

El artículo 125 de la LIC establece las facultades de este órgano desconcentrado, de las cuales señalaremos unas de las más importantes:

1. Realizar la inspección y vigilancia, imponer las sanciones que conforme a la LIC y otras leyes le competen;
2. Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos que la ley le determine;
3. Realizar los estudios que le encomiende la SHCP respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo presentar a dicha dependencia y al Banco de México, propuestas, cuando así lo estime conveniente, respecto de dicho régimen;
4. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo;
5. Presentar opinión a la SHCP sobre la interpretación de la LIC y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación; e intervenir en los términos que la LIC señala en la elaboración de los reglamentos a que la misma se refiere;
6. Formular su reglamento interior que someterá a la autorización de la SHCP;
7. Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la SHCP;
8. Rendir un informe anual de sus labores a la SHCP;
9. Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito, y las sociedades a que se refiere el artículo 88 de la LIC con los compromisos contraídos;
10. Imponer las sanciones que en términos de la LIC apruebe la Junta de Gobierno; y

¹⁶⁶ De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Comisión Nacional Bancaria*, 1ª ed., Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p 25 y s.

¹⁶⁷ *Idem*.

11. Las demás que le están atribuidas por la LIC, por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes.

Consideramos que el órgano más adecuado para desempeñar las labores de fiscalización es la Comisión Nacional Bancaria. No obstante que su competencia de fiscalización se limita a las operaciones propias de banca y crédito, este organismo cuenta con los suficientes elementos, la cobertura y el personal adecuado, para controlar las operaciones no bancarias y sujetas a vigilancia por parte de la SECODA. Incluso con las nuevas reformas a la LOAPF, la vigilancia del presupuesto y el gasto será en adelante función de la SHCP.

c) SECODA. Si bien la SHCP tiene una incidencia fundamental en cuanto a la regulación, control, evaluación y vigilancia de la banca de desarrollo, por lo que respecta a la actividad específica de banca y crédito y por lo que se refiere a su carácter de entidad paraestatal, en sus programas, planes, gasto y presupuesto, la SECODA también tiene facultades, sobre todo de vigilancia tales actividades. En nuestro concepto estas funciones preceptúan una sobrevigilancia, pues se confieren facultades que ya lo son de la SHCP, así se puede observar de la sola lectura de algunos de los asuntos que le competen del artículo 32 bis de la LOAPF:

ART. 37.- A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.

conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo, terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

Esta dependencia también ejerce una vigilancia estrecha a través de los comisarios en los consejos directivos de las sociedades nacionales de crédito, mecanismo que es propio de las sociedades mercantiles. En todas las leyes orgánicas de estas sociedades se encomienda expresamente la vigilancia de las mismas a dos comisarios y de los cuales uno de ellos debe ser invariablemente designado por la SECODA.

Esta disposición de designar un comisario por la SECODA se señala también en el artículo 44 de la LIC:

ART. 44.- El órgano de vigilancia de las instituciones de banca de desarrollo, estará integrado por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Igualmente se señala lo anterior en la fracción XI del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ya ha sido transcrita con anterioridad. Y, por último también se encuentra establecida en el artículo 66 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

ART. 63.- Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, 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 en los términos de los precedentes artículos de esta ley.¹⁶⁹

G) Régimen de responsabilidades.

Por disposición del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), en las sociedades nacionales de crédito debe existir una unidad específica, de atención al público, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Con la presentación de estas quejas o denuncias se deberá iniciar, en caso de que proceda, el procedimiento disciplinario correspondiente.

El área que comúnmente está encargada de estas atribuciones en las instituciones de banca de desarrollo, es la Contraloría Interna; la atención y resolución de los asuntos que en esta materia conozca esta área deben ceñirse a la normatividad y procedimientos que emita al efecto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por lo que hace a los funcionarios que ocupen cargos en la administración de las sociedades nacionales de crédito, les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), puesto que caen dentro de los sujetos a los que les es aplicable esta ley y que son los señalados por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al efecto el primer párrafo de dicho artículo señala:

Art. 108.-Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁷⁰

Por ello, como servidores públicos, en el desempeño de su cargo deben observar la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El artículo 47 de la LFRSP señala una extensa lista (son 24 fracciones) de las acciones u omisiones que está

¹⁶⁹ Sub. noa.

¹⁷⁰ Subrayado nuestro.

obligado a acatar para el debido desempeño de su puesto. El incumplimiento de cualquiera de esos preceptos da a lugar a un procedimiento de responsabilidad administrativa del que puede resultar una sanción.

Asimismo, los funcionarios de estas instituciones tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias del público, así como evitar que con motivos de éstas se causen molestias indebidas al quejoso. Al efecto si algún funcionario (por sí o por interpósita persona) utiliza cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten, incurrirá en responsabilidad (art. 50).

Los funcionarios de las sociedades nacionales de crédito, de conformidad con lo indicado en el artículo 57 de la LFRSP, están obligados a denunciar por escrito a su coordinador de sector, los hechos que consideren sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos de las sociedades nacionales de crédito por faltas de carácter administrativo pueden ser, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LFRSP:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica; e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La inhabilitación puede ser de uno a veinte años dependiendo de los daños y perjuicios que se hayan causado o bien del lucro que se haya obtenido.

H) Otros aspectos.

Información estadística. Las sociedades nacionales de crédito en su carácter de entidades paraestatales forman parte integrante de los denominados Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.¹⁷¹ En consecuencia quedan sujetas a la Ley de Información Estadística y Geográfica, pues es ésta la que tiene por objeto, entre otros, de establecer los principios y las normas conforme a los cuales las entidades paraestatales y las dependencias

¹⁷¹ La fracción IV del artículo 3º de la Ley de Información Estadística y Geográfica les define de la siguiente manera:

"IV. Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica: el conjunto de actividades para la elaboración de estadísticas y de información geográfica que desarrollen las dependencias y entidades que integran la administración pública federal, y los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y Judicial del Distrito Federal."

deban ejercer las funciones que les correspondan como integrantes de dichos servicios (art. 2º, fracción II).

Las estadísticas permanentes, básicas o derivadas, las cuentas nacionales e indicadores que elaboren las sociedades nacionales de crédito y que les sean requeridos por la SHCP por considerarlos de interés nacional, para integrar los sistemas nacionales y para prestar el servicio público de información estadística, se entenderán dentro de las actividades del Servicio Nacional de Estadística.

Asimismo, las sociedades nacionales de crédito deberán ceñirse en esta materia a las políticas que al efecto establezca el Programa Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica, así como a las normas y procedimientos que dicte el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP (arts. 13 y 15).

Celebración de actos internacionales. En nuestro concepto las sociedades nacionales de crédito pueden celebrar acuerdos interinstitucionales¹⁷² a los que se refiere la Ley Sobre la Celebración de Tratados, pues aun cuando en el artículo 1º de esa ley señala que solo podrán ser celebrados por dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, consideramos que las instituciones de banca de desarrollo se pueden conceptualizar como organismos descentralizados dada la definición que de éstos da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el ámbito material de esos acuerdos interinstitucionales se deben circunscribir exclusivamente a las atribuciones propias de las sociedades nacionales de crédito (artículo 2º, fracción II, párrafo segundo); en caso de que contengan mecanismos internacionales para la solución de controversias legales, éstos deberán prever el otorgamiento, tanto para los mexicanos como para los extranjeros que sean parte en la controversia, el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional; asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, y garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad (art. 8º).

Por otra parte, es obligación el mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Al efecto dichos actos quedan sujetos al dictamen de procedencia de suscripción de dicha secretaría, así como a su inscripción en el registro correspondiente (art. 7º).

¹⁷² La fracción II del artículo 2º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, define a los acuerdos interinstitucionales de la siguiente manera:

"II. 'Acuerdo interinstitucional': el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado."

Publicidad de actos. Por lo que hace a los actos, documentos o avisos de las sociedades nacionales de crédito, que conforme a las leyes deba dárseles publicidad, de conformidad con el artículo 15 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, están facultadas para publicarlos en la gaceta gubernamental de su sector o área con el que guarden relación, siempre y cuando no tengan obligación de llevarse a cabo específicamente en el *Diario Oficial de la Federación*.

CAPITULO 4

UNA PROPUESTA DE REORDENACION DEL MARCO JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO

Hemos visto en el capítulo anterior el marco jurídico que rige a las instituciones de banca de desarrollo tanto en su carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal, como en el de su carácter de sociedades nacionales de crédito, es decir, como empresas creadas por el gobierno federal para prestar el servicio de banca y crédito orientadas a los sectores estratégicos del desarrollo económico nacional.

Resulta evidente que este tipo de instituciones está sujeta a una regulación más amplia de lo que están las instituciones de banca múltiple, pues mientras que a éstas se les aplica la legislación bancaria, a aquéllas además de dicha legislación les es aplicable toda la normatividad de índole administrativo que es vigente para las entidades paraestatales. Por otro lado, si analizamos su situación desde el otro punto de vista, es decir, desde su carácter como entidad paraestatal, encontramos que mientras en general a las demás entidades paraestatales de otro tipo (que revisten en su mayoría la forma jurídica de sociedades mercantiles) e incluso los propios organismos descentralizados, se les aplica sólo la normatividad administrativa de carácter general o especial, a las sociedades nacionales de crédito, además de aplicárseles tal regulación, tienen la obligación de observar la legislación bancaria y mercantil.

Por ello no es aventurado opinar que la banca de fomento en nuestro país son de las instituciones que cargan una normatividad excesiva, y decimos que tiene tal carácter porque en algunas ocasiones ésta -sobre todo la administrativa aunque la bancaria también tiene lo suyo- es ociosamente repetitiva, sobreregulatoria y, en algunos casos hasta contradictoria.

En virtud de lo anterior, en este capítulo consideramos muy oportuno señalar aquellos aspectos más relevantes que se originan por la excesiva normatividad a que se encuentran sometidas estas instituciones. Apuntaremos asimismo, las repercusiones que ello les acarrea en sus objetivos primordiales y por último, señalaremos lo que en nuestro concepto son las medidas que deben tomarse para solucionar esta situación, es decir, lo que viene a ser el punto nodal del presente trabajo, la imperiosa necesidad que tienen estas instituciones de contar con una reordenación de su marco jurídico más acorde a sus requerimientos para el mejor desempeño de los objetivos que les han sido encomendados.

4.1. Consecuencias de la sobreregulación a que están sujetas las instituciones de banca de desarrollo.

En el capítulo anterior de este trabajo hemos hecho una indicación somera de la normatividad, tanto bancaria como administrativa a que están sujetas los bancos de fomento en nuestro país.

Si evaluamos un poco dicho análisis podemos percatarnos de que es con mucho excesiva. Ninguna entidad paraestatal tiene semejante carga regulatoria, ni qué digamos de los bancos denominados múltiples.

Ante este cúmulo de preceptos jurídicos uno no puede más que pensar en las enormes dificultades que deben presentárseles a estos bancos para desarrollar normalmente sus funciones para el cumplimiento de los objetivos sociales que les han sido marcados en sus respectivas leyes orgánicas; la gran responsabilidad que implica para sus funcionarios el dirigir los lineamientos institucionales, celebrando actos, tomando decisiones, implementando programas, coordinando acciones, etc., con la plena seguridad de que todas esas actividades, no sólo que se encuentren debidamente encuadradas en ese amplísimo marco normativo, lo cual debe hacerse indudablemente, sino que además no vaya a llevar a una contradicción normativa.

A) Sobreregulación.

La situación a que nos hemos referido no lleva sino a concluir que las sociedades nacionales de crédito en México se encuentran sobre reguladas. A continuación señalaremos las materias principales en las cuales se presenta esta problemática.

Planeación y programación. En esta materia son varios los ordenamientos en que se señalan los lineamientos que debe seguir la banca de desarrollo, la LIC les señala la obligación

de formular sus planes conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (art. 31), asimismo, en cada ley orgánica respectiva señala igualmente tal disposición.

También en los ordenamientos administrativos se establece esta disposición, aunque de manera general para las entidades paraestatales, en este caso en el 6º de la LOAPF y el 9º de la Ley de Planeación (LP).

En el mismo sentido se hace mención reiterada en los ordenamientos en relación a la obligación de programar sus actividades de conformidad con los planes institucionales o sectoriales que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo.

Organización. La disposición legal más importante que se aplica son las leyes orgánicas respectivas de las instituciones de banca de desarrollo; ahí como su nombre lo indica, se establecen las bases de su organización, se señalan los principales aspectos corporativos como el nombre, el capital, domicilio, duración, régimen de administración y atribuciones de sus órganos de dirección y vigilancia.

No conforme con existir este precepto, los reglamentos orgánicos de cada ley se concretan a repetir de forma idéntica los preceptos contenidos en sus leyes, únicamente difieren en lo referente al capital, pues la ley remite al reglamento para establecer el capital.

En el mismo sentido, las Ley de instituciones de Crédito, no obstante de señalar en el último párrafo del artículo 6º que las instituciones de banca de desarrollo se registrarán por su ley orgánica respectiva, dedica varios artículos del capítulo II del Título Segundo a disposiciones respecto de su organización que en lo fundamental repiten lo preceptuado en las leyes orgánicas.

Vigilancia y control. Como en ningún otro caso las instituciones de banca de desarrollo en México están sujetas a un control exagerado.

En razón de su objeto como prestadoras del servicio de banca y crédito cuentan con la vigilancia, inspección y control de un organismo especializado como lo es la Comisión Nacional Bancaria, así está dispuesto legalmente en la LIC al referir las facultades de este organismo. Ello se refuerza con la facultad que otorga la LOAPF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar el sistema bancario del país, en especial el de la banca de desarrollo. Esta función la realiza a través de ese organismo desconcentrado.

Por lo que hace a la planeación, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, están sujetas a la vigilancia igualmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues esta dependencia también tiene a su cargo el cumplimiento de las obligaciones derivadas. Hay que resaltar que específicamente lo contable también lo tiene atribuido legalmente la Comisión Nacional Bancaria.

Sin embargo también tienen la fiscalización sobreregulatoria en estas materias de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En el capítulo anterior hemos visto más detalladamente las facultades de esta dependencia con relación a las instituciones de banca de desarrollo en su carácter de entidades paraestatales.

B) Problemática.

La amplia regulación normativa que se aplica a las instituciones de banca de desarrollo no puede menos que llevar a una problemática muy concreta que se va extendiendo conforme derivan otras obligaciones.

Un primer problema que se presenta con respecto de una normalidad amplia aplicable, es que puede llegar a niveles de contradicción con otros ámbitos normativos que verdaderamente se presenten como un auténtico conflicto de leyes que resulte casi imposible de dirimir. Pongamos un ejemplo de este conflicto que se presenta entre la legislación bancaria y la legislación administrativa.

Es práctica común de la mayoría de los bancos el establecer sociedades mercantiles (de las cuales poseen la mayoría de las acciones), con el objeto de que éstas les presten servicios complementarios o bien que les auxilien en su administración o en la realización de su objeto, y también de sociedades inmobiliarias que sean dueñas o administradoras de los bienes destinados a sus oficinas. Los giros de servicios que más comúnmente tienen estas sociedades son la limpieza, el arrendamiento de equipos, el arrendamiento de inmuebles, mantenimiento, en fin, servicios necesarios para la normal operación del banco.

No consideramos conveniente meternos a explicar aquí las ventajas de tipo operativo y de costo beneficio que representa para los bancos el establecer este tipo de empresas, bástenos señalar que, la relación de los bancos con dichas sociedades supone que se deban establecer relaciones jurídica contractuales con motivo de la prestación de los servicios que les prestan, an donde, por lo regular, se establecen obligaciones de pago por parte del banco hacia el prestador del servicio. Todo ello aún cuando los bancos sean de hecho los dueños de esas sociedades o en términos jurídicamente ortodoxos, sean propietarios de la mayoría de las acciones representativas del capital social de éstas.¹⁷³

Por otro lado, esta actividad les está permitida a todas las instituciones de crédito de forma general conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 46 de la LIC¹⁷⁴.

¹⁷³ Un caso verdaderamente ilustrativo de este tipo de empresas y que en lo específico es relacionado con la realización del objeto de los bancos es la sociedad denominada Promoción y Operación, S.A. de C.V. (PROSA), que se dedica al procesamiento de tarjetas de crédito a los bancos; esto es, emite listados, estados de cuenta, etc. En esta sociedad participan en la tenencia de sus acciones la mayoría de los bancos que no cuentan con una infraestructura suficiente para procesar sus propias tarjetas de crédito (casi todos a excepción de Banamex y Bancomer). Curiosamente dos instituciones de banca de desarrollo tienen participación en su capital, BNCI y Banjército.

¹⁷⁴ Dicha fracción es del tenor siguiente:

Cabe señalar que esta facultad legal no es absoluta, está sujeta a las condiciones que la propia ley señala, en ese sentido por lo que hace expresamente a la inversión en títulos representativos del capital social de las sociedades que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas, el artículo 88 asienta que las instituciones de banca múltiple deberán contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sujetarse a las reglas generales que dicte esa dependencia así como a la inspección y vigilancia de la CNB¹⁷⁵.

Aunque este artículo hable únicamente de instituciones de banca múltiple consideramos que también es aplicable a las instituciones de banca de desarrollo, en primera porque este artículo es de carácter restrictivo especial a un disposición general (artículo 46) y segundo porque de la lectura de la fracción XVI del artículo 42 de la propia LIC (que establece las facultades indelegables de los Consejos Directivos de estas instituciones) se puede desprender que las instituciones sí pueden hacer inversiones en las sociedades a que se refiere el artículo 88.¹⁷⁶

Ahora bien, una vez que hemos delimitado que esta actividad puede ser desempeñada legalmente por las instituciones de banca de desarrollo, pasaremos a la segunda parte de nuestro ejemplo. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas obliga a las instituciones de banca de desarrollo a adjudicar a través de licitaciones públicas los servicios que contraten¹⁷⁷, entendiéndose en general los de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para la entidad paraestatal. Ello quiere decir que está incluyendo los que necesita la banca de fomento complementarios, auxiliares de su administración, de realización de su objeto o los que le presten inmobiliarias.

"Art. 46.-Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

....

X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley;"

¹⁷⁵ Tal artículo señala:

"Art. 88.-Las instituciones de banca múltiple requerirán autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas.

Las sociedades a que se refiere el párrafo anterior, se sujetarán a las reglas generales que dicte la misma Secretaría y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, y en consecuencia deberán cubrir las cuotas de inspección y vigilancia en los términos que determine la propia Secretaría."

Es de criticar lo preceptuado en el primer párrafo de este artículo, ya que se volvió a tomar a la empresa (término no jurídico) por una sociedad, como hemos indicado en el capítulo segundo no toda empresa reviste el carácter jurídico de una sociedad mercantil, por lo que es incorrecto establecer que haya títulos representativos del capital de empresas, sólo lo hay de sociedades que tienen ese régimen.

¹⁷⁶ Al efecto dicho artículo dice expresamente:

"Art. 42.-....

....

Serán facultades indelegables del consejo:

....

XVI. Aprobar las inversiones en el capital de las empresas a que se refieren los artículos 75, 88 y 89 de esta ley;"

¹⁷⁷ Hay excepciones a la obligación de licitar que establece la propia ley, pero ninguna de éstas hace referencia para el caso de que las entidades tengan participación en el capital de sociedades que les presten servicios.

Resulta obvio que si una banca de desarrollo invierte en capital de una sociedad de ese tipo, es con el fin de contratar expreso sus servicios. Pero si tienen la obligación de licitar esos servicios, qué objeto tendría hacer esa inversión si finalmente no pueden contratarlas directamente.

¿Qué hacer? ¿A qué ordenamiento hay que apegarse? Y si se opta por el administrativo, ¿no perderá más la institución en niveles de optimización de recursos, eficiencia y eficacia?, y si la decisión es por la bancaria ¿no se estará violando flagrantemente la norma administrativa? Difícil se presenta la decisión para quien tenga que tomarla en dichas instituciones, y decimos que son los propios bancos porque resulta muy común que ante una solicitud de opinión a las autoridades competentes (léase SHCP y SECODA), éstas opten por responder de manera ambigua y vaga.

Este que acabamos de señalar, es un claro ejemplo de las contradicciones a que se enfrentan las instituciones de banca de desarrollo en el desempeño de sus actividades, pero no dudamos que se puedan presentar muchos más conforme se sigan expidiendo o reformando ambas legislaciones.

Un segundo problema que se presenta por la excesividad de normatividad es que, en muchos aspectos las propias leyes, tanto bancaria como administrativa, contienen una multitud de preceptos en los que se facultan a las autoridades competentes a reglamentar, emitir bases o lineamientos.

Esa situación per se no es mala, el problema comienza cuando internamente esas autoridades delegan orgánicamente esas facultades en las más diversas áreas y entonces éstas se dedican a emitir la más variada serie de acuerdos y circulares sin dárles la difusión debida, en cualquier tiempo y sin la más mínima sistematización.

En virtud de ello las instituciones de banca de desarrollo se enfrentan a una normatividad dispersa, que debe ser recabada en múltiples oficinas y estar en alerta permanente para verificar su oportuna implementación una vez emitidas.¹⁷⁸

Un tercer problema, que se deriva del anterior, es el relativo a que las instituciones de banca de desarrollo están obligadas a proporcionar información sobre sus actividades a una diversidad de áreas del sector central. Esta situación se origina igualmente de la competencia que les otorga la ley a diferentes dependencias (SHCP, SECODA, CNB, Banco de México) sobre las más diversas materias, incluso a dos dependencias sobre la misma materia, tal es el

¹⁷⁸ En este sentido hay que reconocer un gran acierto que se tuvo al introducir en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas la obligación de publicar en el *Diario Oficial* de la Federación las disposiciones administrativas que dicte la SECODA. Aunque la ley señala que también tiene esa facultad la SHCP, con las recientes reformas a la LOAPF de 28 de diciembre de 1994, se le suprimió tal facultad, quedándole sólo la de opinar sobre los proyectos y lineamientos sobre adquisiciones y obra pública.

caso de la información contable que es actualmente requerida por la CNB y por Banco de México.

El problema se vuelve a presentar cuando las propias dependencias asignan a distintas áreas la facultad de solicitar determinada información a las instituciones de banca de desarrollo. En consecuencia, éstas se ven enfrentadas a un sinnúmero de áreas a las cuales hay que presentar la información que se requiere. Pero no sólo eso, en la mayoría de los casos éstas exigen que se presente de una determinada forma, de acuerdo a lineamientos que ellos mismos diseñan para su fácil procesamiento interno, pero esta situación pone en jaque a las instituciones, pues estas deben trabajar bajo los criterios más disímiles sobre el tratamiento de una misma información.

Un cuarto problema que enfrenta la banca de desarrollo por la excesiva normatividad es la obstaculización que le representa sujetarse a determinados procedimientos administrativos para desempeñar con mayor oportunidad sus objetivos sociales.

Ejemplo ilustrativo de este problema se le presentó a las bancas de fomento de primer piso, es decir aquellas que tienen ventanilla al público, cuando se implementó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). La normatividad que lo establecía obligaba en general a los bancos a abrir cuentas individuales de este programa a los trabajadores de los empresarios que les solicitaran llevarlas; sin embargo, el decreto dio muy poco tiempo para implementar esta disposición (escasamente dos meses). Ante esta perspectiva muchos bancos tuvieron que destinar recursos, tanto materiales como humanos dedicados exclusivamente a la operación de este programa, incluso hubo algunos que crearon materialmente áreas enteras para atenderlo. Claro está, no podían distraer esos recursos de su estructura establecida (ello hubiera implicado dejar desprotegidas otras actividades), tuvieron que contratar el personal necesario, destinar los espacios adecuados y comprar los bienes necesarios e indispensables para operar (desde los escritorios hasta programas y equipos de cómputo para facilitar la tarea).

Estas medidas implicaban rapidez para cumplir con oportunidad la obligación legal; para las instituciones de banca múltiple ello representó un gran esfuerzo, pero para las instituciones de banca de desarrollo que tuvieron que implementarlo, fue mucho más que un esfuerzo, representó una empresa de magnitud aparentemente insalvable, pues para estar a tiempo, hubieron de cumplir con una serie de procedimientos para elegarse de esos recursos humanos y materiales.

En primer lugar, para que les fuesen autorizadas la creación de nuevas plazas tenían que contar con la autorización de la SHCP, y en segundo, para adquirir los bienes era necesario que les autorizaren también las partidas presupuestales extraordinarias del caso (no olvidemos que la ley administrativa prohíbe celebrar adquisiciones sin contar con la partida correspondiente),

toda vez que éstas adquisiciones obviamente no estaban programadas y por último, tenían que observar el largo proceso licitatorio para adquirir los bienes.

Resulta evidente que la banca de desarrollo, por su normatividad, se encuentra maniatada para responder con oportunidad y eficiencia ante tales casos, por lo que tiene que hacer esfuerzos mucho mayores de la banca múltiple para atender determinados actos.

El quinto problema que se aprecia es la aplicación uniforme de una normatividad para dependencias y entidades paraestatales, ello sin tomar en cuenta que los objetivos que rigen a unas y otras son de matiz diametralmente opuesto. No es posible hacer tabla rasa en la emisión y aplicación de una normatividad, incluso entre las propias entidades.

El ejemplo para este caso es claro a ese respecto; en el arrendamiento de bienes inmuebles por parte de las dependencias y entidades como arrendatarias, está sujeto a la justipreciación de rentas que de los inmuebles haga la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). Aquéllas se tienen que apegar al precio en rentas que señale este organismo y así negociar con sus arrendadores y si no lo aceptan, tendrán que buscar otro local, y así hasta que encuentren a algún arrendador que acepte las condiciones. Amén de que también tendrán que esperar un tiempo considerablemente largo para que la CABIN emita su justipreciación.

Resulta evidente que para una autoridad central encargada de la recepción de pagos de contribuciones, en cualquier lado en que se establezca, así sea en la punta de un cerro, tendrá la seguridad de que sus contribuyentes tendrán, quieran o no, que acudir a arreglar sus asuntos a esa oficina. No así para un banco de fomento (sobre todo aquellos que tiene sucursales y que tienen que captar directamente recursos del público inversionista), pues este procedimiento se constituye en un auténtico obstáculo para sus objetivos de captación. Cualquier banco, para el establecimiento de una sucursal debe hacer un estudio de mercado para determinar si la zona en que pretende hacerlo es la adecuada y si le será rentable dicha sucursal. Ello es lógico, no se establece una sucursal en donde no resultará rentable.

Pero lamentablemente las instituciones de banca de fomento deben apearse al procedimiento administrativo y aunque encuentren un inmueble en lugares estratégicos para la captación, tienen que observar el procedimiento administrativo para su arrendamiento y exponerse a que CABIN precise rentas que sean inaceptable para el arrendador o bien que por el tiempo que lleva a este organismo determinarías éste opte por aceptar otra oferta.

Un sexto problema que se presenta por la excesiva normatividad, que se encuentra muy vinculado al anterior, es que en muchos aspectos las instituciones de banca de desarrollo se quedan sin la oportunidad de celebrar operaciones, que son normales de los bancos comunes, y

que les pueden representar un excelente negocio con rendimientos que, una vez obtenidos, les representaría no sólo una imagen muy buena de productividad y rentabilidad, sino que les permitiría la obtención de recursos para ser destinados a créditos o financiamientos en apoyo de los sectores productivos que tienen encomendados.

Volvamos a los ejemplos, la Ley de Adquisiciones y de Obras Públicas no permite a las entidades paraestatales (y por lo tanto a la banca de desarrollo) el que se financien a los proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, cuando éstos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias entidades. Esta disposición para la banca de fomento es mortal, veamos por qué: es común que los proveedores que participan en una licitación no cuenten realmente con el stock de los bienes que van a ofertar (ello es lógico, los adquirirán cuando sepan que ganaron, pues nadie tiene inventarios improductivos, éstos se manejan según la cartera de clientes que tenga dicho proveedor); también es común que una vez que han obtenido la adjudicación del pedido soliciten un préstamo a corto plazo (a un banco seguramente) para la adquisición de los bienes que a su vez venderán, pues generalmente no cuentan con activo líquido.

Ante esta situación, la banca de desarrollo no puede prestarles ese dinero por la prohibición que hemos mencionado pero ¿no representaría para ella un negocio redituable y seguro prestarle ese dinero al proveedor? pues cuenta con la certeza de que el proveedor va a destinar el dinero para bienes que ella va a adquirir y por lo tanto que el proveedor acreditado va a recibir dinero (el que ella misma le da por el pago de los bienes) para amortizar el crédito que le dio más el interés.

Cierto que la prohibición tiene una razón de ser, evitar simulaciones y acciones de tipo ilícito por parte de los funcionarios encargados de tales operaciones. Estoy de acuerdo que se aplique a entidades paraestatales cuyos objetivos no tienen nada que ver con el financiamiento, pero aplicarlo a tabla rasa a las Instituciones de banca de desarrollo me parece dejarles sin la oportunidad de obtener rendimientos seguros. En mi opinión debería hacerse una excepción con ellas, claro está sujetas a un manejo claro y transparente de las operaciones y bajo una supervisión cercana de las autoridades competentes y conocedoras de la materia.

C) Consecuencias.

Llegados a este punto consideramos que hemos señalado los problemas más importantes que tienen que afrontar las instituciones de banca de desarrollo en su operación y actividades por causa de la amplitud normativa a que se encuentran sujetas.

Estos problemas se presentan porque la proliferación de normas que debe observar caen en contradicciones y deficiencias. A continuación señalaremos las principales consecuencias que, a nuestro juicio, son las más notorias :

Inseguridad jurídica. Esta consecuencia se produce no sólo por un extenso marco jurídico sino por la dispersión en que este se encuentre; hemos señalado con anterioridad que son distintas las áreas del sector central que pueden emitir normas, a las que generalmente no les dan la debida circulación por conductos adecuados para su debida observancia.

Generalmente los que tienen que acatarlas las conocen cuando ya han sido infringidas y tienen que cubrir las sanciones correspondientes. Ello ocurre generalmente con acuerdos, circulares oficios, y demás instrumentos de orden administrativo que generalmente no son publicados en el *Diario Oficial* de la Federación.¹⁷⁹

Diversidad de áreas que regulan. La delegación en una misma dependencia del sector central de sus facultades de regulación a sus distintas áreas, o bien el frecuente cambio de adscripción de dichas facultades, tiene el inconveniente, sobre todo cuando tampoco se informa a los regulados, es que se duplique el trabajo de las áreas internas de las instituciones de banca de fomento encargadas de cumplir con la normatividad expedida, pues deben estar en constante actualización por medios propios al atender diversos frentes por así decirlo.

También deben enfrentarse a la diversidad de criterios e incluso a su modificación, para la aplicación de la normatividad, ello conlleva a una falta de uniformidad.

Diversidad de áreas a las que se informa. La delegación de las facultades de vigilancia, control y evaluación a nivel central también trae como consecuencia el que se multipliquen las áreas a las que haya que informar, con la consecuente duplicidad de trabajo para las instituciones de banca de desarrollo, ya que en algunas ocasiones se tiene que rendir la misma información a varias áreas.

Aunado a lo anterior no hay que pasar por alto el que, generalmente cada área establece sus propios criterios para la presentación de la información requerida lo que incrementa las cargas de trabajo al tener que vaciar una misma información de distintas maneras.

Carencia de conocimiento en la materia bancaria. La diversidad de áreas centrales con las cuales tienen que estar en contacto las instituciones de banca de desarrollo con motivo de la inspección, vigilancia, control, evaluación, información, etc., presenta en algunos casos el que estas áreas desconozcan la materia bancaria, es decir, que no cuenten con la debida capacidad profesional en la materia para comprender los mecanismos operativos de un banco.

¹⁷⁹ Con excepción de los Secretarios de Estado y subsecretarios, los que emitan las demás áreas centrales por lo regular no se publican en dicho órgano informativo.

Esta falta de conocimiento les lleva muchas veces a formarse juicios erróneos o a tener apreciaciones distorsionadas de un determinado acto u operación, que puede llevar a toma de decisión incorrecta, sobre todo en los casos de aplicar sanciones.

Aplicación uniforme de los criterios normativos. Se emite y aplica la normatividad bajo criterios uniformes, sin tomar en cuenta la naturaleza de las actividades, operaciones y materias que singularizan a los regulados. La uniformidad rígida, no deja margen de manobra y obstaculiza en última instancia.

D) Resultados.

La problemática que presenta la amplitud de legislación y sus deficiencias inherentes, tiene por supuesto resultados funestos que repercuten en el sano desenvolvimiento de esas instituciones, ello de por sí es delicado, pues en última instancia son los usuarios de sus servicios los perjudicados finales.

Ante tal problemática y esas consecuencias resulta evidente que las instituciones de fomento, se encuentran lejos de cumplir adecuadamente, pues necesariamente estos aspectos se reflejan en su normal desarrollo de sus servicios de la siguiente manera:

Fomento del burocratismo. Lejos de manejarse en términos de una empresa productiva, muchas de sus áreas caen en dinámicas burocráticas que desequilibran las operaciones normales, propician el desinterés del personal, así como su motivación; se distorsionan los objetivos al introducirse estilos de trabajo propios del sector central.

Decrecimiento en la eficiencia de sus operaciones. La excesiva normatividad que tienen que acatar en algunos casos se convierte en obstáculo para el sano otorgamiento de sus servicios, por lo que la calidad de éstos se ve disminuido.

Pérdida en la oportunidad en el servicio. Ante la multiplicidad de normas y procedimientos que las instituciones de banca de desarrollo tienen que observar las pone en situaciones de pérdida de oportunidad para ofrecer un servicio adecuado e incluso de pérdida de obtener utilidades, cuyos recursos les otorguen más margen de acción para el cumplimiento de sus objetivos.

E) Consideraciones finales.

Bajo este panorama es difícil que las sociedades nacionales de crédito compitan en las mismas condiciones de equidad con la banca comercial, pues mientras a éstas sólo las regula la

legislación bancaria y sus leyes derivadas, aquéllas tienen que vérselas con toda la legislación administrativa, con todas sus contradicciones y deficiencias inherentes, aún más con su falta de criterio para entender la dinámica bancaria.

En efecto, no pueden aplicarse los mismos criterios de normatividad incluso entre entidades paraestatales u organismos descentralizados, porque les orientan objetivos distintos. No se puede medir por igual a quien presta un servicio público (como Luz y Fuerza), o bien que explotan recursos reservados a la nación (Petróleos Mexicanos) y un banco de desarrollo; si bien todas ellas tienen en común el ser entidades paraestatales, no todas ellas persiguen fines comunes. Dadas sus características, tienen un desarrollo interno distinto, funcionan de distinta manera.

Que quede claro, no criticamos que se le regule en el aspecto administrativo a las instituciones de banca de desarrollo; ello es obligatorio, necesario e indispensable; obligatorio porque así lo establece la Constitución Política de nuestro país y sus leyes derivadas; necesario por que debe ubicárseles perfectamente por su naturaleza jurídica en la Administración Pública Federal; indispensable, porque son instrumentos que responden a intereses de orden público, y como tales deben administrar, manejar y conducir sus operaciones y sus recursos bajo los criterios de honradez, eficiencia y eficacia para los fines que fueron creados.

Lo que nos preocupa es que algunos aspectos de ese marco jurídico no sea el adecuado para la naturaleza de las funciones que desempeñan, que se convierta muchas veces en un obstáculo en sí mismo en vez de ser una ayuda que les oriente y propicie un mejor desenvolvimiento.

Consideramos que lo necesario es adecuarlo, ordenarlo, sistematizarlo, hacerlo ágil, sin que pierda su rigor, hacerlo flexible, sin que se violen los principios constitucionales, en fin convertirlo en una instancia de verdadera ayuda, orientación y conducción del que hacer de las instituciones de banca de desarrollo.

4.2 Una propuesta de reordenación normativa para las instituciones de banca de desarrollo.

A) Justificación.

El marco jurídico actual de las instituciones de banca de desarrollo en México ha evolucionado desde aquellos tiempos en que se sentaron las bases de nuestro actual sistema financiero, allá en la década de los veinte. Sin embargo, dicha evolución estuvo (y lo seguirá estando) supeditada a los lineamientos político-económicos que establecieron como prioritarios los diversos regímenes gubernamentales que se sucedieron desde ese entonces hasta la fecha.

No debe extrañarnos que lo jurídico se encuentre supeditado a los ámbitos políticos, económicos y sociales, pues el derecho, no hay que olvidarlo, es forma y como tal su contenido siempre en gran medida reflejará los distintos intereses humanos que subsisten en las sociedades, en una época y en un espacio determinados, así lo expresó de manera sencilla el filósofo español Ortega y Gasset: soy yo y mi circunstancia.

El problema que debe preocuparnos como abogados, no es la supeditación a que hemos hecho referencia anteriormente, en realidad la verdadera paradoja que se presenta es de tipo ético y está relacionada con el contenido del derecho. Ello es importante señalarlo, pues los abogados hemos (me incluyo desde luego) perdido la brújula, nos apegamos tanto a la forma que descuidamos el contenido de la misma, somos estrictos en su aplicación sin percatarnos si ella responde o no a los principios de justicia o equidad más elementales. No toda norma, por el sólo hecho de serlo, es justa, ni tampoco que con el tiempo se vaya perfeccionando. Creo que hay una gran diferencia entre lo que fue (y estuvo vigente por desgracia) un reglamento de campo de concentración nazi y la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano. Es indudable que las dos fueron norma, pero es indudable también que la primera nos hace estremecer de indignación y horror de sólo pensar los intereses mezquinos y atentatorios de los fundamentales principios a los derechos humanos, que orientaron a sus creadores a introducirlos. El segundo nos hace pensar en los grandes logros que puede alcanzar el hombre, cuando decide establecer las reglas mínimas de convivencia con sus semejantes, cuando dichas reglas se rigen por un principio tan simple pero para muchos tan difícil de seguir: la justicia.

Nos hemos permitido esta pequeña digresión con el fin único, no de justificar, sino de entender el por qué de la supeditación del derecho a otras disciplinas, de por qué no debe preocuparnos ello, no de si esta supeditación es legítima o no, pues en último caso ello es un hecho nos guste o no nos guste. Lo realmente importante es el de formulamos un juicio de valor, además de como abogados como personas comunes y corrientes, de si esos intereses son legítimos o no, si responden a intereses particulares o verdaderamente al interés colectivo, ese que se debe dar en una auténtica democracia.

En nuestro caso particular, como apuntamos en el primer párrafo de este subcapítulo, dijimos que el marco de las instituciones de banca de desarrollo fue transformado, ya en menor ya en mayor medida, conforme a los lineamientos que en momento dictaron las diversas administraciones sexenales. Es cierto también, que esas transformaciones en muchos casos no respondieron precisamente al interés colectivo, sino que fueron el resultado de concesiones, clientelismo político, subsidio al gran capital, etc. Aún más, incluso se llegó a establecer este tipo de instituciones para satisfacer caprichos o poses de minúsculos grupos o bien, a las ya establecidas se les utilizó como instrumentos para ganarse sectores con fines de apoyo político,

eran fines eminentemente particulares de los grupos en el poder, desviando el legítimo fin que les debe orientar siempre, esto es, que se constituyan en un verdadero apoyo de los sectores económicamente menos beneficiados por el crédito y el consecuente desarrollo de la economía nacional.

Ejemplo patético de lo que acabamos de apuntar lo fueron, en el primer caso, el Banco Nacional Cinematográfico, que se constituyó como una mera concesión graciosa para mantener contentos a un grupo nada representativo en lo económico, pero bastante allegado al gobierno en turno para obtener una concesión (entendida ésta en términos políticos) de esta naturaleza; en el segundo caso tenemos el del Banco Nacional de Crédito Rural, que generó un sonado escándalo político a principios del sexenio de Miguel de la Madrid, al descubrirse que algunos de sus funcionarios desviaron fondos pertenecientes a dicha institución para el financiamiento de campañas electorales.

Por otra parte también se han presentado casos en que se establecieron este tipo de instituciones para apoyar sectores que en realidad no ameritaban un instrumento tan complejo para subsanar las necesidades propias del sector, es decir, se dotó de una estructura excesiva para afrontar demandas a las que en realidad se les hubiera podido hacer frente con instrumentos mucho menos costosos en términos operativos y financieros. Tales fueron los casos de los bancos Pesquero y Portuario y del de Turismo. A la larga en gobiernos subsiguientes se determinó la inviabilidad de tal instrumento y terminaron por adecuar mecanismos más propicios y eficaces para apoyarlos; el instrumento utilizado en cada caso, una vez que se disolvieron los bancos mencionados fueron fondos de fomentos, concretamente el Fondo de Garantía y Fomento para las actividades Pesqueras (FOPESCA) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Por otro lado, es de señalarse también que las políticas económicas que han orientado a los gobiernos del país respecto del sector financiero no han sido uniformes. Si bien se mantuvo una constante más o menos sostenida durante un largo periodo de tiempo (con la reformas que se consideraron necesarias para afrontar las modificaciones propias de desarrollo), este desenvolvimiento normal fue roto en 1982 con la estatización de la banca.

En efecto, con esta medida se dio un giro jurídico de ciento ochenta grados, pues de considerar al servicio bancario como materia propia del ámbito particular, sujeta su prestación única y exclusivamente a la autorización, vigilancia y control de carácter administrativo por parte del Estado, con las reformas constitucionales al artículo 28, se pasó a considerarlo como un servicio público, no sujeto a concesión, es decir cuya prestación era competencia exclusiva del Estado.

Se adecuaba una vez más el marco jurídico para reflejar una política definida del entonces gobierno saliente. Esta situación duró poco menos de un decenio, en 1990 de nueva

cuenta la administración en turno vuelve a adecuar el marco jurídico para orientarlo en el sentido de sus propios proyectos políticos y económicos del sector financiero; en consecuencia se vuelve a dar otro giro de ciento ochenta grados; se reforma nuevamente el artículo constitucional mencionado, y se revierte nuevamente al ámbito de la esfera particular la prestación del servicio de banca y crédito.

En virtud de lo anterior, los cambios en la normatividad y la propia existencia de las instituciones de banca de fomento no ha sido en modo alguno regular, resulta obvio pensar que ante cambios tan drásticos y sobre todo operados en tan corto tiempo, no hayan podido dar un marco jurídico óptimo a las instituciones de banca de desarrollo, muy por el contrario en algunos casos la normatividad no guardó la debida ortodoxia, jurídicamente hablando.

Aunado a esta que pudiéramos llamar caótica marejada de normatividad financiera, que sufrió en lo general el sector y en especial las Instituciones de banca de desarrollo, se presenta la farragosa, poco sistemática y reiterativa legislación administrativa, a la cual deben sujetarse igualmente.

Este contexto normativo, en nuestro concepto, conlleva el que las sociedades nacionales de crédito tengan que manejarse en niveles de burocratismo que llegan a casi a los absurdos que uno, alguna vez, ha padecido en dependencias del sector central. El resultado de todo esto es la falta de oportunidad en el servicio que prestan, la lentitud en la capacidad de respuesta por no poder allegarse bienes y servicios.

Como hemos visto en otra parte de este capítulo, en general toda la banca de desarrollo se encuentra sobrerregulada en materia de vigilancia, siendo dos las dependencias de la administración pública central las encargadas de tal función la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, esto independientemente de que cada institución cuenta con un órgano interno de control y vigilancia: su Contraloría Interna, sin olvidar a otro organismo de suma importancia: el Banco de México.

Esta situación lleva a que en muchos casos se multipliquen el número de autoridades que conocen y están facultadas para fiscalizar las operaciones de estas instituciones, trayendo como consecuencia la sobrerregulación de operaciones, así como la multiplicación de informes que se tienen que elaborar por parte de las sociedades nacionales de crédito, que en un momento dado pudiera llevar a alguna omisión o caer en falta por no cubrirse en los tiempos y términos debidos.

Por todo lo anterior consideramos que se hace indispensable una revisión e fondo de la situación que guardan actualmente las instituciones de banca de desarrollo con respecto del marco normativo, sobre todo el administrativo. Esa reordenación debe estar orientada a adecuar más estrechamente las funciones de éstas, adecuarlo en el sentido de dar una orientación más propicia de desarrollo uniforme de sus actividades.

En esta parte del trabajo queremos apuntar algunas de las bases en que se funde dicha reordenación así como los objetivos que debe perseguir. No pretendemos con ello que sean los únicos ni los más importantes, son los que hemos concluido a partir de la observación desde una visión que nos ha proporcionado nuestra actividad en ese gran universo que es el de las instituciones de banca de desarrollo. Por lo tanto, no es una propuesta completa ni acabada, pues tendría que contemplar las aportaciones de otras disciplinas, como las económicas, financieras, contables y administrativas. Tampoco pretendemos que sea exhaustiva, pues sin duda muchos aspectos se nos habrán pasado de largo cuando se pretende abarcar una materia tan amplia.

No obstante lo anterior, lo hacemos con un afán de aportar, aunque sea en menor medida una contribución para el mejoramiento de estos auténticos instrumentos de ayuda a la economía de nuestro país, por poca o mucha que sea nuestra tarea, algo quedará.

B) Objetivos.

En nuestro concepto una reordenación al marco jurídico que se aplica actualmente a las instituciones de banca de desarrollo, debe considerar como objetivo principal el de adecuarse, sin que se soslayen los principios básicos que orientan la regulación administrativa, para permitir a estas instituciones un eficaz desenvolvimiento en los objetivos públicos que les orienta.

Como objetivos generales se proponen los siguientes:

- Establecer procedimientos adecuados y uniformes de circulación de la normatividad que se emite por parte de las autoridades administrativas competentes, con el fin de acabar con la inseguridad jurídica que provoca el que cada autoridad utilice mecanismos propios.

- Establecer procedimientos uniformes de solicitud de información, que contemplen tiempos y formas en que deben presentarse.

- Establecer una instancia única a cargo de un organismo coordinador especialista en materia bancaria para efectos de control y vigilancia que sea el enlace entre las instituciones de banca de fomento y las autoridades competentes para vigilarlas. Esta instancia también podrá constituirse en la concentradora de la información para ser destinada a las diversas áreas que actualmente solicitan información de esas instituciones.

- Modificación de normatividad aplicable a entidades paraestatales que establezca apartados especiales para la banca de desarrollo, considerando la materia y naturaleza de sus funciones.

Los dos primeros objetivos generales tienen como objeto el acabar con la inseguridad jurídica que afrontan estas instituciones, pero también tienden a acabar con la importante carga de trabajo que representa el estar sujeto al bombardeo de solicitudes de toda índole y bajo los más diversos criterios que deben entregar.

La última nos parece la más compleja, pues implicaría reformas legales muy cuidadosas a las leyes y reglamentos. Sin embargo creemos que ello se puede lograr bajo criterios sencillos que dejen a discreción de las autoridades competentes la evaluación de autorizar o no determinadas actividades u operaciones a las instituciones de banca de desarrollo, siempre y cuando éstas sean tendientes a optimizar y efficientarlas y se apeguen a los principios de honradez, eficiencia y eficacia. Claro está que la discrecionalidad es un arma de doble filo, pues si bien por un lado permite cierta flexibilidad en la aplicación de normas por parte de las autoridades competentes, por otro puede dar lugar a manejos de criterios poco acertados por parte de esas mismas autoridades que pueden dar lugar a un burocratismo y a un exceso de normatividad. Para evitarlo es conveniente que se deje esta facultad a un organismo lo suficientemente preparado en el ámbito de la materia que manejen los bancos de desarrollo y que sea sensible a la problemática concreta que enfrenten estas instituciones en determinado momento.

Hemos dejado para lo último la propuesta de la instancia coordinadora, ésta para nosotros es la más importante, pues concentraría ante un sólo organismo el control y vigilancia total de las actividades en todos los ámbitos de las instituciones de banca de desarrollo.

Esta propuesta no pretende que las actuales autoridades competentes para realizar tales funciones dejen de tenerlas, lo que busca es que éstas deleguen sus funciones en el organismo coordinador la ejecución de los actos correspondientes.

En nuestro concepto resulta muy conveniente que a las instituciones de banca de desarrollo les controle y vigile directamente un sólo órgano. Las características de este organismo serían, entre otras, el concentrar de manera delegada las facultades de vigilancia de las dependencias competentes.

Esta medida traería como consecuencia una mejor capacidad de respuesta por parte de la banca de fomento fiscalizada, dado que a través del órgano coordinador respondería de manera adecuada a los requerimientos exigidos por la legislación aplicable. Asimismo, se obtendría una concentración en la información que rindan las entidades.

Para ello sería necesario que tuviera las siguientes facultades:

- a) Deberá procurar concentrar operativamente las facultades de vigilancia, dispersas en los ordenamientos legales, las cuales les sean delegadas legalmente por las originarias autoridades competentes;
- b) El órgano encargado de la vigilancia deberá rendir informes de su inspección y vigilancia a las autoridades que le hayan delegado tal función.
- c) Deberá ser especializado en la materia bancaria.
- d) Las autoridades competentes originarias tendrán la facultad de pedir en cualquier momento información directa a las controladas.

Ahora bien, ese órgano controlador único debe contar con un perfil definido, que le permita realizar de manera adecuada y eficiente sus funciones. Ese perfil en nuestro concepto debe apegarse a lo siguiente:

- 1° Que tenga el conocimiento y la sensibilidad adecuados del área en que se desempeña la banca de desarrollo.
- 2° Que cuente con la infraestructura y el personal capacitado para dar la cobertura necesaria.
- 3° Que cuente con los canales adecuados de comunicación, para ejercer debidamente sus labores de coordinación.
- 4° Que cuente con la competencia legal necesaria para ejercer sus labores de evaluación, regulación y vigilancia.

Una vez delimitado lo anterior y haciendo una revisión de los que cuenta actualmente la administración pública federal, consideramos que es la Comisión Nacional Bancaria el más adecuado y el que se apega más de cerca a los requerimientos que hemos propuesto.

La Comisión Nacional Bancaria sería la encargada, a través de su área competente para atender a las instituciones de banca de desarrollo, de inspeccionar y vigilar directamente rubros como contabilidad, contratación y pago del personal, contratación de servicios, contratación de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal.

Esta competencia de hecho puede fundamentarse en el artículo 16 fracción XIX romano del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, ya que en esta fracción se deja abierta la posibilidad de que a las Direcciones Generales de Supervisión "A", "B", "C" y "D" tengan conocimiento de la aplicación de leyes administrativas (podríamos incluir todas aquellas que no son estrictamente de orden bancario).

Dicho precepto dice a la letra:

ART. 16.- Corresponde a las Direcciones Generales de Supervisión "A", "B", "C" y "D", respecto de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, . . . las siguientes atribuciones:

XXII. Llevar a cabo las demás actividades que dentro del área de su competencia, deriven de las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Claro está que señala aquellas que estén dentro del ámbito de su competencia, ello se salvaría con una iniciativa que adicionara la competencia de la Comisión Nacional Bancaria, en la Ley de Instituciones de Crédito, con respecto a la banca de desarrollo, para vigilar sus operaciones en materia de gasto, presupuestación, contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, etc.

En la misma iniciativa se podría proponer que la Comisión Nacional Bancaria coordinara con la SECODA por lo que a la inspección y vigilancia de la banca de desarrollo corresponde; ella concentraría todas las actividades de vigilancia y serviría de intermediaria entre esas instituciones y la SECODA en cuanto a los asuntos que se substancien con ésta. Esta función de intermediación se puede fundar en la fracción ocho romano del artículo 37 de la LOAPF, ya que deja abierta la posibilidad a que la SECODA pueda vigilar a través de otros órganos de control y no ella directamente, siendo en nuestro caso la Comisión Nacional Bancaria ese órgano:

ART. 37.- A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;¹⁸⁰

¹⁸⁰ Sub. noa.

CONCLUSIONES

CAPITULO 1. Antecedentes históricos de la banca.

- De conformidad con su origen histórico la banca de desarrollo nace básicamente de la necesidad que tiene el Estado Moderno de dotarse de un instrumento que sirva para propiciar el fomento de las actividades económicas de un país.
- La etiología de la banca de desarrollo responde a un interés eminentemente económico social, por ello han sido tradicionalmente los Gobiernos los que han establecido este tipo de instituciones, aunque es cierto que en algunos casos también han sido establecidos por particulares.
- Los primeros vestigios que se tienen tendientes al establecimiento de una institución bancaria en México, estuvieron en su mayoría orientados a la creación de una banca de tipo social o de fomento, que propiciara el desarrollo de una economía nacional en crisis por las guerras intestinas y por el devenir económico internacional.
- La primera institución de crédito que se establece y que opera en México es una banca de desarrollo: el Banco de Avío. Su capital proviene de recursos federales obtenidos por medios impositivos (los gravámenes tributarios impuestos a la importación del algodón). Su objetivo fue el otorgar recursos crediticios a las industrias manufactureras de telas y agropecuarias, que les permitiesen adquirir insumos y bienes de capital para su producción.
- El establecimiento de la primera institución de banca de desarrollo en México nace como una necesidad de preservación de la soberanía nacional, tal fue el objetivo que, en última instancia orientó al Banco de Avío promovido por el entonces secretario de relaciones exteriores Lucas Alamán.
- Se puede establecer, sin lugar a dudas que la actividad bancaria en nuestro país inició con instituciones de fomento, y que por lo tanto éstas ocupan un lugar importante en la tradición financiera mexicana.

Capítulo 2. Naturaleza jurídica de la banca de desarrollo.

- La naturaleza jurídica de este tipo de instituciones en nuestro país no permite fines especulativos o comerciales. Estas instituciones, como entidades de la Administración Pública Federal, son un instrumento del que se sirve el Estado para orientar las políticas económicas del desarrollo nacional.
- Se encuentran insertas dentro del ámbito del derecho público en el área de la parastatalidad, por lo que su actuación se debe apegar a los objetivos y metas que dicte el Gobierno Federal conforme el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra vigente.
- El concepto de sociedad nacional de crédito es *sui generis* en derecho mexicano y nace de una circunstancia muy concreta: el dotar de una figura jurídica durante la nacionalización de los bancos privados en 1982, que pasaron a ser del Estado.
- No obstante la reprivatización bancaria en 1990, el concepto de sociedad nacional de crédito fue adecuado a las nuevas circunstancias del Sistema Financiero Mexicano, a efecto de otorgarle a las instituciones de banca de desarrollo una figura jurídica propia que les diere identidad en el marco jurídico bancario.
- Consideramos que hasta la fecha no existen un serio estudio doctrinal, desde el punto de vista jurídico de las sociedades nacionales de crédito.

Capítulo 3. Normatividad de la banca de desarrollo.

- El marco jurídico bancario que tienen los bancos de fomento en nuestro país es adecuado, sin embargo se ve desfavorablemente desbalanceado con respecto de su marco jurídico administrativo.
- La presencia de algunas deficiencias en la legislación administrativa aplicable a las instituciones de banca de desarrollo en nuestro país, representan verdadero obstáculo para una regular operación de estas instituciones.
- La mayor parte de esta normatividad se encuentra dispersa en numerosas leyes, decretos, reglamentos, bases, circulares; esta dispersión provoca inseguridad jurídica en la actuación de las instituciones de banca de desarrollo.

- Esta normatividad, por ser tan general, hace tabla rasa en su aplicación entre dependencias y entidades de la administración pública federal, sin tomar en cuenta, las diferencias naturales en cuanto a modos de operación, así como a los objetivos y prioridades que orientan a unas y otras.

Capítulo 4. Una propuesta de reordenación del marco jurídico de la banca de desarrollo en México.

- Consideramos que actualmente el marco jurídico de las instituciones de banca de desarrollo en México presenta deficiencias que dan lugar a contradicciones, sobre regulaciones e inseguridad jurídica.
- En nuestro concepto es necesario subsanar el marco jurídico de dichas instituciones adecuándolo en el sentido de que tome en cuenta la naturaleza de las operaciones que realizan estas instituciones a efecto de mejorar su campo de acción y el mejor cumplimiento de sus objetivos sociales.
- Por lo que respecta al control y vigilancia que tienen estas instituciones, nos parece que está sobre regulada, pues son varias las dependencias y organismos que tienen encomendada esta función. Ello da lugar a que se dupliquen funciones, además de que no todos son especialistas en materia bancaria (la SECODA por ejemplo).
- Es necesario que la regulación y vigilancia administrativa de estas instituciones pase a ser de competencia delegada de un solo organismo que no sólo las regule en su aspecto bancario y financiero, sino también en el aspecto administrativo.
- En nuestro concepto, la Comisión Nacional Bancaria, reúne todos los requisitos para desempeñarse como la instancia única de supervisión, vigilancia y control de las instituciones de banca de desarrollo, ello en razón de lo siguiente: es un organismo especializado, tiene el perfil adecuado para desempeñar eficazmente la actividad de vigilancia y sólo requeriría de que se le ampliasen legalmente las facultades con que ahora cuenta.
- En consecuencia, es importante que se fortalezca a la Comisión Nacional Bancaria a efecto de dotarla de la estructura necesaria para la inspección y vigilancia de las

instituciones de banca de desarrollo, tanto en su aspecto bancario y financiero, como en su aspecto de entidades de la administración pública federal.

- La Comisión Nacional Bancaria, regularía en un aspecto más amplio a las instituciones de banca de desarrollo, y sería el que rindiera un informe como vigilante de aquéllas a la SECODIA y SHCP.

FUENTES DE INFORMACION

A) Bibliografía.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, 903 pp.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho bancario*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, 1008 pp.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Legislación bancaria. Doctrina, compilación legal y jurisprudencia*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, 712 pp.
- ALATRISTE, Seattle Jr., *Los bancos capitalizadores en México*, México, Ed. Finanzas, 1939, 165 pp.
- ANDERE M., Eduardo, *Deuda externa y banca comercial acreedora estadounidense*, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, 1989, 108 pp.
- BANCO DE COMERCIO, S.A., *El hombre en el sistema. XXV aniversario*, México, 1957.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR/ EL COLEGIO DE MEXICO, *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, México, BNCE/El Colegio de México, 1987.
- BANCO NACIONAL HIPOTECARIO, URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS, *Memoria 1959-1964*, México, 1965, 168 pp.
- BARRERA GRAF, Jorge, *Instituciones de derecho mercantil*, México, Ed. Porrúa, 1991, 886 pp.
- BORJA MARTINEZ, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, 1ª reimpresión, México, F.C.E., 1992, Colección Popular N° 449.
- BOSKEY, Shirley, *Bancos de fomento industrial. Problemas y políticas*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1994.
- BROIDE, Julio, *Banco Interamericano de Desarrollo: sus antecedentes y creación*, Washington, 1961, 160 pp.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro/ GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1986.
- CASASUS, Joaquín D., *La cuestión de los bancos a la luz de la economía política y del derecho constitucional*, México, 1885, Imprenta de Francisco Díaz de León.
- CASABÚS, Joaquín D., *Las instituciones de crédito*, México, Banco Mexicano SOMEX/Miguel Angel Porrúa librero editor (edición facsimilar), 1991, 411 pp.
- COTTELEY, Esteban, *Derecho bancario*, Buenos Aires, Ediciones Arayu, 1956.

- DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe, *Titulos y contratos de crédito, quiebras. Tomo II: Derecho bancario y contratos de crédito*, 2ª ed., México, Ed. Harla, 1992, 558 pp.
- DE LA FUENTE, Dr. Jesús (coord.), *Comisión Nacional Bancaria*, México, NAFIN/F.C.E., 1993, 244 pp.
- DE LA PEÑA, Manuel, *Los bancos agrícolas*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Sucesores, S.A., 1893.
- FERNANDEZ HURTADO, Ernesto (comp.), *Cincuenta años de banca central; ensayos conmemorativos, 1925-1975*, México, F.C.E., 1976, 480 pp.
- GIL VALDIVIA, Gerardo (coord.), *Régimen jurídico de la banca de desarrollo*, México, U.N.A.M./Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, 248 pp.
- GOMEZ MORIN, Manuel, *El crédito agrícola en México*, Edición facsimilar: México, Banco Mexicano SOMEX/Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, 1991, Biblioteca mexicana de clásicos financieros. Edición príncipe: Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1928.
- HERNANDEZ, Octavio A., *Derecho bancario mexicano*, México, 1958.
- HOUK, J.T. Dock, *Financiamiento y problemas de la banca de fomento*, New York, F.A. Praeger, 1977, 178 pp.
- KOCK, M.H., *Banca central*, 3ª ed., México, F.C.E., 1970.
- LABASTIDA, Luis G., *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, México, Miguel Angel Porrúa Librero Editor (edición facsimilar), 1988, 528 pp.
- LLORENTE, Miguel Angel, *El marco económico del sistema financiero*, Barcelona, Hispano Europea, 1980, 352 pp.
- MORENO, Antonio, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos, 1958.
- ORTIZ MARTINEZ, Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, F.C.E., 1994, 363 pp.
- POTASH, Robert A., *El banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1848*. 2ª ed., Trad. Graciela Salazar y José R. Rodríguez, México, F.C.E., 1986, 294 pp.
- QUIJANO, José Manuel (coord.), *La banca: pasado y presente. Problemas financieros mexicanos*, 1ª ed., México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., 1983. Serie Ensayos. Colección Economía, 363 pp.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, *Derecho bancario*, México, Ed. Porrúa, 1978.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, *Derecho mercantil*, México, Ed. Porrúa, 1988.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO/ FONDO DE CULTURA ECONOMICA, *Antología de la planeación en México, Tomo 22: La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, México, SHCP/F.C.E., 1992, 496 pp.

- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Legislación sobre el Banco de México*, México, SHCP, 1958, 436 pp.
- SISTEMA DE BANCO DE COMERCIO (MEXICO), *Convención del Sistema de Banco de Comercio, celebrada con motivo de su aniversario XXV*, México, Diana, 1957, 270 pp.
- SUPERVIELLE, Bernardo, *El depósito bancario*, Montevideo, Ed. M. Bianchi, 1960, 622 pp.
- WILLIAM, Diamond, *Bancos de fomento*, Tr. de José C. Cárdenas, México, F.C.E., 1960, 162 pp.

B) Hemerografía

- CASTAÑÓN RODRIGUEZ, Jesús, "Breve desarrollo histórico de la legislación mercantil y bancaria", *Lecturas Jurídicas*, N° 16, julio-septiembre, 1963, Chihuahua, México.
- DELGADO, Ricardo, "Las primeras tentativas para la fundación de bancos en México", *El Economista*, Tomo XII, N° 139, 1° de diciembre de 1944, México, D.F.

C) Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bancaria.

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Banco de México y su reglamento.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria.
- Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de inspección, vigilancia y contabilidad.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera y su reglamento.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior y su reglamento.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior y su reglamento.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y su reglamento.
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y su reglamento.
- Reglamento Orgánico de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito.
- Ley Orgánica del Sistema BANRURAL.
- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y los reglamentos orgánicos de los 12 bancos regionales del sistema.

- **Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (de 31 de diciembre de 1982). Abrogada.**
- **Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (de 14 de enero de 1985). Abrogada.**

Administrativa.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**
- **Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**
- **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.**
- **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.**
- **Reglamento de la Ley de Obras Públicas.**
- **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**
- **Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**
- **Ley de Planeación.**
- **Ley General de Deuda Pública.**
- **Ley de Información Estadística y Geográfica.**
- **Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica.**
- **Ley General de Bienes Nacionales.**
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- **Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.**
- **Ley sobre la Celebración de Tratados.**
- **Presupuesto de Egresos de la Federación (el que se encuentre vigente).**
- **Ley de Ingresos de la Federación.**