

COMENTARIO

Luis Lázaro RODRÍGUEZ A.*

Felicito al licenciado Rogelio Espinosa, por su brillante exposición del tema "La banca de desarrollo del sector rural", lo que demuestra una vez más su gran capacidad y experiencia.

Por mi parte, haré algunos comentarios específicos sobre la Ley Orgánica del Sistema Banrural. Me referiré a la razón de ser, al por qué de la Ley Orgánica.

En el comentario que el licenciado Arturo Díaz Bravo hiciera a la ponencia "La banca de desarrollo marítimo", se cuestionó la existencia de las leyes orgánicas, argumentando que su contenido era más bien propio de los reglamentos orgánicos. Opinión respetable pero personalmente no compartida.

Como se ha establecido con toda claridad durante este coloquio, la banca de desarrollo atiende a un determinado sector prioritario de la economía nacional, proporcionándole financiamiento, asistencia técnica, capacitación a sus usuarios, etcétera, y todo ello dentro del marco de un programa nacional.

Para el cumplimiento de su objeto, la banca de desarrollo precisa de ciertas modalidades que requieren un régimen jurídico de excepción al que establece la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Todo régimen jurídico de excepción, para su plena validez, debe estar contenido en un ordenamiento de la misma jerarquía legislativa, por lo menos. Este ordenamiento, en el caso de la banca de desarrollo, viene a ser la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica del Sistema Banrural es el ejemplo más patente de un régimen jurídico de excepción. Analicemos.

El sector rural del país, a diferencia de los demás sectores prioritarios, es atendido financieramente, no por una, sino por trece sociedades nacionales de crédito distintas, con personalidad y patrimonios propios cada una de ellas, que integran un sistema, lo que permite al gobierno federal satisfacer en forma expedita y descentralizada las necesidades crediticias de este tan importante sector.

Las trece sociedades nacionales establecidas por la Ley Orgánica se traducen en un banco nacional y en doce bancos regionales de crédito rural.

* Gerente jurídico consultivo del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

El Banco Nacional es la institución rectora de los doce bancos regionales y no proporciona directamente crédito a los campesinos, sino que lo hace a través de estos últimos.

Al integrar un sistema, los bancos regionales son sociedades nacionales de crédito *sui generis*, en cuanto a su administración y facultades, como lo señalaremos más adelante.

Entre las modalidades específicas incorporadas por la ley, destacan las siguientes:

— En el cumplimiento de su objeto, las instituciones del Sistema Banrural están facultadas para obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales con el fin de aportarlos a empresas cuya creación promueva. (Artículos 3o. y 4o., L.O.)

Esta disposición permite que los campesinos no sólo se beneficien con la obtención del financiamiento, sino que puedan solicitar el apoyo de la banca de desarrollo y así conseguir permisos, autorizaciones y concesiones para la explotación, por ejemplo, de una mina de arena o para el establecimiento de una gasolinera, lo que trae como consecuencia un desarrollo integral de los recursos con que cuenta.

— El Banco Nacional de Crédito Rural puede:

a) Realizar todas las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; pero las operaciones consistentes en recibir depósitos bancarios de dinero y la aceptación de préstamos y créditos, las realiza con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio público de banca y crédito y a propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional;

b) Emitir bonos bancarios de desarrollo y administrar, por cuenta propia o ajena, toda clase de empresas o sociedades;

c) Realizar, asimismo, todas las actividades análogas o conexas que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las de agente financiero del gobierno federal. (Artículo 9o., L.O.)

— Al no existir como en el caso de la banca múltiple un fideicomiso que garantice sus operaciones, el gobierno federal se hace responsable de las que concierte el Banco Nacional con personas físicas o morales mexicanas, o con instituciones del extranjero. (Artículo 10, L.O.)

— El capital social del Banco Nacional de Crédito Rural, se adecua a lo que dispone el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por lo que está representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie "A" y en un 34% de la serie "B".

La serie "A" será suscrita por el gobierno federal y la serie "B" podrá ser suscrita por el gobierno federal y por personas físicas o morales mexicanas, dando preferencia a organizaciones del sector social rural, constituidas por ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados.

— Otra modalidad, en cuanto a la serie "B", es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que organizaciones del sector rural, tales como ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados, puedan adquirir certificados, de esta serie, en una proporción mayor al 1% del capital pagado, al que se refiere el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Artículo 11, L.O.)

— La administración del banco se encomienda a un Consejo Directivo y a un director general (Artículo 15, L.O.)

— La integración de su Consejo Directivo difiere de lo que establece la Ley General Bancaria, ya que aquí el nombramiento de los consejeros es ex-oficio, por disposición de ley. Este órgano está integrado por 12 consejeros.

— Los consejeros de la serie "A" son ocho, el secretario de Hacienda y Crédito Público, quien preside el Consejo; los secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria, quienes tienen el carácter de vicepresidentes; el secretario de Programación y Presupuesto; el director general del Banco de México; el director general de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el director general de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., y el director general del Banco de Comercio Exterior.

— Los consejeros de la serie "B" son cuatro. Dos por la Confederación Nacional Campesina, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y uno que se designará en forma rotativa de entre las diversas organizaciones campesinas. Actualmente este consejero es el que representa a la Central Campesina Independiente. (Artículo 16, L.O.)

— En adición a las facultades que se les otorga a los consejos directivos en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se establecen las de aprobar el informe anual de actividades que le presente el director general; aprobar los demás programas específicos y reglamentos de la sociedad, y el programa general de financiamiento de insumos. (Artículo 20, L.O.)

— El director general es designado por el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el ejercicio de sus funciones, tiene las más amplias facultades.

— La vigilancia se encomienda a dos comisarios. Uno es nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el otro por los consejeros de la serie "B".

Nótese que el comisario no es nombrado por los tenedores de los certificados de la serie "B", como en el caso de las demás sociedades nacionales de crédito, sino por los consejeros de dicha serie, que son los ya señalados.

— Por otra parte, una característica de las sociedades que forman el sistema, es que podrán publicar estados contables en los que se consoliden las cifras de los balances individuales de cada una de ellas.

— El área de operación de cada banco regional es determinada por el Consejo Directivo del Banco Nacional de Crédito Rural. (Artículos 26 y 27, L.O.)

— Su domicilio será el que se señale en sus respectivos reglamentos orgánicos y pueden establecer o clausurar sucursales o cualquier clase de oficinas en la región, con la autorización del Consejo Directivo del Banco Nacional.

— Las operaciones que concerten los bancos regionales con personas físicas o morales mexicanas, se encuentran respaldadas por el Banco Nacional de Crédito Rural.

— El capital social de cada banco regional está representado por certificados de aportación patrimonial, el 66% corresponde a la serie "A" y el 34% a la serie "B".

— La serie "B" puede ser suscrita por el Banco Nacional de Crédito Rural, por los gobiernos de los estados y por los municipios, así como por entidades del sector público federal local y municipal y por agrupaciones de productores.

— En la adquisición de los certificados de la serie "B", tendrán preferencia las organizaciones del sector rural, constituidas por ejidos, comunidades y pequeños propietarios minifundistas organizados.

— Los certificados de la serie "B" podrán adquirirse con autorización de la Secretaría de Hacienda, por entidades de la administración pública federal, por los gobiernos de los estados, por los municipios y organizaciones del sector rural, en una proporción mayor al 1% del capital pagado que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Artículo 32, L.O.)

— Otra peculiaridad es que la administración de los bancos regionales difiere de las demás sociedades nacionales de crédito, ya que se encomienda a un Consejo Directivo y a un *gerente general*. (Artículo 36, L.O.)

— El Consejo Directivo de cada banco regional está integrado por un mínimo de doce consejeros.

— Un mínimo de ocho representan a la serie "A" y son: el director general del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., quien preside el Consejo Directivo; un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria, de Programación y Presupuesto; un representante del Banco de México, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, y un representante por cada una de las entidades federativas en que opere el banco regional de que se trate.

— Tres consejeros representan a la serie "B", los cuales son: dos por la Confederación Nacional Campesina y uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad. (Artículo 37, L.O.)

— Resalta el hecho de que los consejos directivos de los bancos regionales son presididos por el director general de Banrural y no por el secretario de Hacienda y Crédito Público, como en el caso de todas las demás sociedades nacionales de crédito; modalidad incorporada para dar identidad y congruencia funcional al sistema de sociedades que la ley establece.

— El Consejo Directivo de cada banco regional no tiene obligación de reunirse mensualmente, sino que lo hace por lo menos seis veces al año.

— El Consejo Directivo de cada uno de los bancos regionales funciona con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establece el Consejo Directivo o el director general del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (Artículo 40, L.O.)

— El gerente general de cada banco regional tiene a su cargo la administración y la representación legal de éste y es designado por el Consejo Directivo a propuesta del director general del Banco Nacional de Crédito Rural. (Artículos 42 y 43, L.O.)

— La vigilancia de los bancos regionales es encomendada a dos comisarios designados uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B", es decir, por los representantes de las organizaciones campesinas. (Artículo 44, L.O.)

— Los bancos regionales de crédito rural formularán sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones, las estimaciones de ingresos y sus programas operativos, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que el Banco Nacional de Crédito Rural establezca. (Artículo 50, L.O.)

— La ley permite que en los fideicomisos que se constituyen para garantizar los derechos de los bancos de este sistema, éstos puedan actuar en el mismo negocio como fiduciarios y fideicomisarios.

Tal vez la norma más relevante del régimen jurídico de excepción, que la ley configura, es la relativa a que las instituciones del Sistema Banrural puedan adquirir los insumos, maquinaria y equipo que se requiera para el buen desarrollo de las actividades del sector, con objeto de apoyar a la clientela, que por su grado de organización, o que por cualquier otra causa, no esté en posibilidad de realizar estas operaciones.

Esta disposición levanta la prohibición que se contiene en el artículo 84, fracción X, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que impide que las sociedades nacionales de crédito puedan comerciar con mercancías de cualquier clase. (Artículo 53, L.O.)

Como puede apreciarse, estos señalamientos difieren en mucho de la normatividad general que fija la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, razón que, como hemos apuntado, justifica, en los términos de la técnica jurídica, la existencia de la Ley Orgánica del Sistema Banrural.

Sólo me resta agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas y en especial a su director, licenciado Jorge Madrazo, la oportunidad de participar en este importante evento.