

Curso de Economía Política

(Continuación)

La situación técnica extraordinariamente favorable que, en la fecha indicada, muestra el conjunto de los Bancos chilenos, no corresponde a su situación normal. (1) El exceso de recursos disponibles obedece, por una parte, a las emisiones de billetes fiscales que han aumentado la moneda en circulación en mayor cantidad que las necesidades comerciales y, por otra, a las precauciones naturales que, en período de perturbaciones políticas, los bancos adoptan para atender un retiro eventual y violento de los depósitos.

* * *

Si, en el cuadro anterior, se comparan las colocaciones bancarias (préstamos, descuentos de letras y avances en cuenta corriente) con los depósitos a plazo y a la vista podrá observarse que ambos grupos de valores son, hasta cierto punto, correlativos. En efecto, si bien lógicamente un banco aislado sólo puede prestar sus depósitos más el capital del banco, en cambio el conjunto de los bancos recibe en depósito el total de sus préstamos. De esta circunstancia resulta la influencia fundamental que la política bancaria puede ejercer sobre la vida económica de un país. Así, por ejemplo, si el conjunto de los bancos aumentase los préstamos en un 50% también los depósitos aumentarían en un 50%, creándose con ello una expansión artificial del crédito.

La primera limitación técnica a esta expansión artificial reside en la obligación del encaje legal (o práctico), mínimo, el cual siendo un porcentaje definido de los depósitos bancarios a la vez que una fracción relativamente estable de la cantidad de moneda en circulación, no permite la elevación ficticia de los préstamos, ya que, al convertirse éstos en depósitos, obligarían a un mayor encaje que el que es posible obtener de la cantidad efectiva de moneda.

La segunda limitación corresponde a la naturaleza de los préstamos, puesto que,

(1) El cambio originado en la situación bancaria por la crisis iniciada en 1931 podrá apreciarse comparando el balance del presente párrafo con el balance correspondiente a 1927, reproducido en el párrafo 13 del Tomo I. En efecto, en 1927 del activo de los Bancos nacionales sumaba 2801 millones. Los recursos disponibles llegaban a 504 millones por depósitos que sumaban 1433 millones.

(1) El § 15 del Tomo I determina las relaciones algebraicas entre cantidad de moneda en circulación, encaje bancario y depósitos bancarios.

por disposiciones legales o por la simple experiencia, todo préstamo bancario debe corresponder a una transacción comercial liquidable a menos de un año plazo. Ningún banco en particular, ni el conjunto de ellos, podría entonces elevar conscientemente sus préstamos más allá de lo que las necesidades del comercio pudiesen justificar.

En resumen; como se ha dicho anteriormente, la función de los bancos comerciales es la de recibir los capitales individuales y darlos a su vez en préstamos. En otros términos, los bancos distribuyen el mismo crédito que ellos reciben. Este crédito lo reciben a corto plazo y, en consecuencia, deben concederlo también a corto plazo.

La movilización de créditos a largo plazo corresponde a otras instituciones que trataremos en el párrafo siguiente.

Párrafo 159.—Los bancos hipotecarios

A diferencia de los bancos comerciales, que conceden créditos a menos de un año plazo, los bancos hipotecarios conceden créditos, cuyos períodos de amortización excede generalmente de los veinte años.

Se comprende que si los depósitos del público en los bancos comerciales se efectuasen a plazos superiores a veinte años, no habría inconveniente en que estos bancos efectuasen sus préstamos por períodos también superiores a veinte años. Pero, efectuándose los depósitos bancarios «a la vista» o por períodos máximos de tres a seis meses, los préstamos de dichos depósitos no pueden, prudencialmente, exceder del tiempo medio de los depósitos.

La circunstancia anterior ha obligado a entregar el crédito a largo plazo a instituciones especiales que, a su vez, obtienen también a largo plazo los capitales que en seguida dan en préstamo. Estos capitales pueden ser obtenidos por venta de acciones o bonos, por préstamos gubernativos, por depósitos de ahorros o cualquiera otra forma que satisfaga la única condición de que ellos no sean exigibles.

Aparte de esta diferencia fundamental respecto de la forma de la obtención de capitales, los bancos hipotecarios ofrecen además la particularidad de que el crédito que conceden es de carácter impersonal. Si se considera, en efecto, que la vida activa de un individuo no excede por lo general de un período de veinte años, no parecería prudente que los créditos individuales excediesen de dicho plazo de veinte años, aun prescindiendo del hecho de que el deudor pueda dejar de existir antes de dicho plazo. Es por esta razón, precisamente, que el crédito hipotecario se concede casi exclusivamente sobre tierras y edificios—propiedades raíces—gravando las deudas a las propiedades cualesquiera que sean sus propietarios presentes o futuros.

En cuanto al régimen bancario de concentración de capitales y préstamos de los mismos a largo plazo, analizaremos a continuación las características de los sistemas de crédito hipotecario en los principales países. Para este efecto hemos clasificado los diferentes mecanismos del crédito hipotecario en los siguientes grupos:

A) Países con un «sistema nacional» de instituciones de crédito hipotecario. (Estados Unidos, Alemania).

B) Países con crédito hipotecario a cargo de una institución fiscal. (Francia, Argentina, Chile, Colombia).

C) Países con predominio de la iniciativa privada.

La clasificación anterior no es absoluta. En el hecho, sólo se trata de la mayor importancia de un régimen hipotecario respecto de los restantes, ya que, en general, las instituciones fiscales desarrollan sus actividades en competencia con los bancos hipotecarios privados.

A.—Sistemas nacionales de bancos hipotecarios

1) *El «Federal Farm Loan System» de los Estados Unidos.* — La ley que lleva este nombre fué dictada en Julio 17 de 1916, con el objeto de establecer un sistema nacional de crédito agrícola que permitiese elevar los recursos destinados a esta clase de créditos, reducir las tasas de interés y simplificar los procedimientos bancarios. Hasta la fecha de esta ley el crédito agrícola era atendido en parte por los bancos comerciales (limitado a una pequeña fracción de los depósitos o del capital de cada banco, ver § 158) y en parte por compañías privadas de créditos hipotecario («Farm Mortgage Companies», reunidas a la fecha en la «Farm Mortgage Bankers Association of América», que incluye aproximadamente doscientos asociados, incluyendo bancos con secciones hipotecarias). La ley de 1916 estableció un sistema nacional de bancos hipotecarios, paralelo a las organizaciones privadas existentes y en competencia con ellas. A continuación se resumen las principales disposiciones del Federal Farm Loan Act.

Descripción del sistema:

La ley establece un directorio nacional, el «Federal Farm Board», que controla las operaciones de doce «Federal Land Banks», cada uno de los cuales atiende una determinada sección del territorio de los Estados Unidos. Cada Federal Land Bank atiende a los agricultores de su distrito al través de asociaciones cooperativas agrícolas, «National Farm Loans Associations», formadas por diez o más poseedores de terrenos agrícolas en situación legal y técnica de obtener créditos hipotecarios.

Administración:

El «Federal Farm Board» se compone de siete miembros, siendo uno de ellos el Ministro de Hacienda y los seis restantes designados por un período de ocho años por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

Cada «Federal Land Bank» es administrado por un consejo de siete miembros, tres de ellos designados por el «Federal Farm Board», tres por los «Farm Loan Associations», y el último, que actúa como Presidente del Banco, es escogido también por el Federal Farm Board de una lista propuesta por las cooperativas locales.

Financiamiento:

Cada uno de los doce «Federal Land Banks» debía emitir un capital inicial de 750 000 dólar en acciones de 5 dólares cada una, las que serían ofrecidas para su venta al público, debiendo el gobierno Federal suscribir las acciones no vendidas. En seguida, cuando cada «Farm Loan Association» solicitase un préstamo hipotecario debería adquirir acciones del «Federal Land Bank» respectivo por un 5% del monto del préstamo solicitado. De este modo se incrementaba indefinidamente el capital del banco y los deudores participaban de las utilidades del mismo. Naturalmente, el monto de los préstamos es superior al capital de los «Federal Land Banks». Los recursos suplementarios son entonces obtenidos por venta en el mercado de bonos emitidos por el «Federal Land Bank» respectivo,

previa autorización del «Federal Farm Board». Estos bonos, conocidos con el nombre de Farm Loan Bonds, son emitidos con la responsabilidad conjunta de los doce bancos, y bajo la garantía de las propiedades de los deudores. Aunque el interés de estos bonos habituales no excede de 5% anual.

Créditos:

Los Federal Farm Banks sólo conceden créditos a largo plazo con amortización acumulativa, por un 50% del valor de la tierra cultivable y un 20% de las instalaciones, a un interés máximo de 6%, y sólo para los siguientes objetivos: a) Adquisición de terrenos de cultivo; b) Adquisición de maquinarias, semillas y ganado; c) Para construcción de edificios requeridos por la explotación agrícola; y d) Para la cancelación de deudas incurridas en los objetivos anteriores.

Por la descripción anterior se deduce que el Federal Farm Loan System solo atiende de los préstamos a largo plazo a la agricultura, pero siempre que los solicitantes se encuentren asociados en una cooperativa agrícola. Las ventajas del sistema residen en el hecho de que, tratándose de un sistema nacional, los bonos emitidos por la organización ofrecen mayores garantías de seguridad y seriedad y son pagados a mejor precio por el público inversionista, reduciendo así el interés pagado por los recursos obtenidos y, por consiguiente, reduciendo también el interés cobrado por los préstamos concedidos.

El desarrollo del sistema en sus pocos años de existencia puede apreciarse por el crecimiento de los préstamos vigentes a la agricultura (1):

Millones de dólares

1918	156,2
1920	349,7
1922	639,5
1924	927,6
1926	1 077,8
1928	1 194,4
1930	

Los bonos emitidos al final de 1928 sumaban 1 177 millones de dólares, o sea, que prácticamente la totalidad o crédito otorgado por la Federal Farm Banks es obtenido directamente del mercado monetario.

* * *

2) Los «Joint Stock Land Banks» de los Estados Unidos.— Fueron autorizados por la ley del Federal Farm Loan system para el objeto de conceder créditos agrícolas directamente a los agricultores (los Federal Land Banks sólo conceden créditos a las cooperativas agrícolas). Los Joint Stock Land Banks son sociedades anónimas con un capital mínimo de 250 000 dólares y que pueden emitir bonos hasta por 15 veces su capital. Los préstamos a un solo deudor quedan limitados a 50 000 dólares y deben estar garantizados con primera hipoteca.

La diferencia principal entre la Federal Land Banks y los Joint Stock Banks

(1) Datos del «Annual Report of the Federal Farm Board».

reside en que los primeros constituyen un sistema nacional, responsable en conjunto por los bonos emitidos. Los segundos, en cambio, son compañías privadas e independientes y responsables individualmente de los bonos que emitan.

El propósito de la ley al establecer los Joint Stock Banks fué el de ofrecer a los bancos hipotecarios existentes («Farm Mortgage Companies») la oportunidad de reorganizarse y acogerse a las disposiciones de una ley común, sometiéndose además al control del Federal Farm Board con el fin de ofrecer una mayor confianza al público inversionista, obtener una más alta cotización de los bonos emitidos y reducir así el tipo de interés de los préstamos.

El desarrollo de los Joint Stock Land Banks, aunque en menor escala, ha sido paralelo al de los Federal Land Banks, como lo comprueba el volumen de créditos vigentes:

	Millones de dólares
1918	8,3
1920	77,9
1922	218,7
1924	446,4
1926	632,5
1928	656,5

Puede observarse que los Joint Stock Land Banks mantienen en vigencia un volumen de créditos aproximadamente igual al 50% de los créditos correspondientes a los doce Federal Land Banks.

* * *

3) Los «*Building and Loan Associations*» en los Estados Unidos.—Los «Federal Land Banks»; los «Joint Stock Land Banks» y los «Farm Mortgage Companies» atienden, como se ha dicho, sólo al crédito agrícola a largo plazo, diferenciándose en esto de otras instituciones que como el «Crédit Foncier» de Francia, atienden indistintamente a los créditos agrícolas y a los créditos de edificación.

Los «Building and Loan Associations», establecidos en los Estados Unidos desde 1831, tuvieron primitivamente la forma de cooperativas de edificación financiadas por cuotas fijas de los asociados. Más tarde se han transformado en sociedades por acciones que invierten su capital y el producto de la venta de bonos emitidos por ellos en la concesión de préstamos de edificación. A la fecha existen en los Estados Unidos 12 804 asociaciones de esta clase con un total de préstamos vigentes que excede de 7 000 millones de dólares, o sea, una cifra superior al conjunto de los créditos hipotecarios agrícolas vigentes.

Real Estate Mortgage Bonds.—Los «Building and Loan Associations» atienden casi exclusivamente a la concesión de créditos para la construcción de habitaciones individuales. En el caso de grandes edificios comerciales o de habitaciones colectivas («Office buildings», «Apartment houses», «residential hotels») el financiamiento se efectúa por lo general formando una compañía por acciones que reúne aproximadamente el 20% del capital necesario para la construcción. El resto es obtenido por la

hipoteca del edificio en favor de un banco o un «Mortgage Company», que emite y vende «real estate bonds» a medida que el edificio los requiere durante su construcción. Estos bonos son adquiridos por bancos, compañías de seguros y público inversionista. Naturalmente, el servicio de los bonos es atendido con las rentas de arrendamiento y, hasta cierto punto, la continuidad del servicio está sujeto a menos interrupciones que en el caso de bonos de compañías industriales.

* * *

4) El *Deutsche Rentenbank Kredit Anstalt, A. G.* (Banco Central Agrícola de Alemania).—En este caso se trata de un super banco hipotecario, establecido en 1925 con el propósito de obtener créditos para los demás bancos hipotecarios.

Administración:

Está a cargo de un consejo de 110 miembros («Anstaltsversammlung») en el cual están representadas las principales organizaciones y cooperativas agrícolas. Un comité ejecutivo («Verwaltungsrat»), compuesto de miembros del parlamento y miembros del Consejo atiende a la administración directa del banco.

Financiamiento:

Los recursos son obtenidos del capital propio del banco (500 millones de marcos oro, parte contribuida por el Gobierno) de empréstitos extranjeros (1), y de la emisión de bonos hipotecarios hasta por seis veces el capital del banco.

Créditos:

El banco no concede créditos directos a los agricultores sino que activa como organismo central para la obtención de créditos que, a su vez, concede a los bancos hipotecarios locales. Estos últimos son concedidos con la garantía directa de los bancos solicitantes, más la garantía colateral de hipotecas por un valor no superior al 40% de la tierra.

Puede observarse que, hasta cierto punto, el «Kredit Anstalt» ha sido creado con el principal objeto de poner el crédito externo al alcance de la agricultura alemana, consolidando, para este objeto, las garantías de los bancos hipotecarios locales.

Los *Landschaften*. Establecidos desde 1770, son asociaciones de agricultores sometidas al control del Estado que emiten bonos hipotecarios con la garantía colectiva de los bienes hipotecados. Los bonos son entregados al agricultor para su venta o bien son vendidos por una organización central, la «Central Landschaft» que recibe las hipotecas como garantía, emite y vende sus propios, y entrega el producto directamente al «Landschaft» respectivo, evitando así al deudor la venta directa de sus bonos e impidiendo indebidas fluctuaciones de las mismas.

Los *Stadtschaften*. Desempeñan, respecto de la edificación y las propiedades urbanas, las mismas funciones que corresponde a las «Landschaften» en relación con los terrenos agrícolas. El «Zentralstadtschaft» es una consolidación de «Stadtschafts» para el objeto de uniformar los bonos y centralizar el crédito.

(1) El Deutsche Rentenbank Kredit Anstalt ha colocado en Nueva York, a partir de 1925, los siguientes empréstitos: US \$ 30 000 000 (6%, colocado a 86,5); US \$ 30 000 000 (6% a 85); US \$ 50 millones (6% a 83,5); US \$ 25 000 000 (7% a 96,5).

Los *Industrieschaften* emiten bonos hipotecarios sobre industrias y comercio con garantía de terrenos, edificios y maquinarias. La única institución de esta naturaleza (hasta el año 1929) es el Instituto Hipotecario del Estado de Sajonia («Saechsische Landespandbrief Anstalt») creado por ley de 1925 y supervigilado por el Estado de Sajonia (1).

Los *Landes-Kredit Kassen und Landesbanken* son instituciones de Gobierno local que tienen por objeto: 1.º Emitir bonos hipotecarios sobre bienes urbanos o rurales; 2.º Emitir y vender bonos municipales; 3.º Actuar como bancos de depósito y conceder avances a las municipalidades o empresas industriales del Estado. El «Deutsche Landesbanken Zentrale AG., Berlin», cuyas acciones pertenecen a los bancos provinciales, actúa como organismo central de crédito de los mismos (2).

* * *

Las instituciones alemanas mencionadas son todas de índole cooperativa o a base de leyes especiales que establecen la participación del Estado Federal, de las provincias o de las municipalidades. A parte de ellas existen los bancos hipotecarios privados, semejantes a los «Joint Stock Mortgage Banks» de los Estados Unidos, sometidos sólo a la inspección del gobierno local pero sin participación de éste en el capital del banco ni en la garantía de sus operaciones.

5) *Dinamarca*.—Existen asociaciones cooperativas de propietarios «Kreditforening» que emiten bonos con garantía de hipotecas (Leyes de 1850 y 1880).

Por ley de 1906 fué creado el Banco Hipotecario del Reino de Dinamarca, que centraliza el crédito emitiendo bonos por cuentas de las asociaciones cooperativas y con garantía de las hipotecas de estas últimas.

6) *Noruega*.—Existe también un régimen de asociaciones cooperativas prácticamente similar a los sistemas de Dinamarca y Alemania.

* * *

Los ejemplos citados confirman que, en cada caso, el crédito hipotecario ha sido originalmente de iniciativa privada, ya sea por parte de los bancos comerciales o instituciones afines, o por parte de propietarios que se han reunido en asociaciones cooperativas con el objeto de ofrecer una mayor garantía de crédito.

La necesidad de establecer un «sistema nacional» se ha originado como una consecuencia de las mayores demandas de crédito a medida que la industria agrícola era solicitada por agricultores que no eran dueños de las tierras y a medida que la mecanización de la agricultura requería otros capitales aparte de la tierra misma. Esta necesidad de créditos se produjo simultáneamente con el gran desarrollo de la industria manufacturera y de transportes, la que, organizada en sociedades anónimas, poseía

(1) A partir de 1925 esta institución había colocado en Nueva York los siguientes empréstitos: US \$ 2 000 000 (6% a 90); US \$ 4 000 000 (6½% a 91¼); US \$ 5 000 000 (7% a 96).

(2) Esta institución ha colocado en Nueva York los siguientes empréstitos: US \$ 5 000 000 (6% a 83,5); US \$ 10 000 000 (6% a 83,5).

mayores facilidades legales para recurrir al crédito y ofrecía, en general, mejores expectativas para la inversión de los ahorros del público.

Los «sistemas nacionales» mencionados de crédito tuvieron así, como principal objeto, ofrecer al inversionista, nacional o extranjero, una especie de «super bono hipotecario», con una garantía suficientemente amplia y legalizada, el cual pudiese ser adquirido por inversionista sin necesidad de investigar siquiera la ubicación del «*landschaft*» o de la «*farm loan association*» que ofrece el bono y sin soportar el riesgo de una depreciación en el valor de la propiedad que, individualmente y en último término, representa la garantía del bono emitido. Naturalmente, estas ventajas, se traducen en una mayor demanda de bonos hipotecarios por parte del público inversionista y, en consecuencia, en una baja del interés de los créditos a la agricultura.

B.—Países con crédito hipotecario a cargo de una institución central del Estado

7) El «*Crédit Foncier*» de Francia.—Fue fundado en 1852 como resultado de una agitación pública en favor de un mecanismo que permitiese el crédito agrícola a largo plazo, ya que el sistema de bancos comerciales de depósito no permitía el desarrollo de esta clase de créditos sin comprometer la seguridad misma de los bancos ante una demanda eventual de los depósitos.

Los recursos de los bancos hipotecarios, de acuerdo con la ley de 1852, serían obtenidos por la venta de acciones y bonos al público y los préstamos podrían efectuarse según períodos compatibles con el tiempo de amortización de los bonos emitidos.

La ley de 1852 era de carácter general y, bajo sus disposiciones, fue organizado el «*Crédit Foncier*». En 1854 se dictó una nueva ley que concedió al «*Crédit Foncier*» una especie de monopolio del crédito hipotecario, consultó una participación del Estado en el capital y un control gubernativo sobre su funcionamiento y administración.

A continuación se resumen las disposiciones principales de la ley de 1854 y de sus enmiendas posteriores:

Administración:

Un directorio de 20 miembros designado por la Junta General de Accionistas y un Presidente (Gobernador) y dos Vice-Presidentes designados por el Presidente de la República.

Financiamiento:

El *Crédit Foncier* obtiene sus recursos por venta de acciones y bonos. Estos últimos pueden emitirse combinados con sorteos de premios o bonificaciones.

El valor de los bonos emitidos no puede exceder las sumas de créditos concedidos por el banco.

La cantidad de acciones emitidas no debe ser inferior a la vigésima parte de los bonos emitidos.

Créditos:

El banco concede los siguientes créditos: 1.º Préstamos con garantía hipotecaria (primer hipoteca) amortizables en el plazo de 10 a 75 años al 5% de interés. Las amortizaciones de la deuda pueden ser ordinarias o extraordinarias, en dinero o en bonos de iguales características de interés y amortizaciones que el préstamo. El valor del préstamo no puede exceder del 50% del valor de los bienes raíces o del 30% del valor de las viñas, bosques y plantaciones; 2.º Préstamos con garantía hipotecaria por períodos de 1 a 9 años, sin amortización acumulativa, pagaderos al final del período o por medio de abonos semestrales; 3.º Cualquier otra forma de préstamo, con aprobación del Gobierno siempre que su objetivo sea destinado al mejoramiento de la agricultura y al desarrollo de la edificación.

El «Crédit Foncier» representa, en el hecho, más que un banco hipotecario, pues efectúa además operaciones de crédito a «plazos intermedios» cuyas características estudiaremos más en detalle en el párrafo 160.

Merece la atención la simplicidad del sistema hipotecario francés al ser comparado con los sistemas norteamericanos y alemán, afectados estos por la dispersión de actividades resultante de los regímenes federales de ambos países. Las ventajas del sistema francés han hecho del «Crédit Foncier» un modelo reproducido en un gran número de países, entre otros la República Argentina, Colombia y Chile.

8) *El Banco Hipotecario Nacional de Argentina.*—Fué creado por ley número 1804 de Septiembre 24 de 1884 con el propósito de facilitar créditos sobre hipotecas basados en la emisión de bonos a largo plazo («cédulas»).

Los créditos pueden concederse hasta por el 50% del valor de tasaciones de terrenos en explotación y hasta el 50% del valor final de edificios en construcción. En caso de construcciones de edificios para obreros el préstamo puede alcanzar hasta el 70% del avalúo de base para el pago de impuestos.

Las «cédulas» del Banco Hipotecario Nacional tienen la garantía del Estado. El Banco tiene además el privilegio de emisión en la Capital Federal y en los territorios nacionales. Las provincias pueden crear además bancos hipotecarios con operaciones limitadas a la respectiva provincia.

(Continuará).