

El Crédito Agrícola en los Estados Unidos y en el Canadá

por

James B. Morman, A. M.

Capítulo VI.

El Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola.

Los pasos que condujeron a la promulgación de la Ley Federal relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas se iniciaron en 1908 con el nombramiento de la Comisión de la Vida Rural por el Presidente Roosevelt. En su informe al Presidente, la Comisión expresó su opinión de que, entre las causas que contribuían a las deficiencias de la vida rural, había "una falta de algún sistema adecuado de crédito agrícola por medio del cual el agricultor pudiera obtener fácilmente préstamos en condiciones equitativas", y de que "es indudable que un sistema de crédito cooperativo prestaría grandes servicios".

Esta opinión fue favorablemente acogida por aquéllos que comprendían que el problema de la vida rural consistía en una causa económica. Muchas personas dedicadas al estudio de la materia creían que podían hacerse más atractivas las condiciones de la vida rural mediante un programa que fomentara la prosperidad del agricultor, y que podía hacerse que la agricultura fuera más productiva mediante un mejor sistema de créditos rurales. Poco después, este punto de vista recibió el apoyo adicional del informe de la Comisión Nacional Monetaria, el cual contenía una relación inspiradora del sistema alemán de las "landschaften" para suministrar el crédito agrícola. De hecho, este sistema es la verdadera base del actual sistema federal de crédito hipotecario agrícola en los Estados Unidos y de los sistemas provinciales en el Dominio del Canadá.

Despertó gradualmente el interés público respecto a las posibilidades del crédito hipotecario cooperativo para las granjas. Organizaciones prominentes, como la Asociación de Banqueros Americanos y el Congreso Comercial del Sur, emprendieron investigaciones de los sistemas europeos. A solicitud del Presidente Taft, quien se había convencido de la

necesidad de mejorar el crédito hipotecario agrícola, se les dieron instrucciones a los representantes diplomáticos americanos de que investigaran los diferentes sistemas que funcionaban en determinados países europeos y presentaran informes sobre los mismos. Por el mismo tiempo, el deseo de estudiar la materia de primera mano y de popularizar los métodos empleados por las organizaciones cooperativas, tanto de crédito como de ventas de los productos agrícolas, hizo que el Congreso Comercial del Sur formara la Comisión Americana. Y, por último, la Comisión de los Estados Unidos, que debía cooperar con la Comisión Americana, fue nombrada por el Presidente Wilson en 1913 "para investigar y estudiar en los países europeos los bancos cooperativos de crédito hipotecario agrícola, las uniones cooperativas de crédito rural, y las organizaciones e instituciones similares que dedican su atención al fomento de la agricultura y al mejoramiento de las condiciones rurales".

Así, el movimiento a favor del mejoramiento de los créditos rurales tuvo su origen en un movimiento mayor que tenía por objeto mejorar las condiciones agrícolas mediante la aplicación de los principios cooperativos al negocio de la agricultura. La materia de los créditos rurales pronto llegó a ser una cuestión independiente. Recibió la aprobación incondicional de todos los partidos políticos, es decir, del democrático, del republicano y del "Bull Moose", en las convenciones nacionales de 1912, y cada uno de ellos incorporó en su programa un punto relativo a dicha cuestión. Al fin, el público americano había llegado a comprender que el sistema bancario comercial estaba mal adaptado para satisfacer las necesidades de crédito del agricultor; que éste carecía de la maquinaria financiera de que disfrutaban las demás clases de prestatarios dedicados a los negocios; que pagaba tipos de interés más altos que los que pagaban las sociedades industriales, los ferrocarriles, las casas comerciales y las municipalidades; y que se le obligaba frecuentemente a pagar cuotas por el concepto de comisión que aumentaban en desde el 3 hasta el 5 por ciento el costo de conseguir un préstamo. De estas agitaciones e investigaciones se creó una demanda apremiante de que se adoptara algún plan, ya sea cooperativo o de otra especie, que redujera consi-

derablemente el tipo de interés pagado por el agricultor y mejorara las condiciones de la industria de éste.

Cuando la Comisión de los Estados Unidos y la Americana regresaron de Europa en 1913, la cuestión de los créditos rurales fue presentada a la consideración del Congreso. Que era difícil resolver el problema de establecer un sistema gubernamental de crédito hipotecario agrícola queda demostrado por el hecho de que el primer proyecto de ley fue presentado en el Congreso el 29 de enero de 1914, pero que la presente Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas no fue aprobada sino hasta el 17 de julio de 1917 - es decir, después de un período de cerca de dos años y medio.

No tendría objeto describir aquí detalladamente la maquinaria general del sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas. La Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas y las circulares explicativas de la misma han sido distribuídas libre y ampliamente por la Oficina del Sistema Federal de Préstamos Hipotecarios Agrícolas, radicada en Washington, D. C. Por consiguiente, se concentrará la atención más especialmente en las instituciones de crédito creadas por este sistema, en la monta del crédito hipotecario que éstas han concedido, y en los beneficios que han resultado para los agricultores del funcionamiento de las mismas.

Los Bancos Federales de Crédito Hipotecario Agrícola.

La Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas autoriza el establecimiento de dos clases de instituciones de crédito hipotecario agrícola para hacerles préstamos a los agricultores, denominadas, respectivamente, bancos federales de crédito hipotecario agrícola y bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones. Los primeros pueden hacer préstamos sólo por el conducto de las organizaciones de agricultores conocidas como sociedades nacionales de préstamos hipotecarios agrícolas y por el conducto de agentes; los segundos pueden hacerles préstamos directos a los agricultores individuales. Los bancos federales de crédito hipotecario agrícola, los cuales funcionan en combinación con las socie-

84

dades antedichas, son de carácter cooperativo; mientras que los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones son estrictamente individualistas en cuanto se refiere a la concesión de préstamos. La Junta Federal de Crédito Hipotecario Agrícola ejerce la vigilancia sobre todo este sistema de crédito. Esta junta dividió el territorio continental de los Estados Unidos en doce distritos y estableció un banco federal de crédito hipotecario agrícola en cada uno de ellos.

La ley fijó el capital mínimo de cada banco federal de crédito hipotecario agrícola en Dls.750,000. Se emitieron acciones del valor nominal de Dls.5 cada una, y podían adquirirlas los individuos, las firmas, las sociedades anónimas, los gobiernos de los Estados y el Gobierno de los Estados Unidos. En el caso de que no estuviera suscrita cualquiera parte del capital mínimo a los treinta días después de haberse abierto los registros de suscripción, se le autorizaba al Secretario del Tesoro para que suscribiera dicho saldo.

Sin embargo, el público se interesó muy poco por financiar los bancos federales de crédito hipotecario agrícola por medio de la suscripción directa de su capital social. Esto se debió probablemente al hecho de que existían ciertas limitaciones respecto a las acciones del capital social de estos bancos como inversión. Estas limitaciones eran: (1) Era probable que no se pagarían dividendos durante un año o dos sobre las acciones del capital social primitivo de los bancos; (2) las acciones no confieren ningún derecho de voto, excepción hecha de las pertenecientes a una sociedad nacional de crédito hipotecario agrícola y al Gobierno de los Estados Unidos; (3) era probable que los dividendos nunca excederían del 6 por ciento, puesto que el objeto de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola, al adoptar un plan cooperativo de crédito hipotecario agrícola, era más bien facilitarles préstamos a los agricultores a un tipo de interés razonable que obtener utilidades; (4) de la misma manera que sucede con las acciones del capital social de todos los demás bancos, no se garantizaban de manera alguna los dividendos sobre la inversión; y (5), conforme a las prescripciones de la ley, después de unos cuantos años las acciones se tendrían que retirar a la par, y, por

lo tanto, éstas no ofrecían ningunas posibilidades de carácter especulativo. En consecuencia, la mayor parte del capital fue suscrito por el Gobierno. Así, de un total posible de un capital mínimo de ----- Dls.9,000,000 para los doce bancos federales de crédito hipotecario agrícola, el Tesoro suscribió Dls.8,891,270, habiendo constado este total de las siguientes cantidades para cada banco:

Springfield....	Dls.739,925	St. Paul.....	Dls.744,740
Baltimore.....	" 741,485	Omaha.....	" 710,670
Columbia.....	" 750,000	Wichita.....	" 744,165
Louisville.....	" 742,265	Houston.....	" 741,235
New Orleans....	" 745,730	Berkeley.....	" 744,010
St. Louis.....	" 742,075	Spokane.....	" 744,970

Las Sociedades Nacionales de Crédito Hipotecario Agrícola.

Cuando se hubo suscrito totalmente el capital de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola, se hubieron fijado los distritos respectivos de los bancos de crédito hipotecario agrícola y se hubieron establecido los bancos, éstos sólo podían facilitarles créditos hipotecarios a los agricultores que ya se habían organizado en sociedades para obtener préstamos colectivos. El plan cooperativo de crédito hipotecario agrícola del sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas sólo puede realizarse por medio de estos grupos organizados de los agricultores, que la ley denomina sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola. Éstas pueden ser organizadas en cualquier distrito de un banco federal de crédito hipotecario agrícola por diez o más agricultores que sean los dueños, o que estén a punto de serlo, de tierras calificadas como una garantía aceptable de los préstamos hipotecarios agrícolas, y que deseen préstamos cuya monta no baje de Dls.20,000.

Sin embargo, no pueden hacerse préstamos a estas sociedades hasta que hayan sido autorizadas por la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola. El método para obtener la autorización es muy sencillo. Cuando diez o más agricultores se deciden a constituirse en una sociedad para obtener préstamos con la garantía hipotecaria de sus granjas, nombran un comité para que redacte la escritura constitutiva. Ésta expresa el objeto de la sociedad y el territorio en el cual se pro-

86

pone hacer sus operaciones. La sociedad puede adoptar una escritura constitutiva de forma reglamentaria proporcionada por el banco federal de crédito hipotecario agrícola, o también puede modificar dicha escritura constitutiva para adaptarla a las necesidades de cualquier grupo determinado de agricultores. Las personas que se han constituido en una sociedad nacional de crédito hipotecario agrícola firman la escritura constitutiva así formulada, y se hace una copia de ésta, la que se remite al banco federal de crédito hipotecario agrícola del distrito con una solicitud de que se conceda la autorización necesaria.

La solicitud que se remite al banco pidiendo la autorización debe hacer constar que se ha formado una organización provisional. Esta organización provisional elige un consejo de administración integrado por no menos de cinco miembros. El consejo de administración elige a todos los funcionarios de la sociedad, siendo éstos un presidente, un vicepresidente, un comité de préstamos formado por tres miembros, y un secretario tesorero. Este último funcionario no necesita ser miembro de la sociedad ni residir en el distrito, pero todos los demás deben ser miembros y residir en el distrito. El secretario tesorero recibe un pequeño sueldo, el cual es fijado por el consejo de administración. De acuerdo con el espíritu cooperativo, todos los demás funcionarios prestan sus servicios gratuitamente, a no ser que la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola apruebe que se les paguen sueldos u honorarios.

El banco federal de crédito hipotecario agrícola, al recibir la solicitud de préstamos y los demás documentos de la sociedad, envía en seguida a un valuator para que reconozca las tierras y haga indagaciones respecto a la situación financiera de los prestatarios propuestos. Si los resultados del reconocimiento y de las indagaciones son satisfactorios, el banco envía todos los documentos a la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola en Washington, junto con su recomendación de que se le conceda a la sociedad la autorización necesaria. Si se aprueba la recomendación del banco, la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola le concede dicha autorización a la sociedad.

87

Tan luego como se le haya concedido la autorización de esta manera, una sociedad puede obtener un préstamo del banco federal de crédito hipotecario agrícola de su distrito para hacerles préstamos a los agricultores dentro del territorio fijado. Los préstamos pueden hacerse hasta por el 50 por ciento del valor en tasación de las tierras labrantías, y hasta por el 20 por ciento de las mejoras permanentes, debidamente aseguradas, que se encuentren en las mismas. Los prestatarios mandan preparar sus escrituras hipotecarias, y éstas se entregan al secretario tesorero, quien las remite al banco. El banco, por su parte, envía la cantidad de los préstamos al secretario tesorero de la sociedad. El secretario tesorero entrega la cantidad debida, generalmente por medio de un cheque, a cada uno de los prestatarios respectivos, y así queda cerrada la operación hipotecaria sobre las granjas.

El Crédito Hipotecario Cooperativo en el Sistema Federal.

En las dos secciones anteriores se dan las explicaciones relativas a la maquinaria bancaria que requiere el crédito hipotecario agrícola cooperativo en los Estados Unidos. Los bancos federales de crédito hipotecario agrícola son cooperativos por el hecho de que la ley los hace mancomunadamente responsables del pago de los bonos de cada banco y de los intereses sobre los mismos. Las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola son cooperativas por el hecho de que cada prestatario, como miembro de una sociedad, tiene una responsabilidad limitada respecto a las deudas hipotecarias de los demás miembros, hasta por el importe de las acciones de la sociedad que posee, el cual equivale a un 5 por ciento de la monta del préstamo que ha recibido, y de que puede exigírsele, además, un 5 por ciento adicional de la monta de su préstamo en el caso de la insolvencia de la sociedad. En otras palabras, la responsabilidad de cada miembro de una sociedad nacional de crédito hipotecario agrícola queda limitada a un máximo de un 10 por ciento de la monta del préstamo recibido por él.

Debe notarse que esta forma del crédito cooperativo no surgió de la iniciativa de los agricultores, sino que fue establecida por la ley.

88

No surgió como resultado de una agitación por parte de los agricultores a favor del mejoramiento de sus propias condiciones de crédito mediante el esfuerzo cooperativo entre sí mismos. Su establecimiento vino de arriba y no de abajo, y por esta razón el plan del sistema federal de crédito hipotecario agrícola cooperativo deja de tener en cuenta el hecho de que entre los agricultores americanos, como clase, no se ha desarrollado mucho el espíritu cooperativo. En consecuencia, se predijo desde el principio que no debía esperarse demasiado de esas sociedades por lo que respecta al desarrollo de un verdadero sistema cooperativo de crédito hipotecario agrícola; que los agricultores americanos no formarían presurosamente sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola, porque todavía no se había desarrollado entre ellos esa actitud mental que les induciría a hacer que sus asuntos personales fueran conocidos por todos sus vecinos; y que pocos agricultores considerarían su tiempo como de tan poco valor que estarían dispuestos a dedicarlo gratuitamente a la organización y administración de sociedades de las cuales otros recibirían un beneficio igual al de ellos.

Estas predicciones se cumplieron en algunos respectos, especialmente por lo que se refiere al desarrollo de un espíritu de verdadera cooperación. Al mismo tiempo, la ley fue formulada con el objeto de traerles a los agricultores los beneficios del crédito hipotecario agrícola cooperativo, puesto que establecía un plan para que los agricultores mismos obtuvieran al fin el control de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola. Esto les hubiera hecho posible a los prestatarios dirigir la política de los bancos, limitar los gastos de su funcionamiento, y repartirse sus utilidades. El plan primitivo ha sido modificado de tiempo en tiempo por las reformas que se le han hecho a la ley, de manera que ahora es dudoso si los prestatarios llegarán a obtener alguna vez el control de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola. No obstante, esta fase del sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas se basa en la convicción firme de que la cooperación no tan sólo ofrece el remedio más deseable para el problema de las finanzas de las granjas, sino que también podría llegar a ser completamente factible si contara

con el apoyo del Gobierno.

A este último respecto, no ha habido ninguna falta de apoyo financiero por parte del Gobierno. En el pasado se ha prestado este apoyo muy generosamente; no obstante, el sistema no ha logrado desarrollar ese espíritu cooperativo que es la base del funcionamiento de tantas organizaciones cooperativas de los agricultores que han tenido éxito. En el quinto informe anual de la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola, se ha atribuido esta falta de cooperación al egoísmo y a la indiferencia de los miembros de las sociedades de crédito hipotecario agrícola, quienes, una vez que hayan recibido sus préstamos a largo plazo, dejan, por lo general, de seguir tomando cualquier interés activo en la extensión del crédito hipotecario cooperativo entre los demás agricultores de la comunidad.

Es más que probable que la falta de cooperación por parte de los miembros de las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola ha sido debida al hecho de que la política se fué introduciendo lentamente y destruyó, en gran parte, el incentivo a la cooperación más estrecha, por haber pospuesto por un período indefinido el control de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola por los prestatarios. Sin embargo, es muy difícil que cualquiera que esté familiarizado con las condiciones que afectan a la capacidad de la agricultura para producir utilidades pueda creer que cualquier grupo de agricultores vería con indiferencia su propio bienestar económico, si se les diera el privilegio de participar en las utilidades producidas por los préstamos concedidos a ellos mismos, si se les concediera un aumento de los dividendos sobre sus acciones como resultado de la disminución de los gastos del funcionamiento de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola, o si se les ofreciera pronto la promesa de obtener el control sobre los bancos, el cual les ha sido quitado por un tiempo indefinido mediante el ejercicio directo de la acción política.

Es un asunto de interés vital para el agricultor que pueda obtener el crédito al menor costo posible. Si se le impide obtener los beneficios más plenos del sistema, y así se le quita en parte el incentivo para

que mantenga un interés constante en su propia organización, apenas puede culparse al agricultor si, después de unos cuantos años de experiencia, se vuelve más o menos indiferente hacia una institución que no llega a la medida de sus esperanzas, y la cual, según se le hizo creer, fue establecida para beneficiarlo directamente. Ciertamente, no hay ninguna razón para que un agricultor se entusiasme por un sistema de crédito hipotecario que les trae a otros recompensas mucho mayores que a él - recompensas exprimidas del trabajo de sus manos y del sudor de su frente. Ninguna otra clase de ciudadanos se entusiasmaría en tales condiciones, y no existe ninguna razón en el mundo para que se le llame egoísta e indiferente al agricultor si deja de responder a un sistema que medra explotándolo.

El Crédito Hipotecario Individual en el Sistema Federal.

Existió evidentemente alguna duda en las mentes de los formuladores de la ley respecto a si se realizaría con éxito su plan de crédito hipotecario agrícola cooperativo, puesto que establecieron dos maneras de hacerles préstamos a los agricultores individuales. Se reconoció que en algunas comunidades no sería fácil lograr que diez agricultores se constituyeran en una sociedad para obtener préstamos colectivos y que, al hacerlo, asumieran una responsabilidad limitada al 10 por ciento de los préstamos individuales recibidos por ellos. Al mismo tiempo, se sentía que los agricultores que no deseaban asumir una responsabilidad financiera semejante tenían igual derecho a recibir cualesquiera beneficios que pudieran surgir del sistema federal de crédito hipotecario agrícola. En consecuencia, se les autorizó a los bancos federales de crédito hipotecario agrícola para hacerles préstamos a los agricultores individuales bajo determinadas condiciones, y la ley autorizó el establecimiento de bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones, para el mismo objeto, por los capitalistas particulares.

Las instituciones bancarias de los Estados.

Puesto que la forma cooperativa del crédito hipotecario agrícola de

pende de la organización de las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola, se sentía que, si los agricultores de cualquiera comunidad dejaran de organizar semejantes sociedades, quedaría nulificado el objeto expreso para el cual se autorizó el establecimiento de los bancos federales de crédito hipotecario agrícola, a no ser que se previniera lo necesario para hacerles préstamos a los agricultores de las regiones del país escasamente pobladas o a aquéllos que no quisieran asociarse con otros para formar una sociedad cooperativa.

Anticipándose a esta contingencia, la ley dispuso que los bancos federales de crédito hipotecario agrícola podrían nombrar agentes para hacerles préstamos a los agricultores individuales, después de que la ley hubiese estado en vigor durante un año. Este agente debe ser un banco, una compañía de fideicomiso, una compañía de préstamos hipotecarios o un banco de ahorros, domiciliado en el Estado que lo haya autorizado. No obstante, los préstamos deben quedar sujetos a las mismas condiciones como si se hicieran por el conducto de las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola, salvo que en este caso el prestatario suscribe directamente acciones del capital social del banco federal de crédito hipotecario agrícola hasta por un 5 por ciento del importe de su préstamo. Sólo bajo estas condiciones puede llegar a ser un agricultor individual un accionista directo de un banco federal de crédito hipotecario agrícola. El banco conserva las acciones en su poder como una garantía adicional del préstamo.

Si se llevara a efecto la recomendación hecha por la Junta del Sistema Federal de Crédito Hipotecario Agrícola en su quinto informe anual, a saber, de que mediante una reforma de la ley se les autorizara a los bancos federales de crédito hipotecario agrícola para hacerles préstamos directos a los agricultores, ya no se necesitarían más los agentes. Sin embargo, conforme a la ley, tal como ahora subsiste, los agentes están autorizados para negociar préstamos hipotecarios agrícolas hasta por diez veces el importe de su capital y fondo de reserva, o hasta que las necesidades respecto a crédito de los agricultores del distrito en el cual están autorizados para conceder préstamos queden satisfechos adecua

92

damente por las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola. Todo agente que negocia un préstamo hipotecario agrícola tiene que constituirse en fiador del mismo y hacerse responsable de su reembolso, así como de cualquiera falta de cumplimiento por parte del prestatario.

Como recompensa por esta responsabilidad que contrae al constituirse en el fiador de un préstamo, se le concede a cada agente "el costo efectivo de valuar la tierra ofrecida como garantía de un préstamo, de examinar y certificar el título de la misma, y de hacer, otorgar y registrar los documentos hipotecarios"; y, además, el banco federal de crédito hipotecario agrícola "puede concederle a dicho agente una cantidad que no deberá exceder de un medio por ciento anual sobre el capital insóluto de dicho préstamo, debiéndose deducir dicha comisión de los dividendos pagaderos al prestatario sobre sus acciones del banco federal de crédito hipotecario agrícola". Sin embargo, no se ha podido hacer efectiva esta última disposición, puesto que la cantidad total de los dividendos sobre las acciones, al tipo de interés de un 6 por ciento, sería insuficiente para pagar la comisión concedida. En consecuencia, el Banco Federal de Crédito Hipotecario Agrícola de St. Paul, que es el banco de crédito hipotecario agrícola del séptimo distrito - el único distrito en el cual se han nombrado agentes - permite que la comisión se pague de la diferencia que resulta a su favor entre el tipo de interés recibido sobre los préstamos y el tipo pagado sobre sus bonos.

Han sido de poca monta los préstamos individuales hechos por las instituciones bancarias de los Estados conforme a las disposiciones de la ley. Hasta el 30 de junio de 1923, los diez agentes nombrados en el séptimo distrito habían hecho préstamos hipotecarios agrícolas por la cantidad de Dls.3,219,300. Esta cantidad representa sólo alrededor de un 3 1/2 por ciento de la monta total de los préstamos, la que fue de -- Dls.91,267,250, que había hecho hasta esa fecha el banco de crédito hipotecario agrícola de dicho distrito. El hecho de que el número de los agentes sea tan pequeño y de que la monta de los préstamos hechos por ellos sea tan reducida no se debe a que los agricultores no quieren pedir préstamos individuales, sino más bien a que pocas instituciones ban-

93

carias de los Estados están dispuestas a asumir una responsabilidad tan grande por una compensación tan pequeña, y a que las sociedades nacionales de crédito hipotecario agrícola se han organizado más extensamente en todos los distritos de los bancos de crédito hipotecario agrícola de lo que habían previsto los formuladores de la Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas.

Los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones.

Como se dijo antes, los bancos de crédito hipotecario agrícola de la otra clase, que funcionan bajo el sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas, son organizados por el capital privado. Se les distingue por el nombre de bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones, y sólo pueden hacerles préstamos a los agricultores individuales.

La ley dispone que, mediante la autorización del Gobierno Federal, diez o más personas naturales pueden organizar y manejar un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones, teniendo éste la facultad de hacer préstamos con primera hipoteca de tierras labrantías. Estos bancos deben tener un capital mínimo de Dls.250,000, la mitad del cual tiene que ser pagado en efectivo por los accionistas antes de que se pueda conceder la autorización necesaria, y la parte restante del capital debe exhibirse cuando lo pida el consejo de administración, debiendo constar éste de no menos de cinco miembros. Todo consejero de un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones debe ser ciudadano de los Estados Unidos, y debe residir en el territorio en el cual el banco se propone hacer sus operaciones. Los accionistas son responsables de los contratos, deudas y obligaciones del banco hasta por una cantidad igual al valor nominal de las acciones del capital social poseídas por ellos, siendo ésta adicional a la cantidad exhibida sobre dichas acciones y a la que las mismas representen.

Un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones puede hacer préstamos hipotecarios agrícolas con sujeción a las mismas condiciones y restricciones que se le imponen a un banco federal de crédito hipotecario agrícola, con las siguientes excepciones:

(1) El territorio dentro del cual puede hacer operaciones queda limitado al Estado en donde tiene su oficina principal y a otro Estado contiguo. Es decir, un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones puede hacer operaciones en cualesquiera dos Estados contiguos que elija; mientras que la Junta de Crédito Hipotecario Agrícola fija el territorio de un banco federal de crédito hipotecario agrícola - pudiendo consistir dicho territorio en un solo Estado, como sucede en el caso de Texas, o hasta en ocho Estados, como sucede en el caso del Banco Federal de Crédito Hipotecario Agrícola de Springfield, Massachusetts.

(2) La ley no limita de manera alguna los objetos para los cuales se puede obtener un préstamo hipotecario agrícola de un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones; mientras que un banco federal de crédito hipotecario agrícola sólo puede hacer préstamos (a) para la compra de tierra para fines agrícolas; (b) para la compra de aperos, abonos y semovientes; (c) para construir edificios y mejorar las tierras labrantías; y (d) para liquidar las deudas hipotecarias agrícolas "existentes en la fecha de la organización de la primera sociedad nacional de crédito hipotecario agrícola en o para el condado en que esté situada la tierra hipotecada", o para pagar otras deudas contraídas posteriormente para cualquiera de los objetos antes mencionados (1).

(3) La ley no establece ninguna limitación respecto a la cantidad que se le puede prestar a un prestatario individual; mientras que la ley primitiva establecía un mínimum de Dls.100 y un máximo de Dls.10,000 como la cantidad que un banco federal de crédito hipotecario agrícola podía prestarle a una sola persona, el cual máximo ha quedado aumentado ahora hasta Dls.25,000 mediante una reforma de la ley.

(4) No se le exige al prestatario que adquiera acciones al obtener un préstamo de un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones, mientras que tiene que adquirir acciones hasta por el valor de un 5 por

(1) En virtud de las reformas hechas por la "Ley de 1923 relativa a los Créditos Agrícolas", se le permite al prestatario "liquidar las deudas contraídas para fines agrícolas por el dueño de la tierra hipotecada, o contraídas antes del 1^o de enero de 1922". Esto le permite a un agricultor hipotecar su granja para liquidar las deudas contraídas para cualquier objeto durante los años de la crisis agrícola.

ciento del importe de su préstamo si obtiene éste de un banco federal de crédito hipotecario agrícola.

(5) El prestatario de un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones puede dar su granja en arrendamiento a un arrendatario y así impulsar el sistema del arrendamiento de las granjas; mientras que la ley y las reglas de la Junta de Crédito Hipotecario Agrícola disponen que el prestatario de un banco federal de crédito hipotecario agrícola tiene que cultivar la tierra hipotecada, ya sea por medio de su propio trabajo o por medio de braceros contratados para el objeto.

En cuanto a los objetos de los préstamos hechos por los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones, la Junta de Crédito Hipotecario Agrícola ha determinado que es incompatible con los propósitos de la ley y con una sana política pública que se hagan préstamos excepto para los objetos enumerados en la ley, o para otros objetos relacionados con el desarrollo de la agricultura, y que la Junta no aprobaría los préstamos como la garantía de una emisión de bonos, si se hicieran con fines especulativos o para otros objetos enteramente ajenos a la producción agrícola. Esta regla prácticamente viene a suplementar las disposiciones de la Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas.

Por lo que respecta a la monta de los préstamos, la Junta ha adicionado la ley con otro suplemento que establece que ningún préstamo "hecho por cualquier banco de crédito hipotecario agrícola por acciones que exceda del 15 por ciento de su capital y fondo de reserva será aprobado como la garantía de una emisión de bonos, y que en ningún caso se dará esta aprobación respecto a cualquier préstamo que exceda de Dls.50,000".

Los Préstamos Individuales Contra los Préstamos Cooperativos.

Que el sistema de hacerles préstamos individuales a los agricultores substituirá con el tiempo al método cooperativo, queda indicado no tan sólo por el hecho de que la Junta de Crédito Hipotecario Agrícola ya le ha hecho la recomendación al Congreso de que se haga una reforma a la ley permitiéndoles a los bancos federales de crédito hipotecario agrícola hacerles préstamos directos a los prestatarios individuales, sino también

96
por el hecho de que está aumentando rápidamente el número de los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones, y de que éstos están extendiendo su radio de crédito hipotecario a un mayor número de Estados.

El 1^a de enero de 1920, el sistema prácticamente había dejado de ha-
cer préstamos a causa del juicio llevado a la Suprema Corte de los Esta-
dos Unidos con el objeto de determinar la constitucionalidad de la Ley
relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas, el cual juicio había
echado una nube sobre los bonos de los bancos de crédito hipotecario
agrícola e impedido su fácil venta a los inversionistas. En aquel en-
tonces se habían autorizado treinta y un bancos de crédito hipotecario
agrícola por acciones, habiéndose autorizado el primero el 24 de abril
de 1917. De este número, varios ya se habían liquidado o no habían co-
menzado a hacer préstamos. Cuando el sistema dejó de funcionar tempo-
ralmente, el número de los bancos de crédito hipotecario agrícola por ac-
ciones que hacían operaciones era más de dos veces mayor que el de los
bancos federales de crédito hipotecario agrícola. Esto indica por sí
solo que, en vista de las muchas ventajas que los bancos por acciones te-
nían sobre los federales, - especialmente por lo que respecta a que pue-
den hacerles préstamos directos a los agricultores, así como al préstamo
máximo que pueden hacer, - la forma individual del crédito amenazó desde
el principio con minar el método cooperativo para hacer los préstamos.

Puesto que un banco de crédito hipotecario agrícola por acciones
queda limitado por la ley a un territorio que puede abarcar sólo dos Es-
tados, era natural que los organizadores de los bancos de crédito hipote-
cario agrícola de esta clase siguiesen las líneas de menor resistencia
eligiendo los Estados agrícolas más altamente desarrollados para hacer
sus operaciones. Desde el punto de vista del crédito hipotecario agrí-
cola, dichos Estados les ofrecen a los bancos las mejores oportunidades
para obtener utilidades, debido a la gran monta de los préstamos indivi-
duales, a los precios altos de las granjas y de las tierras labrantías,
y al carácter y a la solvencia de los agricultores mismos.

Esta tendencia a escoger el territorio de mayor promesa queda demos-
trada por las regiones escogidas por los primeros bancos de crédito hipo

tecario agrícola por acciones que se organizaron. Los Estados altamente productivos situados en la zona del trigo pronto quedaron bien servidos mediante el establecimiento de varios bancos para funcionar en esa área. También se organizaron bancos para hacer operaciones en muchos otros Estados agrícolas menos productivos. La Junta de Crédito Hipotecario Agrícola había dispuesto desde el principio que no debía haber ningún derecho de prioridad respecto al territorio, de manera que era posible que se organizaran varios bancos para hacer préstamos hipotecarios agrícolas en los mismos Estados. Así, de los veintisiete bancos que funcionaban en veintidós Estados el 1^o de enero de 1920, nueve hacían préstamos en Iowa; cuatro en los Estados de Illinois, Minnesota y Oklahoma; tres en Indiana, Nebraska, la Carolina del Norte, Texas y Virginia; dos en Kansas, Ohio, la Dakota del Sur y Tennessee; y había un banco en cada uno de los Estados siguientes: Arkansas, California, Idaho, Mississippi, Missouri, Montana, Oregón, Wisconsin y la Virginia Occidental.

Con el fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos, pronunciado el 28 de febrero de 1921, el cual sostuvo la constitucionalidad de la Ley relativa a los Préstamos Hipotecarios Agrícolas y la validez del privilegio de la exención de impuestos concedido a los bonos de crédito hipotecario agrícola, recibió un nuevo ímpetu el desarrollo del método individual para hacer los préstamos hipotecarios agrícolas. El número de los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones volvió a comenzar a aumentar rápidamente. Desde el 23 de febrero de 1922 hasta el fin del mismo año, fueron autorizados no menos de cuarenta nuevos bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones. Muchos otros Estados fueron agregados a la lista ya existente, con lo cual se ensanchó el campo del crédito hipotecario agrícola individual bajo el sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas. En la siguiente lista se indica el número de los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones que funcionaban en los diversos Estados el 1^o de junio de 1923:

(Véase la hoja siguiente.)

<u>Estado</u>	<u>Número de bancos que funcionaban</u>
Alabama.....	2
Arizona.....	1
Arkansas.....	4
California.....	3
Colorado.....	1
Georgia.....	2
Idaho.....	2
Illinois.....	10
Indiana.....	7
Iowa.....	11
Kansas.....	4
Kentucky.....	4
Louisiana.....	1
Maryland.....	4
Michigan.....	2
Minnesota.....	6
Mississippi.....	2
Missouri.....	10
Montana.....	1
Nebraska.....	2
Nevada.....	1
Nueva Jersey.....	1
Nueva York.....	2
Carolina del Norte.....	5
Dakota del Norte.....	1
Ohio.....	9
Oklahoma.....	8
Oregón.....	4
Pennsylvania.....	4
Carolina del Sur.....	2
Dakota del Sur.....	2
Tennessee.....	5
Texas.....	5
Utah.....	1
Virginia.....	6
Washington.....	3
Virginia Occidental.....	4
Wisconsin.....	1
Wyoming.....	1

En la fecha citada había setenta y dos bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones que hacían préstamos en treinta y nueve Estados, habiendo desde uno hasta once bancos en los Estados respectivos.

El cuadro anterior indica claramente cuál es la posición que es probable que ocupen los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones en el futuro (1). En vista de que los prestatarios no están obligados

(1) También puede predecirse su situación por el aumento de la monta de los préstamos que están concediendo. Desde el 24 de abril de 1917 hasta el 30 de abril de 1922, un período de casi cinco años, los préstamos hechos por todos los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones llegaron a un total de sólo Dls.121,109,424; mientras que desde el 1^o de mayo de 1922 hasta el 30 de abril de 1923, un período de un año, prestaron Dls.215,953,540, o un 78 por ciento más de lo que habían prestado durante los cinco años anteriores. La monta total de los préstamos hechos por los bancos federales de crédito hipotecario agrícola en el mismo año fue de Dls.220,703,676.

a adquirir acciones, de que pueden obtener préstamos hasta por la cantidad de Dls.50,000, y de que pueden dar sus granjas en arrendamiento a arrendatarios, es indudable que estos bancos continuarán siendo fuentes de crédito atractivas para los agricultores que prefieren tratar con las instituciones que no son de carácter cooperativo. Estos constituyen la mayoría de los agricultores americanos. En cuanto a los tipos de interés, a las cuotas por el concepto de comisión, al costo de conseguir un préstamo, al plan de amortización para el reembolso de los préstamos y al plazo de éstos, los bancos de crédito hipotecario agrícola de las dos clases se encuentran prácticamente en iguales condiciones. En consecuencia, las ventajas del sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas se encuentran claramente más bien de parte del crédito individual que de parte del cooperativo, y es de esperarse en el futuro un desarrollo tan rápido de este método para hacer los préstamos como el que se ha manifestado en los últimos seis años.

La Fuente y la Amplitud de los Fondos.

Desde el punto de vista bancario, no se les puede proporcionar ningún crédito a los agricultores a no ser que haya fondos disponibles. ¿Cómo consiguen fondos los bancos de crédito hipotecario agrícola para prestárselos a los agricultores? Porque se emplea el término "federal" para denominar este sistema, existe la creencia popular de que el Gobierno suministra los fondos. No es así. Por lo que se refiere a la consecución de fondos, el sistema federal de préstamos hipotecarios agrícolas es único en su género y de gran importancia pública.

La tierra constituye realmente la base para la consecución de fondos. Los bancos de crédito hipotecario agrícola, tanto federales como por acciones, no pueden hacer préstamos excepto con la garantía de una primera hipoteca sobre granjas o tierras labrantías, y no se pueden conceder ningunos préstamos a no ser que las tierras hayan sido valuadas por un valuador oficial y el informe de éste sea favorable.

El método que se sigue para obtener una provisión continua de fondos es el siguiente: Los bancos de crédito hipotecario agrícola de am-

bas clases obtienen préstamos de dinero por medio de la emisión y venta de bonos, para prestarlo a su vez a los agricultores. Las hipotecas que los bancos obtienen prestando su capital primitivo quedan constituidas en la garantía de una emisión de bonos por una cantidad igual a la de aquéllas. Las hipotecas se depositan con un funcionario del Gobierno que está adscripto a cada banco federal de crédito hipotecario agrícola, el cual actúa como fideicomisario para los tenedores de los bonos.

Después de que la primera emisión de bonos se haya vendido a los inversionistas, los productos de la misma se prestan a los agricultores y se obtienen otras hipotecas sobre granjas como garantía de estos nuevos préstamos. Estas hipotecas constituyen a su vez la garantía de otra emisión de bonos. La ley fija un límite a la monta de los bonos que cualquier banco de crédito hipotecario agrícola puede emitir. Los bancos federales de crédito hipotecario agrícola pueden emitir bonos hasta por veinte veces la monta de su capital y fondo de reserva, y los bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones pueden emitirlos hasta por quince veces la monta de su capital y fondo de reserva. Las hipotecas otorgadas a favor de los bancos de crédito hipotecario agrícola de las dos clases, y los bonos de crédito hipotecario agrícola basados en las mismas, se consideran como "medios auxiliares del Gobierno". Debido a este hecho, las hipotecas, los bonos y los ingresos obtenidos de éstos han sido declarados exentos de los impuestos federales, de los Estados, municipales y locales. Sin embargo, no son obligaciones del Gobierno, ni es éste responsable de manera alguna del pago ni de los intereses ni del capital de los mismos.

Así se dió un gran ímpetu a la emisión y a la venta de estas obligaciones exentas de impuestos. El 30 de junio de 1923, los doce bancos federales de crédito hipotecario agrícola habían emitido bonos hasta por la cantidad de Dls.730,078,230, y los setenta y dos bancos de crédito hipotecario agrícola por acciones los habían emitido hasta por la cantidad de Dls.335,164,500. Por lo tanto, los bancos de crédito hipotecario agrícola de las dos clases han emitido, en un período de seis años, obligaciones exentas de impuestos por el valor de no menos de -----

Dls.1,065,242,730 - una deuda enorme que vencerá y será pagadera muchos años antes de que se hayan pagado las hipotecas agrícolas en las cuales las obligaciones están basadas. Esto presenta un problema financiero de gran magnitud, y los bancos de crédito hipotecario agrícola tendrán que hallar una solución de él antes de que pasen muchos años.

El bono de crédito hipotecario agrícola es el medio que se emplea de esta manera para movilizar más ventajosamente el crédito agrícola y para suministrar fondos abundantes para el objeto. La experiencia ya ha demostrado que los bonos emitidos con la garantía colectiva de las hipotecas sobre granjas están bien adaptados para este objeto. Como se había esperado en vista de la larga experiencia de algunos países europeos, los bonos basados en la garantía de la tierra serían el medio para retirar el dinero de los centros financieros, en donde hay generalmente una superabundancia de él, para encauzarlo hacia las regiones agrícolas en las cuales la provisión de dinero existente en los bancos locales es inadecuada para satisfacer plenamente las necesidades de los agricultores respecto al crédito hipotecario. Esto ha resultado en la transferencia, al menos temporal, de enormes cantidades de fondos a las comunidades rurales. Es una cuestión muy discutible si esta política podrá resultar o no en la prosperidad permanente de las comunidades rurales. El tema es muy importante, y se discute en el Capítulo VIII, en la sección intitulada "Las Deudas de las Granjas y el Bienestar de la Comunidad".

La razón por la cual la maquinaria del bono de crédito hipotecario agrícola no ha sido empleada más extensamente por las sociedades de crédito hipotecario agrícola estriba en la desconfianza general manifestada hacia las emisiones no reglamentadas de los bonos hipotecarios de esta especie. Sólo unas cuantas de las compañías financieras más fuertes, las que gozan de una reputación altísima por su integridad y política conservadora, han podido vender sus bonos. No obstante, debido a la vigilancia estricta que el Gobierno ejerce sobre la valuación de las granjas como la base de los préstamos hipotecarios, y sobre las emisiones de bonos hechos por los bancos de crédito hipotecario agrícola de ambas cla

ses, se han vencido en gran parte las dificultades con que se tropezó pa
ra colocar en el mercado grandes cantidades de estos bonos.
