

SITUACION Y ESTRUCTURA DEL BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS*

ADOLFO ZAMORA

México

EN general, las operaciones financieras a largo plazo, que se documentan casi siempre a base de acciones y de obligaciones (bonos, cédulas), tienen su asiento principal en las bolsas de valores. En cambio, las comerciales (descuentos, préstamos cortos y anticipos) se localizan en los bancos de depósito, que son los que en mayor volumen tienen numerario disponible a corto plazo de sus cuentas de cheques. Por eso, las operaciones comerciales también son designadas como operaciones de banca o bancarias, propiamente dichas, en oposición a las de bolsa o bursátiles.

En México, esa separación —marcadísima en los grandes centros económicos— no ofrece rasgos tajantes. Ciertamente, las operaciones a corto plazo se desenvuelven de preferencia en los bancos de depósito, pero son también instituciones de crédito las que manejan una buena parte, tal vez la mayor, de las operaciones financieras. La obtención de capitales, la compraventa, el reporto, la pignoración de acciones y obligaciones no se efectúan exclusiva ni preferentemente por los conductos usuales de la bolsa (corredores, agentes, mercado abierto o mercado cerrado), sino más bien por la intervención de ciertos tipos de instituciones de crédito: las sociedades o bancos financieros, las instituciones hipotecarias, los bancos o sociedades de capitalización. No ha alcanzado todavía la bolsa a borrar la desconfianza del inversor mexicano, que prefiere tratar solamente con un banco, donde él conoce al personal director y es conocido de éste. Todos sus negocios crediticios los maneja por el mismo conducto, cualquiera que sea su índole.

* Conferencia pronunciada ante la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos el 17 de octubre de 1945.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En tales condiciones, los bancos no comerciales han alcanzado en México gran popularidad y se han multiplicado considerablemente (con ayuda de otras causas). Los bancos especializados responden a necesidades concretas de ciertos grupos de la sociedad o de cierto tipo de inversiones. Ya sea que la técnica peculiar del ramo en que se opere lo haga necesario, ya sea que la clientela ofrezca rasgos particulares que la separen de la masa general de la clientela bancaria, ya sea que, siendo de interés general el tipo de crédito de que se trate, la iniciativa privada se abstenga, sin embargo, de atenderlo, la institución de crédito especializado responde siempre a una necesidad concreta, peculiar, pero de suficiente volumen para justificar la existencia de aquélla.

La agrupación que contiene la legislación mexicana de instituciones de crédito responde a propósitos prácticos, más bien que doctrinales. El criterio que la rige es, por una parte, el del régimen legal aplicable; por otra, el de separar operaciones cuya reunión en un mismo establecimiento se considera peligrosa para la salud general del crédito.

Respondiendo al primer criterio, la legislación separa las instituciones privadas, mexicanas o extranjeras (sucursales), de las instituciones nacionales o de estado, o sea aquéllas de las que la Federación tiene el control administrativo. Las primeras se rigen por la legislación general, basada en el sistema de concesiones. Las instituciones nacionales, por el contrario, usualmente se rigen por leyes orgánicas; esto es, por regímenes jurídicos de excepción, particulares, capaces de enmarcar adecuadamente los propósitos especiales que persigue el estado al crearlas. Las instituciones nacionales son atípicas, no forman categorías. Encontramos siempre una categoría bancaria común con la que emparentar cualquier banco de estado; pero siempre hallaremos diferencias importantes que lo separen del tipo general.

Cuando la Federación organiza un banco de estado, lo hace para dos cosas o una de ellas, por lo menos: a) para desempeñar ciertas

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

funciones de política económica general, que se cumplen mejor por conducto de una entidad descentralizada que por medio de una oficina ministerial; *b*) para colmar una laguna de crédito que la iniciativa privada deja de atender. En el primer caso están el Banco de México y la Nacional Financiera; aquél encargado de dirigir el mercado monetario o de dinero; ésta, encargada de vigilar y controlar el mercado de los títulos de deuda pública y de estudiar e influir en el mercado financiero general, con fines de orientación y estabilización. En el segundo caso están principalmente el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Nacional de Crédito Agrícola y el Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Los tres han surgido a iniciativa y con capital del estado; los tres han sido fundados para atender a clientelas desechadas por los bancos privados, a pesar del interés primordial de la comunidad en la actividad económica propia de ejidatarios, pequeños agricultores y corporaciones edilicias.

Este no es el sitio en que haya de analizarse la política de los bancos privados frente a la reforma agraria. Limitémonos a recordar que el sistema de crédito y producción basado en la empresa privada y en el lucro individual no podría haber adoptado actitud distinta de la que tomó. "El capital es tímido como un conejo" —se dice comúnmente—, y la reforma agraria era algo más que un lebré... En treinta años, durante los cuales no ha cesado el aumento de la superficie de tierras ejidales, la ayuda de los bancos privados para financiar la producción agrícola puede considerarse nula. Y bien poco tardó el poder público en darse cuenta de que la tierra sin créditos era un cuerpo sin vida y de que nada podría esperar de las fuentes bancarias privadas. A lo largo de esos treinta años de lucha por organizar un marco adecuado de préstamos y facilidades crediticias para la nueva agricultura, la Federación ha probado sistemas y hombres, ha sufrido fracasos y pérdidas; pero ha acabado por establecer un principio de organización bancaria, que va adquiriendo día a día mayor solidez, pese a críticas que no ignoramos, pero sabemos erradas.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Además del Banco Ejidal y el Banco Agrícola, hemos mencionado el Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Situado, como banco nacional de crédito especializado (crédito municipal, dicen los franceses) dentro de la red de instituciones de estado, su existencia obedece también a la circunstancia de que la iniciativa privada no ha querido facilitar capitales para las obras públicas y la Federación ha tenido que suplir la omisión del crédito particular.

En un país como México, donde la carencia de obras públicas, aun las esenciales de agua y alcantarillado, llega a lo absoluto; donde los servicios sanitarios se prestan de modo deficiente hasta en la propia capital federal y en ciudades de primera importancia como Guadalajara, Puebla y Monterrey, el crédito municipal constituye una inaplazable exigencia de la comunidad. Falta de obras de saneamiento significa falta de salud, índices pavorosos de morbilidad y de mortalidad, deficiencias orgánicas de la población, baja cantidad y bajo rendimiento mental y físico de las generaciones actuales, y peores perspectivas para las generaciones futuras. De modo directo y de modo indirecto, las obras de saneamiento influyen en la magnitud y en la calidad de la estructura demográfica de la nación. Y esto significa que faltando aquéllas, el país ha de contentarse con una situación de mediocridad, si no de inferioridad en todos los órdenes de la vida social: pobre producción económica, bajo ingreso nacional, poco rendimiento de los esfuerzos educativos y culturales; en fin, el panorama que todos conocemos de miseria material y moral.

Claro está, no sólo las obras de saneamiento condicionan el coeficiente de productividad social; hay otros factores que influyen considerablemente en su determinación; pero la acción de esas obras es de cualquier modo fundamental. Así lo ha reconocido el nuevo régimen y por eso ha puesto especial empeño en dotar de obras sanitarias al mayor número de centros poblados en el país. Forman parte del programa leyes como la de 11 de marzo de 1935, que creó un fondo de subsidios para dotar de agua a poblados de pocos re-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

cursos; organismos como la Dirección General de Ingeniería Sanitaria y la Oficina de Cooperación Interamericana, ambos dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, e instituciones de crédito como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.

No intentaremos hacer una reseña histórica de la política de obras de saneamiento del antiguo y del nuevo régimen. Sin embargo, de la excelente monografía de don Pablo Macedo sobre "Comunicaciones y Obras Públicas",¹ fechada en 1903-1904, y de la propia experiencia de nuestros días, podemos sacar algunas observaciones de carácter general.

En su estudio, el señor Macedo concede importancia muy desigual a las dos grandes ramas que lo integran. Para decirlo en cifras, mientras 119 páginas hablan de comunicaciones (ferrocarriles, correos, telégrafos), solamente 34 refiérense a obras públicas, y de éstas, dos apenas tratan de otra cosa que no sea el drenaje del Valle de México. Sin embargo, ciertas opiniones del señor Macedo son capitales para nuestro trabajo:

Uno de los tristes resultados —dice— de las perpetuas revoluciones mexicanas ha consistido en que, durante el primer medio siglo de nuestra vida independiente, no hayamos mejorado nuestras viejas ciudades coloniales ni construido los edificios públicos más indispensables, limitándonos, cuando mucho, a adaptar mal y de mala manera a cárceles, escuelas y oficinas de toda clase, alguno que otro convento, colegio o palacio clerical que, por circunstancias casi fortuitas, escaparon de la dispersión de los bienes que fueron nacionalizados y que, persiguiendo altos fines políticos, los hombres de la Reforma tuvieron necesidad de echar a los cuatro vientos, sin recoger para sí, nunca ni en ningún caso, ni un átomo siquiera de aquellas riquezas.

Después, a la sombra de la tranquilidad pública, se ha comenzado en todos los ámbitos de nuestro territorio a mejorar poco a poco las antiguas poblaciones, y de Chihuahua a Yucatán, y cada

¹ Publicada en *Tres Monografías*, México, 1905, pp. 174-328.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

día con más generalidad, han ido surgiendo mercados y hospitales, colegios y teatros, siendo únicamente de lamentar que, con deplorable frecuencia, se haya pensado en cosas más de aparato que de verdadera utilidad.

A pesar de todo, vamos ya comprendiendo que la dotación de aguas potables, sanas y en abundancia, la construcción de alcantarillados, la formación de parques amplios, donde hasta el más humilde ciudadano pueda gozar del sol y del aire y otras cosas semejantes, constituyen necesidades indispensables para el progreso y aun para la vida de las poblaciones, y es de esperar que estas ideas se arraiguen y difundan cada día más.

En efecto, en materia de obras públicas, el régimen porfiriano dió preferencia marcada a las obras de ornato sobre las de saneamiento; tal vez no sólo por el espíritu decorativo que preside tantos aspectos del porfirismo, sino también por lo poco acreditados que todavía entonces se hallaban los principios científicos de la salubridad moderna y el poco empeño que pusieron los capitalistas extranjeros —sostenes fieles del antiguo régimen hasta su derrumbe—, en distraer fondos de sus jugosas inversiones ferrocarrileras, bancarias y demás, en obras de agua potable y de alcantarillado, de limitada productividad.

Por lo demás, en general, las obras de saneamiento, como las de agua, mercados, rastros, eran dadas en concesión a empresas particulares, que se obligaban a construirlas y a que, vencido el plazo previsto (cincuenta años frecuentemente), las obras pasarían a propiedad del poder público concesionario.

Tratados como negocios ordinarios, las obras y los servicios públicos de saneamiento fueron dejados a la iniciativa de los particulares, como la promoción de cualquier otro negocio. Y habiéndolos más seguros y productivos, los de obras públicas, que exigían grandes inversiones, fueron abandonados y se les prefirió tantos otros como entonces ofrecía el país.

La conciencia de que el servicio público posee rasgos de necesidad, de permanencia y de control de precio que lo colocan en un

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

sitio especial, no se adquirió plenamente sino bajo el nuevo régimen. Sólo entonces se entendió de lleno lo que apenas apunta el señor Macedo, a pesar de su indudable cultura y de su juiciosa inteligencia, esto es, que ciertos servicios “constituyen necesidades indispensables para el progreso y aun para la vida de las poblaciones”. Cosas que en 1903 “vamos ya comprendiendo”...

La fijación de las características *sui generis* del servicio público repercute inmediatamente en todos los aspectos generales del mismo: financiamiento, ejecución de obras, estatuto legal de las obras y del servicio, prestación de éste, tarifas, etc. Y se opera entonces un cambio total en el modo de concebir la obra de servicio público: de negocio privado como lo ha considerado el viejo régimen, se convierte en negocio público; de empresa concesionada se convierte en labor municipal. Ese cambio general constituye lo que se conoce como proceso de municipalización de los servicios públicos y coincide en México con el desenvolvimiento creciente del saneamiento de los centros urbanos.

Si se estima que el servicio sanitario está destinado a satisfacer una necesidad general de todos los habitantes; que por su naturaleza, esa necesidad es de primera urgencia, puesto que se origina en exigencias vitales del individuo; que la prestación del servicio debe ser constante, ya que la necesidad es permanente; que sólo la unidad de empresa puede garantizar la uniformidad técnica del servicio y un nivel constante de calidad y que al monopolio de empresa corresponde una inelasticidad de la demanda que requiere el control de tarifas por el estado, habremos de concluir, como lo hacen todos los tratadistas, afirmando que las obras y los servicios sanitarios deben tenerse como empresas de interés público y quedar en manos de organismos de carácter público, ya sean las corporaciones municipales (ayuntamientos) o entidades emanadas de ellas.

Variando el régimen general del servicio de saneamiento varían también los aspectos de detalle: la promoción de la obra destinada a prestar el servicio escapa a la iniciativa privada, para caer dentro

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de las atribuciones del poder público. No siendo las consideraciones de medro o lucro personal las que dominan el criterio de promoción, ésta se produce en obediencia a motivos extraños al beneficio mercantil, motivos de interés público; inclusive a sabiendas, en ciertos casos, de que el rendimiento económico de la obra va a ser inferior a su costo.

El financiamiento de la obra se efectúa en términos de hacienda pública y no de economía privada; esto es, la inversión de fondos se hace con las disponibilidades presupuestales ordinarias, si las hay; con el producto de empréstitos, si no bastan aquéllas. Y el poder público destina a la redención de los empréstitos no sólo cuantos ingresos netos produce el servicio, sino también cuantos son necesarios de sus entradas generales. La cuestión de costeabilidad no predomina sobre la de necesidad del servicio, sino al contrario; cosa que no acontece en la economía de lucro.

La prestación del servicio se hace conforme a un estatuto legal y no contractual. No se es libre de conectar o no conectar la instalación doméstica de agua, por ejemplo, con las cañerías de la ciudad. La ley prevé que todo predio ubicado con frente a vía pública por la que pasen las tuberías del servicio general debe tomar el agua de éstas. Esto significa que la situación de una empresa de servicio público sanitario está, en cierta forma, sujeta a las resoluciones soberanas del poder público. El precio del servicio se fija en función de criterio distinto al que rige en la economía privada: se fija en relación con el costo del servicio, pero siempre que para ello alcance la capacidad de pago de los usuarios; en caso de no ser así, ésta constituye el máximo, aunque no se cubra el costo de las obras. Por el contrario, el costo es la base mínima del precio de cualquier mercancía o servicio de una empresa venal, y el precio máximo es el mayor que se pueda obtener en el mercado, dadas las condiciones de la oferta y la demanda. Por lo demás, las tarifas las fija la ley y no la voluntad de las partes.

A las nuevas características de los servicios públicos de sanea-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

miento, tal como quedan someramente esbozadas arriba, se vino a unir la circunstancia de que desde principios de la Revolución (1913) se suspendió el pago de los empréstitos del antiguo régimen y comenzó una desintegración completa del crédito público, que no empezó a rehabilitarse sino con el nacimiento del Banco Nacional Hipotecario y posteriormente la Nacional Financiera. Entre ambas, esas circunstancias consiguieron ahuyentar al capital privado del fomento de obras públicas de saneamiento y el país hubo de contemplar impotente que entre 1910 y 1933 prácticamente no se hiciera una sola obra y que las existentes padecieran un decaimiento incontenible.

En 1925, con la fundación del Banco de México, empezó a realizarse en su primera etapa el programa del nuevo régimen para reconstruir sobre nuevas bases la economía nacional. Quebrantada ésta en sus cimientos, la tarea del estado no podía consistir en otra cosa que en la creación de un marco monetario y crediticio adecuado para encuadrar el impulso productivo de la convalecencia histórica en que entraba el país. Era preciso atacar, primero, el mercado de dinero; después, el mercado de capitales, ya que sólo creada la confianza en la moneda y en las operaciones a corto plazo podría pensarse en canalizar capitales de inversión.

La primera etapa consistió en dotar a la nación de un instituto central, único para la emisión de moneda y para ejecutar la política de control del mercado monetario o de dinero y de los cambios sobre el exterior. La tarea de su consolidación se prolongó hasta 1932, cuando la ley de 9 de marzo de ese año consagró definitivamente su carácter de instrumento único de manejo monetario. A partir de entonces, el Banco se ha enfrentado con tremendas crisis, como la que se abatió sobre él en 1933, y ha salido airoso de ellas.

La segunda etapa comenzó precisamente cuando surgió el Banco Nacional Hipotecario. Su nacimiento, debido, en cuanto a oportunidad, a la política de lucha contra el marasmo de la gran crisis comenzada en el otoño de 1929, obedeció, en sus propósitos media-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tos, al deseo de crear y fomentar el desarrollo de un mercado nacional de capitales.

Bien conocido es que uno de los medios más usuales de contrarrestar el estancamiento de los negocios durante las crisis es el de poner en marcha grandes programas de obras públicas, con lo cual se crean fuentes de trabajo y se aumenta el volumen de signos monetarios en circulación sin aumentar correlativamente la oferta de mercancías: frente al abarrotamiento de bienes de consumo sin posible comprador (el desempleo produce un descenso general de la capacidad de compra), se estructura una política de gastos públicos en trabajos que, aumentando el número de empleos y por lo tanto la capacidad general de compra, no aumentan el volumen de mercancías en almacén.

Como parte de la política federal de lucha contra la crisis, se juzgó oportuno en 1932 promover la creación de un banco de obras públicas, capaz de usar, aunque fuera en parte, los capitales ociosos de la producción y derivarlos hacia regiones sanas de la actividad económica. Dos metas se intentaba alcanzar: hacer una sangría de capitales a la producción de bienes de consumo y aumentar el número de empleos y por lo tanto el volumen de salarios, con acrecentamiento de la demanda.

Sin embargo, no veían tan corto quienes promovieron la creación del nuevo banco, que no comprendieran las repercusiones que en su permanencia habría de tener la institución. Ni la rehabilitación del crédito público podía emprenderse de frente, es decir, directa e inmediatamente por emisiones de valores del estado; ni la formación de un mercado financiero podía dejarse enteramente en manos de la iniciativa particular, que emplearía años en cristalizar. Así, la intervención de un instituto bancario de estado parecía el procedimiento indirecto más adecuado para conseguir quizás ambas finalidades, sin arriesgar el prestigio del poder público y sin violentar o apresurar demasiado los lentos progresos de la economía privada.

De ese modo nos explicamos que la Federación haya preferido

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

la formación de un banco a la erogación directa de fondos en obras públicas. Aun cuando para contrarrestar los efectos de la crisis habría bastado con organizar un procedimiento inmediato y temporal de “cebar la bomba” de las obras públicas, como lo hizo el finado presidente Roosevelt con sus “administraciones”, se eligió el camino de crear un establecimiento de carácter permanente porque sólo así se podía intentar la realización del programa mediano y sustantivo que trataba de atacar el ejecutivo federal.

Y así lo comprendió y lo dijo el Secretario de Hacienda señor Pani en el discurso que pronunció al abrir sus puertas el nuevo banco, el 20 de febrero de 1933. He aquí sus palabras:

El programa del Banco en cuestión es claro, racional y amplio: comprende, en principio, todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas, para instalaciones industriales y para obras de servicio público. Pero en el primer punto se limitará a aquellas construcciones o mejoras que no sean destinadas a satisfacer un capricho o una necesidad personal, sino que tengan una orientación social manifiesta, tales como la formación de núcleos nuevos de población, la construcción de grupos de viviendas baratas, confortables e higiénicas; en suma, el mejoramiento de las condiciones de habitación en nuestras ciudades. En el segundo punto, se limitará a inversiones para la creación de nuevas empresas industriales, el desarrollo de las ya establecidas o la renovación de su maquinaria y de su herramienta, es decir, con propósitos siempre de aumentar o mejorar la producción en condiciones de absoluta seguridad y, de ninguna manera, de pagar deudas antiguas o de incorporarse a negocios comprometidos. En el tercer punto, se aplicará solamente a aquellas obras públicas que impliquen un servicio y que puedan ser no sólo garantizadas por las comunidades administrativas o políticas correspondientes, sino por los usuarios mismos del servicio, aprovechando al efecto el nuevo concepto que la Ley de Instituciones de Crédito ratifica en nuestro Derecho y que hace de las cuotas o tasas establecidas para los servicios públicos, de su fijación, de su percepción, de su inversión no actos de soberanía, sino actos de gerencia eficaz de un servicio que la comunidad necesita.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Tres eran, pues, las finalidades activas o de inversión a las que el banco habría de dar toda su atención. El informe del Consejo del Banco a la asamblea de accionistas (1933) las resume así: "...préstamos: *a*) Para obras de servicios públicos; *b*) Para la creación y desarrollo de industrias de transformación de interés nacional; *c*) Para construcciones urbanas que llenen una necesidad social". ¡Todo lo que se puede hacer en el campo de las inversiones a largo plazo—fuera de la producción agropecuaria— estaba dentro del programa de operación del nuevo banco! Pocas instituciones de crédito en el mundo habrán nacido con una carga tan pesada sobre sus hombros.

Y no tardó el Banco en aligerarla.

En el mismo informe correspondiente al ejercicio de 1933, encontramos estas palabras: "...se pensó en la creación de una unión de crédito hipotecario filial del Banco, que viniera a llenar la necesidad de crédito para construcción de habitaciones..., reservándose el Banco principalmente el campo de las operaciones para obras públicas e industrias de interés nacional". Y más adelante: "...Pasando al capítulo de construcciones urbanas, que de acuerdo con la división de actividades entre el Banco y la Asociación Hipotecaria Mexicana [la filial arriba aludida] quedan a cargo de esta última..."

Es decir, al finalizar el primer ejercicio social, el Banco había encomendado a una filial suya el cumplimiento de una de las tareas que el Secretario de Hacienda le había encomendado, la de las inversiones inmobiliarias urbanas. Por conducto de esta filial dió el Banco uno de los más importantes pasos en el camino de la creación de un mercado de valores: la introducción de la cédula hipotecaria como papel preferido de ahorro y de inversión de reservas.

El mismo informe de 1933 decía: "La Asociación tiene por delante ... un programa ... de construcciones obreras..., pero este programa depende a su vez de una actividad social que sólo puede estar a cargo del estado, sin cuya ayuda la obra de la Asociación está limitada por ley a condiciones que difícilmente pueden satisfacer los

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

grupos sociales más necesitados". En efecto, de entonces acá poco se ha adelantado, y lo único que ha podido realizarse (un estudio concienzudo de la cuestión de la vivienda de precio bajo) lo ha hecho el Banco —no la Asociación—, por conducto de su extinta Oficina de Estudios Municipales.

En cuanto al fomento industrial, recordemos cómo lo veían los directores del Banco al iniciarse la vida de éste. En el informe de 1933 se dice:

En cuanto a los préstamos para inversiones industriales, el Banco ha debido tener en cuenta que la industrialización del país se ha producido en forma anárquica y desordenada por la libre iniciativa individual. Ese desarrollo, en gran parte artificial, ha estado subordinado en muchos casos a la existencia de altas tarifas de importación, que en la actualidad se completan con el notable desnivel de los cambios internacionales, cuyo curso, difícil de prever en los momentos presentes, hace más difícil toda conjetura acerca de la tendencia de su proceso económico. Estas consideraciones hacen que las garantías ofrecidas sean con frecuencia difíciles de considerar como seguras para el otorgamiento de créditos a largo plazo.

En realidad, los industriales han ocurrido poco al Banco: un cierto número de pequeñas industrias, más bien de carácter doméstico, cuyo auxilio económico corresponde al crédito popular; varias solicitudes para pago de pasivo; algunas para la creación de nuevas fábricas para competir con otras ya existentes que trabajan a parte de su capacidad, o en campo ya abastecido con exceso, y una minoría que hemos considerado sanas y convenientes. Las industrias de arraigo más sólido en pocos casos han ocurrido a nosotros, fenómeno que podría explicarse quizá por los tipos de interés y por las facilidades que otras instituciones les ofrecen, un poco al margen de su cuadro propio de operación, o por el hecho de que las industrias por lo general requieren créditos mixtos de habilitación, refaccionarios e inmobiliarios, y que nuestro Banco, de acuerdo con la Ley, no podría concederlos sino con garantía hipotecaria.

Quizá una solución para el futuro sea la de crear una institución especializada para el crédito industrial, al servicio de un amplio programa nacional de fomento, basado en las posibilidades y en las

EL TRIMESTRE ECONOMICO

necesidades económicas del país, que establezca la relación lógica de unas industrias con otras y que emprenda un esfuerzo serio para crear la industria pesada, que, en términos generales, no existe en México.

Ya percibía desde entonces el Banco que el desarrollo industrial del país suponía un esfuerzo demasiado amplio y demasiado especializado para ser encomendado como tarea suplementaria a una institución de crédito municipal.

La convicción de que el fomento crediticio de las industrias requería una planeación previa se precisó ulteriormente y en el informe de 1934 el Consejo afirma:

Queda por llenar, en materia de estudios fundamentales para la actuación del Banco, una laguna muy importante: la formación de un inventario de recursos y posibilidades industriales, la realización de un análisis técnico y económico de la industria actual, y la planeación futura de la misma. Esta empresa es muy superior a las fuerzas del Banco y tendrá que hacerse con una activa y franca cooperación del Estado.

De acuerdo con tales ideas, se llevaron a cabo en los dos años siguientes las medidas complementarias, aunque quizás en orden cronológico inverso.

El 11 de marzo de 1935 se promulgó una ley que permitió ampliar en \$ 4,000,000.00 más el capital del Banco pagado por la Federación, con tal de que esos fondos se destinaran a: "préstamos industriales de carácter inmobiliario, refaccionario o de avío", o bien a "créditos para el abastecimiento de agua potable a poblaciones de menos de 25,000 habitantes".

La exposición de motivos de la ley de 11 de marzo de 1935 era sumamente optimista. Decía en uno de sus párrafos:

Es notorio que los recursos que por el momento se ponen a disposición del Banco Hipotecario son muy inferiores al propósito de desarrollar, por medio del crédito, un plan industrial en la República. Pero la ley que ahora se expide, simplemente marca la ini-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

ciación de una política de aportación constante de capitales, por conducto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para los fines industriales y de obras públicas que el Estado juzga necesario tomar por su cuenta. El Banco Hipotecario, robustecido en su capital, habrá de convertirse en un verdadero banco industrial destinado a distribuir —ordenadamente y con propósitos sociales—, el crédito a la industria. Habrá dentro del Banco un laboratorio que investigue la naturaleza de los mercados, las fuentes de producción y el alcance que el consumo tenga en todo momento, buscando dar así mayor seguridad técnica a las inversiones, fijando qué industrias deben fomentarse con los recursos del Estado y cuáles, en cambio, deban verse abandonadas al crédito privado, con la mira, en conjunto, de fijar con características bien precisas las rutas de la producción industrial de México.

Nacional Financiera, S. A., creada en junio de 1934, todavía no encontraba la dirección que habría de hacer cristalizar en orientaciones y en hechos el propósito que objetivamente entrañaba su creación. Parecía que al Banco Nacional Hipotecario habría de corresponder no sólo el crédito municipal, sino todo el problema de promover y vigilar el mercado mexicano de capitales.

La ley de 11 de abril de 1936, a su vez, fué expedida con el objeto de crear en el Banco un Fondo de Fomento Industrial por cuenta de la Federación; fondo que debería convertir al Banco en “un laboratorio de investigación y un instituto de planeación”, ya que con el dinero que recibiría, habría de “realizar una serie de experiencias industriales que serán el dato primario para la elaboración general de ayuda y de fomento a la industria”. Se pensaba que el Fondo se aplicaría a préstamos a ciertas industrias nuevas —“experimentales”—, y a estudios de planeación fabril. Hasta \$200,000.00 de ese Fondo de \$900,000.00 estaban, en efecto, destinados “al estudio e investigación de las condiciones generales de la industria del país y a la planeación posterior del desarrollo de la misma industria, de acuerdo todo ello con el sentido general expresado en la exposición de motivos de la ley de 11 de abril...”

EL TRIMESTRE ECONOMICO

El optimismo de la exposición de motivos de la ley de 1935 no fué justificado por los hechos ulteriores. El Gobierno Federal no continuó las entregas periódicas que ahí se preveían. Por el contrario, el 22 de julio de 1937, se promulgó la Ley del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, cuya misión parecía ser la de impulsar el desarrollo industrial nuevo del país por el sendero del cooperatismo obrero. La nueva organización recibió dentro de su patrimonio (Art. 4º de la ley) el Fondo de Fomento Industrial creado por aplicación de la ley de 11 de abril de 1936, ley que fué abrogada por el artículo primero transitorio del nuevo ordenamiento.

Con la entrega al nuevo banco de los estudios realizados y ulteriormente de los fondos y créditos contratados, terminó la labor del Hipotecario en materia de crédito industrial. Y quedó en sus manos la sola misión fundamental para la que había sido creado: el fomento de las obras públicas, especialmente de las de servicio público municipal. Sigamos en sus grandes líneas el desarrollo impreso por la institución a su política en esta materia.

Obras de abastecimiento de agua potable, de alcantarillado, de drenaje pluvial, de mercados, de rastro, de pavimentación urbana y de caminos de interés federal han sido los trabajos a los que el Banco ha consagrado lo mayor y lo mejor de su actividad y de los capitales que ha canalizado por medio de sus acciones y de sus bonos. Secundariamente, ha prestado para plantas de energía eléctrica, escuelas y obras de pequeña irrigación.

Inicialmente, el Banco estableció ciertas bases de operación que con el tiempo han ido adaptándose a las circunstancias concretas que el medio ha presentado; pero que no por eso han perdido su valor.

El informe de 1933 dice:

Entre los capítulos del programa de acción del Banco a que anteriormente se ha hecho referencia, estimamos que el más impor-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

tante es el de conceder créditos para la construcción de obras públicas, pues del éxito de esta rama de nuestras actividades depende en gran medida la transformación de la vida material y social de la mayor parte de las poblaciones del país. El Banco ha tenido en cuenta muy principalmente para acoger las solicitudes de crédito de esta índole, el que se dediquen a obras de importancia vital y en ningún caso a construcciones meramente suntuarias. Ha tenido en cuenta también el que sean de carácter productivo.

Con este criterio se consideran preferentes las siguientes obras y servicios municipales:

- a)* Abastecimiento de aguas potables;
- b)* Construcción de drenajes, saneamiento y evacuación de aguas negras;
- c)* Construcción de mercados;
- d)* Servicios municipalizados de luz eléctrica;
- e)* Construcción de rastros o mataderos;
- f)* Construcción de baños y lavaderos públicos.

De acuerdo con la modificación de la ley a que ya se ha aludido, que introduce la posibilidad de afectar en garantía la participación de impuestos federales a la construcción de obras públicas, adquiere importancia para las actividades del Banco la financiación de caminos.

Muy de desearse sería, además, se proveyeran los medios legales y económicos para que el Banco pudiera ser un factor en la construcción de escuelas en la República, especialmente de escuelas rurales.

El Banco adoptó las siguientes bases para la concesión de créditos para la construcción de las obras municipales:

Los proyectos y estudios técnicos de las obras deben hacerse con estricto apego a las recomendaciones de una agenda especial preparada por el Departamento de Inmuebles y Obras, que se proporciona a solicitud de los interesados. A dichos proyectos debe acompañarse un estudio económico, fundando las posibilidades de amortización de los créditos que conceda con los productos de las obras; entendiéndose por regla general que el plazo de amortización de los créditos no deberá ser mayor de veinte años, de preferencia entre 10 y 15 años, según la clase de obra y las condiciones locales.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En los casos en que los estudios anteriores no hayan sido hechos o sean incompletos, y los Ayuntamientos no cuenten con fondos suficientes para cubrir su costo, el Banco verifica por su cuenta un estudio preliminar para conocer las posibilidades del proyecto. Si éstas resultan aceptable, puede concederse un crédito provisional al Ayuntamiento para la formación completa de los estudios de referencia. Este crédito provisional debe quedar garantizado en forma conveniente y no implica compromiso por parte del Banco para conceder el crédito total, que sólo podrá considerarse si los estudios, una vez terminados, resultan satisfactorios tanto en su parte técnica como en la económica. En el monto del préstamo para la construcción de las obras se incluye el importe del crédito provisional. El Banco mismo puede hacer también los proyectos definitivos de obras, con cargo a los interesados.

Una vez aprobado por el Consejo del Banco el crédito para las obras, el contrato para la construcción de las mismas se saca a remate y se concede a contrato, interviniendo el Banco tanto en la subasta como en el otorgamiento.

La construcción de las obras queda sujeta a la intervención y vigilancia del Banco, quien tiene la facultad de nombrar, si es necesario, un inspector permanente, con gastos y honorarios a cargo del Ayuntamiento.

En todos los casos, la garantía principal del crédito consiste en la hipoteca de los bienes del servicio y en la afectación total de los productos, rentas, taxas, etc., que se obtengan por la prestación del mismo, hipoteca y afectación que se mantendrán vivas hasta la redención completa del crédito. Podrá hacerse una excepción en la afectación total de las rentas, en aquellos casos en que del estudio económico se desprenda la posibilidad de dejar un sobrante para ser entregado al Ayuntamiento. El alcance y el régimen de entrega de ese sobrante queda determinado por las exigencias del servicio de amortización del adeudo en el plazo que se fije.

Todos los créditos concedidos a los Ayuntamientos son en principio aprobados por la Legislatura del Estado respectivo, mediante decreto que acuerde la autorización al Ayuntamiento para la obtención del crédito y para la constitución de las garantías. En principio, se pide también la garantía mancomunada de los Gobiernos de los Estados como fiadores solidarios de los Ayuntamientos. Las Le-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

gislaturas y los Ayuntamientos deben comprometerse a no modificar las tarifas del servicio durante la vigencia del contrato.

El Banco acepta como garantías subsidiarias o adicionales, cuando las garantías principales enunciadas no se consideren suficientes, las que en seguida se enumeran:

a) Hipoteca sobre propiedades municipales que hayan sido declaradas no afectas a un servicio público por la Legislatura local.

b) Impuestos, derechos o rendimientos distintos de los que produce el servicio público que puedan aplicarse para ayudar a la amortización del adeudo.

c) Las participaciones de los Ayuntamientos o de los Gobiernos Locales en los impuestos de carácter federal o local.

d) Garantías excepcionales que otorguen los particulares como fiadores solidarios de los Municipios.

El servicio, una vez establecido, se administra por una Junta especial, dotada de personalidad jurídica por la Legislatura Local, en la cual están representados el Ayuntamiento, los vecinos usuarios del servicio y el Banco.

La Junta queda investida de todas las facultades legales, incluso la económico-coactiva, necesarias para la administración del servicio y cobro de las cuotas del mismo.

La administración del servicio se hace según un reglamento previamente formado con intervención del Banco, y en el cual se consideran tarifas racionales y equitativas, formas de pago, sistema de contabilidad y servicio de amortización del adeudo. A través de esta intervención del Banco se podrán introducir métodos modernos, económicos y eficaces de administración y prestación de los servicios públicos.

El monto de los créditos depende en cada caso del proyecto técnico y del estudio económico respectivo, procurando, siempre que sea posible, la participación de los usuarios del servicio en la financiación de las obras por cualquiera de los siguientes medios:

a) Cuotas de cooperación convenientes y a la altura de las posibilidades económicas de la localidad.

b) Suscripción, por parte de los vecinos usuarios del servicio, de bonos emitidos por el Banco. Esta cooperación por parte de los vecinos se considera especialmente necesaria en los casos de inversiones cuantiosas en obras para ciudades importantes, para las cuales

EL TRIMESTRE ECONOMICO

el Banco ha fijado tentativamente una política de no prestar sino el 50 %.

Tratándose de pequeñas poblaciones, y dentro de las disponibilidades de la institución, se podría prestar el total. En cuanto a la gran ciudad, caso de la Capital de la República, en otra parte de este informe se detalla la forma en que se ha llevado a cabo el financiamiento.

Por lo que se refiere a obras que garanticen y se paguen con el producto de impuestos federales, el Banco exige un mandato irrevocable de la entidad que se beneficia con la participación, para percibirla directamente.

Como se ha podido ver en el curso de este informe, el Banco ha procedido y sigue procediendo, al conceder sus créditos, con la mayor suma posible de seguridades, tanto en el control de la inversión como al considerar el valor y la productividad de las garantías, a tal grado que parecerían excesivas si no estuviese fincada casi exclusivamente en ellas la posibilidad de que el Banco flote emisiones de bonos hipotecarios que le permitan ampliar su programa con el propósito de cubrir con sus beneficios, de ser posible, a toda la República.

Hay el antecedente desafortunado de que las pocas obras municipales que se han hecho en la República con fondos obtenidos por medio de empréstitos, no han cubierto sus servicios, y en la mayoría de los casos han quedado insolutas sus obligaciones. El Banco, en consecuencia, no sólo necesita tomar severas precauciones, sino también desarrollar, a través de las negociaciones de sus créditos y de las relaciones posteriores que de ellos se derivan con los Ayuntamientos, una labor tendiente a la depuración, organización y fortalecimiento económico de la institución municipal, que traiga prestigio y confianza para las operaciones que con ella se realicen.

Las bases generales de esa política siguen siendo casi totalmente válidas, y las características de los créditos para obras públicas continúan con los mismos rasgos, salvo reformas legislativas o afinamientos de detalle que la experiencia ha aconsejado. Ya veremos más adelante los caracteres del préstamo para obras públicas que establece la ley vigente.

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

Las realizaciones del Banco en el período inicial pueden parecer poco importantes si sólo las comparamos cuantitativamente con las que años más tarde han alcanzado el mismo banco y otros privados que operan en crédito a largo plazo. No adquieren su significación e importancia sino cuando colocamos esas realizaciones dentro del ambiente en que se realizaron y las contemplamos como el comienzo de un desarrollo ulterior del que son deudores al Banco Nacional Hipotecario los otros institutos de estado y particulares que hoy operan en el mercado de capitales con éxito remunerador.

Hay que recordar que el Banco directamente y por conducto de su filial de entonces (Asociación Hipotecaria Mexicana) operaba en un medio que no confiaba en valores del estado, en créditos a municipios, en papeles a largo plazo. Así, el informe de 1933 decía:

Todo el programa a cargo de la Asociación estará vinculado a la colocación en el público inversor, de cédulas hipotecarias, que por su mediación y con su garantía se emiten. Las expectativas sobre este particular son buenas, ya que la cédula, con sus características de especificidad respecto de la garantía, sus ventajas de divisibilidad, de fácil transmisión y otras muchas, se espera que atraiga las reservas de aquellas personas que anteriormente prestaban sobre hipotecas, y aun los pequeños ahorros de sectores sociales económicamente más modestos.

Es un problema semejante al que ya hemos anotado en relación con la vida y actividades futuras del Banco, que depende por entero del éxito que tenga en la flotación de bonos. Para que esto se logre, será necesaria ante todo la creación de un mercado serio, estable y continuo de valores, que asegure que la inversión que en ellos se haga pueda ser liquidada en cualquier momento, sin ocasionar quebrantos. Para la creación y mantenimiento de ese mercado se requiere ante todo la existencia de valores bien garantizados, tanto por lo que se refiere a su principal como a sus servicios periódicos. Las providencias contenidas en la Ley y las especiales establecidas por el Banco en cuanto a garantías, productividad de las inversiones, control de éstas y de los productos de las mismas, ofrecen

EL TRIMESTRE ECONOMICO

bases sólidas para ese fin y para alcanzar la confianza necesaria, en un período no muy largo de operación del Banco. Será indispensable, además, introducir ciertas reformas legales que permitan a los Bancos, a las Compañías de Seguros y a otras similares tomar nuestros valores como reservas en proporciones prudentes y, finalmente, que los Bancos, además, los reciban como colateral en préstamos comerciales; que el Banco de México establezca tipos de redescuento atractivos para papel con tal género de colateral, y que esta misma Institución Central pueda también, llegado el caso, tomar en firme nuestros valores.

En términos generales, los bonos del Banco están llamados a ser valores más bien de carácter bancario, y las cédulas de la Asociación Hipotecaria Mexicana, valores que pudiéramos calificar de populares.

Para que nuestro programa de construcciones y obras públicas pueda desarrollarse y extenderse, como se ha dicho anteriormente, será necesario que los valores hipotecarios con cuyo producto se financien, puedan colocarse a tipos de interés cada vez más bajos, a fin de que, reservando los márgenes estrictamente indispensables para los gastos de operación de la Institución, ésta pueda ofrecer crédito a tipos de interés también más bajos que permitan hasta a las comunidades más modestas proveer los servicios indispensables.

Cuando nos enteramos, entonces, de que en 1933 el Banco invirtió sólo \$615,000.00 en créditos hipotecarios y no emitió un solo bono (la primera emisión de cinco millones, para ser absorbidos por la Universidad Nacional, se hizo a principios de 1934), no debemos asombrarnos ni criticar. La labor de convencimiento y de arraigo se iba abriendo paso calladamente.

Y sin embargo, en ese año de 1933 planeó la Federación la reapertura de un mercado interior para deuda pública con la ayuda del Banco. En 1934 se llevó a cabo la emisión de las ocho primeras series de Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos, con importe total de doce millones de pesos. El Banco intervino en la emisión como representante común de los tenedores de los bonos, como mandatario del Gobierno Federal para el cobro y percepción

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

del impuesto sobre consumo de gasolina (afectado al pago de los bonos) y como vigilante de la inversión del producto de la colocación de los bonos y supervisor, por lo tanto, de la construcción de caminos federales hechos con fondos de ese empréstito. La colocación de los bonos al 97 % por un consorcio de bancos organizado con la cooperación del Hipotecario fué uno de los mejores indicios de que el nuevo régimen había logrado estabilizarse aun en opinión de los grupos más afectados por las reformas que aquél había introducido, y de que el capital privado estaba dispuesto a colaborar en la reconstrucción y engrandecimiento material del país bajo la égida del régimen incipiente.

En esos mismos meses, el Banco intervino de modo determinante en la emisión y colocación del empréstito de aguas potables para el Distrito Federal, que llegó a alcanzar un total de veinticinco millones y que permitió renovar la red de abastecimiento de la capital federal.

De aquellas fechas a nuestros días, el volumen de obligaciones, cédulas y bonos (privados y del estado) ha crecido grandemente. Los tanteos y temores han sido sobrepasados y la magnitud y los vaivenes del desarrollo financiero sólo quedan sujetos a las influencias ordinarias del estira y afloja de la coyuntura económica.

Cuando se fundó, el Banco se regía por la concesión que le otorgó la Secretaría de Hacienda para operar como banco hipotecario y por la Ley General de Instituciones de Crédito, entonces en vigor. Después, por la Ley General todavía vigente.

En 1943, precisamente diez años después de su fundación, el 20 de febrero, se publicó la ley orgánica del Banco, de 31 de diciembre de 1942, que es la que actualmente lo rige. El sistema de concesión, propio de los bancos particulares, fué así substituído por el régimen de ley, usual en los bancos de estado o bancos nacionales.

La legislación general bancaria, lógicamente, sólo reglamenta la existencia y operación de los establecimientos que intervienen en

EL TRIMESTRE ECONOMICO

los aspectos comunes del crédito a la producción y a la circulación de mercancías, sin atender, ni a las fases que podríamos llamar de política de crédito, ni a las exigencias de sectores desligados de los medios bancarios, con restringida solvencia o poca aptitud comercial. Así lo confirma el párrafo segundo del artículo 1º de la ley general ahora vigente.

Razones puramente circunstanciales, sin embargo, impidieron que al fundarse la institución gozara de una ley especial. Este obstáculo no estorbó considerablemente su desarrollo mientras estuvo vigente la Ley General de Instituciones de Crédito de 28 de junio de 1932, porque en ella la reglamentación de los bancos hipotecarios tenía gran amplitud y permitía a la institución actuar según sus necesidades. La ley que substituyó a aquélla, por el contrario, reglamentó las sociedades de crédito hipotecario dentro de límites estrictos. Su rigidez puede considerarse acertada, si la analizamos en función del campo a que se aplica en lo general: a instituciones consagradas a hacer préstamos para desarrollo de la propiedad raíz, con la emisión de bonos hipotecarios o garantía de cédulas hipotecarias. Pero, como hemos dicho, el Banco Nacional Hipotecario no es una sociedad de crédito hipotecario, sino de crédito para obras públicas; y por eso la reglamentación común de las sociedades de crédito hipotecario resultaba inadecuada para aplicarla a las operaciones de crédito municipal.

A partir del 2 de junio de 1941, esas circunstancias imprimieron gran urgencia a la necesidad de que la institución tuviera una ley especial que rigiera sus funciones. Sólo así podría desempeñar las tareas a ella encomendadas por los poderes públicos.

La Ley Orgánica, de modo general, establece como función básica del Banco la de financiar obras públicas. Alrededor de este principio fundamental se estructura todo el sistema de la ley. Las operaciones de distinta índole, activas o pasivas, que se prevén, sólo tienden a dar firmeza y amplitud a esa función principal.

Conforme a ese principio, la ley estatuye un sistema de seguri-

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

dades tan amplio como ha sido posible en favor de los capitales colocados por la institución en obras y servicios públicos. La seguridad de recuperación de sus créditos se refleja en la firmeza de los bonos hipotecarios que la institución emite con la cobertura principal de tales préstamos.

La Ley parte de un cuadro de operaciones que podemos resumir del siguiente modo:

Operaciones pasivas. Emisión y colocación de bonos hipotecarios y depósitos en cuenta de caja y tesorería.

Operaciones activas. Préstamos hipotecarios; préstamos de refacción y de avío; créditos a menos de 5 años; aceptaciones por tercero y operaciones con títulos valores.

Operaciones complementarias. Fomento general de obras y servicios públicos que convengan al mejor funcionamiento de la institución.

La emisión de bonos adopta en principio el sistema de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente. En la Ley Orgánica se amplía, sin embargo, la cobertura, mediante la inclusión en ella:

- a) de los préstamos de refacción o de avío, garantizados como préstamos hipotecarios;
- b) de valores públicos garantizados con afectación de ingresos fiscales; y
- c) de obligaciones garantizadas por sociedades financieras, y con hipoteca o fideicomiso semejantes a los de los préstamos hipotecarios.

La ampliación de garantía tiene por objeto dar a la cobertura de los bonos de la institución una base mayor que la de los solos préstamos para obras públicas. El ensanchamiento de la cobertura significa, además, elasticidad de operación y garantías de mayor liquidez y de más corto ciclo de recuperación.

Las otras variantes que se han introducido en el régimen de los bonos se inspiran en la experiencia acumulada por la institución

EL TRIMESTRE ECONOMICO

en los años que entonces ya llevaba de actuar, respecto de intervalos de amortización, depósitos de garantía e intervención del Banco en el mercado de sus bonos.

A fin de extender el mercado de los bonos, la ley equipara los de la institución, por una parte, a los que emiten las sociedades de crédito hipotecario y, por otra, a los valores de estado que deben entrar en la inversión de las reservas de algunos tipos de sociedades. Sólo ensanchando de ese modo las posibilidades de colocación de los bonos puede esperarse que la institución canalice capitales en un volumen de suficiente magnitud para atender a las demandas prácticamente ilimitadas que tiene en el país el crédito para obras públicas.

A la larga, otra fuente de recursos para el Banco puede ser la aceptación de depósitos a la vista o a plazo en cuentas de caja y tesorería. Esta facultad no se ha puesto en la Ley tanto por la circunstancia apuntada, cuanto porque el contrato de caja facilitará el manejo de ciertos fondos que resultan de la explotación de los servicios financiados por la institución o de ingresos afectados a su sostenimiento, a su pago, a su conservación o desarrollo, y que son mejor utilizados para su fin cuando se aplican con la intervención del Banco. Estos fondos se han de mantener líquidos o en colocaciones a corto plazo, fácilmente liquidables.

Las operaciones pasivas que la Ley considera en primer lugar son aquéllas que corresponden a la naturaleza de la masa mayor de disponibilidades que maneja la institución: capitales o fondos de inversión procedentes de la colocación de bonos. Lógicamente, esas operaciones forman la cobertura de dichos valores.

La Ley Orgánica ha reglamentado los préstamos hipotecarios que puede hacer la institución, en términos generales, conforme lo previsto por la Ley de Instituciones de Crédito vigente. Se ha ampliado un poco la expresión de las inversiones concretas a que el préstamo podrá destinarse, con el objeto de aclarar situaciones legales que en la experiencia de la institución se han revelado como

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

problemas de difícil resolución. No por ello se ha pretendido desvirtuar la naturaleza del préstamo hipotecario. La Ley lo considera como una inversión que tiende a poner en mejores condiciones de explotación un bien raíz. Sólo que semejante finalidad puede conseguirse no únicamente por la inversión directa en mejoras inmuebles, sino a veces por otros tipos de aplicación inmediata del préstamo, que la Ley Orgánica ha querido considerar, no sólo genéricamente, como lo hace la Ley General, sino también específicamente, en los dos casos más frecuentes: el de las instalaciones o equipo mecánico destinado a inmovilizarse y el de pago de pasivo, en las circunstancias de que habla la ley.

Las variantes introducidas respecto del sistema de la Ley General en el aspecto genérico del préstamo hipotecario no tienen mayor trascendencia y obedecen al deseo de dar elasticidad a la inversión y amortización de los préstamos, sin perjuicio de la firmeza de sus garantías.

En la sección que reglamenta los préstamos hipotecarios en general, se adopta francamente la tesis de aplicabilidad del Código Civil del Distrito y Territorios Federales a las hipotecas que se constituyen con motivo de los préstamos que consiente la institución. Parece, en efecto, evidente que la hipoteca, garantía real de pago de un crédito, debe adoptar la índole del préstamo cuya recuperación asegura, y siendo en el caso el préstamo mercantil, bancario, lógico es que sea la legislación federal civil, supletoria de la mercantil, la que rijan el contrato de hipoteca bancaria.

El sistema del préstamo hipotecario varía en lo que se refiere al crédito para obras públicas o de servicio público. Como éste se contrata sobre todo con entidades públicas, la ley adopta el procedimiento de hacer obligatorio para estos préstamos un régimen de garantías de diferente orden; unas tienden a controlar la buena aplicación de los fondos a su fin, otras a asegurar que la obra se terminará y producirá por lo tanto un ingreso, otras, en fin, a cu-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

brir cualquier cantidad que la institución deba invertir con seguridades consistentes preferentemente en fuentes líquidas de pago.

Se ha creído que mientras mayor sea el número de garantías y la liquidez de ellas, más fácilmente y a mejor precio serán colocados los bonos que emite el Banco, y por ello, mayor será el volumen de capitales disponibles que la institución pueda orientar hacia nuevos empréstitos para obras y servicios públicos. No se pretende, pues, otra cosa que no sea hacer atractiva y segura la colocación de fondos ociosos en bonos, es decir, en empréstitos para elevar el nivel de las obras de uso público en el país, y especialmente de las de saneamiento. Los poderes locales y municipales han de ser los primeros beneficiados con este régimen de garantías, que debe acrecentar sus posibilidades de obtención de crédito y el rendimiento de sus fondos disponibles.

Tal vez ahora que la experiencia ha revelado ciertos inconvenientes de la rigidez del sistema de garantías, sería prudente promover una reforma del artículo 16 de la Ley, a fin de darle cierta elasticidad y no comprometer inútilmente un volumen demasiado grande de ingresos municipales y de los estados en garantía de los préstamos del Banco.

Se considera en la sección especial de los préstamos para obras públicas o de servicio público, por su conexidad con ellos, el crédito para estudios y proyectos. Sin embargo, no se asimila a aquéllos ni en garantía —que se deja al buen criterio de la institución—, ni en régimen de amortización. Claro que tales préstamos han quedado excluidos de la cobertura de los bonos hipotecarios.

Los préstamos de refacción o de avío que autoriza la Ley deben estar garantizados en iguales condiciones que el préstamo hipotecario, sólo que la hipoteca puede, en su caso, comprender la unidad industrial o comercial de que se trate, con el objeto de mejorar las condiciones normales de recuperación del préstamo, con una fuente de ingresos líquidos y un control mayor sobre la gestión del negocio

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

a que son dedicados los fondos del préstamo. En este tipo de hipoteca se adopta también el régimen de la Ley General de la materia.

Las otras operaciones activas autorizadas son ajenas a la cobertura de los bonos que ha de emitir la institución. Al facilitarle este género de operaciones comerciales y bursátiles, se ha buscado dar al Banco latitud suficiente para que opere con desahogo en sus actividades fundamentales. Siempre se ha de tratar de operaciones conexas o accesorias de las principales, que permitan una mejor utilización de los fondos disponibles a la vista o a corto plazo que la institución maneja, y de las disponibilidades ociosas que finalmente han de ir a alimentar las inversiones a largo plazo.

En este orden de ideas, se autorizan préstamos de cinco años, que permiten el financiamiento de contratistas, deficientemente cubierto en la red nacional de crédito; préstamos complementarios de créditos hipotecarios, refaccionarios o de avío, y otras colocaciones que se han revelado indispensables durante la actuación del Banco.

Las aceptaciones por terceros y las operaciones con títulos valores responden a la misma necesidad de documentación de ciertos tipos de préstamo a corto plazo conexos con los hipotecarios. Y tratándose de las segundas, no sólo sirven al Banco en el aspecto de operaciones activas, sino también en el de pasivas, para permitirle la obtención rápida de numerario, cuando se le presenta una urgencia de disponibilidades. Los reportos y pignoraciones de valores propios o que obren en su cartera pueden ser una fuente de rápida consecución de efectivo, aunque ulteriormente los fondos necesarios deban entrar a la institución por los conductos genuinos que la ley prevé.

Se autorizan los fideicomisos en la institución a favor de ella misma, porque fué frecuente durante la vigencia de la ley general encontrar cierto embarazo en operaciones de financiamiento de contratistas, por ejemplo, al imposibilitarse este régimen de garantía, y porque, tratándose de una institución nacional de crédito, no opera la causa de la prohibición existente en la Ley General de Títulos

EL TRIMESTRE ECONOMICO

y Operaciones de Crédito, debida principalmente al deseo de poner a cubierto los intereses del fideicomitente frente al fiduciario.

Las disposiciones complementarias de la ley tienden a rematar la estructura legal especial que debe ser la que rijan a la institución. Se ha buscado, en unos casos, eximirlos de inmovilizaciones de fondos que ordinariamente tienen por objeto garantizar a la clientela, por medio del control de entidades públicas o de estado sobre las reservas de los establecimientos de crédito; en otros casos, se ha buscado dar al Banco las facultades suficientes para que se establezca cierta unidad en los valores del suelo, cuando estos repercuten en inversiones colectivas de capital o en garantías que benefician a terceros, a través de ciertos tipos de sociedades; y en otros casos, en fin se ha buscado dar al Banco la preferencia que le es debida por los poderes públicos, en aquellas actividades que son características de la institución.

Reconozco ser el principal responsable del texto vigente de la Ley Orgánica que acabo de reseñar brevemente. Como he apuntado antes, la experiencia de más de tres años ha mostrado a todos los que en mucho o en poco somos responsables de la marcha de la institución cuáles puntos débiles han de reforzarse, qué lagunas hay que colmar, dónde ha de introducirse elasticidad para evitar la estratificación. Sin embargo, no es aquí donde hemos de emprender semejante labor.

Nuestra exposición quedaría trunca si no presentáramos un panorama aunque sea somero de lo que puede ser el futuro desarrollo de la institución.

Como banco de estado que es el Hipotecario no debe desentenderse de que su misión es doble: no sólo la intermediación en el crédito para obras públicas, sino también el desempeño de ciertas funciones de política económica y fiscal que la Federación no debe o no puede tomar directamente a su cargo.

Esquematizando un poco la cuestión, podríamos reducir a nueve

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

categorías las funciones que sería deseable ver realizar al Banco en materia de obras públicas e inmuebles:

a) Préstamos a largo plazo a los poderes públicos o entidades manejadoras de los servicios. Esta ha sido y debe seguir siendo su misión esencial.

b) Proyección sistemática del saneamiento de la República. Esto significa que la labor de financiamiento no debe ser ajena a la de fomento, sino, por el contrario, aquélla ha de ser consecuencia de ésta. El Banco no debe permitir que la distribución de sus disponibilidades se haga en función de la casualidad, según el orden de las peticiones de crédito que a él se dirijan, sino que debe aplicar los capitales que centralice al desarrollo de un programa coherente, panorámico, orientado por un criterio de jerarquías y conjuntos de necesidades. Sólo así rendirán su mejor fruto los fondos que el Banco maneje. Para ello, la labor de la institución debe coordinarse con el trabajo de política sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

c) Préstamos para estudios y proyectos de obras de saneamiento. Incremento y vigilancia de un cuerpo de técnicos independientes que realice a precio alzado estudios y proyectos por cuenta de los poderes públicos interesados. El financiamiento de estos créditos puede simplificarse en su documentación si se reduce ésta a pagarés avalados por la Federación.

d) Centralización completa y permanente de la compra y manejo de ciertos materiales requeridos en cantidad importante por las obras que comúnmente fomenta el Banco. Es evidente que en tales condiciones el costo de las obras bajaría. Actualmente el Banco practica esta política; pero creemos que se puede ir más allá y organizar mejor y más completamente este servicio.

e) Cooperación, consulta y consejo a los poderes públicos. De hecho, el Banco ha venido prestando este servicio desde su fundación; pero un poco más de propaganda de lo que es la institución para las corporaciones de servicios municipales y un contacto más

EL TRIMESTRE ECONOMICO

constante y sistemático entre ellas y el Banco redundarían en un mejoramiento del criterio y de los métodos que emplean las entidades públicas de servicios urbanos. El contacto podría llegar hasta los usuarios, cuya organización y cooperación sería conveniente obtener.

f) Fomento de la reorganización fiscal, en cuanto al fondo y en cuanto a los procedimientos. El desarrollo de una política de servicios públicos más numerosos y mejores debe apoyarse en mejor percepción, manejo y aplicación de los ingresos de estados y municipios. Al estudiar, en diversa ocasión, los problemas de la comuna, hemos debido señalar, entre las causas fundamentales de la carencia y baja calidad de los servicios urbanos en el país, no sólo la insuficiencia real de los ingresos públicos, originada por la baja capacidad económica de los causantes, sino también el desbarajuste de las finanzas municipales: mala percepción, mal manejo (malos manejos) y mala aplicación de los ingresos. El Banco se halla en postura de influir considerablemente para obtener que se racionalice el sistema impositivo municipal, tanto en sus conceptos fiscales cuanto en los métodos de recaudación —atrasadísimos en nuestros días—, manejo y uso de los fondos públicos. Algo se ha hecho por el camino de la descentralización de ciertos servicios; pero cada vez se hace menos. Creemos que en el principio de la separación de las facultades actuales del municipio se encuentra la base de resolución del problema: potestad político-electoral por una parte; función administrativa y financiera de servicios públicos por la otra. Armonizar este principio de especialización administrativa con las normas del municipio libre, he ahí una tarea fundamental que pudiera ser emprendida por el Banco, para beneficio de todos. Tal vez los ensayos realizados hasta ahora por medio de juntas de mejoras materiales podrían afinarse, perfeccionarse y llevarse más lejos del límite que hasta hoy se ha fijado a esos organismos.

g) Otra función sería la de integrar, con dependencias de la Federación y de los estados, un sistema coherente y compacto de

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

promoción, financiamiento, ejecución y manejo de obras de saneamiento. Demasiadas energías públicas y privadas se superponen, se extravían, se pierden separadas, cuando juntas pudieran multiplicarse y alcanzar resultados mayores y mejores que los que ahora se obtienen. Existe una Dirección de Ingeniería Sanitaria, existe una Oficina de Cooperación (Sanitaria) Interamericana, existe una Dirección de Obras Públicas (del Distrito Federal), existen otras dependencias en Salubridad, en Comunicaciones, en el Gobierno del Distrito, en los gobiernos de los Estados y Territorios que intervienen de un modo u otro en la planeación, financiamiento, ejecución o manejo de obras de servicio público. ¿No es posible coordinar todos esos esfuerzos en uno solo, combinado y más efectivo que la suma de todos ellos separadamente?

h) Creación de un mercado especial de valores propios. En el mercado de capitales, no vemos por qué el Banco no ha de desempeñar en el futuro una función propia, al lado y en colaboración con la Nacional Financiera y las otras instituciones de estado. En efecto, si la Financiera se ocupa principalmente de la agencia hacendaria del gobierno federal y de colaborar con el Banco de México para el mantenimiento de cierto control sobre la oferta y demanda de fondos a corto y a largo plazo ¿por qué no servirse del Banco Hipotecario como elemento autónomo de creación y fomento de un mercado especial de capitales para obras y servicios urbanos? Quizás los problemas que suscita la tendencia inflacionista actual de la economía mexicana han influído para negar al Hipotecario un papel particular de intervención autónoma en esta materia. No ha parecido conveniente desarrollar un impulso de grandes proporciones en obras públicas porque se teme con razón que esto vaya acompañado de un incremento del desnivel entre signos monetarios abundantes y escasas mercancías de oferta, hecho esencial de la inflación. Pero para el futuro, estamos convencidos de que el Hipotecario jugará un papel propio de importancia como centralizador de capitales destinados a las obras y servicios públicos. Es normal

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pensar que la Federación más tarde utilizará a fondo las posibilidades que ofrece una institución como el Banco, capaz de crearse una vasta clientela propia de inversores (tomadores de sus bonos hipotecarios) y de poderes públicos constructores y administradores de obras y servicios. México está demasiado necesitado de trabajos de saneamiento para desaprovechar las posibilidades de un excelente centralizador de capitales, capaz de realizar una labor propia, sin agotar por eso las posibilidades especiales de otras instituciones de estado como Nacional Financiera o el Banco de México. Cuando el estado considere, pues, que no hay riesgo de peligrosas repercusiones de orden general, habrá de obtener del Banco Hipotecario todo lo que éste pueda dar como instrumento autónomo del mercado financiero.

i) Estabilización de valores. Hemos aludido a labores relacionadas principalmente con obras de servicio público, sobre todo trabajos de saneamiento. En materia inmobiliaria general, sin embargo, el Banco puede, y creemos que deberá en el futuro, desarrollar una labor de estabilización y control de valores inmuebles: valores del suelo y quizás valores de la construcción.

La influencia estabilizadora sobre los valores del suelo podría desde ahora alcanzar un vasto campo de ejercicio en la ciudad de México, si el Ejecutivo Federal resolviera aplicar la disposición de la Ley Orgánica del Banco que manda basar en avalúos de la institución todas las operaciones sobre inmuebles realizadas por instituciones de crédito, de seguros o de fianzas. Una oposición —para nosotros poco fundada— ha impedido que sean sometidos a este mandato los bancos hipotecarios, capitalizadores y de ahorros, principales factores en el mercado hipotecario. Pero creemos que algún día se acabará por adoptar la unidad de criterio que prevé la Ley.

Tal vez más tarde pudiera pensarse en ampliar la función del Banco en esta materia a otras plazas de importancia en la República. ¿Que habría quizás necesidad de crear sucursales y agencias del

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO

Banco? Tarde o temprano, para esto y para otras cosas más, estamos seguros de que será preciso pensar en establecerlas. ¿Cómo, si no, intervenir a fondo en el mejoramiento de las finanzas locales y municipales, drenar fondos de ahorro provinciales hacia la gran obra transformadora del Banco, etc.?

Hace unos cinco años, el Consejo del Banco votó la fundación de una empresa constructora. La idea fué abandonada porque se temió despertar sospechas en el ánimo del público y principalmente en el de los poderes acreditados y usuarios interesados. Creo que la idea debe recogerse y la constructura ser organizada. Si se la estructura como filial no lucrativa o limitadamente lucrativa del Banco, no hay razón para que los interesados desconozcan o ignoren los hechos, y persistan en sospechar o denigrar un establecimiento que, en iguales condiciones de oferta que los demás particulares de su género, les proporcione mejor servicio o más barato.

Un régimen de costo más corto lucro, de bonificación proporcional del superprovecho a la clientela, de manejo de materiales en gran escala, de especialización técnica y administrativa, pueden dotar al Banco de un instrumento ideal de influencia en el mercado de la construcción, capaz de abatir los precios de costo y de mejorar el nivel de ejecución.

Y claro está, como la empresa no limitaría su actividad a las obras fomentadas por el Banco, sino que se ofrecería en todo género de construcciones, su influencia benéfica se sentiría en todo el mercado de la edificación.

Pero detengamos aquí nuestro paseo por el futuro escenario del Banco. A otros corresponde la tarea de orientar su destino. Sin embargo, por el corto, pero fructífero pasado de la institución sabemos que mucho puede esperar el país del trabajo que todos ponemos en impulsarla y engrandecerla.