

332.722 098 3
CCHC
C172
C-1

-- 0 6036 --

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

INDICE DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA
COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA - MINVU

N°	<u>DOCUMENTO</u> PRESENTADO POR:
1	Ministerio de Hacienda.
2	✓ Problemas que enfrenta el crédito hipotecario para la adquisición de vivienda. Banco Central de Chile.
3	✓ Informe "Préstamo mínimo para operaciones de crédito con letras hipotecarias del Banco del Estado de Chile". Banco del Estado de Chile.
4	✓ Propositiones para mejorar las formas de financiamiento a través del sistema bancario. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
5	✓ Antecedentes sobre el financiamiento hipotecario de vivienda. Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile.
6	✓ Ideas aportadas por al Subcomisión de Ahorro para la Vivienda. Banco del Estado de Chile.
7	✓ Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
8	✓ El Financiamiento de la Vivienda y los Fondos Previsionales. Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones.
9	✓ Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.
10	✓ Crédito Hipotecario para la Adquisición de Viviendas. Compañía de Seguros de Vida Aetna Chile S.A.
11	✓ Propositiones de simplificación de instancias administrativas y procedimientos relacionados con la adquisición y financiamiento de viviendas. Servicio de Impuestos Internos.
12	✓ Promoción de Cooperativas de Vivienda COVIP S.A.

- 13 / Perfeccionamientos al sistema de financiamiento para aumentar la producción de viviendas sociales, e incrementar los ahorros destinados al sector.
Conavicoop
- 14 / Pre-factibilidad de nuevas entidades de financiamiento habitacional.
Conavicoop
- 15 / Proposición para incentivar el ahorro en el sector de trabajadores dependientes.
Confederación Nacional de Sindicatos, Federaciones y Asociaciones de Trabajadores del Sector Privado de Chile, CEPCH.
- 16 / Crédito hipotecario para la adquisición de vivienda.
CONFECOOP
- 17 / Tres proposiciones tentativas para un análisis coordinado más profundo en materia de perfeccionamiento del financiamiento habitacional a través de entidades especializadas.
COVIP
- 18.- / - Financiamiento para la Vivienda Media.
 / - Algunas ideas para incentivar el Ahorro para la Vivienda.
 / - Proposición de modificaciones al Reglamento del Sistema General Unificado
 / - Algunas ideas para optimizar el Presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
 / - Construcción y Gestión Municipal.
 / Conclusiones del Seminario de Agosto de 1988.
Cámara Chilena de la Construcción

APORTES PARA DISCUSION DE LA COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA

LA VIVIENDA

I CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Entre los muchos temas que analiza la Comisión, nos limitaremos a comentar brevemente algunos que nos parece donde nuestra contribución puede ser mayor. Estamos seguros de que otros participantes harán valiosos aportes sobre otros puntos de su especialidad, que son de gran interés para el Ministerio de Hacienda y que servirán de base para un mayor análisis, al que tal vez podamos hacer nuevas sugerencias.

1.2 Antes de entrar a los temas más específicos, queremos hacer tres consideraciones generales que, en nuestra opinión, deben mantenerse presente en la política de financiamiento para la vivienda:

- 1) En el corto y mediano plazo se debe contemplar una fuerte ayuda estatal a los sectores más necesitados. Aún más, los aportes del Estado y las franquicias tributarias deben concentrarse en los grupos prioritarios en forma precisa y transparente, y deben ser, lo más posible, complementarios al esfuerzo que los propios beneficiarios puedan movilizar.
- 2) Hay otros grupos que necesitan ayuda estatal y que la sociedad considera que deben recibirla, pero que por la escasez de recursos tienen que tratarse, por ahora, como menos prioritarios. Ellos pueden esperar ayuda en el futuro, a medida que se vayan solucionando las situaciones más urgentes.
- 3) El Estado, aparte de ayudar a los grupos prioritarios, debe procurar que los mercados vinculados al financiamiento de viviendas funcionen lo mejor posible, fomentando la competencia y corrigiendo distorsiones donde sea necesario. Esto, junto con mejorar la eficiencia del sector, permitirá una movilización de recursos más fluida hacia él.

2. TEMAS ESPECIFICOS

2.1 CREDITOS HIPOTECARIOS DE MONTOS PEQUEÑOS

El Banco del Estado, que es la institución bancaria que más opera con créditos de montos bajos, incluyendo los provenientes de programas del MINVU, proporcionará a la Comisión un estudio sobre los costos de administración de éstos. Su experiencia, a grandes rasgos, es que la cartera hipotecaria general del Banco es rentable, aunque subconjuntos de ella pueden no serlo. Por otro lado, los pequeños deudores han mostrado una tasa de morosidad alta.

La experiencia de las cooperativas de vivienda, en cambio, ha sido muy buena en cuanto al pago puntual de las cuotas, lo que les da una ventaja en los programas de subsidio con crédito.

En los créditos hipotecarios pequeños de largo plazo el costo de administración es un porcentaje alto de su costo total. En muchos programas habitacionales se dan diversos subsidios, incluyendo subsidios implícitos en la tasa de interés y en la comisión. A veces los subsidios son involuntarios, como cuando la comisión resulta muy baja comparada con los costos de administración y la morosidad efectiva.

En conclusión, se puede recomendar que se estudie más a fondo los costos y las expectativas de morosidad, para decidir sobre los montos y las condiciones que hacen recomendable operar con crédito hipotecario de largo plazo. Cuando no se dan las condiciones, la solución habitacional tendrá que aplazarse o buscarse en créditos a plazos más cortos y mayores subsidios.

2.2 SEGUROS

Aparte de los seguros existentes de incendio y desgravámen, se habla de la necesidad de que exista un seguro para el caso de ejecución de un deudor, cuya garantía sea insuficiente o haya dificultades para hacerla efectiva; y otro seguro para cuando el deudor tiene problemas temporales para pagar los dividendos. Actualmente, el MINVU asegura el 75% de la eventual pérdida por no pago en los préstamos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional.

No hay duda que la disminución del riesgo de pérdida a través de seguros sería de gran beneficio para el financiamiento hipotecario. Actualmente los bancos prorratean los riesgos individuales de sus deudores dentro de su propia cartera. El paso siguiente es que se prorroteen dentro de la cartera de varios bancos en el país e incluso, por medio de reaseguros en el exterior, con carteras de otros países. La evaluación de los riesgos individuales, además, podría llevar a una beneficiosa discriminación en el costo cobrado a cada deudor según su grado de riesgo.

Actualmente el sector asegurador está estudiando posibilidades de ofrecer estos tipos de seguros. Nos parece que lo más adecuado es que el propio sector privado sea quien provea este servicio sin la concurrencia del Estado, quien debe limitarse a su función supervisora, excepto en el caso de los créditos que forman parte de programas de subsidios.

2.3 INCENTIVOS TRIBUTARIOS

El mérito social de la vivienda ha llevado a que su adquisición o tenencia goce de algunos privilegios tributarios. Para facilitar su financiamiento y movilizar recursos hacia el sector, existen proposiciones de dar mayores franquicias tributarias.

Una de ellas es el descuento de la base imponible del impuesto a la renta de los intereses pagados por los créditos hipotecarios destinados a adquirir viviendas. El problema se reduce, en realidad, a las viviendas ocupadas por sus propios dueños y, sin duda, a ellas se refieren los que abogan por el descuento. La vivienda produce un servicio, que el mercado valora cuando se transa en forma de alquiler. Ese precio puede considerarse como un ingreso del propietario que ocupa su vivienda, como si se pagara arriendo a sí mismo, y podría sumarse a los otros ingresos para determinar el pago del impuesto a la renta. En ese caso, sería razonable que si el propietario paga intereses por el saldo de su deuda, los pudiera descontar igual que una empresa descuenta de sus utilidades los gastos financieros. Pero en nuestro país no se paga impuesto a la renta imputada de la vivienda ocupada por su propio dueño, no justificándose que se genere un crédito sobre un impuesto que no existe.

En términos generales, si se piensa en establecer nuevas franquicias tributarias, ellas no deben afectar al impuesto global complementario, al cual están exentas las rentas inferiores a \$100.000.- mensuales (10 U.T.M.). Los mayores beneficios favorecerían progresivamente a las personas con mayores rentas.

Hay otros impuestos que tal vez más adelante convenga revisar, como, por ejemplo, el impuesto del 0,6% al crédito hipotecario y las exenciones del D.F.L. 2. En cualquier revisión sobre este tema, es fundamental tener en cuenta que es mejor dirigir los beneficios lo más precisamente posible hacia los grupos que se quiere favorecer, que darlos en forma de cascada partiendo por grupos no prioritarios. Además, no debe olvidarse que las franquicias escalonadas pueden cumplir mejor los objetivos sociales que las franquicias parejas, como las que, en la mayoría de los casos, contempla el sistema actual.

2.4 FINANCIAMIENTO CON AHORRO PREVISIONAL DEL PROPIO AFILIADO

Las AFP están preparando un documento con sus puntos de vista sobre este tema, que la Comisión pondrá a disposición de sus miembros para una discusión más amplia. Se tomará, asimismo, en cuenta otras proposiciones presentadas a ella o a sus miembros.

Considerando que la vivienda también es una forma de previsión y que, además, es socialmente meritosa, algunos son partidarios de usar parte de los fondos propios o las cotizaciones de los afiliados en su adquisición. Algunos de los argumentos que se da a favor de ésto, son los siguientes:

- 1) Se puede desviar fondos previsionales sin perjudicar el objetivo de que se jubile por lo menos con el 50% del promedio de remuneraciones de los últimos 10 años, y al mismo tiempo facilitar la adquisición de vivienda más temprano en la vida laboral.
- 2) Se puede ahorrar costos de intermediación a través de reducir la morosidad, mejorar las garantías o acortar el plazo, según la forma en que se realice el desvío de los recursos previsionales.
- 3) Se incentiva el ahorro previo para la adquisición de vivienda.
- 4) Puede contribuir a mejorar la actitud de los afiliados, actuales o potenciales, hacia el sistema previsional.

Lo más probable es que cualquier mecanismo que se abra para desviar recursos previsionales propios hacia otros usos tenga bastante éxito en lograrlo. Para esto basta comparar la rentabilidad de los fondos de previsión con la tasa de interés que están dispuestas a pagar las personas por los créditos. Uno de los principales argumentos en contra de permitir el retiro de fondos para adquirir viviendas se relaciona con ésto, ya que se teme que se creen presiones para permitir otros usos y se termine efectando las jubilaciones más allá de lo prudente.

Una pregunta clave en este tema es si está asegurado, o se espera que esté asegurado, un fondo mínimo para alcanzar un objetivo previsional para el afiliado, que considere la propiedad de una vivienda que sólo se puede enajenar si se reintegra al fondo los recursos desviados.

Otro aspecto importante es el efecto que el desvío de fondos pueda tener sobre el ahorro de los participantes. Antes de la adquisición de la vivienda, se puede inducir a un mayor ahorro si los recursos que se van a desviar no se pueden imputar al 25% de ahorro previo que normalmente se necesita para obtener el crédito hipotecario. Se podría requerir, por ejemplo, que el afiliado haga un depósito mensual adicional en la AFP o en un banco por un cierto período antes de tener derecho a desviar parte de sus recursos previsionales. Posteriormente, si el desvío de fondos significa un menor dividendo o un período de pago de la deuda más corto, habrá un desincentivo al ahorro al disponerse de un mayor ingreso por un tiempo determinado. Este menor ahorro no se producirá si los participantes optan por adquirir viviendas de mayor valor, en cuyo caso habría que preguntarse si no se estaría incentivando con esto una sobreinversión en vivienda por parte de las familias.

Por último, cabe notar que con el desvío de fondos previsionales lo que se hace es básicamente desviar recursos, no ahorrando ni creándolos. Tal vez el único ahorro importante se podría producir al acortar los plazos de los créditos hipotecarios.

RICARDO LIRA
Ministerio de Hacienda

**PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL CREDITO HIPOTECARIO
PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDAS.**

En la Comisión "Crédito Hipotecario para la Adquisición de Viviendas" hubo consenso en que el sistema de financiamiento actual de la vivienda funciona adecuadamente, con la salvedad de algunos problemas que podrían solucionarse, a saber:

1. Desinterés de las instituciones financieras en otorgar créditos de montos bajos a largo plazo, dado el alto costo administrativo que representan. En relación a este punto se plantea la conveniencia de:
 - 1.1 Canalizar el subsidio exclusivamente hacia aquellas viviendas cuyo valor sea igual o inferior a U.F. 400. La política de vivienda para estratos superiores debería estar dirigida a incentivar el ahorro, mejorar el funcionamiento del mercado de letras y mutuos hipotecarios y reducir los costos operacionales del sistema.
 - 1.2 Eliminar el impuesto al mutuo para préstamos hipotecarios, que alcanza al 0,6% de su valor.
 - 1.3 Fomentar la especialización de entidades administradoras de préstamos hipotecarios, que otorguen los préstamos y cobren los dividendos, para aprovechar así la reducción de costos por economías de escala.
 - 1.4 Propender la reimplantación de la modalidad de pago de dividendos por descuento por planilla, para reducir el riesgo y los costos para las instituciones financieras.
 - 1.5 Fomentar la especialización de instituciones financieras en la vivienda, estableciendo un leverage adicional y específico para las operaciones de créditos hipotecarios o en subsidio computar dentro de los pasivos sólo aquellas letras de crédito con vencimiento dentro de los próximos 24 meses, para la cartera hipotecaria clasificada en categoría A, lo que implicaría modificar la Ley de Bancos.
2. Incrementar la utilización de los fondos previsionales como fuente de recursos para préstamos hipotecarios. Al respecto cabe señalar que actualmente más del 50% de los recursos utilizados en préstamos hipotecarios provienen de inversiones de las Administradoras de Fondos Previsionales en letras hipotecarias.
 - 2.1 Dentro de las posibles mejoras al sistema de financiamiento de la vivienda por medio de letras o mutuos hipotecarios, podrían flexibilizarse las principales restricciones existentes que impiden el incremento de los préstamos hipotecarios vía colocación de letras, constituídas por los límites que tienen las A.F.P. para invertir en instrumentos emitidos por las instituciones financieras, entre los cuales se encuentran las letras hipotecarias. Las

restricciones más importantes en la actualidad son: que las A.F.P. no pueden adquirir más del 15% del valor del fondo en una determinada institución financiera, ni más de 3 veces el patrimonio de la institución financiera multiplicado por la participación del valor del fondo respectivo dentro del total, o un tercio de las letras hipotecarias emitidas por la institución financiera más dos veces su patrimonio multiplicado por la participación del fondo dentro del total.

Podría estudiarse la flexibilización de los límites señalados, condicionandolos a que se invierta sólo en letras hipotecarias, lo cual implicaría modificar el D.L. 3.500.

2.2. Otra fuente de recursos para el financiamiento de la vivienda para sectores medio y medio alto, podría estar constituida por los propios fondos que tuviera acumulado el imponente en las A.F.P., como un anticipo de su jubilación o como préstamo directo. Esta solución pondría en peligro todo el sistema previsional, por cuanto en el primer caso se estaría creando una situación muy peligrosa para el Estado y las A.F.P., ya que los fondos acumulados para el pago de las pensiones se verían mermados y los trabajadores deberían aspirar sólo a pensiones mínimas, lo que constituiría una fuente de conflicto social para el gobierno. En el segundo caso, la rentabilidad de los fondos disminuiría para todos los cotizantes ya que existirían fuertes presiones para que la tasa de interés de dichos préstamos fuese inferior a aquella de mercado.

3. Incentivar los créditos bancarios, a través de:

3.1 Establecer un leverage adicional específico para los créditos hipotecarios, solución planteada en el número 1.5.

3.2 Aumentar la cobertura de seguros, por la vía de hacer obligatorios los seguros de desgravamen y la eventual ampliación a otros seguros como de pago por desempleo y de riesgo político.

3.3. Flexibilizar márgenes que para las A.F.P. inviertan en letras hipotecarias de las instituciones financieras, ya tratado en el número 2.1.

3.4 Rigidez en el traspaso de cartera: los inversionistas en letras de crédito para la vivienda están afectos al riesgo de que la institución financiera emisora de las letras sea declarada en liquidación forzosa, con lo cual su inversión queda ligada al precio que se obtenga de la licitación de la cartera hipotecaria. Para evitar este riesgo, se podría implementar un seguro que lo cubra.

3.5 Impuesto al mutuo: se plantea eliminarlo según se indicó en el punto 1.

3.6 Rebaja tributaria para los dividendos habitacionales:

Persigue igualar el tratamiento tributario a las personas con aquel de las empresas, que pueden deducir de los impuestos los gastos por arriendo de oficina.

4. Diferencial entre rentabilidad de ahorros para la vivienda y tasa de interés para los créditos hipotecarios:

Aparentemente no tendría mucha solución pues el costo del crédito hipotecario incluye la comisión del banco y el interés para el inversionista en letras hipotecarias.

5. Riesgo de concertación de deudores:

Se plantea la factibilidad de crear un sistema de seguro colectivo, similar al utilizado en la actualidad por Habitacoop.

6. El problema de riesgo individual se podría eliminar utilizando un sistema de auto seguro o recurriendo a un mecanismo de uso y goce, es decir, traspasar la propiedad una vez cancelada la mayor parte de la deuda. Asimismo se podría utilizar el sistema de descuento por planilla ya mencionado.

7. Sistema actual del MINVU atenta contra subsidio a grupos al asignar subsidios y créditos sólo en forma individual.

8. Altas comisiones cobradas en los créditos bancarios:

Se postula que deberían bajar en la medida en que se simplifiquen los trámites, se elimine el impuesto al mutuo, se hagan obligatorios los seguros y se creen organismos especializados en préstamos para la vivienda que aprovechen las economías de escala.

9. Seguros:

Para evitar el problema de las garantías, el riesgo y los costos inherentes a su cobertura, se podría implementar un sistema de incentivo a las empresas para que inviertan en planes habitacionales para sus trabajadores. Otro sistema podría ser el de arriendo con opción de compra a compañías de leasing.

Santiago, 30 de abril de 1990.



GERENCIA GENERAL

I N F O R M E
PRESTAMO MINIMO PARA OPERACIONES DE CREDITO CON
LETRAS HIPOTECARIAS DEL BANCO DEL ESTADO DE CHILE

- 1.- La ganancia bruta obtenida por el Banco en operaciones de crédito con letras hipotecarias, es la comisión cobrada en cada dividendo. La ganancia neta, se obtiene después de deducir a la comisión el costo de administración del crédito hipotecario.

- 2.- El costo de administración mensual de un crédito hipotecario en el Banco del Estado se estima en UF 0,125. Se compone de un cargo fijo por concepto de utilización de infraestructura y de costos por mantención y cobranza de la operación, según el siguiente detalle :

- Cargo Fijo	:	0,050
- Costos de Computación	:	0,050
- Costos de Correo	:	0,010
- Costos de Recaudación	:	0,015
TOTAL	:	0,125

- 3.- Los gastos iniciales de la operación hipotecaria, tales como tasaciones, estudios de títulos, escrituración, notaría, etc. son todos de cargo del cliente que suscribe el crédito. Se asume que el Banco no incurre en ningún otro gasto relevante por concepto de puesta en marcha de la operación.

- 4.- Dados un plazo y una cierta comisión, existe un volumen de crédito mínimo que generará una ganancia igual al costo de administración de UF 0,125.

Para operaciones de crédito hipotecario con subsidio estatal, está vigente una tasa de interés total de 8,5% anual, compuesta de una tasa de emisión de las letras hipotecarias del 5,5% y una comisión para el banco de 3,0%. En caso de pago puntual de los dividendos, dicha comisión se reduce al 2,0%.



GERENCIA GENERAL

Para las operaciones directas del banco, la tasa de interés total es de 12% anual, compuesta de una tasa de emisión de 8% y una comisión de 4%, que se reduce a 2% en caso de pago puntual de los dividendos.

En ambos tipos de operación, la tasa sin incluir comisión se destina íntegramente a servir la obligación que tiene el banco con los tenedores de las letras de crédito.

Para dichas comisiones, se obtienen los préstamos de indiferencia que se indican a continuación:

Préstamos hipotecarios en UF a 12 y 20 Años:

	Operaciones con Subsidio Tasa de Emisión de las Letras de Crédito = 5,5%				Operaciones Directas Tasa de Emisión de las Letras de Crédito = 8%			
	12 Años		20 Años		12 Años		20 Años	
Comisión Anual :	2,0%	3,0%	2,0%	3,0%	2,0%	4,0%	2,0%	4,0%
Préstamo de Indiferencia:	125	83	114	74	125	60	104	52

Los préstamos así determinados, no generan rentabilidad alguna para el Banco del Estado sobre el costo mensual de UF 0,125, determinando una situación de indiferencia respecto de los costos directamente mensurables.

- 5.- Sin embargo, los valores mínimos anteriores no pueden usarse como criterio único para conceder créditos hipotecarios, pues complementariamente debe tomarse en cuenta el grado de recuperabilidad de la operación. En efecto, las estadísticas de morosidad de los créditos otorgados directamente por el Banco o en subsidio, demuestran que las operaciones inferiores a UF 400 tienen índices de incobrabilidad muy superiores al de las operaciones de mayor valor.



GERENCIA GENERAL

La ejecución de garantías de créditos menores a UF 400 tampoco permite su recuperación, pues se trata de propiedades de mala calidad ubicadas en sectores de baja plusvalía, de manera que en corto plazo se deprecian considerablemente.

En aquellas operaciones garantizadas por el Estado para financiar planes habitacionales de interés social, el Banco ha comprobado que la garantía estatal no opera con efectividad en caso de incumplimiento del deudor.

- 6.- De acuerdo con lo anterior, el préstamo mínimo que otorga el Banco para sus operaciones directas es de UF 400. En cuanto a financiamiento de planes habitacionales de interés social, el Banco puede otorgar préstamos inferiores a UF 400 hasta mínimos de UF 125 y UF 114 para operaciones a 12 y 20 años respectivamente, pero siempre que se cuente con una garantía estatal eficaz.

FERNANDO LARA SILVA
ASESOR

JUAN A. BLEY IVANOVIC
ASESOR

3 de mayo de 1990 (ASESORIA FINANCIERA)



GERENCIA GENERAL

I N F O R M E
PRESTAMO MINIMO PARA OPERACIONES DE CREDITO CON
LETRAS HIPOTECARIAS DEL BANCO DEL ESTADO DE CHILE

- 1.- La ganancia bruta obtenida por el Banco en operaciones de crédito con letras hipotecarias, es la comisión cobrada en cada dividendo. La ganancia neta, se obtiene después de deducir a la comisión el costo de administración del crédito hipotecario.

- 2.- El costo de administración mensual de un crédito hipotecario en el Banco del Estado se estima en UF 0,125. Se compone de un cargo fijo por concepto de utilización de infraestructura y de costos por mantención y cobranza de la operación, según el siguiente detalle :

-	Cargo Fijo	:	0,050
-	Costos de Computación	:	0,050
-	Costos de Correo	:	0,010
-	Costos de Recaudación	:	0,015
	TOTAL	:	0,125

- 3.- Los gastos iniciales de la operación hipotecaria, tales como tasaciones, estudios de títulos, escrituración, notaría, etc. son todos de cargo del cliente que suscribe el crédito. Se asume que el Banco no incurre en ningún otro gasto relevante por concepto de puesta en marcha de la operación.

- 4.- Dados un plazo y una cierta comisión, existe un volumen de crédito mínimo que generará una ganancia igual al costo de administración de UF 0,125.

Para operaciones de crédito hipotecario con subsidio estatal, está vigente una tasa de interés total de 8,5% anual, compuesta de una tasa de emisión de las letras hipotecarias del 5,5% y una comisión para el banco de 3,0%. En caso de pago puntual de los dividendos, dicha comisión se reduce al 2,0%.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
E INSTITUCIONES FINANCIERAS

COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

Proposiciones para mejorar las formas de financiamiento a
través del sistema bancario

En el documento que se entrega a continuación, se exponen una serie de elementos de discusión, que constituyen posibles perfeccionamientos a los mecanismos de financiamiento para la compra de vivienda con base en el sistema bancario. Algunos de ellos importan cambios en la actual legislación; otros, en cambio, sólo modificaciones de la reglamentación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

1) Leverage

La legislación actual autoriza a los bancos para endeudarse hasta un máximo de 20 veces el capital y reservas. En el caso de las financieras, este límite alcanza a 15 veces el capital y reservas. Dentro de este endeudamiento caben todas las obligaciones que las instituciones tienen con terceros.

En relación con la necesidad de incentivar el financiamiento de operaciones hipotecarias para la compra de vivienda, una proposición sugerida es la de permitir que ciertas partidas componentes del balance hipotecario sean excluidas del endeudamiento sujeto a margen. Por ejemplo, una línea podría consistir en eliminar del cálculo de endeudamiento a todas las operaciones hipotecarias menores a 800 o 1000 UF. Con esto se lograría que la banca pudiera

seguir desarrollando sus otros negocios sin que el otorgamiento de créditos de vivienda, dirigidos a ese segmento, ocupe espacio en el endeudamiento total. Con esto se incentivaría la apertura del financiamiento bancario a los sectores de ingreso medio y bajo los cuales actualmente tienen dificultades para acceder al mercado hipotecario.

Sin embargo, es necesario señalar que una medida como la anterior presenta el costo de sentar un precedente en términos de la selección arbitraria, de parte de la autoridad, de discriminación entre sectores. De esta manera, se propicia la especialización de la banca, lo cual contradice la tendencia mundial, esto es, la multibanca.

Al mismo tiempo, dada la estructura de morosidad de la cual se dispone, una concentración exagerada en créditos hipotecarios para los segmentos de ingresos medianos y bajos, podría debilitar la posición de la cartera hipotecaria para la banca en su conjunto. Asimismo, el debilitamiento de la cartera traería como consecuencia castigos a futuro, lo cual perjudicaría la situación patrimonial de las entidades financieras.

Finalmente, incentivos como el descrito sólo tendrían que ser prospectivos por cuanto, de otra forma, se incentiva la toma de mayor riesgo por parte de la banca.

2) Límite de inversión en letras de propia emisión

La Ley General de Bancos establece que el Banco Central tiene la facultad de fijar los límites para la adquisición de letras de emisión propia de los bancos o financieras. Actualmente existen dos límites máximos: el primero establece que una institución no podrá adquirir más del 5% del total de cada emisión; el segundo límite es que a

lo más el 50% del capital de la institución financiera puede ser invertido en instrumentos de emisión propia. No obstante, este segundo límite puede ser excedido, hasta el 100% del capital, siempre y cuando el exceso corresponda a operaciones destinadas a pagar anticipadamente otras obligaciones hipotecarias cuya finalidad haya sido el financiamiento de viviendas.

Actualmente, estos márgenes no están copados. En la medida que la banca utilice estos márgenes, se crea un poder de compra directo e inmediato en materia de operaciones hipotecarias.

3) Uso de los recursos retenidos entre el pago de dividendos y el servicio de la letra.

El servicio de las letras hipotecarias por norma se realiza cada tres meses, en cambio el pago de dividendos establecido en los mutuos se hace mensualmente. Lo anterior significa que cada dos meses se produce un excedente de caja que no tiene que ser desembolsado por la institución emisora hasta el tercer mes. En estos momentos, no existe ninguna norma que regule el uso de esos recursos excedentarios, lo cual implica que estos son usados por las instituciones como cualesquiera otros. Si bien los montos involucrados no parecen ser significativos comparados con el volumen de la deuda, ellos pueden ser utilizados para desincentivar la morosidad en los créditos. De este modo, parte de los beneficios acumulados por el concepto señalado podrían transformarse en un premio por pago oportuno después de transcurrido un lapso importante del mutuo.

4) Devengo de reajustes e intereses

En el caso en que un crédito no sea servido oportunamente, la normativa actual establece que el total de la deuda, vencida o no vencida, debe dejar de devengar intereses y reajustes. Desde el punto de vista contable, una deuda que deja de devengar reajustes e intereses representa una pérdida para el emisor del instrumento dado que las obligaciones del Banco, para con los inversionistas en letras de crédito, siguen devengando reajustes e intereses. Respecto de este punto, se ha planteado que, la morosidad de los créditos hipotecarios, y su tratamiento contable, no necesariamente reflejan que detrás de una operación de este tipo existe una garantía que, en la mayoría de los casos, supera ampliamente el valor de la deuda. En cambio, la metodología de clasificación de la cartera hipotecaria sí hace una excepción en cuanto a clasificar, como mínimo, en categoría B- a los créditos hipotecarios para vivienda en situación morosa independientemente del grado de morosidad.

En principio, si el saldo adeudado estuviera garantizado en más de un 100%, una alternativa para flexibilizar el tratamiento financiero de estas operaciones y, al mismo tiempo, incentivar la operación con créditos hipotecarios, es modificar el tratamiento financiero del devengo de intereses y reajustes en casos de morosidad. Naturalmente, para estos efectos se debe establecer un límite de mora como por ejemplo tres dividendos, período en el cual se sirven las obligaciones con los inversionistas.

En la práctica, sin embargo, la situación descrita en el planteamiento anterior no es efectiva, dado que los valores de liquidación derivados de las garantías ejecutadas, por lo general, son inferiores al valor del crédito.

5) Seguro de morosidad

Frente a los altos niveles de morosidad que han existido en las operaciones hipotecarias, se ha planteado la posibilidad de desarrollar un seguro por eventuales periodos de insolvencia del deudor.

Resulta interesante la posibilidad de traspasar el riesgo de morosidad desde la institución financiera hacia otra institución (Compañía de Seguro). Naturalmente esto puede provocar una rebaja de las comisiones cobradas por la existencia de una prima de seguro implícita. En cuanto a la formulación más acabada del tema la Superintendencia de Valores y Seguros así como los representantes del sector asegurador deberían desarrollar un esfuerzo tendiente a investigar la viabilidad de un seguro como este, tanto desde una perspectiva del beneficio que reporta como de los costos que involucra.

6) Filiales Bancarias y leasing inmobiliario

Una alternativa no desarrollada aún es el otorgamiento de contratos de leasing inmobiliario por parte de las filiales bancarias. El contrato de leasing, es un contrato del tipo "uso y goce" en donde el contratante se compromete a pagar el valor de arrendamiento del bien a cambio del uso y goce de este. Además, una vez transcurrido un lapso importante del contrato, el arrendatario tiene la opción de compra del inmueble. A diferencia de los contratos relacionados con bienes de capital, el leasing inmobiliario normalmente se desarrolla en un contexto en el cual los bienes en cuestión suben de precio.

Actualmente las filiales de leasing bancarias no están autorizadas para operar con leasing inmobiliario para la vivienda. Por lo tanto, sería interesante discutir la posibilidad de permitir que se incentive la creación de nuevas líneas de financiamiento para estos efectos.

El estudio de una materia como esta debe estar enmarcado en el concepto de operación sustitutiva de aquellas financiadas por la banca con letras de crédito. De este modo, se asegura la mantención de la actividad bancaria en rubros que le son propios.

7) Desmaterialización de títulos

Una proporción importante de las letras hipotecarias, así como títulos de oferta pública en poder de los inversionistas institucionales, deben ser mantenidos en custodia en el Banco Central de Chile. La emisión, el manejo y la custodia de valores implica un costo para el inversionista y para el emisor. Esto se traduce en mantención de reglas de seguridad, equipos de personas para efectuar el corte de los cupones de las letras, elaboración de informes de custodia (a veces diariamente), equipos de revisión, de cobranza, etc. En la medida que se introduce tecnología adicional a estos procesos es posible pensar que los cobros de comisiones podrían verse reducidos. Asimismo, la desmaterialización, como concepto tecnológico, permitiría que el trabajo de las sociedades de custodia de valores, se transformara en una actividad de "clearing" o manejo electrónico de cuentas. Esta experiencia ha sido probada con éxito en economías como la francesa y la norteamericana.

Todo lo anterior pasa por una reforma de una serie de preceptos legales contenidos en el código de comercio. En el momento oportuno, considerando tanto la factibilidad

económica como las posibilidades técnicas, se debería abordar este tema.

8) Nuevos instrumentos

La experiencia mundial muestra desarrollos recientes de instrumentos destinados a resolver el problema del financiamiento para la vivienda. A continuación se describen tres instrumentos que aún no han sido creados en Chile.

a) Mutuo hipotecario con pagos graduales

Este instrumento consiste en que los pagos periódicos crecen durante una cierta porción del convenio llamado "período gradual", a una tasa anual especificada previamente. Al final del período gradual los pagos permanecen constantes, aún cuando a un nivel más alto que el derivado del mutuo hipotecario a tasa fija. Un instrumento como este propende hacia la homologación entre el perfil de las deudas hipotecarias y el perfil productivo del promedio de las personas jóvenes.

b) Mutuo hipotecario con beneficios participativos

Una versión de este tipo de instrumento resulta cuando se asume que el deudor hace dos tipos de pagos. El primero es similar al mutuo de tasa fija, pero basado en una tasa de interés inferior a la de mercado. El segundo tipo corresponde a una fracción de la apreciación en el valor de la vivienda. En caso de apreciación en el valor de la casa los pagos son ajustados por esta ganancia. En caso de pérdida de valor, se opera en forma contraria.

El inversionista tiende a percibir una ganancia compensatoria, por ejemplo suponiendo una caída en la tasa de mercado, la TIR de la inversión será también menor. Sin embargo, este movimiento normalmente implicaría un alza en los precios de los bienes raíces, lo que significaría, por otra parte, un aumento en la riqueza del deudor. Si los flujos de pagos son ajustados de acuerdo a este incremento en el valor del inmueble, existirá una compensación del deudor al inversionista, quién mantendrá su interés por adquirir este tipo de instrumentos. En caso contrario, el movimiento compensatorio será del inversionista al deudor. Con un instrumento como este se permite homologar el valor de la deuda con el valor de la vivienda en el tiempo, de modo que tanto el inversionista como el deudor hacen una apuesta al futuro valor de la propiedad.

Lo anterior, siendo teóricamente atractivo, adolece de ciertas dificultades tanto desde el punto de vista de la administración como por el costo operativo derivado. En particular afecta la constante retasación periódica del bien.

c) Mutuo hipotecario con pagos en base a una cuenta de ahorro .

Constituye un mutuo hipotecario de tasa fija para el inversionista y un mutuo hipotecario con pagos graduales para el deudor. El deudor otorga un pie especial el cual posteriormente es utilizado para financiar una proporción de los pagos. El deudor efectúa pagos reducidos en el primer tiempo, utilizándose parte de esta cuenta especial para cubrir la diferencia respecto del mutuo hipotecario de tasa fija. Además, esta cuenta de ahorro cumple la función de entregar al banco emisor una garantía adicional sobre la

operación hipotecaria, lo cual financieramente debería traducirse en una rebaja de la comisión cobrada por el banco.

CMR/OJG

07.05.90



COMISION DE VIVIENDA DE LA ASOCIACION DE BANCOS E
INSTITUCIONES FINANCIERAS ANTECEDENTES SOBRE EL
FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO DE VIVIENDA

I. INTRODUCCION

1. Antecedentes históricos.

Hasta el año 1960 el financiamiento de la vivienda para el sector medio, estaba entregado a la acción que podían ejecutar las antiguas Cajas de Previsión.

El sistema de financiamiento hasta su fecha de vigencia se caracterizaba por no existir cláusulas de reajustabilidad. Con la alta tasa de inflación imperante, el sistema significó un subsidio para aquellos que lograron obtener préstamos de las Cajas de Previsión, en desmedro directo de los intereses de los cotizantes que no pudieron obtener recursos de ellos.

En los años 1959 y 1960, se dictan una serie de normas legales que tienen por principal objetivo:

- a) Introducir en el financiamiento habitacional la cláusula de reajustabilidad, que tiene por objeto permitir que el deudor restituya lo que efectivamente se le prestó.
- b) Regular el financiamiento de algunos Organos del Estado especializados en esta materia (CORVI).
- c) Crear el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, funcionó en Chile hasta el año 1975, con bastante éxito dando solución al problema habitacional de un importante sector de la clase media chilena.

Desgraciadamente el sistema nació con un grave defecto estructural. Así bien mientras todos sus activos estaban constituidos por préstamos de largo plazo, sus pasivos eran a la vista. En efecto, las colocaciones hipotecarias tenían un plazo promedio del orden de los 20 años, pero sus pasivos constituidos principalmente por cuentas de ahorro y VHR, eran a la vista.

Mientras el sistema mantuvo el monopolio del ahorro



reajustable, no hubo ningún problema, ya que el público se volcó a depositar sus recursos en esas instituciones, con el objeto de mantener el poder adquisitivo de la moneda. No importaba la tasa de interés que esos ahorros devengaran. Hay que recordar, que a esa fecha ninguna otra institución estaba autorizada para pagar reajuste por los depósitos que recibiera.

Cuando la autoridad económica en 1976, quiso abrir el mercado de capitales a otros partícipes, se vio en la necesidad de quitarle al SINAP, el monopolio legal del ahorro reajutable, permitiendo a los bancos y otras instituciones, captar recursos en las mismas condiciones.

En ese momento, y frente a las solicitudes de los ahorrantes de que le restituyeran sus recursos para depositarles en otras fuentes más rentables, se hizo presente el problema de los descalces de activos y pasivos. El sistema no pudo atender las solicitudes de rescate de sus pasivos y la autoridad se vio obligada a intervenirlo.

A contar de 1977, con el objeto de reemplazar al SINAP, las autoridades decidieron rescatar un antiguo instrumento de crédito, que tenía la gran ventaja de calzar en forma casi perfecta, los activos y pasivos, tanto en plazo, como en moneda y tasa de interés. Así renació la letra de crédito, a la cual sólo se agregó una cláusula de reajustabilidad.

La letra de crédito ha demostrado en estos años, ser un adecuado instrumento para el otorgamiento de préstamos de largo plazo, requiriendo algunos incentivos adecuados para permitir que los bancos y otros agentes financieros, decidan incrementar su participación en el financiamiento habitacional.

2. Disposición del trabajo.

En concordancia con el esquema establecido por la Comisión de Financiamiento para la Vivienda, el trabajo se desarrolla en función de los siguientes tópicos:

- a) Ahorro
- b) Créditos para producción de viviendas



- c) Crédito hipotecario para adquirentes de viviendas
- d) Políticas y procedimientos

El trabajo está destinado a proporcionar un marco de referencia sobre los problemas y características que tipifican el financiamiento de vivienda, por parte de los bancos y sociedades financieras que operan en el área.

II ANTECEDENTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO DE VIVIENDAS.

La Comisión de Vivienda de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras A.G., visualiza los siguientes aspectos dentro de la problemática del financiamiento de viviendas, en el país.

1. AHORRO PARA LA VIVIENDA.

1.1. Incentivos.

El crear ahorro como incentivo para acceder a la vivienda, ha constituido sin lugar a dudas, un camino exitoso para atraer recursos importantes al financiamiento habitacional.

En concordancia con dicha premisa, es válido proponer como incentivos adicionales para el incremento de ahorro, las siguientes medidas:

a) Rebaja tributaria.

Se sugiere considerar, para efectos tributarios, que los intereses que perciban los depositantes de ahorro para la vivienda, no constituyan renta imponible para efectos de impuesto.

b) Descuento por planilla.

Se propone crear mecanismos administrativos adecuados que permitan captar el ahorro para la vivienda por parte de las instituciones financieras; mediante el sistema de descuento por planilla, a los depositantes que perciban remuneraciones en forma sistemática y habitual. Eventualmente podrían estar ligados a



procedimientos similares a los de descuentos previsionales.

c) Difusión de los mecanismos de subsidio.

Se sugiere que los bancos que se interesen por este tipo de negocio, desarrollen campañas de difusión y promoción de los mecanismos y beneficios del Subsidio Estatal para Vivienda, en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que permitan por un lado atraer a potenciales interesados, y por otro, asegurar el cumplimiento de los contratos de ahorro y un mejor conocimiento de los mecanismos de postulación y aplicación del mencionado subsidio, que optimicen su obtención.

d) Perfeccionar las normas actualmente vigentes.

Se propone perfeccionar las normas actualmente vigentes que obligan a los bancos a entregar antecedentes sobre su política de otorgamiento de créditos hipotecarios en el momento en que el cliente abra su cuenta de ahorro, con el objeto de que éste sepa claramente en que institución financiera le es más conveniente ahorrar.

1.2. Conclusiones.

Las proposiciones precedentes recogen la experiencia captada, en el sentido de que las personas y familias han estado y estarán dispuestas a ahorrar, sólo en la medida que vislumbren con claridad que dentro de plazos razonables, su esfuerzo les permitirá acceder a la casa propia.

2. CREDITO PARA PRODUCCION DE VIVIENDAS.

2.1. Problemas existentes en los créditos para producción de viviendas.

En general es posible clasificar los créditos para producción de vivienda en dos tipos, que son los siguientes:



1) Créditos para financiar contratos de construcción correspondientes al plan de viviendas sociales del SERVIU, y

2) Créditos para financiar proyectos inmobiliarios de empresas constructoras preferentemente en el tramo afecto a subsidio.

Dentro del caso 1) se presentan a su vez dos situaciones, claramente diferentes a saber:

- a) Contratos del plan ordinario de viviendas sociales. Esto es aquellos en que el valor de la vivienda es de aproximadamente UF 180, y que se cancelan al contratista mediante un anticipo, generalmente de un 30%, y estados de pago mensuales, todo esto con recursos provenientes del SERVIU.
- b) Contratos del plan extraordinario de viviendas sociales. Esto es, aquellos en que el valor de la vivienda es de aproximadamente UF 260 - 300, y cuyas fuentes de recursos son tres:
 - Ahorro previo de los postulantes (10 UF)
 - Subsidio directo (60 UF)
 - Crédito hipotecario del Banco del Estado (200 UF)

El pago al contratista, en este caso, se produce en su totalidad después de recepcionadas las obras, a través de la liberación de ahorros previos y subsidios y el otorgamiento de los créditos hipotecarios por parte del Banco del Estado, todo lo cual se produce en un plazo de aproximadamente 90 días después de recepcionadas las obras. Sólo se liberan anticipadamente subsidios y ahorros previos, contra Boleta de Garantía Bancaria.

En el financiamiento del plan ordinario, no hay problemas significativos toda vez que éste se reduce a otorgar la boleta de garantía para caucionar el anticipo del 30% la que además se va devolviendo proporcionalmente a los estados de pagos durante el transcurso de la obra. El costo financiero no es significativo para el contratista y el acceso a este financiamiento tampoco, en la medida que el respaldo



financiero y técnico de la empresa sea acorde al contrato en cuestión. En todo caso la exigencia de boleta de garantía, implica usar la capacidad de endeudamiento de la empresa.

En el caso b), de los programas especiales. El contratista necesita financiar, sea a través de boletas de garantía o de créditos directos, la totalidad del costo del contrato, el cual además sólo le será pagado 90 días después de recepcionadas las obras. Esto hace que en este caso el costo financiero sí sea significativo y las tasas de interés, por lo tanto relevantes. Existe además un problema aún mayor que éste, y es que se copa la capacidad de endeudamiento de las empresas en el sistema financiero, aún cuando su capacidad técnica le permitiría ejecutar un mayor número de obras en forma simultánea.

En el caso de financiamiento a proyectos inmobiliarios, se pueden indicar los siguientes puntos:

- i) Con una estructura de financiamiento apropiada (aporte suficiente de la empresa al financiamiento del negocio), el costo financiero de los proyectos no es demasiado relevante, en la medida que las tasas se mantengan dentro de márgenes razonables.
- ii) No obstante lo anterior, el principal problema que puede presentarse a este tipo de proyecto es la dificultad en las ventas por efecto de las altas tasas a que puede verse enfrentado el comprador para su financiamiento, salvo en aquellas que se financien con el mecanismo de subsidio. Este se ve particularmente agravado por el hecho de que este problema se produce generalmente varios meses después de tomada la decisión de iniciar el proyecto, por lo que el grado de incertidumbre es muy alto.

3. CREDITOS HIPOTECARIOS PARA ADQUIRENTES DE VIVIENDAS.

3.1. FINANCIAMIENTO HABITACIONAL CON LETRAS DE CREDITO.

3.1.1. Ideas para mejorar sus condiciones de operación.

Siendo un hecho que las letras de crédito



proporcionan una base sana desde el punto de vista económico y técnico para financiar la adquisición de viviendas sobre todo en cuanto garantizan un equilibrio de activos y pasivos compatibles según moneda y plazos existe, sin embargo, un amplio margen de acción para perfeccionar el funcionamiento del actual sistema.

Estos ajustes o perfeccionamientos son especialmente necesarios atendidos los siguientes factores:

- Las necesidades de financiamiento habitacional que se visualizan para los próximos años;
- La voluntad gubernativa de avanzar a soluciones de fondo del problema habitacional chileno;
- La necesidad de dinamizar al sector de la construcción a través del fortalecimiento de la demanda de viviendas, para hacer efectivos sobre los niveles de actividad de la economía los efectos multiplicadores asociados a la actividad de ese sector.

A continuación se desarrollan algunas proposiciones generales para perfeccionar este sistema de financiamiento en consonancia con los requerimientos planteados. Las proposiciones se refieren a los siguientes temas:

1. Necesidad de expandir la capacidad operacional del sistema financiero respecto del financiamiento de viviendas.
2. Inversiones de los Fondos de Pensiones en letras de crédito.
3. Conveniencia de reducir el costo de las operaciones en favor de los adquirentes de viviendas.
4. Mecanismos para incentivar la demanda de viviendas.



3.2. Capacidad operacional del sistema.

Atendida la situación de capital, la capacidad del sistema financiero chileno para financiar viviendas, en los volúmenes y con la intensidad que el desarrollo nacional exige, es más bien reducida.

La opción que ofrece la normativa actual para expandir esta capacidad operacional del sistema financiero, a fin de quedar en condiciones de otorgar un mayor volumen de créditos habitacionales y de créditos en general, está representada exclusivamente por los aumentos de capital. Es improbable, sin embargo, que esta vía sea operativa en el corto plazo, por los fuertes compromisos que la banca privada ha contraído a través del programa de venta de cartera, entre otras obligaciones.

Por otra parte, en diversas oportunidades se ha sostenido que las disposiciones que limitan los depósitos y obligaciones de las instituciones financieras para con terceros a un leverage determinado y genérico introducen en la capacidad operacional de estas entidades una inflexibilidad discutible. Por de pronto, no todos los bancos están expuestos a los mismos riesgos. Además, no todos los compromisos de la banca tienen igual grado de exigibilidad ni envuelven los mismos requerimientos de liquidez.

Siendo así, resultan atendibles y pertinentes las iniciativas conducentes a modificar el sistema de cómputo de las obligaciones derivadas de las operaciones de financiamiento habitacional mediante letras de crédito, los cuales, como es sabido, deben encuadrarse en la relación 20 a 1 que debe existir entre la cuantía del capital y reservas de las obligaciones para con terceros.

Las razones que respaldan esta modificación son básicamente las siguientes:

- Menor exigibilidad de las obligaciones originadas en la emisión de letras de crédito.



A diferencia de los depósitos a plazo, cuyos fondos el depositante puede retirar en cualquier momento, el tenedor de una letra de crédito no tiene facultad alguna para exigir el rescate anticipado de su instrumento financiero. Su único derecho consiste en cobrar los cupones en las fechas preestablecidas en la propia letra de crédito de que es tenedor. Sólo en los casos de prepago por parte del mutuario la entidad emisora procede al rescate anticipado del instrumento financiero. En estas eventualidades, como es obvio, los recursos para el rescate los proporciona el deudor.

- Menor exigencia de liquidez de la letra de crédito para el emisor. La institución emisora de las letras de crédito sirve el pago oportuno de los cupones mediante el pago de los dividendos mensuales de la deuda. La suma de las amortizaciones e intereses de tres dividendos mensuales equivale exactamente al valor de un cupón trimestral. De este esquema operacional se desprende que el único riesgo de liquidez que corre el emisor está constituido por la eventualidad de la mora. Este riesgo, con todo, no debe ser sobreestimado, dada la eficacia del procedimiento ejecutivo previsto para el cobro de las obligaciones hipotecarias y la norma que limita el monto del crédito a una proporción no superior al 75% del valor de la garantía hipotecaria. Ambos resguardos aseguran que en plazos promedios de un año los emisores están en condiciones de recuperar la totalidad del crédito concedido, no sólo para saldar los cupones ya devengados sino también para amortizar extraordinariamente la totalidad de las letras de crédito emitidas con ocasión del crédito insoluto. La limitación del 75%, por su parte, entrega un margen más que razonable de resguardo a las instituciones emisoras para prevenir eventuales fluctuaciones en los valores de sus garantías.

Atendidas estas singularidades de las obligaciones generadas en la emisión de letras de crédito resulta notoriamente injusto equiparar su condición a la de pasivos que si tienen un alto grado de exigibilidad y liquidez. Una alternativa razonable para reconocer estas diferencias sería, para los fines del cálculo de la relación de endeudamiento, la de computar las obligaciones por letras de crédito sólo en el monto



equivalente al valor de los cupones por vencer en un plazo determinado - 24 meses es un lapso razonable - contado desde la fecha en que se efectúe la respectiva medición.

La solución propuesta, además de abrir perspectivas favorables para el financiamiento habitacional chileno en la actual coyuntura, entraña la posibilidad de conseguir reducciones apreciables en los costos de intermediación del sistema financiero que, en el caso concreto del financiamiento de viviendas, podrían traducirse en la reducción de las comisiones hipotecarias, con todas las ventajas que ello envuelve para los usuarios.

3.3. Inversiones de los Fondos de Pensiones en letras de crédito.

3.3.1. Restricciones al financiamiento de viviendas.

El financiamiento de viviendas por parte del sistema bancario está expuesto a restricciones operacionales que a corto plazo se harán sentir en forma generalizada. El problema básicamente concierne a los límites dispuestos por las normas vigentes de las inversiones en letras de crédito que pueden realizar las A.F.P., entidades que son los principales compradores de estos instrumentos financieros generados con ocasión de las operaciones de crédito habitacional.

La fuerte participación de los fondos de pensiones en el mercado de las letras de crédito está determinado por varios factores. De partida, existe una natural compatibilidad entre el plazo de estos instrumentos y el plazo al que habrán de hacerse efectivas las prestaciones previsionales. En seguida, las letras de crédito ofrecen un margen de seguridad razonable a las inversiones, garantizan un resguardo efectivo contra la inflación y aseguran atractivos niveles de rentabilidad durante todo el período de inversión.

En menor escala, en el mercado de letras de crédito también participan las compañías de seguros de vida, cuyas prestaciones en mayor o



menor medida responden asimismo a un calendario de obligaciones de mediano y largo plazo.

Fuera de estos agentes compradores, es difícil concebir, en términos relevantes, la participación de otros inversionistas en el mercado de letras de crédito. Efectivamente la capacidad del resto de los agentes económicos para formalizar inversiones de largo plazo es muy reducida.

A raíz de esta circunstancia, los límites de las A.F.P. en materia de inversiones en letras de crédito son en definitiva restricciones objetivas al financiamiento habitacional, por dos grandes conceptos. Primero, porque constriñen el poder comprador de instrumentos financieros sin los cuales los créditos habitacionales son imposibles. Segundo, porque tales límites tienen efectos disuasivos sobre la banca para operar en el campo del financiamiento habitacional.

En efecto, si los bancos en la práctica, para que sus letras de crédito no tengan problemas en el mercado, están circunscritos a otorgar créditos de vivienda por un monto global máximo de tres veces su capital y reservas, difícilmente podrán aprovechar las economías de escala asociadas a volúmenes operacionales mayores. Siendo así, necesariamente terminarán prefiriendo líneas de operación más rentables. Es sabido que la rentabilidad de los créditos habitacionales es moderada (menos del 3% anual) y que las posibilidades de acrecentarla perjudicarían directamente al adquirente, al encarecer el costo del crédito. En tales condiciones, resulta obvio que la banca siempre tendrá la opción de operar líneas de actividad que suponen un uso menos intensivo de capital, que tienen menores complejidades tecnológicas y administrativas y que ofrecen margen de rentabilidad más atractivos.

Adicionalmente, las actuales limitaciones de las A.F.P. para invertir en letras de crédito envuelven otro contrasentido. Si se tiene en cuenta que los fondos de pensiones crecen sostenidamente, tanto por las nuevas



cotizaciones como por la rentabilidad de su cartera, ocurre que para que un banco pueda mantener su proporción en un fondo de pensiones debería aumentar mensualmente su capital en un porcentaje por lo menos igual al del crecimiento de dicho fondo. Como esta es una condición imposible, la participación de los bancos en la cartera de inversiones de las A.F.P. necesariamente tendrá que disminuir, con abierto perjuicio para un financiamiento habitacional especializado y creciente.

3.3.2. Seguridad de los fondos de pensiones y desarrollo del financiamiento habitacional.

Estando al margen de toda duda que las normas que regulan las inversiones de los fondos de pensiones fueron dictadas teniendo presente consideraciones muy atendibles - las cuales a último término, apuntan a mejorar la seguridad de la cartera de los mismos - es posible encontrar una fórmula que equilibre mejor ese propósito con la necesidad de ofrecer mayores oportunidades al financiamiento habitacional chileno.

Una iniciativa eficaz en este sentido sería implementar un mecanismo llamado a neutralizar los eventuales riesgos que las letras de crédito presentan para el destino de las inversiones previsionales.

Tal mecanismo debiera perfeccionar al texto de la Ley General de Bancos, en el siguiente sentido:

a) En el caso de quiebra de una institución financiera, junto con la transferencia de los créditos y sus respectivas garantías y demás derechos y privilegios pertenecientes al acreedor primitivo, se entenderán transferidos, por el solo ministerio de la ley, los activos equivalentes a la inversión de las provisiones globales e individuales que la institución cedente tenía constituidas a la fecha de la cesión sobre la cartera de créditos hipotecarios, según disposiciones dictadas al



efecto por la Superintendencia del ramo.

b) Como se sabe, según las normas vigentes, las instituciones financieras deben constituir provisiones sobre su cartera de créditos hipotecarios:

- Un 1% por toda la cartera clasificada en categoría B (entre 1 y 6 dividendos atrasados);
- Un 20% por toda la cartera clasificada en categoría B- (más de seis dividendos impagos).

c) En caso de venta de la cartera hipotecaria, ésta se venderá junto con los activos equivalente en que se encuentren invertidas las provisiones correspondientes a los créditos hipotecarios y con sus respectivos sistemas de administración computacional, a una empresa privada, bajo la forma de sociedad anónima, cuya única función será administrar y cobrar los créditos hipotecarios y servir el pago de las letras de crédito y que se formaría especial y únicamente para este efecto.

d) El capital de la nueva empresa estará constituido por las provisiones que se le transfieren. Serán accionistas de la misma los tenedores de las respectivas letras de crédito. Los gastos de administración de la empresa serán cubiertos sin problemas con la comisión que pagan los deudores.

3.3.3. Conclusión

El perfeccionamiento de las normas contenidas en la Ley General de Bancos, en el sentido que se ha señalado, mejoraría notablemente la seguridad de las letras de créditos por las siguientes razones:



- Desde su emisión, las letras de crédito no pueden tener un valor superior al 75% del valor de las garantías que las sustentan.

- Las letras de crédito se amortizan en porcentajes crecientes a través del tiempo, sin que el valor de las garantías disminuya por este efecto.

- Al sumar a los señalados resguardos la garantía de los activos representativos de las provisiones sobre la cartera hipotecaria, quedan totalmente neutralizados los posibles riesgos generados por la eventual desvalorización de las garantías reales del crédito.

En tales circunstancias, y estando cubiertos más allá de lo suficiente los riesgos que plantean como instrumentos de inversión, correspondería modificar los límites que tienen las A.F.P. para invertir en letras de crédito, eliminando el límite que se relaciona con el hecho de que las inversiones no pueden exceder de tres veces el capital de la institución emisora.

La modificación planteada cumple con dos objetivos:

- Resguarda adecuadamente la seguridad de los fondos invertidos por las entidades previsionales en letras de crédito.
- Entrega perspectivas razonables para el desarrollo del financiamiento habitacional chileno, en términos que eviten al país el costo de reincidir en la fracasada experiencia de financiar activos de largo plazo con pasivos a la vista, como ocurrió en su época con el SINAP. Ya se sabe que el financiamiento con letras de crédito corrigió esa distorsión en forma concluyente con una racionalidad que el país no debería perder.

3.4. Reducción del costo operacional: Las comisiones hipotecarias.

Al margen de las consideraciones anteriores, el tema de la rebaja de las comisiones



hipotecarias debe ser analizado a lo menos desde dos puntos de vista: en relación al leverage, y en relación a los costos administrativos que envuelve generar y administrar una operación hipotecaria.

- Leverage. Aparte de cubrir los costos administrativos brutos y los costos operacionales representados por las amortizaciones e intereses de la letra de crédito, en relación al leverage la comisión hipotecaria también debe cubrir el costo alternativo que tiene el uso de la capacidad operacional de las instituciones financieras.

Dado que cada obligación asumida por la banca debe estar resguardada a lo menos por un 5% de capital - según se infiere de la relación máxima de endeudamiento de 20 a 1 - es evidente que si las obligaciones hipotecarias fuesen eximidas de este resguardo el costo alternativo desaparecería completamente y la comisión hipotecaria podría rebajarse en la medida en que dejaría de cubrirlo.

- Generación y administración. A la generación y administración de las operaciones hipotecarias están asociados costos fijos y costos variables. La proporción en que ellos se combinan está determinada por la estructura de costos de cada institución financiera emisora de letras de crédito, atendida la mayor o menor eficiencia de sus sistemas operacionales, el grado de automatización de los mismos, el volumen de operaciones que genere, etc.. Sin embargo, cualquiera sea la estructura de costos que el emisor presente, es un hecho que mientras mayor sea el monto de la operación hipotecaria menor será la incidencia de los costos fijos que la comisión hipotecaria está llamada a cubrir. Siendo así, es dable concebir en principio una tabla de reducciones de la comisión en función del volumen del crédito y del aprovechamiento de economías de escalas. Resultan evidentes, sin embargo, las dificultades para cuantificar estas reducciones en abstracto, dada la incidencia que pueden



llegar a tener en la generación y administración de operaciones hipotecarias los costos fijos indirectos de cada institución emisora de letras de crédito (computación, personal, oficinas, etc.).

El tema, por lo mismo, requiere de mayores profundizaciones.

3.5. Mecanismos para incentivar la demanda por viviendas.

Como estímulos de esta naturaleza pueden considerarse básicamente los dos siguientes. Uno de carácter tributario y otro de carácter operativo.

3.5.1. Incentivo tributario.

Consiste en la posibilidad de lograr la deducción de la base imponible del impuesto a la renta de los intereses y comisiones pagados por concepto de dividendos hipotecarios, lo que envuelve en definitiva un premio al ahorro y es un mecanismo que ha funcionado exitosamente en diversas economías. De hecho por esa vía se reduce el costo de los créditos habitacionales y se facilita la asignación de recursos hacia aquellos sectores socialmente prioritarios. La incidencia que puede tener en la recaudación fiscal un incentivo de esta naturaleza depende del alcance que se le quiera otorgar, pero debe quedar establecido que los menores ingresos fiscales pueden quedar compensados por los tributos que gravan el consumo o por el mayor ahorro a que la rebaja de dividendos implícita eventualmente dé lugar.

3.5.2. Descuento por planilla del dividendo hipotecario.

A fin de reducir el costo asociado al riesgo de crédito, se plantea la conveniencia de un mecanismo que asegure cierta estabilidad en el comportamiento de pago del deudor. En este sentido, se propone establecer por ley la obligación de la empresa empleadora de efectuar descuento por planilla del dividendo si es solicitado por el acreedor o por el deudor.



3.5.3. Modificaciones al Mecanismo de Subsidio.

Desde el punto de vista de la banca que participa en el financiamiento de la vivienda, el sistema de subsidio debería ser modificado en dos aspectos:

a) Buscar mecanismos para que el pago del subsidio directo con el implícito sea más rápido.

b) Modificar la forma de cálculo del subsidio implícito en una de las siguientes alternativas:

i) Eliminar del cálculo del promedio de venta de letras, a los documentos emitidos por el Banco del Estado de Chile, en razón de que las letras emitidas por ese banco, en razón de ser propiedad del Estado, tienen necesariamente una TIR menor.

ii) Establecer que el subsidio implícito se calcule en función de la diferencia que se produzca entre el precio de venta real de las letras y aquel que aseguró o garantizó el Ministerio de Vivienda al momento de emitir el respectivo Certificado de Subsidio.

3.5.4. Impuesto al mutuo.

Con el objeto de hacer más atractivo y barato el otorgamiento de créditos hipotecarios para la vivienda y considerando su escasa participación en la recaudación fiscal, se propone eliminar el impuesto a los préstamos destinados a la adquisición de vivienda y también de aquellos cuyo objetivo exclusivo sea prepagar un crédito otorgado con el mismo fin.

3.5.5. Seguro estatal para viviendas con subsidio.

Actualmente existe en el Reglamento del Subsidio Habitacional un seguro que cubre hasta el 75% de la diferencia entre el monto del crédito y el valor obtenido en el remate de una vivienda que corresponde a los tramos 1 y 2 del Subsidio Unificado.



Se plantea establecer este seguro por ley, de manera de reglamentar eficientemente su aplicación.

En caso de caer en cartera vencida cualquier obligación de estas características, el mecanismo debiera operarse suscintamente de la siguiente manera:

a) Una vez notificado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del remate y en conocimiento de los montos mínimos de adjudicación por parte de la respectiva institución financiera, debiera bastar para su cobro la presentación de la correspondiente escritura de adjudicación y la liquidación de la deuda.

b) Eventualmente el propio Ministerio de Vivienda podría adquirir la vivienda y adjudicarla a sus postulantes.

4. - POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS

4.1. - Modernización operacional

Bajo este concepto pueden concebirse iniciativas de distinta incidencia y relevancia que tienen como común denominador simplificar las formalidades, reducir los plazos de operación y hacer más eficiente en términos de trámites y de tiempo la formalización de las operaciones hipotecarias de créditos habitacionales.

Entre otras ideas animadas por el mismo cometido pueden considerarse las siguientes :

a) Debería estudiarse una modernización profunda del sistema de emisión material de las letras de crédito y de la documentación y modalidades de amortización de las mismas. Las dimensiones que está cobrando el mercado de letras de crédito así lo exigen. No se divisa el sentido a la norma que obliga a consignar en la letra de crédito el número de la obligación hipotecaria en virtud de la cual se ha generado. Como dato individualizador del documento basta el folio que tenga la letra de crédito. El hecho de tener que consignar el número



de la obligación en la letra es complicado e irrelevante, puesto que el tenedor de la misma no tiene acción alguna sobre el deudor hipotecario. Lo que interesa para la eficacia del instrumento es que esté efectivamente respaldado en una garantía hipotecaria y que exista absoluto equilibrio entre los activos y pasivos hipotecarios del emisor.

Tampoco, dentro del mismo orden de ideas, es funcional la disposición que obliga al tenedor a presentar la lámina de la letra de crédito al momento de cobrar los cupones, obligación de la cual afortunadamente las AFP se han exceptuado por vía administrativa, a través de un certificado que les otorga el Banco Central de los documentos que estén en su custodia. No debieran existir inconvenientes para que certificados similares puedan ser emitidos por instituciones financieras respecto de las letras de crédito de particulares que ellas mantengan en custodia.

Pero tal vez sea necesario ir aún más lejos, avanzando hacia una gradual sustitución de las letras de crédito (documentos esencialmente incómodos, costosos y poco funcionales) por certificados representativos de las misma, igualmente transables y válidos como acreditivos para el cobro de los cupones. Nada obsta a que las letras de crédito se sigan emitiendo materialmente para el caso de aquellos inversionistas que las quieran retener físicamente. Pero carece de sentido hacerlo para la gran mayoría de los inversionistas en estos instrumentos si han de entregarlos en custodia, si han de transportarlos al Banco Central, a un costo que no es despreciable en tiempo y dinero. El actual sistema es caduco y no aprovecha ninguna de las ventajas de la moderna tecnología computacional.

b) En fin, para abreviar la tramitación de los créditos habitacionales también es indispensable considerar seriamente una modernización en el sistema de inscripciones del Conservador de Bienes Raíces. Se impone cambiar el actual sistema de registro personal de la propiedad por un sistema de folio real que permita efectivamente desarrollar una historia de las propiedades en el país con el apoyo de tecnología computacional. Las actuales



modalidades de registro de la propiedad son engorrosas, poco claras y obsoletas y existe un excelente estudio y proposición sobre la materia que obra en poder del Ministerio de Justicia. Son reveladores de la ineficiencia del actual régimen de registro de bienes raíces tanto el costo como la demora que supone inscribir una propiedad.

Santiago, 30 de Abril de 1990

COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

Ideas aportadas por la
Subcomisión de Ahorro para la Vivienda

BANCO DEL ESTADO DE CHILE

=====

1. INFORMACION AL USUARIO DE SUBSIDIO

Sería de conveniencia que el Ministerio de la Vivienda imprima folletos explicativos sobre los subsidios, en términos simples con ejemplos claros, que estén al alcance de la comprensión de los postulantes. Estos podrían entregarse junto con la libreta en el momento de la apertura de la cuenta, lo que perfeccionaría el procedimiento y permitiría una mejor información al ahorrate.

2. SEGURO A LOS DEPOSITOS

Existe el Seguro Estatal que alcanza hasta 108 U.F.. En general, nuestra clientela confía en la solidez del Banco del Estado de Chile, y no demuestra preocupación por tomar un seguro por sobre el estatal.

3. TASA DE INTERES DE LOS DEPOSITOS

La tasa de interés del Banco corresponde a la del mercado.

El Banco del Estado de Chile, no cobra comisión por la mantención de las cuentas de ahorro.

Informe Comisión de Financiamiento para la Vivienda

A. Definición del Problema

El problema se puede plantear como la dificultad de acceso a la vivienda para los sectores medios y bajos.

El problema habitacional tiene sus causas tanto en factores relacionados con el ahorro para acceder a una vivienda, como con el financiamiento de las mismas, dado los niveles de ingreso existentes.

En relación al ahorro se pueden mencionar los siguientes factores:

a. Tasa de interés ofrecida por las instituciones financieras a los ahorrantes. Actualmente este problema se ha hecho patente al comparar las tasas ofrecidas por libretas de ahorro para la vivienda, versus las tasas ofrecidas por otras alternativas, y versus el costo de acceder hoy día a un crédito hipotecario.

b. Otros aspectos tales como:

Falta de un hábito de ahorro, unido el rechazo que provoca efectuar una diversidad de trámites para llegar a concretar un ahorro mensual en forma constante.

En relación al financiamiento se pueden mencionar los siguientes factores:

a. Falta de motivación de las instituciones financieras por captar este tipo de ahorro, explicado básicamente por el costo de administrarlo en relación al monto de los depósitos, lo cual conlleva a que una parte del sistema no ofrezca este servicio.

b. Tasa de interés de los créditos es alta.

c. Difícil precalificación inicial del deudor.

d. Problemas para la ejecución de las garantías.

Definición:

1.- Bajos : Vivienda con precio de venta < 600 U.F.

2.- Medios : Vivienda con 600 U.F. < precio de venta < 2.500 U.F.

3.- Altos : Vivienda 2.500 U.F. < precio de venta.

Si tomamos como marco de referencia los tramos más arriba señalados para estratificar los sectores de ingresos bajos, medios y altos, y considerando además lo siguiente:

- Crédito a veinte años plazo.
- Tasa interés 8%.
- V.P. = 75% del precio de venta.
- Relación dividendo / Renta líquida = 25%

Entonces se puede inferir que para el primer tramo se obtienen ingresos brutos < \$ 108.000 (Para efectos de mayor simplicidad no se consideran otros costos, como seguros y comisiones, lo cual como se verá más adelante no afecta el análisis efectuado).

Esto implica que en el tramo número 1 se encuentra aproximadamente el 80% de las remuneraciones, según antecedentes obtenidos de las remuneraciones de los cotizantes en el sistema previsional.

Esto da una idea de la magnitud del problema a abordar, y de sus posibles soluciones.

- E. Objetivo: Proponer una alternativa que ayude a solucionar algunos de los problemas anteriormente mencionados.

Alternativa propuesta

La idea central consiste en generar un sistema de ahorro para la vivienda basado en el uso de la cuenta de ahorro voluntario, destinando parte de este ahorro a la cancelación del pie para adquirir la vivienda, y otra parte que constituya una reserva para eventuales problemas en los pagos de los futuros dividendos.

Lineamientos fundamentales de la alternativa propuesta

- Cada afiliado debe ahorrar durante un plazo mínimo en la libreta de ahorro voluntario, un porcentaje de su renta imponible. Dicho porcentaje puede variar entre un 10% y un 40%, de acuerdo a la siguiente tabla:

PORCENTAJE RENTA	PLAZO MINIMO (No. de Cotizaciones)
40	24
35	30
30	36
25	42
20	48
15	60
10	84

- El ahorro para la vivienda debe ser efectuado mediante el descuento por planilla, de acuerdo al procedimiento actualmente vigente para la cuenta de ahorro voluntario.

- El tiempo mínimo en que se efectuará el ahorro corresponde al número de meses en que las cotizaciones fueron declaradas y pagadas.

- El afiliado debe comunicar a la Administradora en que se encuentra cotizando y a su empleador, la intención de ahorrar para la vivienda, indicando el porcentaje de su renta imponible que destinará a este fin.

- Una vez declarada por escrito la voluntad de ahorrar, la cuenta de Ahorro Voluntario, deberá ser tratada con procedimientos especiales, los que deberán considerar al menos lo siguiente:
 - * No se pueden efectuar retiros, a menos que el afiliado le cambie la finalidad a dicha cuenta, momento a contar del cual pasa a ser una cuenta más de ahorro voluntario.
 - * Controles para los plazos mínimos.
 - * Determinación de la renta imponible promedio real, durante el período que se efectuó el ahorro, es decir, el promedio de las rentas imponibles actualizadas por el I.P.C..

- Una vez cumplido el plazo mínimo en que el afiliado ahorró un porcentaje de su renta imponible, la Administradora debe solicitar al organismo respectivo el subsidio estatal, en función de su renta promedio imponible real.

- Una vez completado el ahorro mínimo, el afiliado puede destinar como máximo un 65% de éste para el pie de la vivienda, lo que sumado al subsidio estatal y de acuerdo a su nivel de ingreso determinará las alternativas posibles de vivienda.

- La diferencia que permanezca como saldo en la cuenta de Ahorro Voluntario destinada a la vivienda, no podrá ser retirada, pudiendo tener exclusivamente los siguientes usos:
 - i Pagar los dividendos en caso de que el afiliado deje de percibir ingresos (24 dividendos aproximadamente)
 - ii Cubrir eventuales diferencias que se produzcan entre el 20% del ingreso imponible y el dividendo.

- Una vez concretado el ahorro mínimo, el afiliado puede seguir ahorrando por el mismo procedimiento (descuento por planilla), o, efectuar depósitos directamente con el fin de aumentar su ahorro para optar a mejores viviendas.

- Una vez realizada la adquisición de la vivienda y a contar del primer mes en que corresponda pagar dividendo, los descuentos por planilla deben reanudarse, destinando un 20% de la Renta Líquida para la cancelación del crédito

hipotecario. El dividendo pactado inicialmente no puede ser superior a un 20% de la renta líquida promedio de los últimos 6 meses.

- En la cuenta de Ahorro Voluntario deberá abonarse mensualmente el 20% de la Renta Imponible y cargarse el valor del dividendo.
- Será la Administradora la responsable de cancelar al banco respectivo los dividendos de sus afiliados de acuerdo a los procedimientos que se establezcan.
- La Administradora deberá contratar un seguro para todos los afiliados que estén cancelando dividendos, para cubrir alguno de los siguientes siniestros, una vez que se hubiere agotado el saldo de la cuenta de ahorro voluntario destinado a la vivienda:
 - i Pagar el dividendo si el afiliado no tiene ingresos.
 - ii Cubrir la diferencia entre el 20% de la Renta Imponible y el dividendo, cuando este último supere ese valor.
- Para cubrir el seguro antes mencionado y los mayores costos que significa administrar este tipo de operación, la Administradora tendrá derecho a una cotización especial sobre la Renta Imponible de los afiliados que ya hayan adquirido una vivienda y estén pagando dividendos.
- A modo de ejemplo se muestran a continuación, para distintos niveles de ingreso, el financiamiento de la vivienda y el dividendo determinado:

RENTA IMP.(\$)	VALOR VIV.(UF)	CREDITO HIP.(UF)	SUBSIDIO EST.(UF)	AHORRO (UF) PIE	SALDO U.F.	DIVIDENDO % REN.LIQ.
26.000	250	79	140	31	17 0,7	20
40.000	300	132	120	48	26 1,1	20
60.000	350	178	100	72	40 1,5	18,5
80.000	400	244	60	96	53 2,1	19
100.000	450	290	40	120	66 2,5	19
120.000	500	315	40	145	79 2,8	17
140.000	600	392	40	168	93 3,4	18
160.000	700	470	40	190	108 4,1	19
180.000	800	550	40	210	125 4,7	19
200.000	900	620	40	240	133 5,2	19

Los supuestos implícitos en el cuadro anterior, son los siguientes:

- i Crédito hipotecario a 20 años, al 8%, sin comisiones.
- ii La Renta Imponible se mantiene constante durante el periodo que dura el ahorro.

- iii El ahorro se efectúa durante 4 años, es de 20% del ingreso imponible y genera un 0,5% real mensual de rentabilidad.

Ventajas de esta alternativa

- i Garantiza a los afiliados que una vez adquirida una vivienda, no la van a perder y que el dividendo nunca supera al 20% de su ingreso.
- ii Dar seguridad a las instituciones financieras que los créditos serán servidos oportunamente, al tener a un deudor precalificado (por su ahorro en la A.F.P.), y por el seguro de dividendos contratados.
- iii Disminuye notablemente los gastos de Administración de los créditos hipotecarios en las instituciones financieras (recaudación, cobranza, colocación, etc.), lo cual debe redundar en una baja de las comisiones cobradas.
- iv Ofrece la posibilidad de ahorrar sin necesidad de efectuar más trámite que el de autorizar el descuento respectivo por planilla, obteniendo además una tasa de interés mejor que la ofrecida actualmente por los bancos.
- v Aumenta la preocupación de los afiliados por su Administradora, en cuanto a rentabilidad y servicio ofrecido.

Desventaja de esta Alternativa

- i La referida cotización especial que necesariamente conlleva esta alternativa, implica un mayor costo para el afiliado.

EL Financiamiento de la Vivienda y los Fondos Previsionales

La A.G. ha sido llamada a emitir su opinión en relación a la materia del epígrafe, en el seno de la Comisión ad-hoc convocada por el Sr. Ministro de la Vivienda y Urbanismo.

El parecer de la entidad que agrupa a la totalidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones existentes en el país se enmarca dentro de las bases que inspiran al sistema y de la valiosa experiencia que han recogido en ocho años de fuerte desarrollo.

Principios que orientan el ahorro en el actual Sistema de Fondos de Pensiones

En la Seguridad social moderna, uno de los aspectos quizás mas destacados, ha sido el paulatino pero constante decantamiento que se ha producido en torno a los objetivos perseguidos por cada uno de los componentes que la forman, unificándose el criterio en torno a la especialización.

A ello obedece que éste, uno de los principios básicos de la actual legislación, se haya plasmado en la existencia de un cuerpo legal destinado exclusivamente a la administración de Fondos de Pensiones, cuya finalidad única reside en el otorgamiento y pago de pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia; en efecto, el DL. 3.500 señala reiteradamente esta característica en su articulado y deja claramente establecida su desvinculación en relación al otorgamiento de otras prestaciones de Seguridad Social, tales como salud, indemnizaciones, subsidios, etc....

La razón fundamental en este caso específico reside en la circunstancia de no introducir elementos desestabilizadores de lo que considera tiene que ser el objetivo esencial : otorgar adecuadas pensiones de vejez , invalidez y sobrevivencia.

El diseño del sistema actualmente vigente pretende, y ello es fácil comprobarlo al revisar su estructura, generar y mantener un sistema armónico y coherente, no perturbado por otros factores que siendo altamente atendibles - como es el caso de la vivienda - deben ser canalizados a través de otras vías que permitan su adecuada implantación.

Es obvio que el DL. 3.500 contiene fines específicos, los que son inamovibles si se desea mantener un Sistema de Pensiones sano y eficiente; ello implica no introducir en su seno factores perturbadores de su esencia y que, las mas de las veces, llevan dentro de sí el germen del conflicto de intereses, tan connatural a las necesidades del ser humano confrontadas a la escasez de recursos.

En síntesis, la legislación vigente es clara en el destino exclusivo y único del sistema, esto es el pago de pensiones, el cual es la viga maestra del mismo y que sostiene toda su estructura. El reconocimiento de la necesidad de cubrir otras necesidades esenciales de la fuerza activa de trabajo, no debe hacer peligrar la base de este mecanismo destinado a asegurar las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia, en una forma digna para todos los integrantes de la sociedad.

Lo anteriormente expuesto no es óbice para reconocer la existencia de la situación relativa al ahorro para la vivienda, problema social de envergadura y que se enmarca en la problemática de la Seguridad Social.

Teniendo plena conciencia de ello, es que la A.G. estima que puede coadyuvar al otorgamiento de soluciones operativas, cuyo aspecto mas claro se denota en la existencia de las Cuentas de Ahorro Voluntario.

Dichas cuentas, vigentes desde el año 1988, han tenido un desarrollo acelerado, superando a la fecha las 170.000 en el Sistema. Los afiliados pueden ahorrar en dicha cuenta, la que se maneja separadamente de la de capitalización individual, siendo sus características principales las de no exigir un monto mínimo de depósito, permitiéndose efectuar hasta 4 retiros dentro de un año calendario, y pudiendo efectuarse los depósitos directamente o mediante descuentos por planilla, característica esta última que presente muchas ventajas para el afiliado.

La ley permite que las A.F.P. puedan cobrar una comisión por los retiros efectuados, no obstante lo cual actualmente ninguna administradora lo está haciendo, con lo que se tiene que la rentabilidad que obtiene dicha cuenta es semejante a la rentabilidad de los fondos previsionales, los que en 1989 alcanzaron una rentabilidad promedio de 6,9 % real anual.

Con el fin de hacer efectiva su plena aplicación al sistema de acreditación como ahorro en dinero en los sistemas habitacionales que operan a través de los SERVIU, se hace necesaria la dictación del Reglamento que señala el art. 21 del DL. 3.500, en el que deben establecerse las modalidades y condiciones en que se podrán realizar los referidos depósitos para ser aplicados a dicha finalidad.

La A.G. estima que la adecuada implementación de la Cuenta de Ahorro Voluntario constituye una opción amplia y valedera, que, a la par de salvaguardar los principios básicos del sistema, permitiría alcanzar en gran medida los objetivos perseguidos con el ahorro necesario para la vivienda.

Sin perjuicio de lo explicitado anteriormente, es del caso estacar que el actual Sistema de Fondos de Pensiones se encuentra contribuyendo de una manera significativa al adecuado financiamiento de la adquisición de viviendas.

En efecto, una de las alternativas que contempla el DL. 3.500 en materia de inversión de los Fondos de Pensiones se encuentra referida a la compra de Letras Hipotecarias, acápite que en la actualidad ha alcanzado la cantidad de 240.164 millones de pesos y que equivale al 16,3 % del total de las inversiones que efectúan las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Esta circunstancia es sumamente relevante, ya que con estos recursos se está financiando la adquisición de más de 100.000 viviendas de 1.000 U.F. cada una.

La vía de financiamiento anteriormente anotada se verá sin duda fuertemente incrementada, con la inversión de los Fondos de Pensiones en acciones de Sociedades Anónimas Inmobiliarias y en cuotas de Fondos de Inversión los cuales han sido incorporados como nuevas alternativas de inversión a través de recientes modificaciones legales.

De esta forma, los Fondos de Pensiones contribuirán al financiamiento del Sector Vivienda en forma sostenida y creciente, y de una manera complementaria a la de facilitar la materialización del ahorro previo, por intermedio de la utilización de la cuenta anteriormente explicitada.

Observaciones relativas al proyecto " La Vivienda como
alternativa de ahorro previsional " (De la Maza y Tomic)

El planteamiento que se efectúa en dicho documento implica una desviación del ahorro previsional hacia un fin distinto, como es el ahorro habitacional, lo cual atenta en contra de una de las bases del actual sistema de A.F.P., esto es, que los fondos de pensiones otorguen una jubilación adecuada.

1.- En efecto, el trabajo en cuestión conceptualiza como "pensión adecuada" al 50% de la renta promedio del afiliado, en lugar del 70% que siempre se ha considerado como lo razonable de obtener; la merma en el monto de la pensión se estructuró en el sistema tan solo pensando en las pensiones anticipadas, las cuales tienen fines específicos y no genéricos, tales como personas que pueden complementar ingresos.

2.- La pensión anticipada se realiza a partir de un hecho cierto, esto es, que el trabajador ha reunido los fondos necesarios para ello; en cambio la propuesta arranca de un evento genérico impredecible, cual es un comportamiento tal del trabajador y de la economía del país, que le permita desviar fondos con otro destino, sin reducir su pensión de vejez a menos del 50 % de su renta promedio, circunstancia que dependerá de aspectos tales como la estabilidad en el trabajo, la cobertura de lagunas previsionales, la rentabilidad esperada de los Fondos de Pensiones, el nivel de las remuneraciones futuras, la variabilidad en la composición del grupo familiar, etc.

3.- Asimismo, cabe consignar que el desviar los recursos previsionales durante un período de once años implica una reducción en el monto de la pensión equivalente entre un 25 y 35 %, porcentaje que aumenta en la medida que dicha desviación se efectúe al inicio de la vida laboral del trabajador.

4.- En lo referente al caso adoptado como ejemplo en el proyecto, cabe consignar que se efectúa sobre el supuesto de que el trabajador cotiza durante toda su vida laboral activa, sin lagunas previsionales, a base de una remuneración constante, sin grupo familiar a su cargo, situación que en su conjunto aparece como atípica en el medio socio-laboral del país.

Los estudios de que dispone esta A.G. demuestran que el trabajador - a partir del hecho poco probable que no registre lagunas previsionales - requiere para poder desviar los fondos necesarios para financiar una vivienda, y al mismo tiempo obtener una pensión de vejez equivalente al 50% de la remuneración imponible, que sus fondos previsionales alcancen una rentabilidad del orden del 5 % real anual, rentabilidad nada despreciable y sumamente difícil de comprometer responsablemente a priori.

5.- De igual modo, el aserto de que la opción propuesta no le significa ningún costo adicional al Estado, aparece como bastante aventurada, ya que este deberá otorgar el beneficio de la pensión mínima de vejez a todos aquellos trabajadores de ingresos medios y bajos que producto de la mencionada desviación, no alcancen a reunir los fondos necesarios para alcanzar una pensión superior a la mínima garantizada por el estado.

Cuantificar adecuadamente lo anteriormente expuesto es difícil, más por la vía de la aproximación podemos señalar, en forma primaria, que ello incidiría en una cantidad cercana al 39 % de los afiliados cotizantes de las A.F.P., cifra equivalente a todas aquellas que - según el último Boletín de Estadísticas mensuales de la Superintendencia de A.F.P. - tienen un ingreso imponible mensual inferior a \$ 30.000.-; este grupo de personas enfrentaría inconvenientes prácticamente insalvables para acceder a una pensión superior a la mínima si durante su vida laboral activa efectúan desvíos de su ahorro previsional como el sugerido. Cabe agregar a este respecto que en el instante en que se aumente la pensión mínima, aumentará paralelamente el costo por este concepto.

6.- A lo anteriormente expuesto debe agregarse el hecho cierto - aunque no señalado en el proyecto - del mayor costo previsional que involucra la operatoria del sistema planteado, cuya implementación y control incidirán además del costo del seguro financiero personal.

Finalmente, cabe consignar una reflexión de carácter mas genérica en torno al proyecto en cuestión : Si la cotización previsional del 10 % permitiese asegurar una pensión adecuada para los trabajadores al tiempo de co-financiar la adquisición de una vivienda (eventualidad no demostrada según se analizó anteriormente) pareciera mas lógico reducir la cotización del 10 % y con el margen resultante aumentar las rentas líquidas de los trabajadores, dejándoles en sus manos la decisión de en que invertir dichos recursos, en vez de imponerles una decisión inconsulta.

A base de lo anteriormente expuesto, esta A.G. estima pertinente el dejar establecido claramente su posición en cuanto a mantener absolutamente independiente el Sistema de Pago de Pensiones del de la Vivienda, en consideración a los fundamentos expresados con antelación; se estima que la real cooperación que hoy en día puede proporcionar el sistema es a través de una eficiente administración de la Cuenta de Ahorro Voluntario, la cual en virtud de la última reforma introducida por la ley N° 18.964 (Do. 10.03.90), puede utilizarse como ahorro previo para los sistemas habitacionales que operan a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

Nos hacemos un deber en dejar constancia oportunamente de nuestro parecer de que cualquier iniciativa que atente contra la especialidad del sistema significa barrenar el objetivo principal del mismo : otorgar pensiones adecuadas a los afiliados, lo que constituye un objetivo de la sociedad toda, tanto como dar solución a los problemas de vivienda.

INFORME PRELIMINAR
DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS

A la Subcomisión de Procedimientos y Políticas
COMISION DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Como miembro de la señalada subcomisión, la Superintendencia de Valores y Seguros está en condiciones de contribuir al estudio y discusión de los siguientes temas, en torno a los cuales se organiza este informe:

1. ASPECTOS DE SEGUROS: Consideraciones generales en torno a los seguros para la garantía estatal al subsidio habitacional y de cesantía.
2. ASPECTOS DE VALORES:
 - 2.1 Fondos de inversión inmobiliarios
 - 2.2 Depósito de valores
 - 2.3 "Securitización" de carteras hipotecarias
 - 2.4 Desmaterialización de valores.

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

1. ASPECTOS DE SEGUROS: Consideraciones generales en torno a los seguros para la garantía estatal al subsidio habitacional y de cesantía.

En Chile, la actividad aseguradora la llevan a cabo entidades privadas, puesto que no existe en la actualidad empresa aseguradora o reaseguradoras del Estado. Las disposiciones legales que la rigen están contenidas en el D.F.L. Nº 251, de 1931 que, con el propósito de resguardar la solvencia de las compañías, establece, entre otros, requisitos de patrimonio mínimo, relaciones de endeudamiento máximas, tipos de instrumentos financieros en que se puede invertir y su diversificación.

La ley da libertad a las entidades aseguradoras para que fijen el precio de los seguros; en consecuencia, éstas determinan sus precios en base a la siniestralidad esperada de cada riesgo, a sus gastos operacionales y a factores de competencia del mercado.

En cuanto al reaseguro, la ley también deja en libertad a las compañías para su contratación, señalando solamente que éste debe efectuarse con entidades reaseguradoras o a través de corredores de reaseguro nacionales o extranjeros inscritos en la Superintendencia.

En el proyecto de Covip se propone que las compañías aseguradoras podrían administrar la garantía estatal, con un reaseguro estatal, en combinación con un seguro de cesantía. Al respecto cabe hacer los siguientes

tes alcances:

a) El administrar una garantía no corresponde a la actividad de una entidad aseguradora, por cuanto no hay traspaso de riesgo; la entidad aseguradora sólo administraría los ingresos y egresos correspondientes a esta garantía. La ley de seguros señala que el comercio de asegurar y reasegurar riesgos a base de primas compete a las compañías de seguros.

b) Si se piensa que corresponda efectivamente a un seguro, y se establece conjuntamente un reaseguro estatal por el exceso de pérdida de los siniestros, se crea un incentivo a no cobrar primas técnicas por cuanto cualquier exceso de siniestralidad lo cubre el Estado.

c) Por otra parte, el establecer en una compañía del mercado la obligatoriedad de contratar un seguro que cubra el riesgo de no pago del préstamo, además de los seguros de desgravamen y de incendio, implica colocar un impuesto al ingreso de las personas que demanden crédito hipotecario, el cual debiera evaluarse en función de su beneficio social versus su costo social. El precio de este seguro estaría obviamente en función de la probabilidad de ocurrencia del riesgo.

2. ASPECTOS DE VALORES:

2.1. LOS FONDOS DE INVERSION INMOBILIARIOS:

Con el objeto de satisfacer la demanda de títulos valores de largo y mediano plazo para inversión, la Ley 18.815 de 1989 y su reglamento proporcionan el marco normativo para la organización y operación de los fondos de inversión y de sus sociedades administradoras; esto tiene por objeto incentivar la colocación de fondos, particularmente por parte de inversionistas institucionales, en títulos de mediano y largo plazo adecuados para el calce de sus obligaciones, así como un nuevo financiamiento para el sector empresarial mediano. Para que las compañías de seguros y los fondos de pensiones inviertan en cuotas de fondos de inversión, éstas deben estar sometidas a clasificación de riesgo.

Al respecto hay que señalar que con fecha 10 de marzo de 1990 se dictó la Ley 18.964, que establece nuevas labores a la Comisión Clasificadora de Riesgo a que están afectas las inversiones de los fondos de pensiones. Dicha Comisión, que debe generar un reglamento de aprobación de cuotas de fondos de inversión, contará con su secretaría administrativa en julio próximo, por lo que la constitución de tales fondos es esperable para una fecha posterior.

Los fondos de inversión son patrimonios integrados por aportes de personas naturales y jurídicas, cuya inversión está entregada a una sociedad administradora. Cabe señalar que los fondos de inversión son entidades distintas de los fondos mutuos: en efecto, éstos son fondos de llamados "abiertos", esto es, emiten cuotas de rescate inmediato, por lo que tienen que estar invertidos en valores muy líquidos; los fondos de inversión, en cambio, son de los llamados "fondos cerrados" porque sus cuotas no son rescatables; esto implica que los aportantes que quisieran

retirarse del fondo no pueden hacerlo antes del término de éste, por lo que tendrán que liquidar sus cuotas en el mercado secundario (bolsas).

La administración de los fondos está encargada a sociedades administradoras de objeto exclusivo y con un capital mínimo de UF 10.000, que son remuneradas por los aportantes; puede tratarse de sociedades filiales de bancos comerciales constituidos en el país con tal objeto, para complementar el giro de los mismos. Tanto los fondos de inversión como sus sociedades administradoras están sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, que además aprueba los reglamentos internos de operación y los textos tipo de los contratos de suscripción de cuotas.

Por otra parte, la naturaleza y el tamaño de los inversionistas a quienes están destinados los fondos permiten que una parte sustancial del control sobre éstos sea confiado a los inversionistas; así pues, como sistema adicional de control, los aportantes pueden formar asambleas para tratar materias de interés común; se contará con un Comité de Vigilancia elegido en asamblea ordinaria, que representará a los aportantes del fondo ante la sociedad administradora y resguardará directamente los intereses de sus representados. Más aún, los aportantes pueden concurrir a la aprobación de las modificaciones a los reglamentos internos de los fondos propuestas por la sociedad administradora, y pueden llegar hasta la sustitución de ésta si es el caso.

Según el objeto principal de su inversión, los fondos se clasifican en tres tipos: fondos mobiliarios, que se colocarán en títulos de oferta pública; los de capital de riesgo, que podrán invertir en títulos no registrados ante la Superintendencia de Valores y Seguros, para el financiamiento de proyectos empresariales nuevos; y los fondos inmobiliarios, cuyas inversiones consistirán preferentemente en bienes raíces urbanos construidos en Chile y mutuos hipotecarios endosables u otros títulos similares que autorice la Superintendencia (acciones de sociedades de inversión inmobiliaria, por ejemplo).

Los fondos de inversiones podrán llevar a cabo sus inversiones sólo de acuerdo a lo establecido en el artículo 5º de la Ley; ésta establece también restricciones a las inversiones, con el objeto de que éstas exhiban la máxima transparencia y diversificación.

Entre otras muchas materias, la Ley establece las categorías de clasificación de riesgo aplicables a las cuotas de participación; la autorización y monto que podrán invertir las compañías de seguros en tales cuotas y la necesidad de un reglamento que establezca las normas de valoración de inversiones, disminución de patrimonio, excesos de inversión y otras necesarias para el adecuado funcionamiento de los fondos.

2.2. DEPOSITO Y CUSTODIA DE VALORES.

Con fecha 21 de diciembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial la Ley 18.876, que establece el marco legal para la constitución y operación de entidades privadas de depósito y custodia de valores.

Pueden ser objeto de depósito los valores inscritos en el registro que para el efecto lleva la Superintendencia de Valores y Seguros; los emitidos por el Banco Central, los bancos y sociedades financieras; los garantizados por el Estado y los que Superintendencia autorice. El Depósito está concebido para inversionistas institucionales (administradoras de fondos mutuos, de inversión cerrados y extranjeros, AFP, compañías de seguros); intermediarios fiscalizados (bolsas, corredores y agentes, bancos y financieras); el Banco Central de Chile, la Tesorería General de la República y la Corfo. De hecho, el Depósito está llamado a reemplazar al que hoy, por mandato legal, efectúa el Banco Central exclusivamente para los fondos de pensiones.

La existencia de una entidad especializada en la custodia y depósito de títulos permitirá reducir los riesgos de falsificación, hurto, deterioro o pérdida por el manejo físico y transporte de títulos, así como garantizar la seguridad de las carteras de instrumentos acogidas a ellos. Permitirá también asegurar la existencia y disponibilidad de los títulos objeto de una transacción; evitar la repetida verificación de la autenticidad de los instrumentos, y la preparación y entrega de pagos, reduciendo así los costos y complejidad operativa y de custodia de títulos.

La empresa de depósito llevará una cuenta individual para cada depositante; en las relaciones entre empresa y depositante, éste será el dueño de los valores depositados. Ante el emisor de los valores y terceros, la dueña de los valores será la empresa, que efectuará las transferencias de valores a raíz de operaciones efectuadas con ellos, mediante cargos y abonos, según corresponda, a las cuentas involucradas.

La ley establece que los Depósitos de Valores serán sociedades anónimas especiales autorizadas y fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros, con objeto exclusivo y un patrimonio mínimo equivalente a UF 30.000, el que se contabilizará separadamente de las operaciones con los valores depositados. Los valores en depósito de la propia empresa serán absolutamente distinguibles de los de sus clientes.

La empresa de depósito deberá constituir las garantías y contratar los seguros necesarios para responder por el correcto y cabal cumplimiento de sus obligaciones y de la restitución de los títulos depositados. Cabe señalar que, además de las atribuciones de la Superintendencia, los depositantes podrán constituir asambleas y designar un comité para la vigilancia interna de las operaciones del Depósito.

Entre sus funciones el Depósito tiene la de efectuar la liquidación y compensación de las transacciones efectuadas con ellos. La liquidación consiste en el registro simultáneo de una operación en la cuenta del adquirente y en la del cesionario, en tanto que la compensación es la determinación de una cantidad neta para cada una de las partes. Las operaciones del Depósito serán continuas e ininterrumpidas, para lo cual la ley establece una serie de providencias.

2.3 "SECURITIZACION" DE CARTERAS HIPOTECARIAS

La "securitization" es un proceso que comienza a hacerse corriente hoy día, y que consiste en dar forma de instrumento transable a alguna obligación financiera específica, muy a menudo (si bien no exclusivamente) una deuda bancaria. El proceso implica tipificar la obligación (generalmente representándola por un título) de manera que se pueda transar sin mayores castigos en un mercado secundario; también implica, por cierto, costos de inscripción, escrituras y fiscalización, exigencias de información continua y todos los que conlleva la oferta pública de valores, pero trae consigo considerables ventajas:

- a) otorga liquidez a una obligación que no era endosable;
- b) da una valoración de mercado a la deuda; en otras palabras, valoriza el riesgo de crédito del deudor;
- c) permite a éste captar nuevo financiamiento en términos que reflejen efectivamente su potencialidad de pago;
- d) si la credibilidad del deudor no es de las mejores, el instrumento adquiere la de la entidad que lo respalda;
- e) crea un nuevo instrumento de inversión y expande el rango de inversionistas interesados en él.
- f) mejora el calce de activos y pasivos del emisor.

Los instrumentos emitidos por empresas de servicios son los que hasta ahora han resultado más idóneos para la securitización. Mas precisamente, los activos que han servido de respaldo (han sido "securitizados") en mercados más desarrollados son: créditos para automóviles y equipo agrícola, equipos objeto de leasing, préstamos de consumo, cuentas por cobrar de tarjetas de crédito, obligaciones del Estado, cuentas por cobrar del comercio exterior y carteras hipotecarias.

En los mercados hipotecarios modernos se está dando una posibilidad de constituir un instrumento que, junto con ofrecer flexibilidad a deudores e inversionistas, posea un mercado secundario amplio, es decir, sea muy líquido. En otras palabras, un instrumento que conjugue las características más deseables de las letras y de los mutuos hipotecarios.

Este instrumento consistiría en la "securitization" de carteras de mutuos hipotecarios, esto es, la emisión de un instrumento que otorgue derechos sobre los flujos generados por alguna cartera de mutuos hipotecarios; para dar liquidez a este instrumento se puede contratar un seguro de pago de dichos flujos. Con esto, el deudor hipotecario consigue un préstamo que se adecúe a sus necesidades particulares, en tanto que el inversionista compra un instrumento respaldado por la cartera de mutuos hipotecarios y por el seguro contratado, lo que le otorga liquidez.

Aquí hay que tener presente la importancia de valorar adecuadamente el seguro que se contrataría, pues ello evitaría transferencias de riqueza o subsidios desde los deudores con mayores garantías hacia aquellos con garantías menores, o deudores más riesgosos. Con ese propósito, en USA los aseguradores exigen garantías y plazos que uniforman los créditos, lo cual limita, por cierto, la flexibilidad de los mutuos; pero hay modelos teóricos para la valoración del seguro, lo que permitiría cobrar la prima apropiada a cada cartera asegurada sin necesidad de uniformar las garantías.

Demás está decir que no hay razón alguna por la que el Estado deba ser el único asegurador del flujo de carteras hipotecarias; con una correcta valoración del seguro, las compañías privadas podrían también ofrecer primas competitivas.

También está el problema de hacer mas predecibles o estables los plazos del instrumento, para lo cual en Europa se están estudiando diversas modalidades que permiten calcular vida media, velocidad de prepago y madurez. Por lo que se sabe de este novedosísimo instrumento en el mercado europeo, las ventajas de los mutuos colateralizados han sido su excelente clasificación de riesgo y su amplio diferencial sobre la Libor; su desventaja, en cambio, ha sido su tasa máxima de interés, en especial cuando ésta se combina con un plazo de madurez incierto.

2.4. DESMATERIALIZACION DE VALORES:

Desde luego, la custodia de títulos es el primer paso hacia la desmaterialización de los mismos, que consiste en que éstos no tengan ya existencia física sino que sean un mero registro contable, como en Francia.

De hecho, al artículo 11 de la Ley de Depósito prevé tal situación al disponer que el depósito y el emisor podrán acordar que éste no esté obligado a emitir los títulos depositables, sino a llevar en sus registros un sistema de anotaciones en cuenta; la no emisión de los títulos no afecta su condición de valor de oferta pública. Mediante norma de carácter general, la Superintendencia de Valores y Seguros establecerá los requisitos mínimos que deberá cumplir el referido sistema de anotaciones en cuenta.

Pero esto no quiere decir necesariamente que la desmaterialización de letras hipotecarias vaya a ser una realidad en Chile en el corto plazo. Conviene tener presente que en Francia, por ejemplo, donde la desmaterialización de valores mobiliarios es una realidad desde 1984, las disposiciones de desmaterialización no se aplicaron a las obligaciones amortizables por sorteo emitidos antes de la entrada en vigencia de la Ley en cuestión; tales títulos quedaron regidos hasta su amortización final por las disposiciones legales anteriores a la desmaterialización. Se consideró que en ese caso el titular tenía derecho al número del o de los títulos en su directa posesión y que privarlo de ese derecho habría sido ir en contra de lo establecido en el contrato de emisión.

En otras palabras, es posible que para que entre a regir la desmaterialización de letras hipotecarias haya que introducir modificaciones en su actuales características legales. De todos modos, la Ley chilena de Depósito de Valores establece expresamente que en caso de rescate por sorteo de letras de crédito, bonos u otros valores, el reglamento interno de la empresa establecerá la forma en que el importe resultante será prorrateado o sorteado entre los depositantes de tales valores.

COMPANIA DE SEGUROS
DE VIDA AETNA CHILE S.A.
Coyuncura 2270. Of. 1020
Telefono 2314566
FAX 2326731
Telex 742394 AETVI CL
Santiago de Chile



GP- 002/90
Santiago, 7 de Mayo de 1990

Señor
José Zavala De La Fuente
Coordinador General
Comisión de Financiamiento
para la Vivienda
Presente

De mi consideración:

En la calidad de participante de la Comisión Crédito Hipotecario por encargo de la Asociación de Aseguradores, hago llegar a Ud. comentarios sobre la materia, los que deben ser considerados como una opinión personal del suscrito sobre el conocimiento adquirido en el tema.

Agradezco la invitación a participar en dicha comisión y quedo a su disposición sobre consultas que desee realizar.

Saluda atentamente a Ud.,

AETNA CHILE S.A.
Compañía de Seguros de Vida

CARLOS PAUT UGARTE
Gerente División Finanzas
y Administración

CPU/pc

CREDITO HIPOTECARIO PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDAS

A continuación son mencionados algunos comentarios al proceso de financiamiento para la adquisición de viviendas, para que éste sea más expedito y logre llegar al máximo número de personas posible dentro de parámetros razonables.

- Proceso de Inscripción Conservador de Bienes Raíces.-

La conveniencia de un procedimiento más moderno mediante la inscripción de títulos por sistemas computacionales, apoyados por el Registro Civil. Esto debe apuntar a utilizar medios modernos que permitan reducir los tiempos y costos de este proceso.

- Proceso de Otorgamiento de Créditos.-

La existencia de procedimientos para este proceso, no requiere de mayores comentarios, donde lo más importante es la evaluación de la capacidad de pago del deudor en todo el horizonte del crédito.

La presencia de numerosas instituciones en este proceso permite la competencia, y de este modo que su costo sea determinado por la eficiencia. Lo importante es mantener abierta la opción de entrada de nuevos agentes en este proceso.

- Proceso de Cobranza de Créditos.-

También en este proceso existen organizaciones especializadas, las que compiten entre si a fin de desarrollar esta función.

Sin embargo, es aquí donde se presentan los problemas y es importante analizar los mecanismos que prudentemente permitan la recuperación de un crédito.

- La UF. como Mecanismo de Reajutabilidad.-

Estimamos que es el mecanismo más adecuado de reajutabilidad de operación de un crédito hipotecario, por cuanto lo que se solicita a un deudor hipotecario es la restitución de los recursos en términos de poder adquisitivo constante. Lo menos que solicita quien provee los recursos financieros es la devolución de ellos con un reajuste que le permite conservar el poder adquisitivo (IPC o UF.) más un interés como recompensa o premio por posponer su uso.

- La Tasa de Interés.-

En general, la tasa de interés es una variable exógena, que no administran los entes que otorgan crédito, es más bien un dato que reciben del sistema económico. Sin embargo, es razonable argumentar que la utilización de la UF. como medida de reajustabilidad permite trabajar con menores tasas de interés, ya que se elimina una variable de incertidumbre del proceso de financiamiento de largo plazo, esto está empíricamente demostrado.

- El Spread de Préstamo.-

Respecto de la tasa de interés base precedente se adiciona la tasa de administración del sistema que se utiliza para remunerar los costos operativos de análisis, otorgamiento y recuperación o cobranza del crédito.

Por lo tanto, vemos como esencial centrar los esfuerzos para que este spread sea el más bajo posible para los distintos segmentos poblacionales.

Los comentarios a continuación se centraron en los segmentos medios y bajos de la población, ya que en la literatura recibida en el segmento alto y medio alto de ingresos, los sistemas actualmente vigentes operan con relativa eficiencia sin presentar mayores comentarios con los cuales hay concordancia de opinión.

Un principio importante de recalcar es la labor subsidiaria de un Gobierno, es decir, actuar en aquellos segmentos donde el sector privado no encuentra razonable operar por razones de alto costo, bajo beneficio, alto riesgo u otras razones.

CREDITO AL SEGMENTO DE INGRESOS MEDIOS.-

El trabajo presentado por los señores Francisco de la Maza y Francisco Tomic, merece ser destacado por lo ecuánime, su operatoria lógica, ya que apunta en la dirección correcta al permitir visualizar una mejor recuperación de un crédito hipotecario.

Una alternativa de financiamiento a la adquisición de una vivienda a un "contrato de leasing financiero" donde se destaca lo siguiente:

- El buen comportamiento en un arriendo de largo plazo, se premia con la opción de compra de la vivienda al equivalente a una cuota de renta mensual.

- El financista de la operación tiene una garantía adecuada, que es la propiedad de la vivienda teniendo un menor riesgo de crédito.
- El contrato de arriendo no está gravado con el impuesto al crédito, teniendo una similitud en los flujos de dinero entre deudor y acreedor de una operación de crédito hipotecario.
- Habría que administrar las disposiciones legales para que en un contrato de arriendo con opción de compra a un precio bastante inferior al de mercado, no proceda el derecho de "lesión enorme", ya que puede demostrarse que por las rentas de arrendamiento pagadas durante el contrato se recibe la totalidad del préstamo en cuestión.
- La cesión del contrato de arriendo a otro arrendatario, permitiría en ocasiones recuperar lo invertido en la propiedad por parte del arrendatario.
- Una normativa que permita a Bancos, Sociedades Inmobiliarias, Compañías de Seguros; operar en esta opción merece ser seriamente considerada.
- Una normativa efectiva que vele por los derechos del propietario o arrendador para poder disponer de la propiedad en casos de incumplimiento es necesaria.

CREDITO HIPOTECARIO A SECTORES DE BAJOS INGRESOS.-

Como grupo o segmento es el más numeroso y sus características no lo hacen atractivo como sujeto de crédito, por:

- Trabajos más inestables en términos relativos.
- Necesidades mayores a sus ingresos.
- Viviendas de valor comercial bajo, créditos de bajo monto, costo unitario de operación alto.
- Socialmente difícil de ejecutar en caso de no pago.

Es aquí donde el Gobierno debe centrar sus esfuerzos en:

- Mantener y mejorar la política de subsidios habitacionales para este sector.

- Desarrollar un sistema de seguro de crédito basado en una normativa única de análisis para ser sujeto de crédito y así la entidad que otorgue el crédito bajo esa normativa tenga un seguro estatal.

Procedimiento "Freddie Mac" modificado a la realidad nacional.

- Incorporar al sistema de seguro de crédito las indicaciones del sistema propuesto por el proyecto de los señores De la Maza y Tomic.
- La licitación de fondos presupuestarios entre entidades crediticias con solvencia económica, para que aquella que ofrezca operar el mayor número y monto total de créditos hipotecarios orientado a este segmento se le originen estos fondos.

La entidad se hace cargo de la recuperación de créditos (riesgo de no pago), tomando en consideración que si se ha operado correctamente en el proceso de otorgamiento del crédito (Normas Freddie Mac ajustada a la realidad nacional) tiene seguro de crédito, además de considerar la recuperación proveniente del proyecto vivienda como ahorro previsional.

Esto permitiría generar carteras hipotecarias atractivas por su número, lo que permite trabajar con beneficios de escala en cuanto a costo, los que unido a los fondos licitados, subsidios para los adquirentes, seguros de crédito para operaciones bajo un reglamento de otorgamiento y complementación del sistema previsional proyecto Sres. De La Maza y Tomic, harán algo congruentemente conveniente para interesar a privados en su operatoria.

Se logra además la mayor cobertura en créditos o número de personas beneficiadas a un determinado costo, estructurado por los recursos que el Fisco pueda disponer para este fin y la competencia por dichos fondos entre los que deseen participar eficientemente sin otros subsidios adicionales a los existentes.

- Suprimir el impuesto al crédito del mutuo hipotecario en vivienda es a este segmento, ya que esta operación representa una inversión para las personas de este segmento y requieren de una equidad al tratamiento de beneficios o incentivos tributarios dispuesto para inversionistas con mayores ingresos.

CPU/pc
07.05.90

Proposiciones de simplificación de instancias administrativas y procedimientos relacionados con la adquisición y financiamiento de viviendas.

1.- Previo a señalar las proposiciones que a juicio del suscrito, harían más expedito y por ello necesariamente, menos onerosa la adquisición de viviendas para los sectores medios y bajos, se estima conveniente precisar que se trata de lograr que se abaraten los costos de financiamiento de las viviendas mediante mejoras y simplificaciones que deben efectuarse al interior del sector privado que interviene en esta actividad y no através del menoscabo de la recaudación fiscal y menos aún de incentivos tributarios que aparte de ser de difícil control se diluyen en su destinación y normalmente benefician a aquellos contribuyentes de mayores ingresos. Ello partiendo de la base que en la actualidad solo tributan aquellas personas que obtienen ingresos superiores a \$ 100.000 y sobre esa cantidad y hasta aproximadamente \$ 200.000.- el impuesto que se paga es bajísimo por lo que no podría absorber los intereses y comisiones bancarias de los dividendos de una casa tipo para el sector medio.

2.- Precisado lo anterior, a continuación se pasa a señalar simplificaciones que son de suyo importante y el diseño de políticas que inexorablemente deberían incidir, bajándolo, en el costo de las viviendas.

A.- En primer término pareciera que se hace imperativo cambiar la política de marginalización de los sectores medios y bajos que se ha producido en los últimos años a un alto costo, puesto que se han debido desarrollar urbanizaciones e implementación de los otros servicios básicos como líneas de transporte e infraestructura vial que implican un costo significativo para el país y que en el fondo significan que el aparente "bajo costo" de construcción de las viviendas que se han fabricado bajo esa política es un "costo mentiroso".

Es por lo dicho que es necesario revertir dicha política, utilizando aquellos sectores urbanos viejos y desalojados que existen en todas las grandes ciudades del país y muy en particular en Santiago, para ello sería menester llevar adelante una política de expropiación de dichos sectores urbanos que eviten que se agregue al costo de construcción la plus-valía que se les asigna por el hecho de estar en el radio urbano-céntrico.

Ahora bien para evitar al Fisco el costo de administración implícito en asumir la responsabilidad de la construcción y transferencia a los sectores poblacionales previamente determinados, sería conveniente traspasar los terrenos expropiados a organizaciones que aglutinen coherentemente la demanda de viviendas, como ser v. gr. las cooperativas, al precio de expropiación, con lo cual se rebajaría en forma efectiva

el costo de la construcción.

Paralelamente a esto debiera prohibirse la construcción de "viviendas económicas" de una altitud inferior a los 3 o 4 pisos, puesto que es de toda evidencia que así se minimizan los costos que interesan.

B.- Avaluada la "vivienda económica" en un precio "x" v. gr. 1.000 UF. deberían establecerse las siguientes simplificaciones y beneficios que en la actualidad al parecer existen solo para las transferencias que efectúa SERVIU.

B.1.- Considerar por ley que el instrumento privado que da cuenta de la compraventa, previa protocolización en una Notaría, sea considerada escritura pública para todos los efectos legales.

B.2.- Rebajar los derechos del Conservador del Registro de Propiedad de Bienes Raíces a lo menos en un 50% y cautelar que dicha rebaja se respete.

B.3.- En el caso de viviendas construidas en terrenos expropiados por el Fisco la ley debería dar por separada la propiedad, evitando de esa manera el costo que tiene el estudio de títulos que hacen los Bancos para los efectos de constituir la hipoteca.

B.4.- Rebajar igualmente los derechos por inscripción en el Registro de Hipotecas en el mismo porcentaje que se rebajen los derechos del Conservador del Registro de Propiedad.

C.- Terminar con el monopolio que existe en el caso de los Conservadores del Registro de Propiedad e Hipotecas que atenta contra la eficiencia del sistema y por cierto distorsiona los valores de las gestiones que ante ellos se realizan.

Al efecto pareciera prudente crear un Conservador de ambos Registros en todas aquellas comunas del Area Metropolitana que tengan a lo menos 500.000 mil habitantes.

Lo anterior sin duda produciría un efecto benéfico como ocurrió con el aumento de Notarías Públicas.

1. PROMOCION DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA

1.1 Materia

Propiciar la revisión de la legislación cooperativa para permitirles tener igualdad de oportunidades para su constitución, desarrollo y acción empresarial que la que tienen las sociedades comerciales, liberándolas de una dependencia paternalista estatal en que está involucrada la contingencia política, con normas legales que respeten su estructura social y conlleven a administraciones responsables y serias.

Acción

Revisión de legislación de cooperativas por el Congreso. Existe proyecto de ley.

1.2 Materia

Para dar un acceso más fácil a la acción de las Cooperativas Abiertas de Vivienda por parte de los tenedores de cuentas de ahorro para vivienda, se debiera permitir la transferencia de los ahorros, con sus convenios, entre los bancos y estas cooperativas sin afectar las postulaciones ni la congelación de los ahorros, de igual modo a como existe hoy entre los bancos.

Acción

Introducir modificaciones al D.S. # 44 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

2. SEGURO DE CREDITO HIPOTECARIO

Materia

De acuerdo al reglamento de subsidio habitacional, el 75% de la eventual pérdida en una liquidación forzosa de un préstamo hipotecario complementario, hasta por un monto de UF 670, es decir, hasta un rango de vivienda de UF 850, es garantizado por el Estado a través del Ministerio de la Vivienda.

Al respecto, y con el objeto de estimular a la Banca Privada para que otorgue préstamos a los sectores de baja renta, en base a una reducción del riesgo, es que proponemos que este seguro se establezca por Ley para respaldar mejor por esa vía la obligación del Estado.

Acción

Presentar proyecto de Ley al Congreso.

3. MODERNIZACION DEL CONSERVADOR DE BIENES RAICES

Materia

Se propone efectuar la modernización operativa en el Conservador de Bienes Raíces con aplicación de sistemas computacionales para producir una simplificación de la tramitación, un menor costo administrativo y acortar los plazos en el proceso.

El costo directo de tales servicios es hoy día equivalente a un 2 a 3% del costo final de la vivienda. El indirecto equivale al costo financiero del total de la inversión, mantenido por un período no inferior a treinta días, plazo que usualmente demora el trámite de inscripción. De esta forma, entre 3 y 4% sobre el valor de la vivienda puede estimarse el costo del trámite de registro.

Acción

Recoger estudios sobre el particular y traducirlos en acción a través del Ministerio de Justicia.

4. DEFINICION LEGAL DE VIVIENDA SOCIAL

Materia

La Ley define la vivienda social como la que tiene una tasación igual o inferior a UF 400 y, por lo tanto, las normas del subsidio exigen dicha cifra como precio tope para todo el país.

Esto no es justo para las regiones apartadas, en donde se producen mayores costos de construcción y de administración o el clima exige otro standard mínimo que elevan el costo de la vivienda considerablemente, significando en la práctica, que se produzca un deterioro en su superficie o en su calidad, con tal de llegar a costos, a la vez que limita la materialización de los planes habitacionales, en las regiones más lejanas.

Acción

Tramitar por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la modificación del Decreto Ley No. 2.552 del año 1979.

Nota

Esta calificación de vivienda social debe hacerse concordante con lo sugerido en el punto 7.4 para la tramitación del subsidio habitacional, es decir, que los dos subtramos del primer rango tengan cabida en este concepto.

5. FINANCIAMIENTO DE DESARROLLO HABITACIONAL Y COMUNITARIO MEDIANTE COMBINACION DE DIVERSAS FUENTES DE RECURSOS

Materia

La experiencia internacional de financiamiento para vivienda social señala que la mejor dinámica se origina por medio de la acción de la empresa privada, con una combinación de diversas fuentes de recursos financieros para cada proyecto. Esto se cumple precisamente en las políticas actuales de Gobierno, con los programas de subsidio habitacional, en que participan para un mismo proyecto el Estado, las municipalidades, las empresas inmobiliarias y constructoras, las instituciones financieras privadas, el mercado de capitales, las empresas en apoyo de su personal y los beneficiarios-ahorrantes.

El conjunto de una mayoría de estas fuentes de recursos participando en un mismo proyecto, produce la dinámica necesaria y hace que la carga de cada uno sea más liviana y tenga un menor riesgo individual.

Por esta razón, se estima fundamental que se continúe por esta vía, facilitando y promoviendo más estos esquemas, por medio de un perfeccionamiento de las normas y creando estímulos para la toma de conciencia sobre la importancia de lograr una mejor solución habitacional.

Lo anterior vale también para el equipamiento de conjuntos habitacionales, en los cuales el concepto de combinación de recursos no se aplica. Para este efecto, se estima conveniente establecer un sistema mixto con aportes del Estado como subsidio, al tratarse de conjuntos o sectores mayoritariamente de vivienda social, y un aporte municipal (p.e. terrenos), con el proyecto y la ejecución desarrollados por una empresa inmobiliaria, y con créditos bancarios para la venta de locales comerciales u otro tipo de establecimientos, como centros de desarrollo comunitario, con la eventual participación de Fundaciones o de Corporaciones experimentadas en esta materia.

Acción

Tener esto presente en las políticas habitacionales del MINVU.

6. APOYO DE EMPRESARIOS A PLANES HABITACIONALES PARA SU PERSONAL

Materia

A través de Asociaciones Gremiales, promover entre sus socios planes voluntarios que induzcan a esfuerzos especiales de sus trabajadores para solucionar su problema habitacional y facilitar la organización de la demanda. (Sobre este particular, ver también punto 8.4).

Acción

Lograr que las Asociaciones Gremiales emprendan, con apoyo del MINVU, una campaña a través de los medios de comunicación para estimular la organización en las empresas de la demanda habitacional, con sugerencias de cómo implementar una operación de promoción habitacional entre su personal.

Efectuar un estudio sobre el beneficio social inherente a fomentar una mejor morada para los trabajadores, con una evaluación del efecto sobre la productividad que ello tendría para la empresa y, para su divulgación editar un video o dar a conocer experiencias reales.

Nota

Ver también 8.4 sobre "bono para vivienda" para estimular una mejor cobranza del dividendo.

7. SUBSIDIO GENERAL UNIFICADO, D.S # 44

7.1 Materia

La utilización del subsidio habitacional tiene, en las familias agrupadas en Cooperativas o Instituciones que organizan la demanda, una efectividad que alcanza cerca del 100%.

La práctica ha demostrado que el ahorro metódico es más efectivo con una organización de la demanda, tanto por el incentivo a la acción conjunta, como por el hecho de señalar al interesado el mejor camino para la obtención de su casa, dentro de su capacidad de pago.

Los postulantes individuales tienen serias dificultades para abordar, con el subsidio, la construcción u obtención de su vivienda en forma individual. Se ha constatado que por desconocimiento y falta de apoyo al postulante individual, el porcentaje de los subsidios que no se materializa es mayor entre las postulaciones individuales en relación a los otorgados a través de cooperativas de vivienda.

Las instituciones que organizan la demanda pueden tener una mayor efectividad y aplicar menores costos individuales a los subsidios, en cuanto desarrollan una actividad permanente, agrupando en forma organizada a una gran cantidad de familias que licitan subsidios.

Otro beneficio sería que se promoviera la obtención de subsidio para proyectos completos, evitando la construcción en sucesivas etapas y logrando así mayores economías de escala.

Acción

Para estos efectos, la postulación total se subdivide entre postulación grupal e individual, en conformidad al puntaje global de sus postulantes, aprovechando las ventajas de la postulación grupal según demuestra la mayor efectividad en su aplicación lograda en el pasado.

7.2 Materia

Para establecer los precios límite de cada tramo, es necesario considerar: el ingreso de la población objetivo del tramo; el standard de vivienda que se estima razonable; los costos reales de la construcción que han ido en aumento; y los costos que existen en las diferentes Regiones. Lo último creará la necesidad de adecuar los tramos a cada Región.

Se ha constatado que la necesidad habitacional es superior a la cantidad de subsidios que se otorga, y que las soluciones habitacionales tienden a polarizarse hacia el valor límite máximo de la vivienda asignado al tramo. Ello afecta principalmente a los postulantes del primer tramo.

La creación de dos subtramos en el primer tramo del subsidio habitacional dará mayores posibilidades a las familias de menores ingresos, ya que la demanda no se concentraría sólo en el valor de la vivienda tope de este tramo.

Este efecto, más distributivo, constituiría también un incentivo al ahorro de las familias más pobres.

Acción

Proceder a licitaciones separadas para las postulaciones individuales y las de organizaciones auténticas de la demanda.

7.3 Materia

Es importante estimular lo más posible el ahorro metódico, para cuyo efecto, en las postulaciones se asigna el alto porcentaje de 8 puntos por mes de permanencia. Sin embargo, debido a la creciente competencia en las licitaciones, debiera resultar más oneroso acortar el plazo para poder postular a contar de seis meses, en lugar de 18 meses, con el castigo de tres puntos por cada mes adelantado.

Acción

Se recomienda que para adelantar la postulación, el interesado debe haber tenido aportado durante un plazo de seis meses el monto total del ahorro contratado, sin que exista la posibilidad de complementarlo en el último mes anterior a su postulación.

7.4 Materia

Para las licitaciones del subsidio habitacional del primer tramo destinado a la vivienda social, diferenciar el precio tope para las Regiones con mayores costos o requerimientos climáticos, en concordancia con lo propuesto en el punto 4) para la definición de la vivienda social.

7.5 Materia

La onerosa tasa de interés que afecta a los préstamos de construcción hace necesario poder acelerar lo más posible la recuperación de la inversión mediante el préstamo hipotecario y subsidio. Para ello, se propone las siguientes medidas.

- Darle a los certificados de renta una vigencia de 90 días en lugar de 60, a objeto de poder, con anticipación a la recepción municipal de las viviendas, efectuar la demostración de renta de los beneficiados para la gestión de obtener el préstamo hipotecario.
- Poder iniciar ante los SERVIU la gestión de cobro de subsidios con el comprobante de ingreso de la escritura al Conservador de Bienes Raíces, y el retiro del cheque efectuarlo con la inscripción perfeccionada.
- En proyectos de vivienda social -es decir, con Certificados de Subsidio del Rango 1- autorizar el giro anticipado del subsidio contra boleta bancaria, desde el momento de iniciar la construcción de un proyecto.

Acción

Todos estos puntos precisan una modificación del D.S. # 44 por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

8. COBRANZA DE DIVIDENDO Y DE CUOTA MENSUAL DE CONTRATOS DE AHORRO PARA VIVIENDA

Para el financiamiento de los planes habitacionales es indispensable el aporte de los beneficiados, tanto mediante su ahorro metódico como, muy especialmente, con el pago oportuno de dividendos del préstamo hipotecario.

Es así que la recuperación oportuna de los préstamos a largo plazo es de vital importancia, no sólo para reabastecer el mercado de capitales sino también para que la banca se interese por participar en el esquema del financiamiento habitacional.

8.1 Materia

Establecer por ley la obligación para la empresa de efectuar el descuento por planilla para el pago del dividendo si es solicitado por el acreedor o por el deudor, como también, a petición expresa del ahorrante, para su cuota mensual en cumplimiento de Contrato de Ahorro para Vivienda. Con aviso previo de un mes, el ahorrante puede pedir la suspensión del descuento de la cuota de ahorro. El no cumplimiento por parte de la Empresa debería ser multado igual como en el caso del no pago de las imposiciones previsionales.

8.2 Materia

Agilizar y racionalizar la gestión para la cobranza judicial, que hoy día es de altísimo costo y largas demoras. Ello, según anteproyecto de Ley adjunto.

Acción

Presentar y promover a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Justicia la dictación de la Ley por el Congreso.

8.3 Materia

Para estimular el pago oportuno del dividendo, generalizar el premio al pago puntual con cargo a la comisión bancaria, destinando para este efecto un tercio de la comisión. Justifica también esta rebaja la economía que significa para el Banco el no tener que administrar morosidad.

Acción

Implementar el sistema modificando las normas correspondientes del Banco Central.

8.4 Materia

En el caso de rentas modestas, promover el apoyo a las políticas habitacionales por parte de las empresas privadas o estatales, mediante la facultad de otorgar un "bono para vivienda", que no esté sujeto a los descuentos y pagos previsionales. Esta operación debe destinarse al pago de dividendos mediante el descuento por planilla y tendría como tope un 7% del salario y/o la cantidad de UF 2 por trabajador.

Dar a las empresas la opción de amortizar las bonificaciones citadas a un plazo de cuatro años en sus balances, período en el cual se prevé que se produzcan los mayores aportes de productividad del personal involucrado.

Crear para las pequeñas y medianas empresas líneas de crédito, a cuatro años plazo, por parte de la CORFO, para planes de vivienda formulados para su personal sin casa propia, que financie las bonificaciones indicadas. (ver también punto 6) sobre apoyo de empresas).

Acción

Implementar esta medida a través de los Ministerios de Economía y de Vivienda y Urbanismo.

Nota

Ver también en el "Estudio de Mecanismos Financieros", página 131, la proposición sobre "Administradoras de Préstamos Hipotecarios", como entidades especializadas en la cobranza de dividendos, para otorgar este servicio a la banca.

ANTEPROYECTO DE LEY PARA AGILIZAR COBRANZA JUDICIAL DE
PRESTAMOS HIPOTECARIOS

En el evento de que el deudor de un crédito hipotecario otorgado por las instituciones financieras, se encuentre atrasado en el pago de tres o más cuotas de la deuda contraída, se le podrá hacer exigible de inmediato y sin más trámite el pago del total de la obligación, mediante resolución dictada por el Gerente General o representante legal de la institución, la que tendrá mérito ejecutivo.

El requerimiento judicial se podrá efectuar por los medios que establece la ley o por carta certificada enviada por un notario, publicada en extracto en un diario de la localidad correspondiente al lugar en donde se encuentre ubicada la vivienda o equipamiento comunitario objeto del préstamo adeudado. Se entenderá notificada la persona deudora, para todos los efectos legales, con el mérito de la constancia de haberse cumplido los requisitos señalados.

El inmueble se embargará mediante oficio dirigido por el Tribunal competente al Conservador de Bienes Raíces respectivo.

El remate se anunciará mediante un aviso destacado en un diario de la Región en donde se encuentre ubicado el inmueble. El mínimo del remate será el que corresponda al valor original de la tasación del inmueble expresado en unidades de fomento, conforme a las disposiciones del reglamento de la presente ley.

Todas las notificaciones que se efectúen en estos juicios se practicarán en conformidad al Artículo 50 del Código de Procedimiento Civil.

En estos juicios, no se admitirá a tramitación ninguna clase de tercerías. Los arriendos, usufructos, o cualquier derecho de terceros, respecto del inmueble embargado, caducarán de pleno derecho, a contar de la fecha del retardo en el pago del crédito y le serán inoponibles a la institución acreedora.

Los créditos que otorguen las instituciones financieras gozarán del privilegio de la primera clase, establecido en el No. 1 del Artículo 2.472 del Código Civil. En todo lo demás se aplicará las reglas establecidas en el Título I del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, con las siguientes excepciones: Artículo 464 No. 8 y 15; 487, 488, 489, 492 y el párrafo 3 del referido título.

9. COMPRAVENTA DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS ENTRE INSTITUCIONES FINANCIERAS

Materia

Permitir la compra y venta de los préstamos hipotecarios con letras de crédito entre Instituciones Financieras por la vía de Licitaciones de Carteras Hipotecarias (Sistema ANAF), con el objeto de traspasar parte de los descuentos propios de esta operación a los deudores directos de los créditos.

Las condiciones de Leverage, orientación de Mercado, nivel de especialización en el negocio hipotecario, capacidad tecnológica vs. volumen de negocios, etc., son diferentes entre un Banco y otro, lo cual permitiría que se efectúen compra-ventas de Cartera, con importantes descuentos de Precio, de tal forma que el nuevo Acreedor podría renegociar en mejor forma los créditos morosos y/o con dificultades de Pago.

Acción

Debe modificarse, en este sentido, el último inciso del Artículo 86 del Título XII de la Ley General de Bancos, D.F.L. No. 252.

10. CENSO PARA DEFINIR DEFICIT HABITACIONAL

Materia

A partir de los antecedentes oficiales entregados por los últimos censos de vivienda, es posible constatar que varias investigaciones serias llegan a conclusiones que presentan diferencias más allá de una duplicación de cifras, en razón de haber aplicado distintos criterios para calificar las carencias habitacionales. Por ello, se propone que con anterioridad al censo de 1992 se establezca criterios definidos y permanentes sobre los factores que definen el déficit, y que sean incorporados en el censo, de manera que las respuestas permitan llegar a una cuantificación del déficit con un efectivo respaldo científico, que tenga general aceptación.

Acción

Solicitar al Instituto Nacional de Estadísticas del Ministerio de Economía, establecer un criterio definido y permanente para evaluar el déficit habitacional en el próximo censo de 1992, de común acuerdo con el MINVU.

11. Préstamos Externos

Materia

El sector privado, a través de las cooperativas abiertas de vivienda ha demostrado la capacidad de obtener crédito externo a largo plazo y condiciones relativamente convenientes, porque ellas pueden asegurar mejor el cumplimiento del objetivo social, motivo del préstamo de la entidad externa, ya que los beneficiados participan directamente en la implementación del proyecto. Este tipo de operaciones está destinado a financiar el área de la vivienda social.

Para realizar estas operaciones es indispensable tener acceso a un swap, para transformar el crédito a moneda nacional a plazos que cubran todo el periodo de su vigencia, en forma de compensar la inflación externa frente a un endeudamiento interno con corrección monetaria, de manera de alcanzar un costo razonable.

Acción

A través del Ministerio de Hacienda, lograr que el Banco Central establezca condiciones de swap que hagan factible este tipo de operaciones.

12. FINANCIAMIENTO DE LA ADQUISICION DE LA VIVIENDA

Materia

El acceso de la población a la vivienda depende en esencia de la disponibilidad de financiamiento a largo plazo en condiciones óptimas. Aparte de la creación de un mercado de capitales que proporcione los recursos necesarios, en cuyo aspecto hay grandes avances, es necesario agilizar la gestión hipotecaria propiamente tal, cuya complejidad y demora es un factor de encarecimiento contraproducente.

Al respecto, adjuntamos como anexo un análisis cabal efectuado por el ingeniero Walter Soto León para el "Estudio de Mecanismos Financieros", elaborado por COVIP S.A. basado en un Convenio AID/Invica.

Este análisis, desde luego, propone transformar la letra de crédito en un documento simple y fácil de operar, con la siguiente concepción:

- Sin cupones físicos.
- Con un cuerpo donde consten las obligaciones y derechos.
- Una sola letra por el total del monto.
- Con control computacional de pago.
- Archivo Nacional Centralizado, con sistema computacional en línea con Bancos y Bolsas de Comercio.

Esta proposición involucra una modificación profunda a la normativa vigente, fundamentalmente al Título XII de la Ley General de Bancos, a las normas del Consejo Monetario Banco Central, D.L. 3.500, a Circulares de la Superintendencia de Bancos.

Acción

Basados en el anexo, pedir al Ministerio de Hacienda que promueva o implemente a través de los Organismos del caso una racionalización del sistema hipotecario. Podría ser de interés pedir asesoría externa de países con más experiencia en la materia y para su financiamiento estimamos factible obtener un "Grant".

13. SEGURO DE DESEMPLEO PARA EL PAGO DEL DIVIDENDO HIPOTECARIO

Materia

Una de las circunstancias fortuitas que afecta seriamente el pago de dividendos es la cesantía. Es una situación frente a la cual existe cierta responsabilidad colectiva. Por la cesantía, el presupuesto familiar se ve afectado más allá del período de cesantía, por lo cual, terminada la cesantía se dificulta el ponerse al día en el pago y el afectado queda sumergido en una morosidad sin salida. Ello afecta finalmente el esquema financiero habitacional en su totalidad.

Por ello proponemos estudiar una fórmula de seguro que cubra el dividendo hipotecario del cesante. A nuestro juicio es función del Gobierno, como una de las fórmulas de subsidio para el financiamiento habitacional. Este seguro podría limitarse a un cierto monto que cubra la situación sólo en caso de familias de bajos o medianos ingresos, es decir, dividendos por préstamos hipotecarios hasta UF 650 (viviendas de hasta UF 900). Para el nivel de vivienda social este seguro debería ser gratuito.

Acción

Análisis por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo sobre un seguro de esta naturaleza, con apoyo de la Superintendencia de Valores y Seguros.

14. SEGURO DE AHORRO EN COOPERATIVAS ABIERTAS DE VIVIENDA

Materia

Los depósitos de ahorro efectuados en los Bancos, incluidos los de Libretas de Ahorro para Vivienda, gozan de la garantía del Estado hasta determinados montos. Ello indudablemente incentiva el ahorro en tales instituciones, pues asegura al ahorrante la recuperación de sus fondos en caso de insolvencia del Banco.

Igual norma debe adoptarse para las Cooperativas Abiertas de Vivienda, respecto del ahorro que captan en sus Cuentas de Aportes de Capital y que certifican para la postulación de sus socios al subsidio habitacional.

Acción

Ver, a través del Ministerio de Economía, con el apoyo de COVIP S.A., cómo se podría implementar este sistema de seguro.

15. LA ESPECIALIZACION INSTITUCIONAL PARA PERFECCIONAR EL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

Materia

Para diversificar el riesgo y encauzar los recursos hacia su mejor productividad, el Gobierno ha promovido la multiactividad bancaria. En la práctica, ha significado que la banca se ha concentrado en operaciones de corto y mediano plazo y, en general, no se ha interesado en abarcar el campo de préstamos hipotecarios, excepto los destinados al sector de altos ingresos. El vacío en gran medida ha sido suplido por el Banco del Estado, pero con el defecto de una concentración excesiva en sus manos y la falta de una sana competencia para agilizar las gestiones.

La alternativa de entidades especializadas en la materia puede dar al sistema una mayor eficiencia. Un pre-requisito para este tipo de entidades es una cierta estabilidad de mercado. A nuestro juicio, esta condición se ha dado en Chile por la gran necesidad de vivienda, el flujo de recursos por los fondos de pensiones, y la accesibilidad a la vivienda, producto de la política de subsidio habitacional. Todo ello hace que estén las herramientas en manos del Gobierno para reducir a una mínima expresión el proceso cíclico en el campo de la vivienda para los sectores de bajos y medianos ingresos. (Este aspecto fue analizado en extenso en el capítulo 3.3 del "Estudio de Mecanismos Financieros" elaborado por COVIP S.A.).

Otro vacío en el esquema financiero habitacional es el crédito para mejoras, ampliaciones o autoconstrucción. Este, además, debiera poder abarcar en cierta medida "el sector informal". Para ello, también se estima necesario que exista una entidad especializada.

En esta materia de entidades especializadas vemos tres líneas de acción:

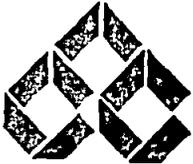
- Una prestación de servicio en la etapa de postfinanciamiento que haga más atractivo a los Bancos el otorgar préstamos hipotecarios al sector de ingresos bajos y medios.
- Una institución financiera que se especialice en la operación crediticia a largo plazo para vivienda.
- Una Caja de Crédito Habitacional para operaciones en que una garantía real no es factible.

En el "Estudio de Mecanismos Financieros" se describe en las páginas 131 a 144 tres proposiciones tentativas referente a este tipo de entidades.

También adjuntamos como anexo un pre-estudio de factibilidad para una Institución de Financiamiento Habitacional, elaborado por Conavicoop.

Acción

Analizar la factibilidad y legislación requerida para entidades especializadas en el crédito habitacional, por un Comité integrado por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Hacienda y/o de Economía.



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

COMISION DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

SUB-COMISION AHORRO PARA LA VIVIENDA

Pefeccionamientos al sistema de financiamiento para aumentar la producción de viviendas sociales, e incrementar los ahorros destinados al sector.

I.- ANTECEDENTES

No obstante que las cifras disponibles del sector muestran que el sistema de financiamiento habitacional ha operado con razonable éxito en el último tiempo, la magnitud del déficit habitacional y lo crítico de la urgencia por aminorarlo obligan a buscar los mecanismos para su perfeccionamiento de modo de aumentar la eficacia de los recursos que actualmente se canaliza al sector, así como a aumentar los mismos. En efecto, el volúmen de soluciones habitacionales que se ha hecho posible producir, el número de ahorrantes en el sistema (450 mil) el monto de ahorros efectuados y comprometidos (US\$ 140 millones y US\$ 340 millones respectivamente); el monto de recursos invertidos en créditos de adquisición (US\$ 1400 millones) muestran que el sistema de financiamiento ha permitido movilizar cuantiosos recursos privados que se han sumado al esfuerzo que anualmente hace el fisco para destinar recursos a la vivienda social. Lo anterior lleva a concluir que el sistema es básicamente el adecuado, que las modificaciones necesarias deben apuntar más bien a perfeccionamientos puntuales para enfrentar problemas específicos que a cambios radicales en su orientación y funcionamiento.



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

II.- PROBLEMAS ACTUALES

No obstante los éxitos señalados precedentemente, que resultan más notables si se ven a la luz de las crisis por las que atraviesan los sistemas de financiamiento habitacional en América, persisten algunos problemas que es necesario enfrentar para hacer más fluido y regular el proceso de producción de viviendas y aumentar el volúmen de soluciones anuales.

- 1.- Partiendo del supuesto evidente que sin subsidio fiscal no hay vivienda social, el primer problema que aparece nítidamente es el de la insuficiencia relativa de recursos fiscales destinados al sector. En efecto, se estima que el esfuerzo que actualmente hace el fisco mediante destino de recursos al sector es insuficiente atendida la magnitud y la urgencia de aumentar las soluciones habitacionales de carácter social. La reforma tributaria en trámite y la prioridad que las autoridades políticas y económicas han dado al sector hacen esperar un aumento significativo de los recursos fiscales para el sector.

- 2.- Se señaló anteriormente como una virtud del sistema el elevado monto de recursos que se ha alcanzado captar en libretas de ahorro para la vivienda (US\$140 millones) y el monto aún mayor comprometido en los contratos de aportes de capital suscritos. Puede señalarse como una deficiencia importante del sistema un cierto divorcio que se produce entre este notable



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

esfuerzo privado por aportar recursos al sector con el uso que hace la banca de los mismo la que, o bien no los canaliza a la producción de vivienda (cuando instituciones financieras captan y no colocan recursos en la construcción), a bien los canaliza a la construcción, pero en condiciones tales que hace dificultoso y muy caro el financiamiento, llegando por momentos a comprometer las posibilidades de desarrollar proyectos en el área.

- 3.- Un tercer problema que destaca nítidamente en la actualidad y que tiende a agravarse con el tiempo es la negativa de la Banca Comercial a operar en el area del financiamiento hipotecario con lo cual se ha provocado un proceso de concentración extraordinario de estas operaciones en el Banco del Estado y que se ha transformado también en una traba importante para el desarrollo de proyectos habitacionales.

- 4.- Finalmente, como un fenómeno preocupante que, o bien paraliza los procesos de compraventa de las viviendas no sociales, o que, en el caso de estas últimas, compromete recursos significativos por parte de subsidios fiscales no presupuestados, distorcionanado además su carácter progresivo, aparece el problema de la valoración actual de las letras hipotecarias en el mercado.



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

III.- ACCIONES POSIBLES

1.- Mayores recursos fiscales al sector.

Se señaló ya la importancia de incrementar significativamente el destino de recursos fiscales al sector. Ello debe hacerse mediante el aumento del número de subsidio que se otorga anualmente, de modo de aprovechar al máximo el potencial y la creatividad del sector privado. Este incremento tendría la ventaja adicional de estimular el aumento del ahorro de los beneficiarios por cuanto se considera que el mayor estímulo al ahorro lo constituye la cercanía de la solución habitacional que el ahorrante ve como premio a su esfuerzo.

En este sentido se considera importante apoyar el mayor esfuerzo fiscal con una campaña de promoción del sistema que se traduzca en información suficiente para movilizar todos los recursos potenciales de los beneficiarios hacia el sector.

2.- En relación con el divorcio entre ahorros para la viviendas y el crédito de construcción, se estima que debe buscarse los mecanismos para asegurar que los esfuerzos de ahorro para la vivienda se utilicen en dar fluidez al proceso de producción de viviendas. Para ello se puede buscar alguna fórmula que induzca a los agentes del sistema a colocar los ahorros para la vivienda en créditos de construcción a tasas compati-



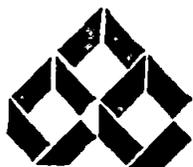
CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

bles con los costos de estos recursos. Una puede ser otorgar el máximo de flexibilidad para el traspaso de estos recursos entre agentes sin que se pierda la antigüedad. Otra puede ser hacer extensivo el seguro estatal al ahorro a todos los agentes que intervienen en el sector y que están facultados para recibir y certificar ahorros. Por último puede estudiarse la posibilidad de incorporar nuevos agentes especializados al sector que aseguren que los recursos ahorrados en el sector se reinvertirán en él.

- 3.- Respecto de la concentración de créditos hipotecarios en el Banco del Estado debe buscarse fórmulas que eviten dicho proceso y que estimulen al resto de la Banca a operar el sistema. La rebaja del monto de colocaciones en letras a considerar para los fines de la evaluación de sus márgenes es una medida que se considera necesaria. La posibilidad de establecer un seguro para el pago de los dividendos también puede contribuir a estimular a más instituciones a operar el sistema al reducir el riesgo. Por último, la creación de nuevos agentes, especializados en la intermediación de instrumentos hipotecarios es una alternativa que debe ser estudiada seriamente.

- 4.- Respecto de la valoración de las letras en el mercado que dificulta la compraventa o compromete cuantiosos recursos fiscales, se estima que debe mejorarse la coordinación entre las autoridades de Vivienda y la Banca de modo de ir siguiendo muy de cerca la evolución del mercado para tomar oportunamente las

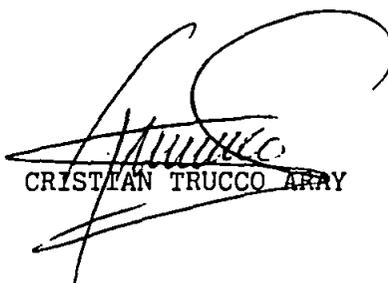


CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 336165/337147
335428
VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595
T. 978810/976739

medidas que corresponde. (Alza o rebajas de la tasa de los créditos, etc.).

Paralelamente se estima que podría estudiarse alguna fórmula para que las A.F.P. se obliguen a comprar al 100% las letras hipotecarias asociadas a créditos a sus imponentes, cuando ellas han sido emitidas por emisores categoría A. Esta fórmula, unida a la condición anterior, aunque poco ortodoxa podría aliviar la inestabilidad que introduce la incertidumbre de la valorización final del crédito hipotecario y por tanto el costo final de la adquisición, dando mayor fluidez al proceso. A la vez reduciría fuertemente la distorsión al sistema de subsidios que provoca la situación actual. Para aminorar a su vez la distorsión de este subsidio al interior de la A.F.P., se podría establecer un valor tope del crédito al cual fuera vinculado este beneficio.



CRISTIAN TRUCCO ARAY

ABRIL/1990



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T 36165 / 335428

VIÑA DEL MAR
7 NORTE 595-A
T 78810

PRE-FACTIBILIDAD DE NUEVAS ENTIDADES
DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

I.- Antecedentes.

El sistema de financiamiento habitacional chileno ha experimentado una evolución preocupante en los últimos años, consistente en una concentración creciente de las operaciones de crédito hipotecario ligadas al subsidio habitacional en el Banco del Estado y un notorio alejamiento de la Banca Comercial, en el financiamiento de estas operaciones. En forma paralela a este fenómeno, y consecuente con él, los ahorros para la Vivienda han tendido a encontrarse en el Banco del Estado que mantiene el 70% de las 390 mil libretas de ahorro para la vivienda del sistema y el 50% de las UF 8,2 millones ahorradas en ellas.

Los inconvenientes del proceso de concentración señalados, referidos al mayor riesgo de hacer depender el sistema de financiamiento habitacional de una sola institución, hace aconsejable estudiar la posibilidad de crear instituciones especializadas en el financiamiento habitacional que permitan evitar la concentración actual y generar alternativas para disminuir los riesgos, asegurando la continuidad del sistema de financiamiento, condición indispensable para mantener e incrementar los avances alcanzados en materia de producción de Viviendas en el País.

Cabe destacar que el volumen de ahorro para la vivienda existente en la actualidad (sobre UF 8 millones O US \$145 millones) y la existencia de inversionistas institucionales de gran magnitud como los Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros de Vida aseguran las fuentes de recursos para el financiamiento del sistema y que existen instrumentos con la rentabilidad y seguridad necesaria para canalizar dichos recursos y que el problema consiste en crear y lograr financiar instituciones privadas capaces de administrar con eficiencia dichos instrumentos dado que la Banca Comercial, por razones de mayores rentabilidades alternativas, se ha desinteresado en operar en el área.

II.- Estimación de ingresos potenciales.

La fuente de financiamiento principal de las nuevas entidades sería las comisiones cobradas por el otorgamiento y administración de los créditos hipotecarios y por los créditos de construcción asociados a las viviendas. Ambos factores están determinados por los volúmenes de construcción anual (determinados a su vez por los subsidios que anualmente se asigne para las viviendas en los respectivos tramos) y por la porción de ese mercado que estas entidades logren atender.

El programa de subsidios establecido en el programa de la de la "Concertación" establece el número de subsidios a otorgar anualmente en cada uno de los tramos cuyo financiamiento atenderían estas instituciones: vivienda social (hasta UF 400), vivienda económica (hasta UF 600) y vivienda media (hasta 1000 UF).

Programa de Subsidios 1990 - 1993. (número de subsidios por tramo y por año)

Año	Vivienda Social	Vivienda Económica	Vivienda Media
1990	18000	6000	2000
1991	20000	6500	2500
1992	22000	7500	3500
1993	24000	8000	5000

Suponiendo que el 80% de los subsidios ganados se traduce en vivienda terminada al año siguiente se tiene el número de créditos hipotecarios requeridos en estos tramos anualmente así como los volúmenes de crédito de construcción requeridos.

Número de Créditos Hipotecarios requeridos por tramo y año.

Año	Vivienda Social	Vivienda Económica	Vivienda Media
1991	14400	4800	1600
1992	16000	5000	2000
1993	17600	6000	2800
1994	19200	6400	4000

Suponiendo una inversión (urbanización y construcción) de UF 300 por unidad para la vivienda social, UF 450 por unidad para la vivienda económica y UF 750 para la vivienda media se tiene los siguientes requerimientos de crédito de construcción en estos tramos.

Monto de créditos de construcción
requeridos por tramo y año (UF millones)

Año	Viv. Social	Viv. Económica	Viv. Media	Total
1991	4,32	2,16	1,20	7,68
1992	4,80	2,34	1,50	8,64
1993	5,28	2,70	2,10	10,08
1994	6,72	2,88	3,00	12,60

Suponiendo créditos hipotecarios de UF 200; UF 350 y UF 600 según el tramo a 20 años al 10% anual con una comisión de 3% anual se genera los siguientes ingresos anuales por tramo.

Ingresos anuales por comisión créditos hipotecarios
por tramo y año (UF miles).

Año	Viv. Social	Viv. Económica	Viv. Media	Total
1991(*)	29,1	17,0	9,7	55,8
1992	93,9	53,8	33,9	181,6
1993	165,2	96,3	67,9	329,4
1994	242,9	141,6	116,5	501,0

Nota: (*) Considera ingresos de ½ año de comisión. Dado que los créditos son a 20 años, los ingresos de los años siguientes incluyen comisiones de los créditos del año más las del año anterior.

Suponiendo también comisiones de 3% anual para créditos de construcción, dados los volúmenes de crédito requeridos para estos tramos y suponiendo un período equivalente al crédito completo de 9 meses dada la forma en que se giran y recuperan estos recursos, se generan los siguientes ingresos anuales.

Ingresos anuales por comisión créditos de construcción.

Año	Volumen créditos de construcción (UF millones)	Ingreso anuales por comisión (UF miles)
1991	7,68	172,8
1992	8,64	194,4
1993	10,08	226,8
1994	12,60	283,5

Ingresos potenciales para nuevas
entidades de financiamiento habitacional.
(UF miles)

Año	Comisión créditos de construcción	Comisión créditos hipotecarios	Total	Equivalente en millones \$ (\$ enero 90)
1991	172,8	55,8	228,6	1.257,3
1992	194,4	181,8	376,0	2.068,3
1993	226,8	329,4	556,2	3.059,1
1994	283,5	501,0	784,5	4.134,8

Conclusiones

- 1.- De acuerdo al análisis efectuado, el volumen de operaciones de crédito Hipotecario y de créditos de construcción implican un monto de ingresos por comisión muy considerables, los que a su vez crecen en forma significativa anualmente.
- 2.- No obstante no disponer de estudios afinados y acabados de costos para el funcionamiento de las entidades que se considera necesario crear en el campo del financiamiento habitacional popular, las referencias más próximas, que son los costos de administración de las cooperativas abiertas (que tienen una organización y tamaño similar a la de las antiguas Asociaciones de ahorro y préstamo), indican que el volumen de ingresos disponibles por comisiones permiten preveer un adecuado financiamiento para estas entidades y la existencia de un número de ellas que asegure una adecuada competencia en el sector.
- 3.- Es destacable la existencia de recursos importantes para la creación y operación de entidades financieras nuevas en el campo habitacional a saber:
 - Existencia de personal en número y calidad suficiente
 - Existencia de experiencia en diversos modelos de organización.
 - Existencia de instrumentos financieros adecuados (letras, mutuos, bonos, etc).
 - Existencia de inversionistas con recursos financieros cuantiosos para invertir (A.F.P., Compañía de Seguros, etc.)
- 4.- El punto crítico para la adecuada operación de las nuevas entidades financieras parece ser la apreciación que el mercado haga de los instrumentos de inversión que ella emita o intermedie. Al respecto aparece como indispensable alguna forma de garantía estatal al inversionista en los instrumentos de estas entidades que compense su debilidad relativa a otras instituciones.
- 5.- Finalmente otro punto complejo es la necesidad del capital de trabajo inicial que permita la puesta en marcha de las nuevas entidades. Al respecto una combinación de aporte estatal y créditos externos de organismos de cooperación parece ser indispensable, por cuanto se estima difícil obtener recursos de agentes privados internos para el desarrollo de entidades que serán sin fines de lucro y por tanto no ofrecen las rentabilidades que exigen los inversionistas privados.



SUB - COMISION FINANCIAMIENTO

A los componentes de la Sub-Comisión de Financiamiento de la Vivienda, nuestra Confederación propone lo siguiente, para poder incentivar a los Bancos, a que presten dinero a los postulantes del subsidio que necesiten como máximo 400 UF. El banco tendrá como beneficio una rebaja en los impuestos que tienen que tributar por las ganancias que originen dichos préstamos.

La rebaja de impuestos debe ser inversamente proporcional a los préstamos, aumentando a medida que se rebaja el monto del préstamo.

También pensamos que se pueden utilizar los fondos de pensiones que poseen en forma individual, el postulante a la casa propia.

Para que la AFP pueda prestarle al postulante, se deben dar a lo mínimo los siguientes requisitos:

1. Antigüedad mínima en una AFP de 5 años
2. El monto máximo a prestar debe ser 20 UF para casas de un máximo de 400 UF y 30 UF para casas de 401 hacia arriba.
3. Dicho monto no debe superar el 20% de los fondos de dicho afiliado.
4. La devolución de dicho préstamo debe ser a través de una mayor cotización que no podrá ser superior en un 20% de la cotización mensual para pensión.

../



AVICOOP
SANTIAGO
ALONDRES 81
30 5 / 335428

DEL MAR
E 595-A
71 10

ALTERNATIVA DE COBRAR POR LAS NUEVAS ENTIDADES FINANCIERAS LOS CREDITOS COMPLEMENTARIOS A SUBSIDIADOS DE LOS PROGRAMAS "UNIDADES PROGRESIVAS" Y "VIVIENDA BASICA".

Con la finalidad de atender preferentemente las necesidades habitacionales de los más necesitados, el programa de vivienda 1990-1993 considera la ejecución de un número muy elevado de soluciones habitacionales en los programas de unidades progresivas (con valores totales unitarios de U.F. 120 y U.F. 70 para las etapas 1 y 2 respectivamente) y vivienda básica (con un valor unitario final de U.F. 210).

El financiamiento de estas soluciones está dado por una combinación de subsidio, ahorro y crédito complementario según el siguiente cuadro :

FINANCIAMIENTO PRECIO DE SOLUCION HABITACIONAL (en U.F.)

	Unidad Progresiva		Vivienda Básica
	Etapas I	Etapas II	
Precio unitario	120	70	210
Subsidio directo	100	30	130
Ahorro	3	10	10
Crédito complementario	17	30	70

El número de unidades planeado producirse anualmente en estos programas es el siguiente :

Año	Unidades Progresivas		Viviendas Básicas
	Etapas I	Etapas II	
1990	30.000	-	30.000
1991	40.000	-	40.000
1992	50.000	30.000	45.000
1993	50.000	40.000	55.000



CONAVICOOP

CA IAGO
CA ELONDRES 81
336165 / 335428

DEL MAR
RTE 595-A
9/810

El programa señalado y la composición del financiamiento descrito genera necesidades de créditos complementarios cuyo monto total es de tal magnitud que amerita grandes esfuerzos fiscales para mejorar la gestión de cobranza.

RECURSOS INVOLUCRADOS EN CREDITOS COMPLEMENTARIOS (en U.F. miles).

Año	Unidad Progresiva		Vivienda Basica	Total
	Etapa I	Etapa II		

1990	0,51	-	2,10	2,61
1991	0,68	-	2,80	3,48
1992	0,85	0,90	3,15	4,90
1993	0,85	1.20	3,85	5,90

Ha sido una característica invariable de estos créditos de largo plazo y bajos montos otorgados directamente por organismos estatales su muy baja tasa de recuperabilidad en el tiempo, lo que los transforma en un subsidio no planeado.

Las entidades financieras especializadas que se propone crear, por su caracter privado y su mayor especialización podrán ser un canal adecuado para canalizar la cobranza de este tipo de créditos.

Dado el elevado volumen y los bajos montos de estas operaciones así como los bajos niveles de ingreso de los deudores, esta acción supone costos de administración y dificultades de cobranza de importancia. Al respecto se considera que se debe asegurar una comisión de administración a estas entidades y establecer una tasa creciente en la medida que aumenta la recuperación de modo de asegurar los incentivos a una cobranza más eficaz. Así también se considera que el cumplimiento de estos compromisos debe ir asociado a otros beneficios fiscales a recibirse por vía municipal.

Cabe destacar que dada una tasa de recuperabilidad de 60%, suponiendo créditos a una tasa anual de 5% se genera los recursos para pagar una comisión de 3% por la totalidad de la cartera.



CONAVICOOP

SANTIAGO
CALLE LONDRES 81
T. 6165 / 335428

VIA DEL MAR
7 PUERTO 595-A
T. 8810

Suponiendo un ingreso de 3% anual por comisión por los créditos administrados, se genera los consiguientes ingresos anuales por este concepto a partir de 1991.

INGRESOS POR COMISION ANUAL CREDITOS COMPLEMENTARIOS (1) (en UF miles)

	Unidades Progresivas		Viv. Básicas	Total
	Etapa I	Etapa II		
1991	8,1	-	35,7	43,8
1992	18,9	-	47,6	66,5
1993	32,4	15,3	53,5	101,2
1994	45,9	35,7	65,5	147,1

Cabe destacar que los ingresos señalados, que se incrementan en forma significativa anualmente pasando de \$ 240 millones el primer año a \$ 800 millones el cuarto están asociados a la cobranza de un elevadísimo número de operaciones que pasa de 60 mil el primer año a 410 mil el cuarto año.

NOTA :

(1) Corresponde a comisión de 3% para créditos a una tasa anual de 5% a plazos de 5 años para etapa I y 10 años para etapa II de viviendas progresivas y de 15 años para vivienda básica.

CTA/igl.

Febrero 1990



SUB - COMISION AHORRO

A los componentes de la Sub-comisión Ahorro, nuestra Confederación propone lo siguiente para incentivar el ahorro en el sector de trabajadores dependientes:

1. Que se legisle para que se autorice a efectuar des cuentas por planillas a los trabajadores que deseen ahorrar para la vivienda. Eliminando la restricción del tope del 15% de descuentos que existe hasta el día de hoy.
2. Que se incentive a los Empleadores para que aporten a las cuentas de ahorro de sus trabajadores. Esto mediante una rebaja de los impuestos, dicha rebaja debe ser inversamente proporcional al precio de la casa, ejemplo:

casas hasta 400 UF - 30 UF de aporte patronal; el tra bajador debe completar como mínimo 30 UF por su cuenta.

El empleador podrá rebajar de sus impuestos el 50% de el aporte, siendo el otro 50% de su cargo.

Casas de 401 a 600 UF - 20 UF el empleador, el trabaja dor debe completar a lo mínimo 40 UF de ahorro por su cuenta.

El empleador podrá rebajar de sus impuestos el 40% de el aporte, siendo el otro 60% de su cargo.
3. El trabajador no podrá efectuar giros sobre las canti dades depositadas por el Empleador (a cargo de éste y de los impuestos).
4. El trabajador que no haga uso de este ahorro debe rein tegrar el aporte especial reajustado, tanto al emplea- dor como al estado.

5. El interés que genere dicho préstamo debe ser normado por el Gobierno.

INCENTIVO A LAS A.F.P.

El hecho de que un trabajador tenga un préstamo en una AFP le da mayor seguridad a la AFP, que dicho trabajador no se cambiará a otra AFP, y a la vez demostrará el sentido social de dicha AFP que ayuda a solucionar el problema de la casa propia.

LINEA CREDITO REPARACION Y/O AMPLIACION

La Confederación piensa que debe existir una línea de crédito para reparación y/o ampliación de la vivienda de los trabajadores.

Dicho crédito debe tener como máximo un interés igual al préstamo complementario del subsidio habitacional.

Creemos que también se puede utilizar préstamos de la cuenta individual de la A.F.P. en las condiciones antes nombradas.

Para que el postulante reciba el crédito, ya sea bancario o de la A.F.P. debe acreditar que es propietario de la casa habitación y que vive en dicha casa.

EJEMPLO DE UTILIZACION DE FONDOS DE A.F.P.

Ejemplo: Sueldo \$ 40.000 (cuarenta mil pesos), descuentos para previsión \$ 20,5% = Total descuento previsional \$ 8.200.- de esto para la A.F.P. son \$ 4.000.-

Se propone que este descuento aumente como máximo a \$ 4.800.- transformando el descuento previsional en \$ 9.000.- (22,5%).

COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

SUBCOMISION: CREDITO HIPOTECARIO PARA LA ADQUISICION DE
VIVIENDA

Representante CONFECOOP: Sra. Elena Marinovic Zlatar

Las Cooperativas de Vivienda han centrado su accionar en el estrato medio-bajo de la población donde el déficit habitacional cobra mayor magnitud y también mayor dramatismo.

El aumento paulatino de los costos de construcción y su perspectiva futura, dificulta la opción de vivienda en estos sectores de menores ingresos.

Para conseguir mejores rendimientos en el área, se intenta adquirir grandes extensiones de terreno y producir obras de construcción de importantes tamaños, lo que se traduce en economías por mayor volumen y un menor precio de la vivienda social.

1. Sin embargo, existen algunas situaciones legales y reglamentarias que están atentando contra el costo de las "viviendas económicas"

Las ordenanzas de los planos reguladores son en general poco favorables a la densificación de los terrenos y por lo tanto se hace difícil construir en muchas comunas conjuntos de viviendas económicas de cierta densidad, lo que acarrea un alto costo por vivienda por el mayor tamaño de los terrenos y el mayor costo de urbanización.

Esta realidad está en contradicción con el espíritu y la letra del Reglamento de Viviendas Económicas a que se refiere el artículo primero del D.F.L. Nro. 2 de 1959.

Esta situación se ha podido superar parcialmente a través del artículo 5to. transitorio del Reglamento de Viviendas Económicas que dice relación con las normas sobre coeficientes de constructibilidad, índice de ocupación de terreno y densidad de viviendas económicas y que permite que por un plazo definido no se apliquen a

estas viviendas las normas de las ordenanzas de los planos reguladores

Este artículo transitorio indica que no serán aplicables las normas de los planos reguladores a las viviendas económicas hasta el año 1984 y de allí en adelante siempre y cuando no se hubieren modificados los planos reguladores. Aunque este plazo ha sido prorrogado en varias oportunidades, la última prórroga hasta el 31 de diciembre de 1990, señalada en el D.S. Nro. 106 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mantiene la limitación de que si se producen actualizaciones de los planos reguladores a contar de noviembre de 1984, estas nuevas disposiciones deben ser aplicadas a las viviendas económicas y priman sobre el artículo 5to. transitorio.

Como estas modificaciones a las ordenanzas de los planos reguladores en general no favorecen la densificación, sería fundamental mantener la excepción del artículo 5to. transitorio por 4 años más, pero eliminando la limitación de la supremacía de las nuevas ordenanzas por sobre dicho artículo.

Por lo tanto se propone estudiar la modificación del artículo 5to. transitorio del Reglamento de Viviendas Económicas a que se refiere el artículo 1ro. del D.F.L. Nro. 2 de 1959, cuyo texto actualizado fue fijado por el D. S. Nro. 168 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y cuyo plazo de vigencia fue prorrogado hasta diciembre de 1990 por el D.S. Nro. 106 del mismo Ministerio, eliminando la limitación que no es aplicable si se han actualizado las normas de las ordenanzas de los planos reguladores.

2. Incentivos a la Banca Comercial

En la actualidad el mayor grado de accesibilidad a la vivienda en los sectores de ingresos medios y bajos está limitado por la escasa oferta de crédito del sistema bancario a este sector. El Banco del Estado de Chile ha sido la principal entidad que ha colaborado en el otorgamiento de créditos de adquisición de viviendas ya que la banca comercial lo ha considerado un mal negocio por su alto costo administrativo en relación al monto otorgado y de alto riesgo por el segmento de ingresos que involucra.

Por lo tanto, es imprescindible lograr una mayor

participación de las entidades financieras, a través del ofrecimiento de créditos a los cuales puedan acceder los sectores de ingresos medios y bajos. (El sector de personas que adquieren viviendas cuyo precio fluctúa entre U.F. 400 -U.F. 1.000.- está casi en un absoluto desamparo.)

Para lograr este objetivo se requiere de una clara motivación hacia el sector financiero a través de medidas concretas que incentiven y orienten sus recursos en esta nueva dirección.

Se indica una breve enumeración de medidas que requerirán un estudio en detalle y que pueden lograr incentivar a la Banca para acceder con sus préstamos a los sectores medios-bajos de ingresos:

- 2.1 Legislar sobre distintos tipos de seguros que respalden a estas operaciones de Crédito Hipotecario, considerando la participación de empresas de seguros privadas y el Estado como reasegurador.
 - El seguro de Crédito Hipotecario que otorga el Estado a través del Ministerio de la Vivienda, garantiza hasta un monto determinado la eventual pérdida producto de la ejecución de la garantía de un Crédito Hipotecario impago y en mora. Esta obligación reglamentaria deberá constituirse en ley, de modo que la obligación que se impone el Estado pueda motivar a los Bancos la entrega de préstamos a sectores de bajos ingresos.
 - Seguro por morosidad: (Creación de un fondo de responsabilidad de un 5% sobre valor de dividendos).
 - Seguro de incendio y desgravamen.
 - Seguro por Cesantía.
- 2.2 Modificación legal que permita establecer un leverage especial que no limite la capacidad de endeudamiento de las Instituciones Financieras en letras de crédito hipotecario a largo plazo para viviendas. El tope de la capacidad de endeudamiento del Sistema Financiero definido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, induce a la Banca a desviar sus recursos a operaciones más rentables.
- 2.3 Creación de Administradores de Préstamos Hipotecarios.

La creación de estas instituciones que presten servicios de apoyo al Sistema Financiero, administrando los créditos y haciendo la cobranza de dividendos puede, por su especialización, producir un mayor rendimiento en su gestión especialmente en Créditos Hipotecarios de bajo monto. Esta entidad podrá buscar la mejor fórmula para agilizar los procesos de cobranza, para atenuar el efecto del proceso inflacionario sobre el valor del dividendo y para enfrentar el remate judicial y desalojo que presentan un riesgo político indeseable para la banca privada.

2.4 Premios por pago oportuno de dividendos.

La experiencia ha demostrado que es preferible entregar un premio por pago oportuno que aplicar interés de mora y multas por pagos atrasados. Es así como el Banco del Estado ha aplicado este esquema durante el último tiempo por lo cual podría ampliarse a los bancos comerciales consiguiendo una rebaja de la comisión que cobra el banco por cada pago oportuno y al día.

También hay otras medidas que deberán estudiarse, para que la población obtenga un mayor acceso a los créditos para la adquisición de las viviendas.

1. Incentivar el apoyo de la empresa privada a programas habitacionales de sus empleados.

Ello puede ser a través de:

- Invertir en conjunto habitacionales para sus empleados.
- Otorgar créditos directos a los empleados con descuento por planilla y garantía de fondos de indemnización u otros.
- Buscar el apoyo de las Cooperativas de Viviendas para organizar los programas habitacionales de sus funcionarios.
- Aportes de la empresa como premio por: años de servicio, por calificación del personal y cumplimiento de planes de ahorro en forma metódica.

Para facilitar la cobranza y pagos en estos programas habitacionales se requerirá establecer legalmente la obligación del descuento por planilla para el pago del dividendo cuando hay deuda o para su cuota de ahorro a petición expresa del empleado

2. Eximir a las Instituciones financieras la obligación de otorgar Crédito Hipotecario cuando no recibido durante un período largo de tiempo los ahorros para la vivienda.
3. Abrir líneas de crédito con fines habitacionales a mediano plazo, ya que existe un número no despreciable de personas y que sin ser la mayoría, requiere de un préstamo para adquirir su vivienda que pueda servir a cuatro o cinco años plazo. Pueden ser con garantía hipotecaria y su respectivo descuento por planilla. El plazo de estas líneas de crédito pudieran incentivar a la banca comercial por el menor riesgo que implican. Sin embargo, también existe otra línea de crédito para ampliación y mejoras de viviendas, que se hace muy difícil de obtener dado que no hay garantía hipotecaria que lo respalde. Se hace necesario en este caso recurrir al descuento por planilla con un respaldo legal indiscutible, avales y creación de reserva para cubrir pérdidas por moras.
4. Creación de Instituciones especializadas en Crédito Hipotecario:
Las administradoras de mutuos hipotecarios atienden a un sector de la población que no es el más necesitado del grupo objetivo. Deberían llegar a otro segmento de la población bajando el monto mínimo y ampliando su radio de acción.
Sin perjuicio de la existencia de éstas últimas se hace necesario estudiar la alternativa de una entidad especializada o Banco para la vivienda. Esta solución que se visualiza en el mediano plano, podrá sentar sus bases a través de un estudio de factibilidad técnica en este gobierno
5. Utilización de Fondos Previsionales:
Las características de los fondos previsionales hacen viables su uso a largo plazo y con tasas de interés normales, en el área habitacional. Será necesario profundizar los estudios existentes y analizar la factibilidad real de crear esta nueva fuente de financiamiento para la demanda de viviendas.
6. Estudio comparativo para definir la mejor opción en los siguientes mecanismos de asignación de viviendas.

- a) El leasing en la adquisición de vivienda.
- b) Asignación en uso y goce de la vivienda.

Muchos de los puntos antes enunciados se han estado analizando en los últimos años, y por lo tanto será necesario interiorizarse y asumir solamente aquellos que la autoridad política considere factible de realizar.

En el estudio de Covip S. A. denominado "Situaciones que afectan el financiamiento Habitacional en Chile y posibles soluciones para los sectores de bajos ingresos" están desarrollados con mayor precisión, una parte importante de estos puntos.

ELIZ/cch

7.2.1 TRES PROPOSICIONES TENTATIVAS PARA UN ANALISIS COORDINADO MAS PROFUNDO EN MATERIA DE PERFECCIONAMIENTO DEL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL A TRAVES DE ENTIDADES ESPECIALIZADAS

En el punto 3.3 del Preámbulo se describió el problema que produce en muchos países el oscilante comportamiento del financiamiento habitacional y las condiciones que debieran introducirse en el esquema financiero para evitar o reducir a una mínima dimensión el proceso ciclico. Ha sido de interés observar que en Chile el financiamiento habitacional actual, cumple en general con aquellas condiciones, por lo cual, mientras se mantengan, es menor el peligro de una crisis en este ámbito que afectaría con mayor rigor a todas las entidades especializadas en la materia.

En Chile, a raíz de la crisis del año 1975, desaparecen las entidades financieras privadas, especializadas en vivienda, que eran las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y se introducen nuevas normas para la creación de un mercado de capitales.

El Gobierno promueve la multiactividad bancaria, y en el campo de la vivienda, crea para este efecto, en 1977, el sistema hipotecario con letras de crédito negociables en el mercado de capitales.

La ventaja principal de este sistema fue que cambió el largo plazo requerido por el crédito para vivienda, en instrumentos con liquidez a corto plazo en el mercado de capitales: Las letras de crédito hipotecario. El sistema protege al tenedor de la letra contra una eventual falencia al establecer mecanismos de créditos que traspasen a otro Banco que respalda, la cartera de préstamos hipotecarios a valor de mercado, asumiendo el nuevo tenedor el compromiso de pago total trimestral de las letras de crédito.

Para préstamos hipotecarios complementarios por montos de UF 670 o inferiores, el sistema de subsidio habitacional tiene incorporado como "seguro de crédito" el aval del Estado por el 75% de la pérdida que pueda producirse en un cobro judicial de una mora. A pesar de ello, la Banca privada, salvo contadas excepciones, no se interesa en el otorgamiento de préstamos a largo plazo de monto inferior a UF 500, UF 1.000 ó UF 1.500, según normas de cada Banco. Ello también influyó, el que, para definir la capacidad de endeudamiento -el "leverage"- de los Bancos, las colocaciones en préstamos hipotecarios para vivienda se consideran iguales a sus otras colocaciones. El largo plazo de aquellas compromete las colocaciones anticipadamente por todo el período, por lo cual los Bancos seleccionan sus operaciones entre las de más rendimiento y seguridad, es decir, las de los sectores de altos ingresos.

En vista de lo anterior, el Ministerio de la Vivienda contrató con el Banco del Estado asumir las operaciones de préstamos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional

para viviendas sociales, basado en un convenio de garantía especial con dicho Ministerio. Estimamos que no es conveniente que dicha operación esté concentrada en el área estatal sin participación del sector privado, que incrementaría su estabilidad y dinámica. Por ello se propone, como una de las soluciones, la creación de entidades especializadas, las que por medio de economías de escala y eficiencia, logran ser lucrativas por vía de la dispersión del riesgo y de ciertas garantías del Estado para reducir dicho riesgo, principalmente el político, en operaciones de interés social.

Visualizamos tres líneas de acción:

- Una prestación de servicio en la etapa de postfinanciamiento que haga atractivo a los Bancos otorgar préstamos hipotecarios al sector de ingresos bajos y medios;
- Una institución financiera que se especialice en la operación crediticia a largo plazo para vivienda, y
- Una Caja de Crédito Habitacional para operaciones en que una garantía real no es factible.

A continuación desarrollamos estas tres proposiciones:

A. ADMINISTRADORAS DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS

A.1 ANTECEDENTES

La experiencia ha demostrado que:

A.1.1 El otorgamiento masivo de préstamos hipotecarios, como también la cobranza de sus dividendos, es una especialización, la cual además es sensible a economías de escala.

A.1.2 Una cobranza bien organizada de dividendos tiene una menor mora en los niveles modestos de la población, que en los niveles de ingreso medio, en las mismas condiciones.

A.1.3 Para producir economías en la administración de operaciones de vivienda social, la organización de la demanda juega un papel importante. Sin embargo, esta organización de la demanda, efectuada por el Estado y bajo su control, implica ineficiencia e interferencia política y por esta razón, se recomienda que ella sea generada por entidades privadas.

A.1.4 La vivienda social requiere subsidios del Estado, tanto para expandir la accesibilidad a la vivienda a los sectores de baja renta, como para disminuir los riesgos y poder ocupar en su

financiamiento al mercado de capitales. En estos subsidios, se ha visto como lo más efectivo, tres modalidades que deben operar en conjunto:

A.1.4.1 Subsidio, a la inversión en vivienda económica, como bonificación no reembolsable del Estado.

A.1.4.2 Subsidio implícito a la tasa de interés, para absorber la posible pérdida, en la liquidación en el mercado de capitales, de las letras de crédito extendidas a una tasa de interés definida por el Ministerio de Vivienda. De esta manera se defendería a este nivel de la vivienda social contra las posibles pérdidas por fluctuaciones de la tasa de interés en el mercado de capitales. Para viviendas sociales, un subsidio destinado a compensar las tasas de inflación reflejadas en la cotización de la unidad de corrección monetaria denominada UF, superiores a la tasa proyectada por el MINVU, sería lo indicado y de acuerdo a lo señalado más adelante, en el segundo párrafo del punto A.2.7.

A.1.4.3 Una fórmula de seguro por la pérdida en una cobranza judicial de un préstamo hipotecario en mora. La mora en sí es en parte un riesgo político por medidas en el área macroeconómica (distribución del ingreso-inflación) y la cobranza lo es por estrategias de defensa contra la cobranza a morosos (desalojo forzoso).

A.1.5 Las operaciones financieras de ahorro y préstamo de largo alcance requieren de un esquema de corrección monetaria para protegerse de los efectos inflacionarios. A su vez, se debe establecer para ellas, fórmulas de reajustes del monto del dividendo que mantenga cierta coincidencia con la periodicidad de las fluctuaciones de salarios, que no varían ni diaria ni mensualmente. En el caso de la vivienda social, cuya clientela está más indefensa contra estos desajustes, Habitacoop ha tenido una buena experiencia al proyectar la inflación y establecer un dividendo promedio nominal en pesos, que por el período de un semestre o de un año se mantiene estable, con un fondo compensatorio, al que ingresan los sobrepagos al monto real del dividendo en UF, y que compensa al pago insuficiente en los meses en que dicho monto real excede al del dividendo establecido. Al final del período se calcula la diferencia entre la proyección y la situación real, cobrando o abonándose la diferencia en la proyección del período siguiente. Si la inflación proyectada fuese definida por el Gobierno, la diferencia negativa debiera compensarla el Estado, con un subsidio (ver punto A.1.4.2).

A.1.6 Algunas experiencias efectuadas en la transferencia del cobro de dividendos a entidades privadas especializadas han demostrado su efectividad. Tenemos el ejemplo de los SERVIU que traspasaron 200.000 cobranzas de deudas en mora y de viviendas básicas, a una empresa privada que percibe comisión sólo sobre

las cantidades cobradas, con un Banco privado especializado en la materia, que encargó la cobranza de 19.000 viviendas sociales, financiadas con préstamos hipotecarios del Ministerio de la Vivienda, y que ha tenido un sobresaliente resultado comparado con la cobranza estatal.

Es indiscutible, entonces, que la cobranza especializada a nivel privado, da buenos resultados y muy superiores a los que se obtienen en manos estatales.

A.2 En vista de lo anterior parece recomendable formular tentativamente la siguiente proposición para un análisis a nivel del Ministerio de la Vivienda y entidades financieras interesadas en la materia:

A.2.1 Promover la creación de Administradoras de Préstamos Hipotecarios para Vivienda, de índole privada, a quien la Banca pueda entregar el servicio de cobro del préstamo, y que estén bajo el control de la Superintendencia de Valores y Seguros para asegurar que ellas tengan una administración profesional, solvencia suficiente y normas preestablecidas para sus operaciones, con un capital propio mínimo que tenga relación con el volumen de su gestión. Deben poder participar en la aportación de capital las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros de Vida, en los porcentajes que definan sus respectivas Superintendencias. Sugerimos como capital mínimo UF 25.000 (aprox. US\$ 450.000). Estas Administradoras pueden tener un status de sociedad anónima o cooperativa, por su trascendencia en la organización de la demanda.

A.2.2 Para la vivienda social debe seguir existiendo la Garantía del Estado por el 75% del préstamo hipotecario (o más, en relación al valor de la vivienda) contra pérdida por la liquidación de operaciones en mora. Para reforzarla, esta Garantía debiera ser respaldada por Ley, en lugar de un Decreto o contrato como existe en la actualidad. Además, la administración de ella podría estar en manos de Compañías de Seguros privada, con un reaseguro estatal u otra fórmula de resguardo que las defienda contra un riesgo que no es calculable, en combinación con el seguro de cesantía a que nos referimos en el punto 6.4.

A.2.3 Establecer que la prima de dicha Garantía o Seguro fluctúe según el rango de eficiencia de la Administradora en su cobranza, medido en relación a sus índices de mora semestrales, y que se reduciría según la menor mora existente.

A.2.4 Dar a estas Administradoras legalmente la facultad amplia para proceder al cobro vía descuento por planilla y la obligación del empleador y deudor de acatarlo.

A.2.5 Definir reglamentariamente, que la Administradora deberá iniciar la cobranza judicial si existe una mora superior a

tres dividendos. Asimismo, desde esa fecha en adelante, ésta deberá pagar al Banco, por trimestre vencido los dividendos que se devengan, hasta la liquidación del proceso de cobranza. Este pago, a contar de una mora de seis dividendos será cubierto a la Administradora por la garantía o seguro del Estado, con igual periodicidad y en el mismo porcentaje establecido para la cobertura del préstamo. Del producto del remate de la vivienda primero se paga al Banco, segundo a la Administradora, por los dividendos que haya pagado y sus costos de cobranza judicial, y finalmente, el resto quedará para la entidad aseguradora, hasta la cobertura total de la deuda, costos e intereses. Si la pérdida fuera superior al porcentaje garantizado del 75%, la diferencia será por cuenta del Banco.

Lo anterior es para que todas las partes estén afectadas, pero con un riesgo disminuido, resumiendo la fórmula sugerida como sigue:

Dividendos 1 a 3 en mora: Serán de cargo del Banco que otorgó el préstamo hipotecario.

Dividendos 4 en adelante en mora: Serán de la Administradora y darán inicio al cobro judicial.

Dividendo 7 en adelante: La Administradora tendrá una recuperación trimestral con cargo a la garantía del Estado por el 75% del monto de los dividendos.

El producto del remate judicial lo repartirá la Administradora con la siguiente orden de prioridad:

- Administradora: dividendos + intereses por financiamiento de mora + costo del cobro judicial.
- Banco: 3 dividendos de mora + saldo de la deuda.
- Estado: recupera su participación en el financiamiento de la mora.
- Interesado: recibe el saldo.

Si el producto del remate no fuera suficiente para cubrir el monto de la deuda más los costos, el Estado cubrirá hasta un tope del 75% de la deuda y cualquiera pérdida mayor será con cargo al Banco.

Hoy día, el Banco debe constituir una provisión por el valor del préstamo hipotecario con más de tres dividendos en mora (*1), lo cual es otra de las razones para rechazar el otorgamiento de préstamos para el financiamiento de la vivienda social. Se evitará lo anterior si el dividendo 4 y siguientes son pagados por la Administradora, aunque continúe existiendo la mora.

La Administradora, con su capital de riesgo deberá afrontar

el pago de los dividendos atrasados (dividendos enteros 4 a 6 + 25% del 7 en adelante). Por estos pagos percibirá el interés calculado a tasa de mora hasta la fecha de su posible recuperación y el derecho a cobrar sus costos judiciales.

A.2.6 Deben establecerse normas para agilizar la cobranza judicial. Para el remate de viviendas desalojadas judicialmente es importante permitir fórmulas de pago a plazo con préstamos hipotecarios precalificados, ya que especialmente en los niveles de los estratos sociales modestos la capacidad de pago al contado es reducida y la demanda con pago total al contado es mínima, lo que reduce demasiado el producto de un remate.

A.2.7 La Administradora podrá convenir con los deudores dividendos estables en pesos por periodos definidos, haciéndose cargo del pago del dividendo con la corrección monetaria mensual del mutuo. Para este efecto crearían un Fondo Compensatorio en la forma prevista en el Reglamento para dichos periodos, por cuenta de los deudores, y la diferencia, que se produzca al final de cada periodo (semestre o año) se aplicará al próximo o se efectúa el ajuste del dividendo en la fecha en que la inflación sobrepase la tasa proyectada.

En el caso de viviendas sociales, si el MINVU fijara la proyección inflacionaria, se podría considerar que el deficit producido en el fondo, como consecuencia de una tasa de inflación superior a la proyectada, sera cubierto por un subsidio del MINVU.

A.2.8 Permitir a la Administradora celebrar convenios para el arriendo de viviendas de deudores morosos, con el objeto de que el canon cubra los dividendos en mora.

A.2.9 El servicio de cobranzas de estas Administradoras debería estar exento de IVA para no recargar su costo en comparación con la administración directa de un Banco.

Lo anterior es importante, ya que la comisión de los Bancos por la administración de préstamos hipotecarios, de la cual la cobranza forma parte, no está sujeta a pago del IVA, por ser de su giro.

Con este mecanismo se persigue lo siguiente:

- Darle mayor seguridad a los Bancos e Instituciones Financieras, a las Compañías de Seguros y a los Fondos de Previsión, para invertir en mutuos para vivienda social.

- Liberarlos del proceso de cobranza judicial: y

- Racionalizar el sistema por la vía de especialización y de producir economías de escala.

Desalojo: En el proceso de cobranza judicial, el desalojo es siempre el aspecto humanamente duro y socialmente resistido. Para ello, estimamos conveniente crear un sistema de hospedaje transitorio para familias desalojadas hasta su ubicación definitiva. Este hospedaje debe cubrir las necesidades mínimas de abrigo e higiene. (Para ello tenemos, como ejemplo, las "Aldeas de Paso" que describimos en el punto 4.2.2.4). Este hospedaje debería tener una administración estatal y su labor sería la de asistir a las familias afectadas hasta su ubicación definitiva.

Remate judicial: Al respecto se propone que se establezcan fórmulas crediticias en los remates de viviendas usadas, tanto para mejorar el precio, como para permitir que participe un mayor número de interesados, es decir, en general perfeccionar el mercado de la vivienda usada, que hoy en día es poco fluido.

B. ESPECIALIZACION DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

La especialización de una entidad financiera en materia de vivienda reduce la posibilidad de optimizar el empleo de sus recursos al tener como único destino la vivienda y el equipamiento de los conjuntos habitacionales para los servicios requeridos, al exponerla a los ciclos económicos de una sola rama de la economía. Lo importante, entonces, es la forma cómo disminuir sus riesgos. Entre ellos, destacan como principales los siguientes:

- El fenómeno cíclico del área.
- Los riesgos del crédito y el alto costo de la cobranza judicial, especialmente en relación a los préstamos hipotecarios de bajo monto.
- La inversión de ahorro, a corto plazo, en el crédito para la vivienda financiada a largo plazo.
- Las tasas fijas de interés, a largo plazo, frente a un mercado de tasas variables en el tiempo.
- El riesgo político ya definido en punto A.1.4.3.

Con respecto al riesgo político, hemos visto, (según el punto 3.3 del Preámbulo), que este se puede reducir considerablemente por medio de políticas habitacionales con sistemas de subsidio que permitan, de un modo estable, la accesibilidad a la vivienda a los grandes estratos sociales de renta bajas y medias, y el desarrollo de un mercado de capitales con importantes fuentes de recursos a largo plazo que tengan un crecimiento continuo y sostenido por la previsión obligada y el seguro de vida inherente.

Debe tenerse en cuenta que el 80% de la población pertenece

a los sectores de bajos y medianos ingresos, la que no están debidamente atendida para sostener operaciones crediticias con la Banca Privada. El Gobierno, a través del Banco del Estado se ha visto obligado por ello a asumir subsidiariamente la responsabilidad de otorgar préstamos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional, para la vivienda social, por falta de interés del sector financiero privado. (En periodos pasados, cuando las Asociaciones de Ahorro y Préstamo existían, ellas asumían esta responsabilidad y, debido a su especialización, a costos de una comisión del 2%, para operaciones a través de cooperativas de vivienda).

La creación de un Banco Hipotecario para la vivienda ha sido resistido en los medios financieros actuales, a pesar de que la Banca Privada, en general, no se interesa en otorgar préstamos a la población con ingresos mensuales inferiores equivalentes a 25 U.F. (US\$ 450), situación a la que es necesario encontrar una solución.

B.1 UN PASO INTERMEDIO - UN BANCO MULTIACTIVO CON UNA DIVISION ESPECIALIZADA

Basándonos en experiencias similares ya efectuadas por el Ministerio de la Vivienda en esta década, un paso intermedio antes de constituir un banco especial para la vivienda, podría ser, que bancos multiactivos otorguen préstamos hipotecarios con emisión de una serie especial de letras de crédito para vivienda social, con garantía total del Estado y encargándose de la cobranza, el Banco. En este caso, correspondería al Ministerio de la Vivienda la calificación del deudor, lo cual ya se ha efectuado en el caso de los créditos hipotecarios complementarios al subsidio habitacional para viviendas sociales otorgados por el Banco del Estado. Hoy en día, existen convenios de ese Ministerio con contratistas privados que se encargan de esta calificación, según normas precisas establecidas. A su vez, si al Banco privado le interesara, podría efectuar esta labor de contratista, pero sin otra responsabilidad que la de cumplir con las normas impuestas por el Ministerio.

Para que la Banca Privada se interesara, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras deberá establecer un "leverage" adicional y específico, al general para este tipo de obligaciones contraídas por los Bancos.

En esta forma se produciría una cierta especialización del Banco Privado o Instituciones Financiera, en la materia. La adjudicación de estas operaciones la haría el Ministerio de la Vivienda por medio de licitaciones públicas, en las cuales la comisión del Banco sería determinante para la asignación, generándose de esta manera una efectiva competencia.

B.2 EL BANCO DE LA VIVIENDA

Tentativamente describiremos la estructura y operación de un Banco de la Vivienda, como una solución alternativa dentro del

concepto de la especialización.

B.2.1 Bajo la tuición de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, se propone constituir instituciones especializadas que denominaremos "Banco para Vivienda". Se sugiere un capital mínimo de 250.000 U.F. (aprox. US\$ 4.500.000). Este Banco podrá recibir depósitos de ahorro con convenios de ahorro para vivienda o de libre disponibilidad. Sus colocaciones serán destinadas a préstamos hipotecarios con letras o mutuos negociables para vivienda. Podrá otorgar también préstamos de enlace para vivienda (ver punto 4.3.2.). Se considerará también como préstamos para vivienda, los destinados al equipamiento de un conjunto habitacional por un valor no superior al 10% del valor de las viviendas de dicho conjunto.

B.2.2 OBJETIVO

Su objetivo será el financiamiento a largo plazo para una mezcla equilibrada de operaciones de vivienda de alta, media y baja rentabilidad, para garantizar mejor el desarrollo y crecimiento de la institución, como también para el equipamiento de conjuntos habitacionales.

B.2.3 SEGURO

Tener una garantía o seguro de cobranza, por lo menos en caso de cesantía (ver 6.4) para las operaciones de vivienda social, para cuyo efecto la cobranza misma del préstamo hipotecario será encargada a una Administradora de Préstamos Hipotecarios para Vivienda descrita en la Sección A.

B.2.4 FUENTES DE RECURSOS

B.2.4.1 Cuenta de Ahorro para Vivienda

Según el sistema actual vigente de convenios de ahorro para vivienda.

B.2.4.2 Cuentas de ahorro de libre disponibilidad a mediano plazo

Para tener derecho a la corrección monetaria las cuentas de ahorro deberán tener un plazo mínimo de un año, excepto si son utilizadas para adquirir la vivienda familiar (única vivienda del interesado).

El "Banco para la Vivienda" deberá tener en cartera valores

líquidos. Mutuos negociables o letras de crédito, propias o de terceros, liquidables en el mercado por un monto total no inferior al total de este ahorro (punto 4.4.1).

B.2.4.3 Mercado de capitales

Predominando en el Mercado de Capitales, tendremos como interesado a las Instituciones de Previsión y Compañías de Seguro, para invertir en letras de crédito y mutuos negociables, de este Banco.

B.2.4.4 Préstamos externos

Deben estar sujetos a que el ingreso de los fondos se efectúe vía operaciones swap con el Banco Central para convertir la deuda a UF.

B.2.5 RACIONALIZACION DEL SISTEMA

Para ello se promoverán las innovaciones citadas en el análisis y proposiciones al sistema hipotecario (punto 7.1).

B.2.6 GARANTIA DE SEGURO DE CREDITO

Para reducir y diversificar el riesgo, las operaciones de vivienda social deberán estar cubiertas por un convenio de cobranza con una Administradora de Préstamos Hipotecarios, con las garantías o el seguro referido en el párrafo A.2.2.

B.2.7 MONTO DE COLOCACIONES

El límite del monto de colocaciones en relación al patrimonio de la entidad financiera, que reglamenta la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, deberá tener un leverage especial, para las letras de crédito o mutuos, que obtuviesen la garantía del Estado, según lo propuesto en B.1.

B.2.8 APORTES DE CAPITAL

Confiamos que habrá Bancos interesados en constituir como filial un Banco para Vivienda (en Estados Unidos hay Bancos que han adquirido asociaciones de ahorro y préstamo con este fin). Por otra parte, debieran también interesarse las Administradoras de Fondos de pensiones -AFF- y las Compañías de Seguros de Vida, para promover a nivel privado el otorgamiento de préstamos hipotecarios a las personas de modestos recursos que, en gran medida conforman un estrato significativo en los fondos de pensiones y en los seguros de vida. Estas instituciones debieran individualmente poder participar al menos en un 25% del capital

de un Banco para la Vivienda. También será de interés el aporte de las asociaciones gremiales y sindicales que deseen promover el crédito para la vivienda. Finalmente, podrá ser de interés la participación de cooperativas abiertas y de entidades afines, por su capacidad en la organización de la demanda.

B.2.9 PRESTAMOS PARA AMPLIACION DE VIVIENDA

Sería de interés que los Bancos para la Vivienda pudiesen introducir un sistema de mutuo hipotecario, que permita su incremento, para financiar una eventual ampliación de la vivienda después de un período de pago oportuno del dividendo y sujeto a que la renta demostrable pueda hacer frente al nuevo dividendo resultante. Ello reduciría la presión, por un mayor tamaño de la casa, en la primera etapa.

C. CAJA DE CREDITO HABITACIONAL

C.1 ANTECEDENTES

Nuestra tercera proposición tentativa surge de lo observado en el estudio del Sector Informal sobre la falta de créditos de apoyo a las operaciones de autoconstrucción, ampliación, habilitación, mejora y heroseamiento de la vivienda. En estas labores se produce entre los pobladores, desde luego, un gran esfuerzo de los propios interesados y una disposición de sacrificio, con tal de mejorar su standard habitacional.

En el reciente estudio realizado por la Universidad Católica, por encargo del Ministerio de Vivienda, se dimensiona la importante labor, que en materia de ampliación y rehabilitación de viviendas deberá realizarse. Las cifras hablan por sí mismas, al considerar que entre los años 1970 a 1982, el 25% del incremento habitacional fue producto de la construcción informal y, según el estudio, existían en 1985, 104.154 viviendas en situación de materialidad mejorable y 277.537 que requerían ser ampliadas, considerando el hacinamiento existente.

A la vez, se ha destacado la solidaridad que existe entre los pobladores y el alto desarrollo de formulas de ayuda mutua, inherentes en el sector informal. Sin embargo el crédito a estos sectores poblacionales, les está vedado por falta de garantías y por el bajo monto de las operaciones, que las hace de costosa administración, difícil cobranza, y más aún, con costos de cobranza judicial que superan la deuda, haciéndolos inefectivos.

Los créditos de consumo en Chile, de libre disponibilidad y sin otra garantía que un aval, son de alto costo y requieren solvencia y renta demostrables. Las cooperativas de ahorro y crédito, que actúan sobre bases de solidaridad grupal y valorizan al ser humano más bien como tal y no tanto por los bienes

materiales que posee, son incipientes y sólo pocas lograron ajustarse a las nuevas normas financieras dictadas por el Gobierno en 1975.

Una labor importante en este tipo de préstamos realizan las Cajas de Compensación, que con sus fondos sociales acumulados otorgan a sus adherentes créditos de libre disposición, pagaderos con descuento por planilla, por lo cual regulan el monto del crédito según el sueldo imponible y logran tener un mínimo de mora. El plazo tope de estos créditos es, en general, de dos años, lo cual es insuficiente para fines habitacionales, y cuyo plazo que no se amplía por la gran demanda existente.

C.2 PROPOSICION

Lo anterior nos lleva a incluir en nuestras proposiciones el otorgamiento de préstamos de índole habitacional, como un crédito controlado para su inversión en vivienda, con un plazo de hasta cinco años, como una acción especializada, que requiere apoyo estatal por el riesgo involucrado, aunque su administración sea privada, para la dinámica y eficiencia del sistema.

Condición básica para cualquier crédito es la garantía, que no siendo factible constituirla con bienes reales, tendría dos elementos principales para su materialización:

- Gravar los ingresos futuros del interesado.
- La solidaridad grupal o el aval individual.

En lo que se refiere al primero, es decir, al "descuento por planilla", debiera haber una legislación para su constitución como una obligación inapelable, tanto del interesado, como de la empresa en que trabaja. Es como una "prenda" sobre su trabajo futuro.

La obligación de descuento por "planilla" debe poder contratarse sólo hasta un tope, por ejemplo el 15% del sueldo. El control de que la persona y la empresa cumplan se puede efectuar a través de los controles de las Administradoras de Fondos de Pensiones. (Para ello se podría, incluso, pensar en un catastro nacional de imponentes por medio de un programa computacional integrado).

La solidaridad del grupo -organizaciones vecinales legalmente constituidas, comunidades o cooperativas, sindicatos- es la garantía principal que debe regularizarse, de manera que el no cumplimiento de las obligaciones asumidas implique una insolvencia que legalmente pese sobre ellos y les impida la

participación futura en la contratación de un crédito en cualesquiera de las Cajas de Crédito Habitacional, Cajas de Compensación u otras instituciones financieras. Lo anterior tiene un especial efecto para estos grupos, al ver que la falta de cumplimiento de uno de sus integrantes afecta la posibilidad de los demás para obtener crédito.

C.3 EL FONDO DE RESPONSABILIDAD

Otra medida, copiada del cooperativismo, en donde se ha demostrado su efectividad cuando está bien administrada, es otorgar los créditos con la obligación de contribuir a un fondo de responsabilidad para cubrir pérdidas por mora. Este podría operar de la siguiente forma:

C.3.1 Cada crédito con aval individual se incrementa en un 5% destinado al fondo de responsabilidad. Este fondo opera como aporte hasta el término de la obligación y como premio de buen cumplimiento, se devuelve en caso de no haberse producido en el curso del período de pago, moras por un cierto número de dividendos/mes (p.e. cinco). Si hubiera habido más mora, el 5% ingresa a un Fondo de Reserva para Deudas Incobrables.

C.3.2 En caso de solidaridad grupal, los créditos que tengan esta garantía no se incrementan, pero la organización grupal debe aportar como condición para el giro del crédito un 5% del monto inicial de los créditos otorgados con su garantía, en calidad de fondo de responsabilidad del grupo, el que se devuelve en la medida que las obligaciones insolutas avaladas sean inferiores al fondo. Estos créditos tienen la ventaja de ser más económicos y permiten, incluso, el pago de una pequeña comisión por el servicio de garantía.

C.4 FONDO DE RESERVAS PARA DEUDORES MOROSOS

Por el riesgo en que incurren las Cajas, el Estado con cierta periodicidad aportaría en calidad de una bonificación no retribuable, una cantidad igual a los aportes ingresados a los fondos de responsabilidad, la cual ingresaría al Fondo de Reserva para Deudas Incobrables. Lo anterior podría tener como límite el que este Fondo llegara a igualar el capital en acciones de la Caja. Este apoyo del Estado tendría como contrapartida una limitación al retiro anual de utilidades.

C.5 CREDITO CONTROLADO

Para los créditos debe buscarse fórmulas simples de control, como ser:

- C.5.1 Evaluación somera de la vivienda en que se va a invertir.
- C.5.2 Créditos respaldados por facturas de compra de materiales más un porcentaje para costos obra de mano.
- C.5.3 Control selectivo de obras terminadas (p.e. 10% de créditos y aquellos donde se produjo mora).

El empleo del crédito para otros fines a los convenidos se considerará como malversación, con las multas del caso y cancelación del crédito.

C.6 SUBSIDIO HABITACIONAL

Convendría, a la vez, estudiar un sistema de subsidio habitacional individual para familias con un ingreso familiar mensual inferior a UF 15, que deseen mejorar o ampliar su vivienda, el cual podría ser administrado a través de estas Cajas cuyo crédito pasaría a ser complementario al subsidio. La Caja otorgaría el crédito para la inversión total, al beneficiario del subsidio, para el cobro de éste y su abono al crédito, una vez certificada la inversión por la Caja respectiva.

C.7 CONCLUSION Y ESTRUCTURA

Estimamos que hoy en día una entidad de esta naturaleza se hace rentable por la posibilidad de emplear sistemas de información computacional en operaciones que como ésta, tienen una gran dispersión de créditos de poco monto. Es importante, como ya mencionamos en otras partes del estudio, que para estos créditos también haya un seguro contra cesantía.

Las Cajas se constituirían como Sociedades Anónimas, con un capital mínimo y con dependencia de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Su capital mínimo será definido en el Reglamento y estimamos que debiera ser similar al de las Financieras. Ellas deberían tener la autorización de emitir bonos para recoger recursos del mercado. Consideramos que, como aportantes de capital, debieran estar autorizados los Bancos, las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Compañías de Seguros y las Cajas de Compensación con sus fondos para crédito social.

C.8 OPERACION CON EL MERCADO INFORMAL

Se espera que las Cajas de Crédito Habitacional expandan su acción al mercado informal, para lo cual, es de interés el trabajo de Joan Mac Donald, incluido en el anexo, y la experiencia por Viviendas del Hogar de Cristo. Deducimos de ello las siguientes recomendaciones:

- Que haya fórmulas de crédito con pago mensual decreciente o fijo, en moneda sin ajuste, decreciendo su valor real y variando el número de las cuotas para compensar la corrección monetaria. Ello, porque son las últimas cuotas las de más difícil cobranza, ya que va decreciendo la voluntad de pagar.

- Es muy importante el envío del aviso de "cuenta mensual de cobro del dividendo".

- Si existe una acumulación de mora (a menudo por razones salud o gastos imprevistos), debiera haber un mecanismo que les permita reanudar el pago de la cuota mensual atrasada ya que el hecho de no poder ponerse al día, induce a una suspensión total del pago.

- Generalmente existe en ese sector, mejores posibilidades para entregar un buen pie, que cumplir con un ahorro previo mensual metódico.

- Es importante dejar en claro a esos pobladores que la mora o falta de pago en que incurran, representará un perjuicio para sus iguales, que están a la espera de un préstamo.

- Es preferible actuar sobre la base de premios por buen pago, que multas por mora.

- Es decisivo el buen resultado que obtengan de la inversión financiada con el crédito, ya que ello es un importante impulso para pagar. Por eso, es necesario crear estímulos para que utilicen una cierta asesoría técnica (como ser mayores facilidades para obtener el crédito) y una buena información sobre los precios de materiales (Sodimac ha establecido un eficiente sistema computacional para esta información).

7.3.1 SUBSIDIO MENSUAL PARA EL ARRIENDO (ALQUILER) Y COMPRA-VENTA DE VIVIENDAS

Se propone crear un subsidio habitacional para el arriendo de una vivienda con promesa de compra-venta que le permita al beneficiario arrendarla en condiciones de mercado y generar simultaneamente un ahorro, para convertirse en un plazo razonable, en propietario de la misma.

1. DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA

En este sistema participan cuatro agentes principales:

- Las familias beneficiarias, que comprometan un aporte mensual
- El Estado, que complementará el aporte familiar (subsidio)
- Las sociedades inmobiliarias que invertirán en construir las viviendas, y que arrendarán con promesa de compraventa a las familias beneficiarias del subsidio, y
- Las Administradoras de Fondos de Pensiones que recaudarán los aportes de las familias y del Estado y administrarán dichos fondos para la compra de las viviendas.

Las condiciones son:

- Plazo de pago del subsidio: 20 años
- Tope de la cuota familiar mensual : 20% del ingreso bruto.
- El subsidio se aplicará a viviendas nuevas de hasta 400 UF y excepcionalmente a viviendas de hasta 1.000 UF en sectores de rehabilitación urbana de especial interés social.

El valor total actualizado del subsidio pagado mensualmente (*1), sera similar, al que se otorgue de una vez, para la compra de una vivienda. Este mecanismo será complementario del sistema de subsidio vigente.

Existirá la posibilidad que los beneficiarios del subsidio propuesto postulen al subsidio para la compra de una vivienda (sistema vigente), por el saldo no percibido.

El aporte mensual familiar, mas el subsidio, se depositará en una cuenta de ahorro individual, en una Administradora de Fondos

de Pensiones.

Con cargo a dicha cuenta la Administradora pagará mensualmente la renta de arrendamiento.

Las viviendas serán de propiedad de sociedades inmobiliarias de giro exclusivo creadas para este fin, las cuales celebrarán un contrato de arriendo con los beneficiarios el que incluirá una promesa de compra-venta a materializarse cuando el saldo de la cuenta individual sea igual al valor inicial de la vivienda, descontada la depreciación.

La renta de arrendamiento se establecerá como un porcentaje del valor inicial de la vivienda y se expresará en Unidades de Fomento.

La operación del sistema considera regulaciones legales que incluirán descuentos por planilla del aporte del beneficiario; existencia de seguro de desempleo para el pago de la renta; aplicación de los fondos de la cuenta individual en caso de mora o de daños al inmueble; prohibición de girar de la cuenta individual para otra finalidad o de otorgar los fondos en garantía; inembargabilidad de los fondos por otras causas; y un procedimiento ejecutivo para poner término, en casos calificados, a los contratos de arriendo con promesa de compra-venta.

También se consideran condiciones de flexibilidad, que hagan posible la cesión de derechos y la ampliación de las viviendas.

2. OPERACION DEL SISTEMA (ver gráfico Esquema Operacional).

a) Postulación al beneficio

Con una cuenta individual en una Administradora de Fondos de Pensiones con saldo no inferior al 5% del valor de la vivienda.

En el caso de postulantes no afiliados a AFP, el saldo de la cuenta individual no podrá ser inferior al 10% del valor de la vivienda.

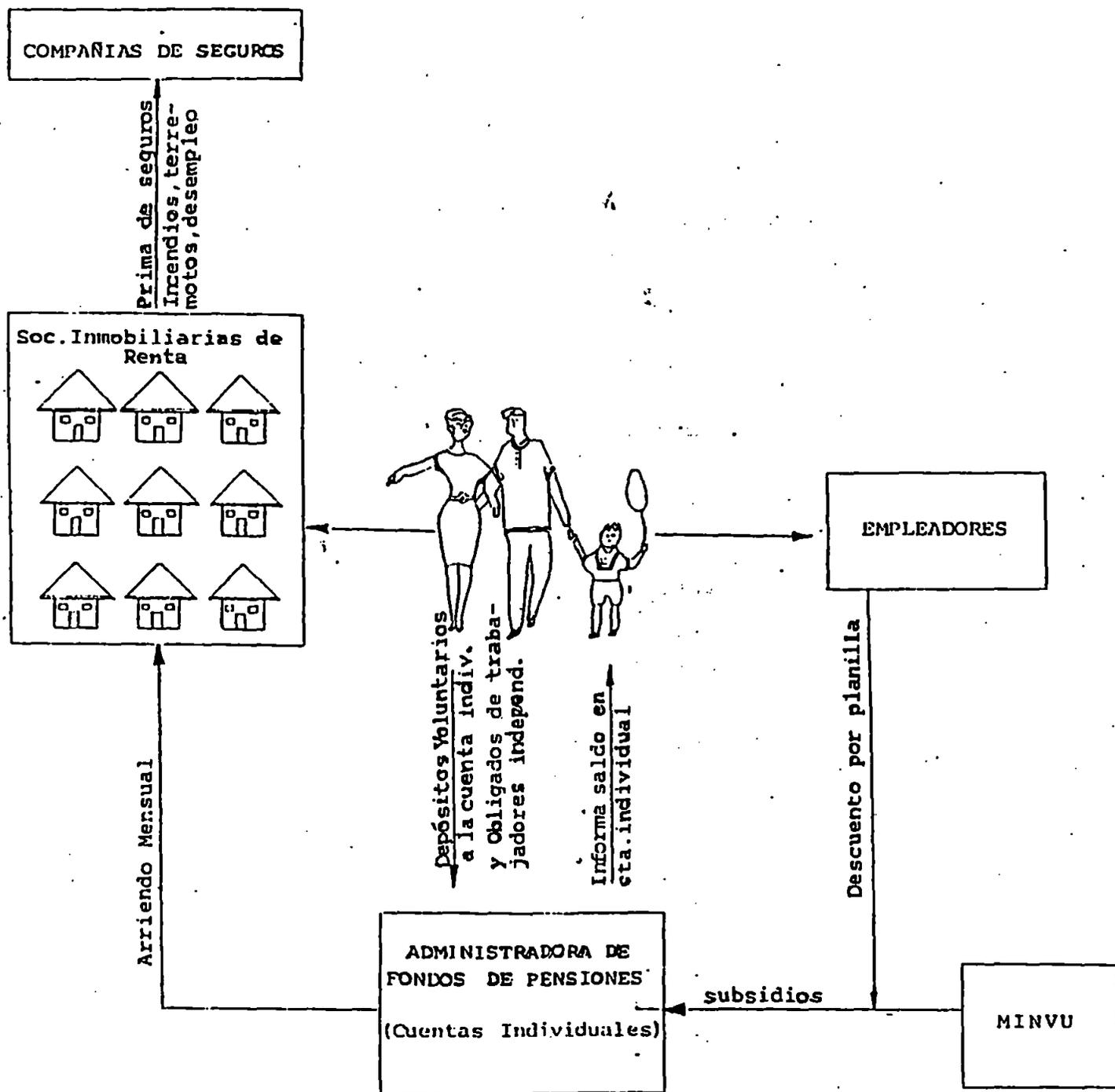
b) Monto del subsidio

El monto del subsidio estará asociado al precio de la vivienda y se determinará haciendo que su valor neto actualizado

sea equivalente al subsidio que se otorgue de una vez para la compra de una vivienda similar.

ESQUEMA OPERACIONAL

SUBSIDIO MENSUAL PARA EL ARRIENDO Y COMPRA-VENTA DE VIVIENDAS



En el cálculo del valor neto actualizado se considerará un periodo de vigencia de 20 años y una tasa de descuento equivalente a la tasa interna de retorno resultante en la colocación de instrumentos financieros a largo plazo de la Tesorería General de la República, en los tres meses anteriores al concurso de postulación.

c) Aporte de las familias:

No será superior al 20% del ingreso familiar bruto.

d) Propietarios de las viviendas

Serán de propiedad de sociedades inmobiliarias de giro exclusivo constituidas como sociedades anónimas abiertas, que podrán mantener inicialmente y por un periodo de cinco años, el carácter de sociedad anónima cerrada.

e) Renta de arrendamiento

La renta establecida como un porcentaje del valor inicial de la vivienda, será pactada entre la sociedad inmobiliaria y el promitente comprador en U.F.

El contrato deberá considerar la depreciación a futuro de la vivienda por el uso y goce legítimo. La diferencia entre la renta de arrendamiento efectivamente pagada y el valor determinado (aplicando el porcentaje antes señalado al valor depreciado de la vivienda), se considerará como amortización que el promitente comprador paga al promitente vendedor.

Se podrán convenir modificaciones a la renta durante la vigencia del contrato.

En el caso de que los compradores no tengan el carácter de trabajadores dependientes, se podrá pactar con la inmobiliaria un pago adicional mensual de 5% sobre la renta de arrendamiento, destinado a enterar un fondo de garantía que se aplicará al pago de la renta en casos de mora. El saldo a favor se destinará al pago de la renta de arrendamiento o a completar el precio de compra-venta, al término del periodo de vigencia del contacto.

El fondo de garantía será administrado por la AFP.

f) Empleadores

Descontarán mensualmente el aporte comprometido por el beneficiario.

g) Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

Pagará mensualmente (o trimestralmente), y al inicio de cada período, los subsidios a las AFP.

h) Cuentas individuales

Serán abiertas para el objetivo exclusivo del subsidio habitacional.

Los saldos se expresarán en cuotas del Fondo de Pensiones y serán invertidos por la Administradora en conjunto con los recursos del Fondo.

Los titulares de cuenta podrán hacer depósitos voluntarios. No podrán, sin embargo, girar de la cuenta u otorgar dichos fondos en garantía.

i) Cesiones de Derechos

Los beneficiarios del subsidio podrán transferir el contrato de arriendo con promesa de compra-venta, habiendo transcurrido un período de vigencia de a lo menos 5 años.

Si el período fuere inferior a cinco años el beneficiario deberá devolver el valor actualizado de los subsidios recibidos.

La transferencia incluirá los saldos de la cuenta individual abierta en una A.F.P., incluyendo los aportes al fondo de garantía, si fuere el caso.

El subsidio no será transferible.

j) Construcción de ampliaciones

Los compradores podrán convenir ampliaciones de las

viviendas.

La mayor inversión no dará derecho a aumentos en el monto del subsidio.

k) Costos de mantención

Serán de cargo de los prominentes compradores.

l) Seguros:

Existirá un seguro con el cual se responderá al pago de la renta de arrendamiento en caso de desempleo. Además habrá seguros de incendio, terremoto y de perfeccionamiento de la promesa en caso de fallecimiento del promitente comprador.

m) Participación de las cooperativas:

Grupos organizados en cooperativas cerradas podrán postular en conjunto y obtener el subsidio (*2).

n) Repostulación al subsidio:

En casos calificados podrán repostular al subsidio para la compra de una vivienda (sistema vigente), hasta por un monto equivalente al valor neto actualizado de los pagos no percibidos.

3. EVALUACION DEL PROYECTO RESPECTO AL SISTEMA VIGENTE

El mecanismo propuesto es, en términos financieros, similar al sistema vigente.

El aporte del Estado es, en valores económicamente comparables, el mismo (*3), y

La parte de cargo del beneficiario, también resulta ser equivalente.

Las características sobre las cuales se estructuraría el negocio de las inmobiliarias (negocio financiero de largo plazo), permiten estimar que el costo de los capitales invertidos, será

similar al de colocación de instrumentos de créditos hipotecario (utilizados en el sistema actual).

El costo operacional, incluido el costo de seguro de arrendamiento, en caso de desempleo, no resulta superior al spread con que se otorgan los créditos hipotecarios.

3.1. VENTAJAS

Un sistema de subsidios al arriendo con promesa de compra-venta presenta las siguientes ventajas:

- a) Acelera el ritmo de construcción de viviendas de carácter social, al requerir un aporte Fiscal inicial, inferior.
- b) Disminuye los riesgos en relación a la venta a crédito, aumentando la concurrencia de los capitales privados.
- c) Estimula el ahorro para vivienda a través del aporte mensual sistemático de las familias y de otros aportes voluntarios.
- d) El sistema permite el acceso a la vivienda con un menor ahorro inicial.
- e) Permite el acceso a los subsidios, a familias cuyos ingresos provienen de trabajos independientes, que son discriminadas en el sistema vigente. (Estos grupos representan una proporción significativa de los sectores de menores ingresos).
- f) El sistema es flexible para convenir ampliaciones en la vivienda (vivienda progresiva).
- g) Sería también, un mecanismo para la aplicación del subsidio habitacional, a través de cooperativas.

4. SIMULACION DE UN PROGRAMA HABITACIONAL CON EL SISTEMA PROPUESTO

Utilizando el sistema propuesto, se efectuó una simulación de un programa habitacional para la construcción de 600.000 viviendas en un plazo de 10 a 15 años (ver anexo: "Simulación de un programa habitacional de subsidio mensual para el arriendo y compra-venta de viviendas").

Puede concluirse que, en una economía creciendo a una tasa moderada, el deficit habitacional puede ser solucionado en un plazo razonable, con un esfuerzo compatible con otras necesidades fiscales (en el peak del desarrollo financiero del programa, el gasto fiscal sería equivalente al 1,25% del gasto fiscal total, o al 0,33% del PGB). (Estas cifras se referirán al gasto público, en una ampliación del trabajo).

(*1) = Eventualmente podría pagarse por trimestres anticipados.

(*2) = Ver "Alquiler con Promesa de Compra Venta por Cooperativas abiertas de Vivienda", en pag.

(*3) = El otorgamiento de este subsidio implica un compromiso a futuro del presupuesto nacional, con inversión de recursos privados del mercado nacional de capitales.

1. Se trata de adaptar el mecanismo de alquiler con promesa de compraventa al sistema cooperativo, por la vasta experiencia que éstas tienen en materia de entrega de viviendas, en uso y goce.

En esta adaptación, la cooperativa aporta las ventajas de la organización de la demanda para los programas de viviendas sociales: promover y fortalecer la constancia en el ahorro metódico, tanto en el período de ahorro previo como en el del pago de arriendo, el cual tendría incorporada la capitalización para la adquisición de la vivienda.

La cooperativa, además podrá lograr economías por la dinámica del grupo para captar otros interesados, y por tratarse de Operaciones Prevendidas, sin fines de lucro, con programas desarrollados, según los requerimientos de los grupos definidos y existentes.

Los fondos de los asociados, son sus ahorros previos a la postulación al subsidio habitacional y durante el período de arriendo, la parte que se va capitalizando para la adquisición de la vivienda, mas el crédito bancario o de otra naturaleza, con la ventaja de que estos pueden ser otorgados con hipoteca única (artículo 105 de la Ley General de Cooperativas), con la subdivisión inherente del mutuo. (Se racionaliza la operación financiera que hoy, al ser individual para cada socio, es de alto costo administrativo).

2. EMPRESA INMOBILIARIA COOPERATIVA

Es condición previa para operar con el crédito bancario contar con una inmobiliaria cooperativa, que tenga solvencia y capacidad empresarial.

Las cooperativas abiertas, por su número ilimitado de socios y la continuidad en sus operaciones, generan una capacidad propia, profesional y empresarial, a la vez que acumulan como parte de su patrimonio, importantes fondos de reserva.

Ellas mantienen la dinámica de la demanda organizada, por la vía de agrupar los socios en diferentes Asambleas de Programas adecuados a cada proyecto y con su propia directiva.

3. MECANISMO FINANCIERO

El sistema sería el siguiente:

3.1 (Aporte de 5% + 5%, del socio)

El ahorro de los arrendatarios se acumulará en la cooperativa abierta de viviendas. Para postular, los interesados requerirán un mínimo de ahorro del 5% (igual como en el sistema de la inmobiliaria capitalista). Para la licitación, este ahorro será certificado por la cooperativa abierta al SERVIU, en igual forma como se hace en el sistema actual de subsidio habitacional unificado (ver artículo del Decreto No 44 de 1988), en lugar de que lo haga la A.F.P.

Para el inicio de la obra una vez ganado el subsidio, este ahorro en la cooperativa deberá elevarse al 10% de la inversión en vivienda (participación del socio).

3.2 (Aporte de 5%, cooperativa)

La cooperativa aportará un 5% para el financiamiento de la operación en calidad de "Fondo de Responsabilidad", que los arrendatarios le restituirán en cuotas mensuales durante el periodo de arriendo (representa aprox. un 3% del arriendo en caso de un contrato a 20 años) (la Ley Cooperativa establece para el sistema de uso y goce, el destino del 5% sobre el dividendo del préstamo hipotecario, a dicho Fondo. En este caso se reduce este aporte, porque el arriendo en parte se paga con el subsidio).

El Fondo de Responsabilidad se destinará para anticipar la entrega en dominio, es decir, para completar el pago de la vivienda al final del periodo, y responderá por eventuales pérdidas que se puedan producir en la operación por mora del arriendo.

3.3 (85% préstamo)

Préstamo bancario. El saldo del 85% de la inversión, la cooperativa abierta debe obtenerlo en un Banco o en otras fuentes, por medio de un préstamo hipotecario a largo plazo.

3.4 Otras fuentes financieras

Las cooperativas de vivienda, en ocasiones anteriores han obtenido crédito extranjero para operaciones de uso y goce, de Bancos Internacionales de Desarrollo, de países industrializados donde los sistemas de hipoteca única para conjuntos habitacionales son conocidos y operan satisfactoriamente. También han obtenido donaciones o créditos blandos de menor monto que pueden servirles para financiar su inversión en el Fondo de Responsabilidad señalando. A ello, también podrían contribuir empresas que se interesan en una operación de esta naturaleza para su personal.

4. ORGANIZACION INSTITUCIONAL COOPERATIVA

Para alcanzar estos objetivos por la vía cooperativa, se propone una doble institucionalidad para este proceso habitacional:

La cooperativa abierta, que es la empresa inmobiliaria que se encarga de la labor profesional y compleja de la gestión: la formación del grupo, el desarrollo del programa, la gestión técnica de su ejecución y vela por su debida administración, y

La cooperativa cerrada (1), propietaria del conjunto, que preserva para si la propiedad de las viviendas que entrega en arriendo con promesa de compraventa a los socios accionistas, hasta el pago total del crédito hipotecario, momento en que las adjudica en dominio a los socios, hasta que finalmente, se disuelve la cooperativa.

El objetivo de la cooperativa cerrada es:

4.1 Que los socios de la cooperativa tengan una mayor conciencia de que son dueños en las dos etapas:

- Como socio de la cooperativa cerrada propietaria del conjunto (propietarios indirectos), y

- Como futuros propietarios, cuando hayan cumplido su contrato de arriendo (propietarios definitivos).

4.2 Colaborar en la cobranza del arriendo

4.3 Promover el progreso general del conjunto.

4.4 Celebrar el contrato de arriendo con promesa de compraventa y adjudicar en dominio la vivienda al término de éste.

La cooperativa abierta será propietaria del terreno y desarrollará el programa habitacional hasta su conclusión con recepción municipal. Con los socios inscritos en el programa formará la cooperativa cerrada y le transfiere en dominio el conjunto a esta, reteniendo los aportes de ahorro de los socios. (El Banco que proporciona el préstamo mantiene la primera hipoteca, y la cooperativa abierta la segunda, por el Fondo de Responsabilidad que ella aportó).

La cooperativa abierta administrará la recaudación del arriendo con la colaboración de la directiva de la cooperativa cerrada.

Dicho cobro no se efectuará por la A.F.P. y operará para afiliados a una A.F.P. con descuento por planilla o para no afiliados, con el pago mensual directo a la cooperativa. Esta hará distinción de la parte del arriendo que se destinará a la

cuenta de capital del socio que servirá para la adjudicación en dominio de la vivienda al termino del proceso.

En caso de mora superior al monto del arriendo global mensual del conjunto, la administración de la cooperativa abierta podrá intervenir la cooperativa cerrada y hacerse cargo con las atribuciones de su directiva.

La cooperativa abierta también administrará el cobro trimestral del subsidio habitacional y se hará cargo del pago del dividendo hipotecario al Banco prestatario, por cuenta de la cooperativa cerrada.

La administración se financiará mediante cuotas sociales que incluyan los requerimientos de la cooperativa cerrada. Se estima que el costo administrativo será menor al de la sociedad inmobiliaria capitalista.

5. IMPLEMENTACION DEL SISTEMA

Aparte de las normas legales que requiere el sistema de arriendo con promesa de compraventa, será necesario:

5.1 Complementar la Ley Cooperativa para facilitar la expedita constitución de la cooperativa cerrada.

5.2 Incluir en el sistema de subsidio las consideraciones especiales que requiere una operación con cooperativas.

5.3 Estudiar algunas formas para garantizar mejor la seriedad y el cumplimiento por parte de la cooperativa abierta, como ser:

5.3.1 Una cantidad minima de fondos de reservas (multiplo del Fondo de Responsabilidad), en el momento de postular el grupo al subsidio.

5.3.2 Una supervisión con normas similares a una sociedad anónima abierta, o

5.3.3 Un seguro de seriedad administrativa en la cobranza de arriendo y pago de dividendo, y

5.3.4 Autorizar el otorgamiento de prestamos hipotecarios para vivienda con letras de credito o mutuos de Compañías de Seguro o Fondos de Pension, para operaciones con hipoteca unica a cooperativas formadas por personas naturales.

6. CONCLUSION

El sistema cumple con el objetivo fundamental de no dejar a las cooperativas abiertas fuera del esquema ya que son ellas las que han demostrado la capacidad de administrar el cobro de dividendos en operaciones de uso y goce, teniendo totalmente al día el pago de dividendos al acreedor, por prestamos contraídos en 1976/77 (alrededor de 2.000 viviendas).

Además de las ventajas inherentes a la organización de la demanda, estas cooperativas pueden abarcar sectores que no pertenecen a una A.F.P. por medio de la calificación de su cumplimiento en un proceso de ahorro metódico prolongado.

(1) = Las cooperativas cerradas son organizaciones de la demanda, limitadas a una sola operación, para un número de socios limitando por la cabida del terreno, y sin capacidad propia para desarrollar técnicamente el programa por falta de continuidad.

**PROPOSICIONES PARA EL ANALISIS DE LA
COMISION DE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA
DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

SANTIAGO, 30 DE ABRIL DE 1990.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA



PROPOSICIONES PARA EL ANALISIS DE LA COMISION DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

CONSIDERACIONES GENERALES

- ANEXO 1.-** Financiamiento de la Vivienda Media.

- ANEXO 2.-** Algunas ideas para incentivar el Ahorro para la Vivienda.

- ANEXO 3.-** Proposición de modificaciones al Reglamento del Sistema General Unificado.

- ANEXO 4.-** Algunas ideas para optimizar el Presupuesto del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

- ANEXO 5.-** Construcción y Gestión Municipal
Conclusiones del Seminario de Agosto de 1988.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

CONSIDERACIONES GENERALES

- 1.- Toda vez que la vivienda es un bien privado, la intervención del Estado en esta área tiene un carácter subsidiario y se origina en consideraciones de índole social.
- 2.- En ese contexto, las políticas de vivienda deben procurar crear las condiciones necesarias para asegurar a las familias chilenas la igualdad de oportunidades para acceder a una solución habitacional digna, cualquiera que sea su condición social o económica, entendiéndose por igualdad de oportunidades no a un mismo tipo de solución igualitaria, sino a que cada familia pueda acceder a la vivienda que mejor satisfaga sus aspiraciones y que su propio esfuerzo de ahorro le permita, debiendo el Estado orientar preferentemente su acción hacia el apoyo de las familias cuyas capacidades económicas sean insuficientes para satisfacer por sí mismas las necesidades mínimas de vivienda, en condiciones de seguridad, salubridad y privacidad.
- 3.- Compete también al Estado la definición de normas que aseguren un desarrollo urbano equilibrado, en la búsqueda de que los asentamientos humanos se desarrollen con el mejor uso posible del suelo y de habitabilidad de los núcleos urbanos. Esta área de acción está estrechamente vinculada a las obras de infraestructura en materia sanitaria, de vialidad urbana y de servicios públicos, entre otras. La función normativa debe regular el crecimiento de las ciudades, procurando que ello no impida ni coarte la libre iniciativa privada orientada por el mercado.
- 4.- Considerando que esta función normativa y administrativa superior del Desarrollo Urbano también está radicada en el MINVU, función que normalmente es pospuesta o dilatada por tener un horizonte de largo plazo y por requerir estudios y consultas de naturaleza muy diferente a las acciones ministeriales referidas a vivienda (las que son siempre urgentes, de corto plazo por estar relacionadas con necesidades de carácter social, prioritarias en los programas políticos y en la opinión pública), parece conveniente considerar una reestructuración del Ministerio, canalizando esta dualidad de funciones a través de dos Subsecretarías paralelas, una de Vivienda y otra de Urbanismo, de modo que esta última pueda atender en forma exclusiva los requerimientos que el tema del Urbanismo demanda.
- 5.- Asimismo, las políticas de vivienda deben tender a la canalización de un adecuado flujo de recursos, preferentemente privados, al financiamiento habitacional. Ello exige el establecimiento de sistemas de financiamiento que, garantizando una adecuada rentabilidad a los ahorrantes, importen costos de endeudamiento compatibles con la rentabilidad social y privada del bien vivienda. Otro requisito es la integración del sector vivienda al mercado de



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

capitales para acceder a las fuentes institucionales de ahorro, como las AFP, las compañías de seguro y las sociedades de inversión, así como el ahorro privado de empresas, familias e individuos. Dado que el financiamiento requerido es de largo plazo, para asegurar al acceso a tales fuentes se precisa se mantengan mecanismos de reajustabilidad que permitan a los ahorrantes e inversionistas recuperar el valor real de los recursos invertidos.

- 6.- Por otra parte, debe asignarse especial atención al financiamiento hipotecario para los segmentos de la población de **Ingresos medios** que requieren préstamos complementarios de mediano y bajo monto. Actualmente la banca no está participando activamente en la atención de estos créditos, los que se han radicado casi exclusivamente en el Banco del Estado. Dada la conveniencia política y económica de evitar esta concentración crediticia en el sector público, resulta indispensable arbitrar medidas de incentivo a la participación de la banca privada. Entre otras iniciativas, se precisan algunas modificaciones a la normativa que regula la actividad bancaria en esta materia, como la desmarginación parcial de los créditos hipotecarios de la relación deuda-capital a que están sujetas las instituciones financieras, y la revisión de las normas sobre provisiones. A este mismo objetivo apuntaría el estudio y reglamentación de un sistema de seguro para cubrir el riesgo político que los agentes económicos tienden a asignar a este tipo de operaciones.
- 7.- La vivienda es la principal inversión que realizan las familias. Como tal, fundado en principios de equidad, parece aconsejable darle un tratamiento tributario semejante al que rige para otro tipo de inversiones de empresas y personas, en el sentido de que, mediante la modificación del Artículo 57 bis de la Ley de Renta, se permita a los adquirentes de vivienda aplicar una rebaja a la base imponible de los impuestos directos, equivalentes al costo financiero devengado (intereses pagados de la deuda hipotecaria).
- 8.- La multiplicidad de trámites administrativos que involucra la construcción y venta de las viviendas tienen hoy en día un impacto significativo en su precio final, al verse afectado el costo financiero por demoras innecesarias en la tramitación de estos requisitos. Resulta entonces de la mayor conveniencia el análisis detallado de la frondosa tramitación que exige la normativa vigente para construir y vender, en especial en lo relativo a su justificación y a los plazos legales y reales involucrados, para promover las modificaciones que se precisen y que permitan agilizar la gestión de las instituciones y servicios responsables, en especial de los Conservadores de Bienes Raíces y Empresas de Servicio Público, de modo que se puedan reducir los costos y plazos superfluos de tramitación.
- 9.- Las diversas políticas y programas habitacionales desarrollados y perfeccionados a lo largo de la última década, han demostrado su eficiencia, optimizando el aprovechamiento de los recursos públicos asignados, e incentivando el ahorro privado para la vivienda.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

- 10.- Dentro de este esquema, la función del Estado, que se concreta a través de la gestión del Ministerio de la Vivienda, puede ser clasificada, en atención de la forma que ella asume, en labor directa y subsidiaria.
- 11.- Razones de idiosincracia y socioculturales aconsejan mantener una línea de acción directa en relación con la problemática de vivienda de los grupos de población de menores ingresos. En esta línea de acción el Ministerio contrata por licitación pública la construcción de viviendas básicas, que luego se asignan a las familias inscritas en el Listado Nacional de Postulación, en un orden de prelación establecido en base a criterios sociales (ficha CAS) y de esfuerzo de ahorro.
- 12.- Para asegurar la máxima concurrencia de contratistas en un esquema de competencia, aparece necesario corregir la distorsión que hoy se produce en estas propuestas con la fijación simultánea de valores tope por vivienda por una parte, y de las características técnicas de las mismas por otra. Fijadas estas últimas, las viviendas sociales deben contratarse a los valores que resulten de las ofertas de mercado. De lo contrario, y según el caso actual, estamos en presencia de una situación muy especial y prácticamente única, de fijación de precios, lo que escapa a los criterios propios de un esquema de economía social de mercado, inhibiendo con ello una mayor participación de contratistas.
- 13.- Adicionalmente, es clave para el normal desarrollo de estos programas, y a costos razonables, el establecimiento de condiciones adecuadas de financiamiento de los proyectos, compatibilizando el plazo del financiamiento directo que pueda ofrecer el Ministerio con el período de ejecución de las obras.
- 14.- Considerando la necesidad de alcanzar una adecuada programación de la actividad de las empresas y asegurar niveles de suministros, abastecimiento oportuno de materiales y disponibilidad de mano de obra, resulta conveniente la difusión anticipada de los programas públicos de vivienda, y una adecuada dispersión de los llamados a propuestas durante el año presupuestario, y acorde con las características propias de cada región.
- 15.- La política de subsidios habitacionales desarrollada y perfeccionada a lo largo de la última década ha resultado particularmente efectiva para abordar la solución del problema habitacional chileno. Bajo este sistema, regulado por normas objetivas, universales e impersonales, la acción del Estado se ha convertido en el catalizador del esfuerzo de ahorro de las familias. Los buenos resultados logrados aconsejan preservar, en su esencia, estos mecanismos, introduciendo algunas modificaciones administrativas que permitan mejorar la agilidad y operatividad del sistema, en lo relativo a aspectos tales como la ampliación del registro de firmas consultoras autorizadas para la tramitación de las operaciones de subsidio y crédito complementario, la firma de convenios con otros bancos privados para el otorgamiento de créditos hipotecarios a los subsidiados, y la agilización del giro y pago de los subsidios y ahorros.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

A N E X O 1

FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA MEDIA



“La Construcción es la industria del bienestar humano”

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA MEDIA

I N D I C E

1.- INTRODUCCION	1
2.- AVANCES LOGRADOS	2
3.- PERSPECTIVAS ACTUALES Y VISION DE FUTURO	2
4.- PROPOSICIONES DE MEJORAMIENTO	4
4.1 Para disminuir el costo de los créditos hipotecarios	4
4.1.1 Reducción del costo operacional de los créditos con letras hipotecarias	4
1. Comisiones hipotecarias	4
2. Tramitación de los créditos con letras hipotecarias	6
4.1.2 Impuestos a los créditos	8
4.2 Para incentivar la participación de la banca	8
4.2.1 Desmarginación parcial de las letras de crédito hipotecario	8
4.2.2 Desarrollar un sistema adecuado de seguros	14
4.2.3 Desarrollar un sistema que permita la emisión de instrumentos de crédito con otras modalidades de reajuste	15
4.3 Para allegar recursos de fuentes diferentes	15
4.3.1 Recursos de los fondos de pensiones	15
1. A través de sociedades inmobiliarias	15
2. A través de letras de crédito y entidades financieras especializadas	16
4.3.2 Recursos de fondos de inversión	16
4.4 Para disminuir costos asociados y mejorar condiciones generales	17



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA MEDIA

1.- INTRODUCCION:

Obtener un mejoramiento de los sistemas de financiamiento de la vivienda es y ha sido siempre una preocupación permanente de la Cámara. Para ella constituye éste un problema trascendente tanto desde el punto de vista gremial - pues al allegar recursos para la vivienda se obtiene un incremento en el volumen de actividad de sus socios - como desde el punto de vista nacional, ya que con ello se contribuye a aumentar el nivel de la actividad y a obtener la materialización de más viviendas para quienes las necesitan.

Por estas dos importantes razones la Cámara ha destinado especial atención al tema en cuestión y a través de los años y de las distintas comisiones que han trabajado en el estudio de proyectos y anteproyectos que se refieren a la materia, ya sea en forma directa o indirecta, ha formulado observaciones y sugerido ideas que, a su juicio, contribuyen o contribuirán a mejorar los sistemas de financiamiento para la vivienda.

Es así como en los últimos años la Cámara ha participado en el análisis de los proyectos de ley y de los reglamentos que crearon y normaron las sociedades inmobiliarias de giro exclusivo y las administradoras de mutuos hipotecarios endosables. Analizó también, en su oportunidad, el nuevo reglamento que estableció el Subsidio Nacional Unificado y, en todos estos temas emitió sus opiniones fundadas que hizo llegar a las autoridades respectivas.

Acorde con esta política, se ha continuado con el análisis de estas materias y con otras que nos han parecido relevantes y se ha participado en comisiones conjuntas con otros entes gremiales para abordar temas en los cuales los intereses finales parecen no ser comunes, a fin de encontrar soluciones equilibradas que permitan - sin producir daño a los intermediarios - llegar a soluciones más atractivas o más baratas para las personas que compran viviendas utilizando el sistema financiero.



2.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

2.- AVANCES LOGRADOS:

Es preciso reconocer que se han logrado ciertos avances en el mejoramiento de las condiciones de financiamiento. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- 2.1 Disminución del impuesto al mutuo, el que actualmente es de 0,6% en caso de viviendas DFL-2.
- 2.2 Disminución de la comisión cobrada al deudor, la que actualmente es generalmente del 3%.
- 2.3 Modificación de la forma de cobro de la comisión, en forma proporcional al monto de la deuda, disminuyendo el perjuicio al banco en caso de prepago.
- 2.4 Pago de los mutuos: la ley autoriza ahora a los bancos para que emitan las letras sólo con la firma de la escritura antes de la inscripción de la garantía en el Conservador de Bienes Raíces.
- 2.5 Seguro de riesgo: el que actualmente existe en el Reglamento del Subsidio es más amplio que el anterior.
- 2.6 Dictación de la ley que permitió la creación de las Administradoras de Mutuos Hipotecarios endosables y su otorgamiento además por parte de los bancos.

3.- PERSPECTIVAS ACTUALES Y VISION DE FUTURO:

La asunción de un nuevo gobierno en el país ha sido motivo de un nuevo remezón en los análisis de las posibilidades de mejorar el financiamiento para la vivienda media.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

- 3 -

Las nuevas autoridades de vivienda no han venido sino a confirmar la necesidad de conseguir nuevas fuentes de financiamiento o de incrementar las motivaciones a las fuentes ya existentes con el fin de aumentar su participación en esta área de la economía.

Creemos por ello que el momento actual puede ser oportuno para revisar una serie de planteamientos hechos con anterioridad, los que, con nuevas luces y el deseo de producir avances en la materia, podrían redundar en el perfeccionamiento de los sistemas existentes y en la introducción de variantes que permitan conseguir los fines perseguidos.

Parece oportuno, por lo tanto, revisar ciertos aspectos de la legislación vigente y sus reglamentos en lo que concierne a algunas limitaciones existentes a la inversión de los fondos previsionales.

Parece necesario modificar ciertas disposiciones que frenan la destinación de recursos bancarios a la inversión en créditos con letras hipotecarias.

Y, parece también necesario analizar nuevamente una serie de iniciativas que a través de su puesta en funcionamiento podrían reducir costos operacionales y financieros a la vez que disminuir o distribuir de mejor manera los riesgos, de tal manera de contribuir a despejar el camino para la llegada de los mayores recursos que esta actividad está requiriendo.

Sin perjuicio de lo señalado, es preciso hacer presente que la Cámara considera como materia no discutible la preservación y fortalecimiento del sistema previsional existente y la permanencia de las disposiciones legales que lo rigen y que cautelan adecuadamente los intereses de los imponentes. Sin embargo, no debe ello confundirse con el congelamiento de un sistema que está llamado a ser, como lo es en el mundo desarrollado, una de las fuentes más importantes de recursos financieros con que cuenta la economía nacional.

Es necesario señalar, por último, que varias de las proposiciones de mejoramiento que a continuación se sugieren a los sistemas de financiamiento



- 4 -

existentes, no son nuevas, así como tampoco son de exclusiva propiedad intelectual de la Cámara. Varias de estas proposiciones han sido ya planteadas con anterioridad y algunas de ellas son también analizadas y sugeridas por otros entes o especialistas interesados en el mismo tema que nos preocupa.

Dentro de los planteamientos que más adelante se formulan, nos hemos extendido, y fundamentado en forma especial y acuciosa, en el que se refiere a la desmarginación de las letras de crédito hipotecario y a los costos operacionales del sistema, por cuanto es ésta una de las materias que nos parece más relevante.

4.- PROPOSICIONES DE MEJORAMIENTO:

Para hacer un análisis más didáctico de las proposiciones de mejoramiento sugeridas, las dividiremos en tres grupos:

4.1 Para disminuir el costo de los créditos hipotecarios.

4.2 Para incentivar la participación de la banca.

4.3 Para allegar recursos de fuentes diferentes.

4.1 Para disminuir el costo de los créditos hipotecarios

4.1.1 Reducción del costo operacional de los créditos con letras hipotecarias.

4.1.1.1 Comisiones hipotecarias.

El tema de la rebaja de las comisiones hipotecarias que cobran los bancos comerciales debe ser analizado a lo menos desde dos puntos de vista: en relación al leverage y en relación a los costos administrativos que envuelve generar y administrar una operación hipotecaria.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

5.-

a) Leverage: Aparte de cubrir los costos administrativos brutos y los costos operacionales representados por las amortizaciones e intereses de la letra de crédito, en relación al leverage la comisión hipotecaria también debe cubrir el costo alternativo que tiene el uso de la capacidad operacional de las instituciones financieras.

Dado que cada obligación asumida por la banca debe estar resguardada a lo menos por un 5% de capital - según se infiere de la relación máxima de endeudamiento de 20 a 1 - es evidente que si las obligaciones hipotecarias fuesen eximidas de este resguardo el costo alternativo desaparecería completamente y la comisión hipotecaria podría rebajarse en la medida en que dejaría de cubrirlo. En el caso de un análisis marginal, relativo a una institución que ha copado su capacidad operacional y siendo la tasa alternativa de inversión de un 7% sin riesgo, el costo alternativo de generar una colocación hipotecaria adicional es del 0,35% anual. Siendo así, la comisión hipotecaria podría reducirse en este mismo porcentaje si el costo a cubrir desapareciese.

b) Generación y administración: A la generación y administración de las operaciones hipotecarias están asociados costos fijos y costos variables. La proporción en que ellos se combinan está determinada por la estructura de costos de cada institución financiera emisora de letras de crédito, atendida la mayor o menor eficiencia de sus sistemas operacionales, el grado de automatización de los mismos, el volumen de operaciones que genere, etc. Sin embargo, cualquiera sea la estructura de costos que el emisor presente, es un hecho que mientras mayor sea el monto de la operación hipotecaria, menor será la incidencia de los costos fijos que la comisión hipotecaria está llamada a



- 6 -

cubrir. Siendo así, es dable concebir en principio una tabla de reducciones de la comisión en función del volumen del crédito y del aprovechamiento de economías de escala. Resultan evidentes, sin embargo, las dificultades para cuantificar estas reducciones en abstracto, dada la incidencia que pueden llegar a tener en la generación y administración de operaciones hipotecarias los costos fijos indirectos de cada institución emisora de letras de crédito (computación, personal, oficinas, etc.). El tema, por lo mismo, requiere de mayores profundizaciones.

4.1.1.2 Tramitación de los créditos con letras hipotecarias.

El actual sistema de tramitación, emisión, transferencia y custodia de los créditos con letras hipotecarias es anticuado y requiere de una urgente modernización operacional que redundará en una abaratamiento de su costo.

Bajo el concepto de modernización operacional pueden concebirse iniciativas de distinta incidencia y relevancia que tienen como común denominador simplificar las formalidades, reducir los plazos de operación y hacer más eficiente en términos de trámites y de tiempo la formalización de las operaciones hipotecarias de créditos habitacionales.

Debería estudiarse una modernización profunda del sistema de emisión material de las letras de crédito y de la documentación y modalidades de amortización de las mismas. Las dimensiones del mercado de letras de crédito así lo exigen. No se divisa el sentido a la norma que obliga a consignar en la letra de crédito el número de la obligación hipotecaria en virtud de la cual se ha generado.

Como dato individualizador del documento basta el folio que tenga la letra de crédito. El hecho de tener que consignar el número



7.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 7 -

de la obligación en la letra es complicado e irrelevante, puesto que el tenedor de la misma no tiene acción alguna sobre el deudor hipotecario. Lo que interesa para la eficacia del instrumento es que esté efectivamente respaldado en una garantía hipotecaria y que exista absoluto equilibrio entre los activos y pasivos hipotecarios del emisor.

Tampoco, dentro del mismo orden de ideas, es funcional la disposición que obliga al tenedor a presentar la lámina de la letra de crédito al momento de cobrar los cupones, obligación de la cual afortunadamente las AFP se han exceptuado por vía administrativa, a través de un certificado que les otorga el Banco Central de los documentos que estén en su custodia. No debieran existir inconvenientes para que certificados similares puedan ser emitidos por instituciones financieras respecto de las letras de crédito de particulares que ellas mantengan en custodia.

Pero tal vez sea necesario ir aún más lejos, avanzando hacia una gradual sustitución de las letras de crédito (documentos esencialmente incómodos, costosos y poco funcionales) por certificados representativos de las mismas, igualmente transables y válidos como acreditivos para el cobro de los cupones. Nada obsta a que las letras de crédito se sigan emitiendo materialmente para el caso de aquellos inversionistas que las quieran retener físicamente. Pero carece de sentido hacerlo para la gran mayoría de los inversionistas en estos instrumentos si han de entregarlos en custodia, si han de transportarlos al Banco Central, a un costo que no es despreciable en tiempo y dinero. El actual sistema es caduco y no aprovecha ninguna de las ventajas de la moderna tecnología computacional.

Respecto de este punto es necesario hacer presente que la Ley N° 18.876 recientemente dictada el 21 de diciembre de 1989,



8.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA N° 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

constituye un paso importante en lo que se refiere a custodia y depósito, pero debe ser complementada en lo relativo a emisión y transferencia de las letras de crédito.

4.1.2 Impuestos a los créditos.

Dentro de las ideas de modernización del sistema impositivo nacional en lo que ha habido avances anteriores, debería pensarse en la pronta eliminación de los impuestos a los créditos hipotecarios, ya sean ellos con letras de crédito o con otras modalidades.

El gran número de personas que operan con créditos con letras hipotecarias y la comprobación empírica de que los deudores de niveles medios y bajos actúan siempre casi al límite de su capacidad económica cuando se trata de la adquisición de la vivienda propia, hacen pensar en la necesidad de revisar la justificación de este impuesto, el que medido dentro de la recaudación tributaria general es irrelevante, pero que en su aplicación particular produce un impacto negativo al comprador.

La eliminación de este impuesto produciría también un efecto positivo cuando se trata del otorgamiento de créditos que se utilicen para el prepago de operaciones anteriores, permitiendo una agilización en el otorgamiento de préstamos y la adecuación oportuna de los deudores a las condiciones financieras imperantes en el mercado.

4.2 Para incentivar la participación de la banca.

4.2.1 Desmarginación parcial de las letras de crédito hipotecario para el cálculo del leverage de las instituciones financieras y ampliación de la capacidad operacional del sistema.



- 9 -

Atendida la actual situación de capital, la capacidad del sistema financiero chileno para financiar viviendas, en los volúmenes y con la intensidad que el desarrollo nacional exige, es más bien reducida.

La opción que ofrece la normativa actual para expandir esta capacidad operacional del sistema financiero, a fin de quedar en condiciones de otorgar un mayor volumen de créditos habitacionales y de créditos en general, está representada exclusivamente por los aumentos de capital. Es improbable, sin embargo, que esta vía sea operativa en el corto plazo, dada la actual situación económica y los fuertes compromisos que la banca privada ha contraído con el Banco Central a raíz del programa de venta de cartera, entre otras obligaciones.

El informe técnico que fundamentó la necesidad de dictar la Ley N° 18.798 reconoce que la banca no podrá, en los próximos años, aumentar su patrimonio, por cuanto deberá destinar sus excedentes a la recompra de cartera vendida al Banco Central. Esto sigue siendo hoy una realidad.

Por otra parte, en diversas oportunidades se ha sostenido que las disposiciones que limitan los depósitos y obligaciones de las instituciones financieras para con terceros a un leverage determinado y genérico introducen en la capacidad operacional de estas entidades una inflexibilidad discutible. Por de pronto, no todos los bancos están expuestos a los mismos riesgos. Además, no todos los compromisos de la banca tienen igual grado de exigibilidad ni envuelven los mismos requerimientos de liquidez.

Siendo así, resultan atendibles y pertinentes las iniciativas conducentes a modificar el sistema de cómputo de las obligaciones

10.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA N° 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

- 10 -

derivadas de las operaciones de financiamiento habitacional mediante letras de crédito, las cuales, como es sabido, deben encuadrarse en la relación 20 a 1 que debe existir entre la cuantía del capital y reservas y la cuantía de las obligaciones para con terceros.

Por otra parte, la Comisión Clasificadora de Riesgos ha establecido que el endeudamiento máximo que puede tener un banco, para clasificar sus instrumentos en Categoría A, es de 17 veces su capital y reservas.

Estos antecedentes hacen ver la necesidad de tomar algunas medidas que permitan a los bancos que así lo deseen, continuar participando en el financiamiento hipotecario e incentivar a otros para iniciar su participación en este negocio.

Una forma adecuada de cumplir este objetivo sería el de ponderar, para el cálculo del leverage, el valor de las letras emitidas en un porcentaje de ellas, como por ejemplo considerar el equivalente al valor de los cupones por pagar en los próximos veinticuatro meses contados desde la fecha en que se mide el nivel de endeudamiento.

La idea de ponderar el valor de las letras emitidas a un porcentaje determinado no es nueva. En efecto, la banca europea, que se está preparando para el perfeccionamiento del Mercado Común, ha establecido para los efectos de calcular los márgenes de endeudamiento, que los diferentes activos no se suman en forma aritmética sino que cada uno de ellos tiene una ponderación en función del riesgo-liquidez y otros factores de este tipo.

Siendo un hecho que las letras de crédito hipotecario proporcionan una base sana desde el punto de vista económico y técnico para



11.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 11 -

financiar la adquisición de viviendas, sobre todo en cuanto a garantizar un equilibrio de activos y pasivos compatibles según moneda y plazos, existe un amplio margen de acción para perfeccionar el funcionamiento del sistema actual, parte del cual ya ha sido mencionado en la parte precedente de este informe. Sin embargo, este perfeccionamiento se hace hoy especialmente necesario atendidos los siguientes tres factores:

- Las necesidades de financiamiento habitacional que se visualizan para los próximos años;
- La voluntad gubernativa de avanzar a soluciones de fondo del problema habitacional chileno; y
- La necesidad del fortalecimiento de la demanda de viviendas como manera indispensable de cerrar el ciclo económico correspondiente.

Por otra parte, las modificaciones propuestas no sólo se apoyan en las consideraciones generales ya expuestas, sino que se apoyan sólidamente en razones técnicas que las justifican cabalmente:

- Menor exigibilidad de las obligaciones originadas en la emisión de letras de crédito.

En efecto, a diferencia de los depósitos a plazo, cuyos fondos el depositante puede retirar en cualquier momento, el tenedor de una letra de crédito no tiene facultad alguna para exigir el rescate anticipado de su instrumento financiero. Su único derecho consiste en cobrar los cupones en las fechas preestablecidas en la propia letra de crédito de que es tenedor.

12.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 12 -

Sólo en los casos de prepago por parte del mutuario, la entidad emisora procede al rescate anticipado del instrumento financiero. En estas eventualidades, como es obvio, los recursos para el rescate los proporciona el deudor.

- Menor exigencia de liquidez de la letra de crédito para el emisor.

La institución emisora de las letras de crédito sirve el pago oportuno de los cupones mediante el pago de los dividendos mensuales de la deuda. La suma de las amortizaciones e intereses de tres dividendos mensuales equivale exactamente al valor de un cupón trimestral. De este esquema operacional se desprende que el único riesgo de liquidez que corre el emisor está constituido por la eventualidad de la mora. Este riesgo, con todo, no debe ser sobreestimado, dada la eficacia del procedimiento ejecutivo previsto para el cobro de las obligaciones hipotecarias y la norma que limita el monto del crédito a una proporción no superior al 75% del valor de la garantía hipotecaria. Ambos resguardos aseguran que en plazos promedios de un año los emisores están en condiciones de recuperar la totalidad del crédito concedido, no sólo para saldar los cupones ya devengados sino también para amortizar extraordinariamente la totalidad de las letras de crédito emitidas con ocasión del crédito insoluto.

La limitación del 75%, por su parte, entrega un margen más que razonable de resguardo a las instituciones emisoras para prevenir eventuales fluctuaciones en los valores de sus garantías.

Atendidas estas singularidades de las obligaciones generadas en la emisión de letras de crédito resulta notoriamente injusto



13.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 13 -

equiparar su condición a la de pasivos que sí tienen un alto grado de exigibilidad y liquidez. Una alternativa razonable para reconocer estas diferencias sería, para los fines de cálculo de la relación de endeudamiento, la de computar las obligaciones por letras de crédito sólo en el monto equivalente al valor de los cupones por vencer en un plazo determinado - 24 meses es un lapso razonable - contado desde la fecha en que se efectúe la respectiva medición.

La solución propuesta, además de abrir perspectivas favorables para el financiamiento habitacional chileno en la actual coyuntura, entraña la posibilidad de conseguir reducciones apreciables en los costos de intermediación del sistema financiero que, en el caso concreto del financiamiento de viviendas, podrían traducirse en la reducción de las comisiones hipotecarias, con todas las ventajas que ello envuelve para los usuarios.

Acoger la solución planteada representaría un mejoramiento parcial al sistema, ya que permitiría que los bancos que más participan de él y que están al límite de sus posibilidades de emisión de letras, puedan ampliar su acción en este campo.

Sin embargo, el efecto de la morigeración de las exigencias a través de las modificaciones ya señaladas, podría verse anulada para ciertos bancos - en particular para aquellos que se han especializado en la materia - si no se flexibiliza la exigencia de limitarlos a otorgar créditos de vivienda por un monto global máximo de tres veces su capital y reservas, ya que este es el tope que el DL 3.500 fija a los fondos de pensiones para invertir en documentos de un sólo banco.

14.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 14 -

4.2.2 Desarrollar un sistema adecuado de seguros.

Dentro del mercado nacional de los seguros sólo se cuenta en la actualidad con un tipo de seguro de crédito, cual es el existente dentro del Sistema General Unificado del Subsidio Habitacional.

Para que este seguro sea más efectivo y dé seguridades suficientes al acreedor, que estimulen su participación, en el financiamiento de viviendas, es necesario que su actual existencia sea reforzada mediante su establecimiento a través de una normativa con rango de ley.

En los países más desarrollados tales como los europeos en general, y especialmente en Francia e Inglaterra, así como en Estados Unidos, existen otros tipos de seguros de crédito, los que podrían ponerse en funcionamiento en Chile. Estos seguros cubren tanto al deudor como el acreedor.

Al acreedor, en cuanto a que el seguro le garantiza la recuperación de su acreencia, previa ejecución y remate del bien. Y al deudor, en cuanto le cubre el pago de los dividendos en caso de desempleo o invalidez.

La modalidad de realización concreta de los seguros está condicionada al esquema económico legal en que se desenvuelve la actividad aseguradora en el país y creemos que ha llegado en Chile el momento de que las compañías de seguro exploren este campo en profundidad y lo pongan en práctica.

No puede, sin embargo, silenciarse que son atentatorias a la creación de estos seguros las iniciativas que patrocinan o propician la excesiva protección legal a los deudores morosos o insolventes, impidiendo o dificultando a los acreedores ejercer sus derechos de cobranza emanados de los contratos de compraventa o arrendamiento suscritos entre las partes.



15.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

4.2.3 Desarrollar un sistema que permita la emisión de los instrumentos de crédito con otras modalidades de reajuste.

En este sentido existen estudios interesantes que justifican teóricamente la modalidad de reajustar los mutuos hipotecarios a base de un índice de variación de las remuneraciones. Un sistema como este disminuye el riesgo respecto de la capacidad de pago de los deudores y para los inversionistas respecto de la recuperabilidad de los recursos.

4.3 Para allegar recursos de fuentes diferentes.

4.3.1 Recursos de los fondos de pensiones.

4.3.1.1 A través de sociedades inmobiliarias.

En estudios anteriores hemos planteado y justificado la idea de permitir la inversión de los fondos de pensiones en viviendas. Aunque estamos de acuerdo en que no es adecuado que la inversión sea directa, hemos justificado que ella sea indirecta a través de sociedades inmobiliarias de giro exclusivo, las que deberían destinar las viviendas a la renta.

Insistimos en que no creemos válido el argumento de eventuales conflictos de intereses entre los arrendatarios y las AFP. Nuestros argumentos sobre el punto son conocidos y están expresados en documentos anteriores. Creemos que ha llegado el momento de dar este nuevo paso en el desarrollo del mercado inmobiliario chileno y permitir su expansión a través del sistema propuesto.

Por otra parte debe estudiarse con los expertos de las propias AFP las razones que expliquen la lentitud de la puesta en marcha de las referidas sociedades inmobiliarias, cuya autorización



- 16 -

mediante la modificación del DL 3.500 rige desde mayo del año pasado y su reglamento desde el mes de octubre.

4.3.1.2 A través de letras de crédito y entidades financieras especializadas.

La creación de las sociedades inmobiliarias debería llevar a una modificación del límite impuesto por el DL 3.500 para la adquisición de letras hipotecarias de un emisor por parte de los fondos de pensiones:

Además y como una necesidad vigente, creemos que debería estudiarse la creación de entidades financieras especializadas en vivienda, las que por renunciar a todo otro tipo de operaciones que no sea el otorgamiento de mutuos por la vía de emisión de letras de crédito hipotecario, puedan tener mejores condiciones en esos instrumentos. En lo esencial, la ausencia de otras captaciones y colocaciones haría que el patrimonio social se constituya en una sobregarantía a los tenedores de las letras.

Nuestro argumento se ve refrendado por la legislación ya mencionada de las sociedades inmobiliarias de giro exclusivo, las que no tienen tope de inversión en mutuos hipotecarios endosables.

4.3.2 Recursos de fondos de inversión.

Consecuente con la idea de buscar mecanismos que satisfagan las necesidades de inversión del mercado de capitales se crearon los fondos de inversión.

Se hace urgente activar su puesta en funcionamiento, por cuanto será una forma eficiente de allegar recursos al mercado inmobiliario.



17.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 17 -

Cabe tener presente que al respecto se ha dictado la siguiente normativa:

- Ley N° 18.815 (Diario Oficial de 29-07-89) que crea los fondos de inversión y los regula.
- Reglamento de la ley anterior emitido mediante Decreto del Ministerio de Hacienda y publicado el 23-02-90.
- Modificaciones del DL N° 3.500 publicadas en el Diario Oficial del 10-03-90, mediante los cuales se autoriza la inversión de fondos de pensiones en los fondos de inversión.

Falta la dictación del Reglamento de Clasificación de Riesgos, el que debe ser dictado por la Supertendencia de Valores y Seguros. Sin embargo, si esto no se hace con prontitud, su dictación corresponderá hacerla a la Comisión Clasificadora de Riesgos, la que con sus nuevas atribuciones de ente autónomo tendrá esta obligación en el futuro.

4.4 Para disminuir costos asociados y mejorar condiciones generales.

Siendo este capítulo muy general y de fácil comprensión, sólo enunciaremos algunas modificaciones que consideramos necesarias introducir en el funcionamiento del sistema y que representarán una disminución de los costos asociados al financiamiento de una vivienda y un mejoramiento las condiciones generales de operación. Estas son:

- a) Mayor modernización del Conservador de Bienes Raíces a fin de disminuir el costo financiero que representa el largo período que demoran dentro de esta oficina las inscripciones de dominio e hipotecas y gravámenes.
- b) Racionalizar y agilizar la tramitación municipal de otorgamiento de permisos de construcción y recepciones finales por la misma razón mencionada en el punto anterior.



18.-

"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA N° 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 18 -

- c) Buscar la forma de hacer efectiva las disposiciones vigentes, pero no utilizadas por la banca, de financiar los créditos de construcción a las mismas tasas de los créditos hipotecarios de largo plazo.
- d) Hacer consistente la captación de ahorros a través de las libretas de ahorro para la vivienda, con el otorgamiento de los créditos para su adquisición, por parte de los bancos que captan dichos ahorros.
- e) Compatibilizar las tasas de interés que se pagan a los ahorros efectuados a través de libretas de ahorro para la vivienda con las tasas de mercado, eliminando la discriminación actual que desincentiva y perjudica este tipo de ahorro.
- f) A fin de fomentar la inversión, extender los beneficios tributarios ya existentes para otros entes económicos a las inversiones y gastos que realicen las personas naturales en materia de viviendas, a través de una modificación a la Ley de la Renta.

COMISION PERMANENTE DE LA VIVIENDA

Santiago, 27 de Abril de 1990

EVM/fml.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

A N E X O 2

ALGUNAS IDEAS PARA INCENTIVAR
EL AHORRO PARA LA VIVIENDA



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

A N E X O 2

ALGUNAS IDEAS PARA INCENTIVAR EL AHORRO PARA LA VIVIENDA

En términos generales se puede señalar que, como cualquier bien de consumo, es atractivo adquirir una vivienda cuando ella es alcanzable en términos de plazo y costo. En este sentido el ahorro en vivienda (entiéndase como el primer pago para la adquisición de ella) está directamente relacionado con las expectativas que tenga el ahorrante de poder finalmente adquirirla.

ASPECTOS ESPECIFICOS

1) Promoción MINVU:

- Información directa y permanente, a los tenedores de libreta, de todos aquellos aspectos que puedan interesarles.
- Promoción general en medios de comunicación.

2) Flexibilidad absoluta para el traslado de cuentas de ahorro de un Banco a otro.

Como consecuencia debería esperarse:

- a) Aumento de la promoción debido a las mejores posibilidades de captar ahorro barato.
- b) Mejoramiento de la tasa de interés producto de la mayor competencia.
- c) Una tendencia a que las cuentas de ahorro queden concentradas en los Bancos interesados en dar finalmente el crédito.

3) Continuidad del Sistema:

Es indispensable que la reglamentación tienda a mejorarse pero no a modificarse en sus aspectos generales.

- Es necesario hacer conciencia pública que el sistema en sus lineamientos generales se mantendrá constante en el tiempo. (Estabilidad del Sistema).



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

4) Adjudicación automática del subsidio:

Sería conveniente estudiar la factibilidad de que los postulantes pueden obtener el subsidio en forma automática después de un determinado período de ahorro.

5) Descuento por planilla:

Estudiar la factibilidad de que las cuotas de ahorro pactado se descuenten por planilla.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

A N E X O 3

PROPOSICION DE MODIFICACIONES AL
REGLAMENTO DEL SISTEMA GENERAL UNIFICADO



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

ANEXO 3

PROPOSICION DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL SISTEMA GENERAL UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL

Se propone:

A.- LEGALES:

1.- De las postulaciones:

- a) Otorgar no más de 2 puntos por cada mes de antigüedad que tenga la Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda, con tope referido al plazo del Convenio Original, sin considerar las modificaciones que este hubiere tenido.
- b) Que el ahorro mensual mínimo sea de 1 UF y el crédito esté en relación directa a la renta declarada al momento de postular.
- c) Establecer que la relación ahorro y valor de la vivienda debe ser igual o mayor al 10 %.
- d) Establecer en la solicitud de postulación que la separación de hecho de los cónyuges, si la hubiere, se certificará con una Declaración Jurada Notarial, con dos testigos, o Certificado de Tribunal Competente. En el primer caso será verificado por un Informe Social del SERVIU.

2.- Cobro de los subsidios

Que sean pagados contra Ingreso al Conservador de Bienes Raíces.

B.- ADMINISTRATIVOS:

1.- Giro de subsidios y ahorros previos en forma anticipada.

Dado que ellos son caucionados por Boleta de Garantía Bancaria, no es necesario que el SERVIU exija la aprobación del estudio de títulos.

2.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

- 2 -

2.- Tasación:

Fijar, por parte del SERVIU, que ella se practicará para todo el Conjunto Habitacional, separada solamente para los diferentes tipos de construcción, siendo esta tasación válida para todas las solicitudes de crédito de vivienda del tipo de construcción que corresponda al loteo.

3.- Estudio de Títulos:

Que el SERVIU los entregue a Abogados externos o que se le puedan encomendar a los abogados de las Empresas asesoras de otorgamiento de Créditos Hipotecarios autorizadas, previo pago de los honorarios.

4.- Rentas:

Bajar la relación dividendo/renta a una escala, de tal manera que el solicitante de crédito hipotecario pueda comprometer hasta un 30 % de la renta líquida del grupo familiar.

Conjuntamente, la escala en cuestión debe estar referida a la composición del grupo familiar (solteros, viudos y matrimonios sin hijos menores).

5.- Establecer que el SERVIU apruebe los créditos en principio, aún cuando no exista el certificado de Recepción Municipal de la vivienda.

Esta aprobación será definitiva por el sólo hecho de adjuntársele el certificado de Recepción Municipal correspondiente y la actualización de renta del solicitante.

6.- Cobros del subsidio:

Que el cobro sea presentado directamente a la subdirección Jurídica del SERVIU.

7.- Paqo de los ahorros previos:

Que el MINVU instruya a los Bancos Comerciales, incluido el Banco del Estado de Chile, que deberán pagar los ahorros establecidos en las escrituras contra presentación de copia simple de dichas escrituras.

8.- Finiquitos: (Sólo para operaciones en SERVIU)

Deben ser presentados al MINVU.

2.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 · 3er PISO · TELEFONO 2331131 · PROVIDENCIA

9.- Hoja de cálculo:

Que se rediseñe un formulario en el sentido que este disponga de todos los antecedentes que permitan escriturar.

COMITE DE VIVIENDA DEL SECTOR PUBLICO



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 · 3º PISO · TELEFONO 2331131 · PROVIDENCIA

A N E X O 4

ALGUNAS IDEAS PARA OPTIMIZAR EL
PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO · TELEFONO 2331131 · PROVIDENCIA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

ANEXO 4

ALGUNAS IDEAS QUE PUEDEN AYUDAR A OPTIMIZAR EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

Parece conveniente revisar todas las disposiciones vigentes que tienen relación con el costo de las viviendas;

1.- Disposiciones Legales

Revisar los siguientes D.S.:

D.S. 29 que contiene las Bases Generales Reglamentarias de Contratación de Obras.

D.S. 235 que reglamenta los Programas Especiales de Viviendas.

D.S. 135 que se refiere a los Créditos a Corto Plazo.

Revisar especialmente en los aspectos que inciden directamente en el costo financiero de las viviendas como la pauta de Estados de Pago, los plazos de devolución de los anticipos etc., así como las pautas establecidas para el cuidado de las viviendas después del plazo contractual.

Igualmente, todo lo que puede concurrir a racionalizar y agilizar los trámites administrativos pertinentes.

Revisar además, los Decretos Supremos 44 y 62 que se refieren a los Sistemas de Subsidio Habitacional.

Parece interesante examinar sus disposiciones a la luz de las experiencias acumuladas, siendo materia de estudio la posibilidad de aplicar los fondos destinados al tramo 3, a los tramos inferiores, y también la posibilidad de disminuir el monto de los subsidios destinados a los postulantes de viviendas básicas al menos para los postulantes que tienen capacidad de pago.

También conviene analizar el D.S. 14/89 que regula el Convenio suscrito entre MINVU y el Banco del Estado de Chile, tratando de hacer más expedita su aplicación, de modo que sea compatible con el plazo de ejecución de una población de viviendas sociales.

2.- Disposiciones Administrativas

Revisar las siguientes disposiciones.

a) Generales como:

Normas, Instrucciones y Reglamentos vigentes de SENDOS Y EMOS

Estudiar la posibilidad de no hacer obligatoria la construcción de Centrales de Presión para los 3° y 4° pisos por razones reglamentarias, cuando técnicamente no es necesario.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA N° 10 · 3ER PISO · TELEFONO 2331 131 · PROVIDENCIA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Revisar las pautas que fijan los aportes reembolsables para las viviendas sociales.

Agilizar los plazos de aprobación y recepción de obras.

Normas, Instrucciones y Reglamentos de la Superintendencia de Electricidad y Combustible S.E.C.

Lograr la revisión de las disposiciones que regulan la construcción de Centrales de Gas en grupos habitacionales de media altura.

Reconsiderar, para el caso de Viviendas Sociales, la Norma N.CH.4/84 que exige ductos eléctricos en tubos de polietileno de alta densidad.

b) Específicas:

Bases Administrativas Especiales

Condiciones especiales de los materiales de las viviendas

Normas, Instrucciones y Reglamentos de los SERVIU

Diseñar un mecanismo que permita, como alternativa, el uso parcial o total de pólizas de garantía ad-hoc, en vez de Boletas Bancarias de Garantía, para evitar limitar la capacidad de crédito de las empresas constructoras.

Tratar de evitar gastos excesivos en:

- Ensayes de Materiales y
- Traslado de funcionarios, fijando para ellos topes razonables.
- Tratar de evitar disposiciones administrativas engorrosas e innecesarias como "Pago de Honorarios Profesionales" que se refiere a los Arquitectos.
- Disponer la reserva de terreno para multicanchas, pero no consultar su ejecución.
- Revisar exigencias normativas, como ubicación obligatoria de artefactos y puertas, tamaño de ventanas en relación a superficie de recintos, o volúmenes mínimos de recintos para ubicación de calefontes.

3.- Disposiciones Técnicas

En general tratar de:

- Avanzar más en normalización de materiales y su modulación.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

- Normalizar el tamaño de las Ventanas.
- Flexibilizar las normas dispuestas para las albañilerías reforzadas según la altura de los edificios. No hacer exigible para viviendas de 1 piso las normas dictadas para edificios de 3 pisos.

4.- Planificación General:

Estudiar la posibilidad de densificar las poblaciones, dando preferencia a la edificación de altura media.

Es posible aumentar casi el doble la densidad, pasando de 350 a unos 700 h/Há. De este modo se puede iniciar la recuperación de las zonas centrales de las ciudades, disminuir su ritmo de expansión, el costo de urbanización y el de la locomoción.

5.- Auto Construcción

El sistema parece inconveniente en general, dadas las experiencias recogidas en el pasado.

Sería digna de estudio la posibilidad de aplicación de dos sistemas combinados y que han demostrado ser eficientes:

Construir la vivienda básica mediante los sistemas tradicionales de propuestas, asegurando la buena ejecución de las partes de mayor responsabilidad técnica, como urbanización, estructura e instalaciones, y dejar para el sistema de auto construcción la ejecución de la ampliación programada y las terminaciones, como estucos, pinturas, pisos, closets, otras puertas etc.

Estos sistemas han estado funcionando y han dado buen resultado, las viviendas contratadas han resultado muy económicas y gran cantidad de pobladores han ampliado y terminado su vivienda.

/svz.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

A N E X O 5

CONSTRUCCION Y GESTION MUNICIPAL
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE AGOSTO DE 1988



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 · 3er PISO · TELEFONO 2331 131 · PROVIDENCIA

ANEXO 5

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

CONSTRUCCION Y GESTION MUNICIPAL

AGOSTO 1988.

Se plantea modificar el Reglamento de D.F.L. Nº 2 de 1958, incluyendo normativas especiales para Viviendas Sociales, entendiéndose como tales las definidas en el Título IX, artículo 36 de ese cuerpo legal.

Por lo tanto, se propone normar la operatoria - Aprobaciones y recepciones de proyectos de Viviendas Sociales, particularmente en lo relativo a :

- A. Subdivisiones
- B. Permisos de Urbanización
- C. Permisos de Edificación
- D. Recepciones de Obras de Urbanización
- E. Recepciones de Obras de Edificación
- F. Certificados de Vivienda Social

A. Subdivisiones

1. En lo relativo a subdivisiones se deberá presentar una solicitud a la D.O.M. correspondiente que incluya los siguientes antecedentes.

- a) Identificación del propietario mediante una declaración Notarial Jurada de Dominio, indicando Rol de Avalúo, ubicación, deslindes y superficie del predio a subdividir.
Esta declaración deberá ser reemplazada por un Certificado de Dominio con vigencia de 30 días, antes del otorgamiento del Certificado o de la aprobación solicitada.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

- b) Patente de los Profesionales responsables de los proyectos y/o de las Obras.
 - c) Avalúo del terreno que se podrá acreditar mediante fotocopia autorizada ante Notario Público de la Boleta de Contribuciones de la propiedad con vigencia de 60 días o mediante Certificado de Avalúo de Impuestos Internos.
 - d) Plano de Subdivisión.
2. En los Proyectos de Viviendas Sociales que requieran de una Subdivisión previa, las obras de Urbanización que fueran necesarias podrán ser garantizadas por los montos que fije la Dirección de Obras Municipales.
3. El plazo máximo para la aprobación de las subdivisiones para emplazar Viviendas Sociales, por parte de las Direcciones de Obras Municipales, será de 10 días corridos.

B. Permisos de Urbanización.

1. Para la aprobación de un Permiso de Urbanización donde se emplazaren Viviendas Sociales, se deberá presentar a la D.O.M., solicitud de Permiso de Urbanización incluyendo los siguientes antecedentes:
- a) Identificación del propietario mediante una declaración Notarial Jurada de Dominio, indicando Rol de Avalúo, ubicación, deslindes y superficie del predio a urbanizar.
Esta solicitud deberá ser reemplazada por un Certificado de Dominio con vigencia de 30 días antes del otorgamiento del Permiso de Urbanización solicitada.
 - b) Patente de los profesionales responsables de los proyectos y/o de las Obras.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

- c) Avalúo del terreno, que se podrá acreditar mediante fotocopia otorgada ante Notario Público de la Boleta de Contribuciones de la propiedad, con vigencia de 60 días o mediante Certificado de Avalúo de Impuestos Internos.
2. Plano de levantamiento topográfico completo, con graficación de curvas de niveles a cotas razonables.
 3. Plano de Ubicación, el que podrá inscribirse en el plano de Loteo.
A escala no menos de 1:5.000, con indicación de la vialidad principal.
 4. Mecánica de suelo.
 5. Factibilidad de Alcantarillado de Aguas Servidas (Nota 1).
 6. Factibilidad de Agua Potable (Nota 1).
 7. Plano de Canales de regadío y/o modificaciones de cauces, ingresado a la Dirección General de Aguas para su aprobación, cuando corresponda.
 8. Plano de Loteo que incluya los siguientes antecedentes :
 - a) Vº Bº favorable de la Secretaría Regional Ministerial, cuando corresponda a zona de expansión Urbana.
 - b) Vº Bº de Aeronáutica Civil, si se emplazara en zonas afectas a restricción.
 - c) Trazado de Vías Públicas y perfiles de calles y pasajes.

Nota Nº 1.

En los casos de no haber factibilidades, se deberán reemplazar estos por proyectos aprobados por el Servicio de Salud del Ambiente.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

- d) Indicación de la tipología de vivienda y sus normas técnicas.
- e) Cuadro de Superficies Generales
- f) Cuadro de Superficies Lote a Lote, concordante con la identificación de manzana y Nº de Lote.
- g) Indicación de áreas de restricciones naturales y/o generadas por Obras de Infraestructura.

9. Anteproyecto de Pavimentación.

10. Para edificación simultánea deberá presentarse conjuntamente el expediente de edificación y tramitarse en conjunto.

11. El plazo de revisión será de 15 días hábiles, dentro de los cuales las Direcciones de Obras Municipales correspondientes deberán formular por escrito todas las observaciones que el proyecto le merezca, fundando cada una de ellas en el articulado legal de la normativa vigente.
Subsanadas las observaciones o en el caso que no las hubiera, las Direcciones de Obras Municipales otorgarán el permiso solicitado en un plazo de 3 días hábiles.

12. Los patrocinantes tendrán un plazo de 10 días hábiles para subsanar las observaciones formuladas. Vencido este plazo las Direcciones de Obras Municipales devolverán el expediente.

13. Una vez otorgado el permiso correspondiente el patrocinante solicitará la certificación de la Numeración Oficial y la aprobación de los nombres de calles y pasajes propuestos, la que se otorgan en un plazo de 10 días hábiles.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

C. Permisos de Edificación

1. Para la aprobación de un Permiso de Edificación de Viviendas Sociales se deberá presentar a la D.O.M. Solicitud de Permiso de Edificación con los siguientes antecedentes :
 - a) Idem B.1.a) Siempre que no hubieran sido entregados para los trámites anteriores.
 - b) Idem B.1.b) id.
 - c) Planos de Arquitectura
 - d) Planos de estructura y Memoria de Cálculo
 - e) Especificaciones Técnicas
 - f) Presupuesto y anexo de Cálculo de derechos de edificación confeccionado aplicando la tabla de Costos Unitarios de metro cuadrado de construcción.
 - g) El plazo de revisión será de 15 días hábiles en los cuales las D.O.M. correspondientes deberán formular por escrito todas las observaciones que el proyecto les merezca, fundando cada una de ellas en el articulado legal de la Normativa vigente.
Subsanadas las observaciones o en el caso que no las hubiera, las D.O.M. otorgarán el permiso solicitado en un plazo de 3 días hábiles.
 - h) Los patrocinantes tendrán un plazo de 10 días hábiles para subsanar las observaciones formuladas.
Vencido dicho plazo las D.O.M. devolverán el expediente.
 - i) En caso de proyectos acogidos a Urbanización y Construcción simultánea de las Viviendas, los plazos de revisión y aprobación serán también simultáneos.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

D. Recepciones de Obras de Urbanización

Para las recepciones de Urbanizaciones de Viviendas Sociales se deberá presentar a la D.O.M. :

Solicitud de Recepción que incluya los siguientes antecedentes :

- a) Certificado de Recepción de Pavimentación otorgado por SERVIU o la Dirección de Pavimentación de Santiago, cuando corresponda a esta Municipalidad y el proyecto aprobado correspondiente.
- b) Certificado de Recepción de Alcantarillado de Aguas Servidas otorgado por el Servicio correspondiente y el proyecto aprobado.
- c) Certificado de recepción de Agua Potable Público, otorgado por el Servicio correspondiente y el proyecto aprobado.
- d) Certificado de Electrificación y Alumbrado Público otorgado por la Empresa de Distribución Eléctrica concesionaria del Sector y el proyecto correspondiente.
- e) Una vez recibida la solicitud, la D.O.M. practicará la inspección correspondiente si así lo estimare, en un plazo máximo de 3 días hábiles.
De existir observaciones se notificarán por escrito en ese mismo acto.
Una vez subsanadas las observaciones, la D.O.M. constatará tal situación dentro del plazo de 3 días hábiles.
- f) Cuando se solicitare autorización de venta sin Obras de Urbanización ejecutada o incompletas, las D.O.M. autorizarán las ventas y adjudicaciones de lotes, extendiendo el correspondiente certificado de Urbanización, previo ingreso de las Garantías por el monto total de las obras de Urbanización no ejecutadas.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

La valorización de estas garantías corresponderán a los presupuestos de las obras proyectadas que efectúan los Servicios correspondientes.

El plazo para fijar los valores de Garantización será de 10 días a contar de la entrega de los presupuestos correspondientes.

El plazo para entregar la autorización de ventas será de 10 días a contar de la entrega de las garantías.

E. Recepciones de Obras de Edificación.

Para la recepción de Obras de Edificación de Viviendas Sociales se deberá entregar a la D.O.M. :

1. Solicitud patrocinada por propietario y profesionales con hasta 15 días de anticipación.
2. La D.O.M. efectuará la inspección correspondiente máximo a los 15 días de entregada la solicitud señalada en el punto 1 anterior y siempre que se hubiesen entregado los siguientes antecedentes a lo menos con 3 días de anticipación :
 - a) Certificado de Dotación de Agua Potable Domiciliaria extendido por el Servicio correspondiente.
 - b) Certificado de Dotación de Alcantarillado Domiciliario extendido por el Servicio correspondiente.
 - c) Declaración de Instalación Eléctrica Domiciliaria con constancia de Acuse de Recibo de S.E.C.
 - d) Declaración de Instalación de Gas Domiciliario con constancia de Acuse de recibo de S.E.C. cuando corresponda.
 - e) Certificado de Pavimentación o de Conservación de Pavimentos emitido por SERVIU o por el Depto. de Pavimentación de la Municipalidad de Santiago, cuando corresponda a esa Comuna.
Este certificado solo se exigirá cuando corresponda.



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3º PISO - TELEFONO 2331131 - PROVIDENCIA

f) Certificado de ensayos de hormigones empleados en la obra, de acuerdo a las normas correspondientes del Instituto Nacional de Normalización.

De existir observaciones se notificarán por escrito en ese mismo acto.

Una vez subsanadas las observaciones, la D.O.M. constatará tal situación dentro del plazo de 5 días hábiles, en caso que hubieran existido, y extenderá el Certificado de Recepción de Edificación en un plazo máximo de 3 días hábiles.

3. Si la edificación se ejecuta simultáneamente a la Urbanización, ambas solicitudes de recepción podrán tramitarse simultáneamente también.

F. Certificados de Vivienda Social.

Para obtención de Certificado de Vivienda Social, se deberá presentar a la D.O.M. :

Solicitud de Certificado incluyendo los siguientes antecedentes :

- a) Patente de los Profesionales responsables de los proyectos.
- b) Avalúo del terreno, que se podrá acreditar mediante fotocopia otorgada ante Notario Público de la Boleta de Contribuciones de la propiedad, con vigencia de 60 días o mediante Certificado de Avalúo de Impuestos Internos.
- c) Plano de Loteos con cuadro de superficie lote a lote e indicación de la tipología de vivienda y sus Normas Técnicas.
- d) Planos de Arquitectura de Vivienda tipo
- e) Especificaciones Técnicas.
- f) Las viviendas que contratan los SERVIU en valores inferiores a 400 UF. y cuya contratación cuenten con



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Resoluciones aprobadas por la Contraloría General de la República deberán ser Certificadas por las D.O.M. a la sola presentación de la Resolución Tramitada correspondiente.

SANTIAGO, Agosto 31 de 1988.-

JRV. mfh.-



"La Construcción es la industria del bienestar humano"

MARCHANT PEREIRA Nº 10 - 3er PISO - TELEFONO 2331 131 - PROVIDENCIA