

POLITICA CREDITICIA HABITACIONAL DE LA CORVI

por SERGIO CARVALLO HEDERRA, Profesor
titular de Derecho Financiero. Escuela de
Derecho. (Universidad de Chile).

El año 1959, mediante el D.F.L. N° 2, de 31 de Julio, se inició el Plan Habitacional que tan profundos cambios iba a producir para el país.

Este plan consiste en un conjunto de medidas que abarcan el total de las actividades relacionadas con la habitación, pero en síntesis, puede decirse que todas ellas van encaminadas a obtener el máximo de aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros del país, tratando de canalizarlos adecuadamente para la consecución de las metas fijadas.

En este artículo nos limitaremos a analizar solo un aspecto: los créditos reajustables para la vivienda.

Desde este ángulo nos interesa precisar que el D.F.L. N° 2 estableció tres factores fundamentales para el fomento de la construcción que son:

a) Un sistema de "Cuentas de Ahorro para la Vivienda" cuya característica es la reajustabilidad. (Art. 25 y siguiente del D.F.L. N° 2 de 1959).

b) Un sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda de carácter reajutable (Art. 31 y siguientes del D.F.L. N° 2, de 1959).

c) Una tasa o impuesto obligado con cargo a las utilidades de las empresas industriales, mineras, agrícolas y comerciales con un mecanismo de imputaciones a beneficio habitacional. En el hecho este último punto fue una ampliación del sistema ya existente, consagrado por los Arts. 20 y 22 del D.F.L. N° 285, de 1953, y tuvo por objeto captar las utilidades de ciertos contribuyentes que primitivamente el Estado destinaba a impuestos directos.

De estos tres tópicos el fundamental para nuestro análisis es el segundo, que, para estos efectos tiene íntimas conexiones con el primero.

La concepción central al establecer el sistema de convenios de ahorro y préstamo fue crear en la población el hábito del ahorro, para lo cual se buscaron dos alicientes: el reajuste, o sea, la defensa y conservación del poder adquisitivo de los dineros empleados, y su destinación a un objetivo que es vital para la conciencia del chileno, cual es la casa propia.

Era pues necesario no sólo poner en marcha esta idea, sino que prestigiarla y extenderla con rapidez, otorgando el máximo de confianza a la población.

Este plan constó así de dos etapas. Una era la experimental, de difusión y educación cuya responsabilidad quedó entregada a la Corporación de la Vivienda. Hasta este momento se desconocía en Chile la capacidad de ahorro y el número de personas que podían participar en un plan de este tipo.

En esta fase debía así experimentarse el nuevo sistema reajutable, dar confianza al público mediante la garantía estatal y ponerlo en ejecución en forma masiva. Se inició a fines de 1959.

El segundo período era el de consolidación. Una vez ya aceptado por el público el sistema, acostumbrado a su financiamiento y debidamente extendido, se llegaba a la nueva etapa, consistente en formar asociaciones de ahorro y préstamo, que aprovechando la experiencia iniciada desarrollarían el sistema perfeccionándolo y haciéndolo aún más favorable. Es decir, lo que se perseguía era traspasar al sector privado esta función crediticia cuya iniciación se había encargado a un organismo público sólo por razones estratégicas. Indudablemente que este tras-

paso debía efectuarse de manera paulatina.

Así se dictó el 5 de Abril de 1960 el D.F.L. 205, orgánico de la Caja Central de Ahorros y Préstamos el que fue reglamentado por el Decreto de Hacienda N° 11.429, de 30 de Septiembre de 1960 con cuya dictación prácticamente iniciaron sus operaciones las asociaciones de ahorro y préstamo.

Desde 1961 han estado operando en forma paralela los convenios Corvi y los de las asociaciones.

Un examen inicial de los resultados deja en descubierto que estas predicciones u objetivos se han cumplido en forma exacta.

El análisis del cuadro estadístico siguiente demuestra una explosiva expansión del sistema entre el año de su iniciación, 1959, hasta 1960, en que el número de convenios suscritos sube de 37, a 2.222 para llegar en 1961 a 6.023. Luego viene una brusca declinación que es aún más acentuada para el año 1964, ya que en los 606 convenios suscritos ese año más de la mitad de ellos corresponden a convenios suscritos por el personal de la Corvi.

BASES DEL SISTEMA DE CONVENIOS

Año	N° Convenios suscritos	Monto en cuotas de Ahorro de Ahorro Previo	Monto en cuotas de Ahorro del Préstamo Corvi	Monto en cuotas de Ahorro del Convenio
1959	37	74.881	113.555	188.436
1960	2.222	4.256.261	6.679.378	10.935.639
1961	6.023	14.163.630	21.684.491	35.848.121
1962	1.836	3.997.277	6.609.701	10.606.978
1963	737	1.660.095	3.436.134	5.096.229
1964	606	1.590.870	3.825.923	5.416.793
	11.461	25.743.014	42.349.182	68.092.196

El cuadro anterior se refiere al movimiento habido en convenios de ahorro y préstamos en las provincias de Santiago, O'Higgins y Colchagua. En el resto del total de las provincias del país, se suscribieron entre 1959 y 1964, 1.408 convenios, por un monto de 7.663.240 cuotas de ahorro.— (Fuente: Corvi Sub Depto. de Préstamos).

Sin embargo, si se entra a efectuar un análisis más detenido se verá que este resultado aparente obedece a causales más profundas y distintas a los objetivos originales que tuvo en vista el gobernante al implantar el sistema.

En el hecho la curva de declinación observada en la suscripción de convenios no obedece al desplazamiento previsto sino que a otras que se analizarán más adelante.

En primer lugar debe enfatizarse que el sistema de ahorro previo, en la forma establecida, perseguía como primordial objetivo crear el hábito del ahorro en la población, de un ahorro individual, metódico, regular, en pequeñas cantidades y practicado por la mayoría de la población, para estimular el cual puso como aliciente la obtención de una vivienda.

Aún más se concibió el convenio a 10 y más años como una manera de que el público ahorrante encuadrara la obtención de su casa dentro de un sistema de seguro basado en el ahorro reajutable que lo ponía a salvo de los estragos que a largo plazo produce la inflación.

A pesar de las cifras altamente satisfactorias del primer tiempo se nota que los convenios suscritos no fueron la coronación de estos objetivos, y, en todo caso, la declinación posterior corrobora lo afirmado.

A nuestro juicio hay un hecho fundamental que actúa en forma negativa, y que es inherente a la estructura misma del sistema: el alto porcentaje de ahorro previo exigido en relación a los plazos cortos de vencimiento, lo que viene a desvirtuar cualquier propósito de ahorro metódico.

Como una consecuencia de lo anterior sucede que al principio se suscriban muchos convenios, se captan enormes cantidades de ahorro, se presta dinero y se construye, pero todo lo anterior no como resultado de ahorrantes regulares, como se deseaba.

Comprobemos el hecho negativo que acabamos de plantear. El cuadro demostrativo que a continuación se inserta demuestra que las exigencias en cuanto a los aportes requeridos del público, o sea, el denominado ahorro previo, son muy altos en relación al monto de la operación.

BASES DEL SISTEMA DE CONVENIOS (1)

Plan Ahorro	Ahorro Previc	Aporte Corvi	Porcentaje que financia el sistema	Préstamo total que recibe el suscript.	Plazo total deuda
6 meses	44%	38,99%	17,01%	56%	84 meses
1 año	41	37,86	21,14	59	120
2 años	37	34,78	28,22	63	144
3 "	35	22,60	32,40	65	168
4 "	33	31,32	35,78	67	192
5 "	31	30,90	38,10	69	210
6 "	30	29,20	40,80	70	234
7 "	28	28,70	43,20	72	234
8 "	27	27,64	45,36	73	234
9 "	26	26,70	47,30	74	258
10 " (2)	25	25,95	49,05	75	258

(1) Cuadro de una exposición de don Clemente Lagos de Ayala, ingeniero de la Corporación de la Vivienda.

(2) Los planes se prolongan hasta 15 años.

Indudablemente si una persona para adquirir o construir su vivienda requería poner el 44% del valor total, para que Corvi financiara el 56% restante en calidad de préstamo, y debía el suscriptor enterar este porcentaje en el breve plazo de 6 meses, era imposible pensar en promover el ahorro metódico en la población. Aún más en estas condiciones la gente lógicamente no aceptaría el convenio a largo plazo si tenía la posibilidad de conseguir el ahorro previo correspondiente a una operación a corto plazo, aunque fuera mediante crédito bancario o cualquier otro subterfugio, incluso, las mismas empresas contratistas han facilitado préstamos a sus compradores para enterar el ahorro previo que les permita finiquitar la adquisición.

Cabe destacar que gran parte de

los suscriptores de convenios de ahorro y préstamo fueron personas que, en virtud de la Ley 13.305 de 1959 se habían acogido a la condonación tributaria que ella estableciera como una manera de reingresar recursos al país cortando la fuga de capitales, y deseaban ahora invertir dichas cantidades en negocios que gozarán de exenciones y fueran de rentabilidad satisfactoria.

No es extraño entonces que del total de convenios suscritos en los primeros años la mayoría lo haya sido a 6 meses plazo o a un año, y que la brusca declinación que se observa en 1962 se deba precisamente que en ese año se suprimieron los convenios a 6 meses.

De las cifras que a continuación se transcriben se desprende la veracidad de las afirmaciones anteriores.

PLAZOS DE LOS CONVENIOS (Prov. Santiago, O'Higgins y Colchagua)

Plazos de Convenios	Número Convenios suscritos				
	1959	1960	1961	1962	1963
6 meses	10	767	2.553	1	—
1 año	5	285	924	897	602 (1)
2 años	5	324	572	248	47
3 años	11	341	363	73	20
4 años	1	196	592	545	14
5 años	3	157	163	36	17
6 años	2	152	856	36	29
	37	2.222	6.023	1.836	737

Fuente: Corvi.

(1) 302 de estos convenio fueron suscritos por funcionarios Corvi mediante un sistema especial.

El cuadro recién transcrito señala en forma precisa la tendencia. Los convenios a 6 meses y un año en conjunto representan cada año aproximadamente el 50% del total y los de 6 meses solos cubren más del 30%, en tal forma que cuando se

suprimen el año 1962 prácticamente su desaparición hace disminuir el total del sistema, en forma brusca y definitiva.

Este hecho demuestra que el hábito del ahorro no se ha consolidado

a través de este sistema, ya que los convenios de 6 meses y un año, sobre todo con el alto porcentaje de ahorro previo que requieren no se les puede considerar como exponentes de ello.

Naturalmente que la exigencia del alto aporte del particular obedece a una razón de precaución. El sistema de convenios reajustables está basado en el autofinanciamiento, y al principio, por la escasez de antecedentes y desconocimiento del medio

había incertidumbre y desconfianza en cuanto al éxito de su financiamiento.

No obstante, como se verá en el cuadro siguiente, se ha podido verificar que el sistema se ha autofinanciado en los cuatro primeros años de su aplicación, aún sin considerar los retornos de préstamos otorgados, o sea, que este sistema no ha significado egresos en dinero a la Corporación de la Vivienda.

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO (1) (Miles de E^o cada año)

Año	Ahorro Acumulado	Giros acumulados	Saldos
1960	6.520	2.000	4.520
1961	26.404	14.597	11.807
1962	40.083	32.364	7.719
1963	54.558	54.568 (—)	10
1964	66.724	70.023 (—)	3.299

(1) Fuente: Corvi.

Las cifras anteriores permiten llegar a la conclusión que el sistema no se ha desfinanciado, y si se considera además que toda política crediticia debe poseer un contenido social se deduce que sería aceptable y posible establecer un sistema que rebajara las exigencias de ahorros tan altas y tratase de orientar su asistencia financiera a aquellas capas de la población con ingresos medios.

En el hecho y para estructurar un sistema crediticio de esta naturaleza debe considerarse el ingreso me-

dio de la población a la cual se le va a aplicar.

De un estudio preparado por los señores Rafael Pizarro y Helio Varela, de la Corporación de Fomento de la Producción, se deduce el margen amplio de acción que pueda alcanzar a tener un sistema de convenios de ahorro y préstamo concebido y estructurado con miras a encajar en el nivel medio.

Según los mencionados autores la composición promedio, en porcentajes, del grupo obrero y familiar chilenos es la siguiente:

Grupo familiar obrero.—

31%	percibe un promedio de	0,75	de vital
33%	percibe un promedio de	1,25	vitales
25%	percibe un promedio de	2,00	vitales
11%	percibe un promedio de	3,00	vitales

Grupo familiar empleado.—

14%	percibe un promedio de	1,2	vitales
44%	percibe un promedio de	3,6	vitales
28%	percibe un promedio de	6,8	vitales
8%	percibe un promedio de	12,4	vitales
6%	percibe un promedio de	21,0	vitales

Con la concepción anteriormente reseñada, y según los datos proporcionados por este estudio, aquellas personas con ingresos inferiores a un sueldo vital, solo les cabría optar a programas de radicación, préstamos de vivienda mínima o postulaciones Corvi, y aquellas con ingresos superiores a 4 sueldos vitales, podrían obtener financiamiento de orden más comercial, como préstamos bancarios, de asociaciones de ahorro y préstamo, previsionales, etc. Si ahora este esquema se analiza en relación a los porcentajes de pobla-

ción que comprendería, se observa que abarca el 69% del grupo familiar obrero y más del 58% del grupo familiar empleado, lo que demuestra el grado de amplitud que puede alcanzar un programa de este tipo.

Son éstos, en parte, los antecedentes que se han considerado en la Corvi para dar forma ahora a un sistema de convenios de ahorro y préstamo que cumpla en el hecho una verdadera función social al mismo tiempo que otorgue una solución económica y financiera definitiva al grave problema habitacional chileno.