



DEUDORES HABITACIONALES

**PROPUESTAS PARA ENFRENTAR
SITUACIONES PENDIENTES
ABRIL 1996**

**DIPUTADO CARLOS MONTES
DIPUTADO VICENTE SOTA**



INDICE

* UN NUEVO INTENTO.....	Pág.3
* CONSTRUIR MAS Y MEJORES VIVIENDAS, FORTALECER EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL, GARANTIZAR EL PAGO DE LAS DEUDAS HABITACIONALES.....	Pág.4
* VALORAMOS LAS INICIATIVAS DEL PRIMER GOBIERNO DE LA CONCERTACION PARA RESOLVER PROBLEMAS HEREDADOS CON LAS DEUDAS HIPOTECARIAS.....	Pág.5
* SOLICITAMOS AL GOBIERNO QUE ESTABLEZCA MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS AUN PENDIENTES.....	Pág.6
* PROPUESTAS PARA CUATRO TIPOS DE SITUACIONES:.....	Pág.8
I.- DEUDORES HABITACIONALES ANTIGUOS DEL SECTOR FINANCIERO.....	Pág.9
1.-Deudores Ex-Anap.....	Pág.9
2.-Deudores Habitacionales del Banco Central.....	Pág.11
3.-Deudores Sin Subsidio.....	Pág.12
4.-Deudores de viviendas con problemas de construcción	Pág.13
5.- Deudores diversos.....	Pág.15
II.- DEUDORES HABITACIONALES DEL PROGRAMA ESPECIAL DE TRABAJADORES (PET).....	Pág.16
III.- DEUDORES HABITACIONALES SERVIU.....	Pág.20
IV.- DEUDORES DE VIVIENDAS ECONOMICAS CON ALTA MOROSIDAD POR CAUSAS AJENAS A SU VOLUNTAD.	Pág.26
* NUESTRAS EXPECTATIVAS.....	Pág. 32



UN NUEVO INTENTO

En los últimos 2 años hemos tomado diversas iniciativas orientadas a que el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Hacienda reconozcan la existencia de problemas que afectan seriamente a una parte de los deudores habitacionales y les hemos solicitado que busquen medidas para resolverlos.

Entre estas iniciativas pueden destacarse: diversos proyectos de acuerdo aprobados por la unanimidad de la Cámara de Diputados; investigación sobre la materia encomendada a la Comisión de Vivienda de la Cámara; reuniones y oficios enviados a ambos ministerios.

La respuesta de los asesores técnicos ha sido que no existen problemas. Ellos dicen que las situaciones complicadas corresponden a casos particulares que no requieren de medidas generales. Es frecuente oírles decir que durante el Gobierno del Presidente Aylwin se hizo mucho al respecto y los problemas quedaron resueltos. También se afirma que tomar medidas puede afectar el normal desarrollo del sistema de crédito para la vivienda por cuanto se darían señales equivocadas. El fundamento de estas opiniones pone en el centro el hecho de que la morosidad ha bajado significativamente desde 1990 (en el sector financiero de 17 a 5% y en el sector Serviu a 50%).

La realidad es más amplia y más compleja que lo que recogen los funcionarios. Hay familias de deudores habitacionales que sufren incertidumbre y situaciones dolorosas por causas ajenas a su voluntad. Los métodos de análisis agregados a veces impiden a los técnicos ver más allá de los porcentajes y promedios.

Al iniciarse el 3º año de Gobierno creemos necesario hacer un nuevo intento para darle a este problema el relieve social y humano que tiene, y buscar soluciones realistas, dignas y apropiadas.



CONSTRUIR MAS Y MEJORES VIVIENDAS, FORTALECER EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL, Y GARANTIZAR EL PAGO DE LAS DEUDAS HABITACIONALES

Este es el marco de nuestras propuestas.

Aumentar la cantidad y calidad de las viviendas que se construyen cada año es un objetivo nacional de amplio consenso.

En los últimos 5 años de Gobierno de la Concertación el país ha batido records históricos en cantidad de viviendas, en metros cuadrados construidos, y en superación del déficit habitacional. En 1995 se llegó a construir 124.801 nuevas viviendas. La calidad de las viviendas y de los barrios también progresa, aunque más lentamente.

Esto ha sido posible por el crecimiento económico más general del país, por el aumento del empleo, por el incremento de las remuneraciones.

La política de vivienda ha sabido aprovechar este contexto económico favorable. En particular el sistema de financiamiento habitacional ha sido un factor fundamental de este éxito. El estímulo al ahorro de los postulantes, el aporte de subsidios estatales, la captación de recursos de inversión privada, el impulso de una diversidad de agentes (inmobiliarios, constructores, financieros), la creación de instrumentos y sistemas (letras de crédito, mutuos endosables, el leasing habitacional, etc.), constituyen un potente sistema de captación de recursos para la vivienda.

El pago riguroso de las deudas habitacionales es un aspecto clave de la política de vivienda. Al 31 de Diciembre de 1995 existían 434.374 deudores habitacionales del sistema financiero (con saldo deuda total de UF 167.516.196) y 257.811 deudores del Serviu. El pago de los dividendos es lo que permite contar con recursos para mantener el sistema de financiamiento. La reducción drástica de los niveles de morosidad de las deudas habitacionales del sector financiero, y de manera más moderada de los deudores Serviu, constituyen logros que han contribuido al sostenido crecimiento del sector.



VALORAMOS LAS INICIATIVAS DEL PRIMER GOBIERNO DE LA CONCERTACION PARA RESOLVER PROBLEMAS HEREDADOS CON LAS DEUDAS HABITACIONALES.

En 1990 la cartera hipotecaria estaba en muy malas condiciones. La principal expresión de ello eran miles de demandas judiciales y muchas viviendas que estaban al borde del remate. Existía también una generalizada desconfianza en el sistema de endeudamiento para la vivienda.

El Gobierno del Presidente Aylwin desarrolló diversas iniciativas: Ley 19.003 orientada a evitar los remates judiciales de más de 20 mil propiedades; Ley 19.199 que estableció un subsidio a los deudores ex-Anap que se encontraban al día; Ley 19.229 que buscaba regularizar las propiedades de la ex-Anap no transferidas a los Bancos; Decreto 132 del Minvu que intentaba sanear la cartera SERVIU; Decreto que enfrentaba el problema de los deudores habitacionales de los Municipios y de las Intendencias. Además estaba en proceso legislativo el proyecto de ley que crea el Fondo de Compensación de Dividendos, la ley del llamado leasing habitacional, y el proyecto que crea un seguro de desempleo para cubrir dividendos.

Estas iniciativas en su mayor parte tuvieron origen en solicitudes o acciones de Diputados y de Comisiones de la Cámara. Este conjunto de medidas evito remates; compensó parcialmente a los deudores ex-Anap afectados por arbitrariedades; asumió en parte la deuda social con los deudores Serviu, de los Municipios y de las Intendencias; e introdujo cambios en el sistema de endeudamiento para adquirir viviendas.

Valoramos profundamente estas medidas y sentimos el orgullo de haber aportado a hacerlas posible. Medidas que asumieron problemas concretos que afectaban a los deudores habitacionales y al sistema de financiamiento habitacional. Ellas abrieron el camino a los importantes logros de la política de vivienda.

Consideramos, sin embargo, que quedaron importantes problemas pendientes.



SOLICITAMOS AL GOBIERNO QUE ESTABLEZCA MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS PENDIENTES.

El Gobierno debería reconocer la existencia de problemas pendientes y diseñar medidas para resolverlos.

Es claro que la inmensa mayoría de los deudores del sector financiero y cada vez más deudores Serviu no presentan problemas y viven situaciones normales. Gran parte de ellos adquirieron sus viviendas con posterioridad a la crisis económica de comienzos de los ochenta, con reglas del juego claras y respetadas, y a plazos y tasas de interés razonables.

Situaciones difíciles por causas ajenas a su voluntad afectan a una parte de los deudores habitacionales. Estimamos que están en esta condición menos del 20% del los deudores del sector financiero y menos del 50% del sector Serviu. Algunos de estos deudores están con requerimientos prejudiciales, judiciales o en proceso de remate. Otros arrastran una morosidad crónica. Y gran parte de los afectados está al día, sacrificando necesidades esenciales, y con riesgos permanentes de caer en morosidad.

Las causas de estas situaciones difíciles son variadas. La crisis económica de comienzos de los años 80 está en la base de parte importante de los problemas de los deudores antiguos. Las políticas aplicadas en esos tiempos, así como los cambios en las reglas del juego, forman parte también de la explicación. La adjudicación de créditos a personas que no reunían requisitos es un problema de fines de los años 80. En los hechos durante años las personas que obtenían vivienda Serviu la consideraban un aporte del Estado a sus precarios ingresos, y no se sentían deudores habitacionales. Una parte de los deudores son jubilados, viven en condiciones de pobreza extrema, y no están en condiciones de pagar el valor de los dividendos. Las enfermedades catastróficas y las rupturas matrimoniales son también fuente de frecuentes problemas. La depresión económica en algunas ciudades o zonas del país es también una realidad que influye.



Estas causas son en general ajenas a la voluntad de los deudores. Los deudores habitacionales que pudiendo pagar no lo han hecho, y que no han sido afectados por las situaciones señaladas, constituyen una realidad distinta a la que aquí nos preocupa.

El Gobierno debe considerar que el mejor momento para resolver problemas de arrastre es cuando la economía esta en un sostenido y significativo crecimiento. Las soluciones, por cierto, deben ser formuladas y presentadas de tal forma que se fortalezca el sistema de financiamiento habitacional y los hábitos de pago de los deudores habitacionales.

En los últimos dos años no ha habido una instancia gubernamental que asuma globalmente la situación de la deuda hipotecaria, y la responsabilidad sigue diseminada en diversas instancias lo que hace perder visibilidad a los problemas y oportunidad en las soluciones.

En todo caso las únicas medidas han sido el decreto 27 del Minvu con su complemento en el decreto 88 que asumieron marginalmente algunos problemas de los deudores Serviu.



PROPUESTA PARA CUATRO TIPO DE SITUACIONES

Las principales situaciones pendientes y algunas líneas esquemáticas de superación de los problemas serán presentados a continuación:

I.- DEUDORES HABITACIONALES ANTIGUOS DEL SECTOR FINANCIERO

- 1.- Deudores Ex-Anap
- 2.- Deudores Habitacionales del Banco Central
- 3.- Deudores sin Subsidio
- 4.- Deudores de viviendas con problemas de construcción.
- 5.- Deudores con problemas diversos.

II.- DEUDORES HABITACIONALES PROGRAMA ESPECIAL DE TRABAJADORES.

III.- DEUDORES HABITACIONALES SERVIU

IV.- DEUDORES DE VIVIENDAS ECONOMICAS CON ALTA MOROSIDAD POR CAUSAS AJENAS A SU VOLUNTAD.

DEUDORES HABITACIONALES SECTOR FINANCIERO
31 - DICIEMBRE - 1995

INSTRUMENTOS	DEUDORES AL DIA	DEUDORES MOROSOS HASTA 4 DIVIDENDOS	DEUDORES MOROSOS MAS DE 4 DIVIDENDOS	TOTAL DE DEUDORES	TOTAL DEUDA U.F.
LETRAS DE CREDITO	320.112	41.202	14.243	375.557	145.427.202
EX - ANAP	26.134	3.528	3.323	32.985	8.156.037
MUTUOS HIPOTECARIOS ENDOSABLES	2.930	134	17	3.081	6.659.501
OTROS PRESTAMOS	20.094	1.894	763	22.751	7.273.456
TOTAL SISTEMA	369.270	46.758	18.346	434.374	167.516.196



I.- DEUDORES HABITACIONALES ANTIGUOS

Estos deudores tienen en común el haber sido afectados por la crisis económica de comienzos de los años ochenta y por las políticas implementadas.

Los problemas en general son el subproducto de factores ajenos a sus decisiones. Las líneas de solución deben concebirse como reparaciones por el daño causado y no como beneficios arbitrarios.

1.- Deudores Ex-Anap

El 31 de Diciembre de 1995 había 32.985 deudores de la ex-Asociación de Ahorro y Préstamos que debían 8.156.037 UF. Una investigación de la Cámara de Diputados estableció que estos deudores fueron seriamente afectados por cambios unilaterales en las reglas del juego de sus créditos, y particularmente de sus sistemas de reajustabilidad.

Los saldos adeudados sufrieron incrementos desproporcionados. Diversas medidas legales y administrativas se han orientado a paliar en parte este daño. Sin embargo, la situación aún no está resuelta.

Los más afectados son las personas de mayor edad. Los dividendos son muy altos en relación a sus pensiones o ingresos. En algunos casos han perdido sus viviendas y en otros pagan sus dividendos sacrificando aspectos vitales (medicamentos p. ej.)

Los deudores ex-Anap que se desempeñan como profesores, funcionarios públicos, personal de Fuerzas Armadas y Carabineros, y otras actividades similares han visto que los dividendos han crecido sistemáticamente y que sus ingresos han tenido variaciones muy inferiores.



El desajuste entre dividendos sobredimensionados e ingresos de lento crecimiento provoca problemas a estas familias.

Por otra parte hay Cooperativas y deudores individuales de la ex-Anap que en un momento y por diversas circunstancias no pudieron acogerse a los beneficios de las leyes 19.003 y 19.199.

Los deudores ex-Anap de ingresos medios y bajos viven en la incertidumbre de no poder pagar sus altos dividendos ante cualquier enfermedad o eventualidad familiar.

PROPONEMOS:

A.- Dos medidas especiales para los deudores ex-Anap de más de 60 años, que adquirieron viviendas de menos de 1200 UF, que sólo tengan la propiedad en cuestión, y que reciban bajos ingresos.

a).- Subsidiar en 50% el dividendo mensual (incluyendo todos los pagos) al llegar a la edad correspondiente. En el caso de que el deudor este recibiendo el subsidio del 15 o 20% de la ley 19.199, sólo se agregaría lo necesario para llegar al 50%. Estimamos que el costo de esta medida será de menos de U\$3 millones al año.

b).- Autorizar a los Bancos para establecer y financiar un sistema significativo de estímulo y premio por pago oportuno y prepago diferenciando a los deudores según niveles históricos de cumplimiento en sus pagos.

B.- Reabrir la posibilidad de acogerse a la ley 19.003 y 19.199 a todos los deudores ex-Anap que por diversas circunstancias no lo hicieron en el período correspondiente o que no ajustaron sus dividendos a sus reales posibilidades de pago.



C.- Devolver de una vez por todas los ahorros que los deudores ex-Anap mantuvieron en dicha institución y que están como pasivo de la Tesorería General de la República desde hace varios años. Entre VHR y Ahorros esta deuda asciende a 25 mil millones de pesos. Por otra parte la Tesorería ha recibido pagos y mantiene empozados depósitos por alrededor de 18 mil millones con los cuales podría pagar en parte esta deuda..

D.- Facultar a los Bancos para hacer ofertas atractivas de prepago a todos los deudores ex-Anap que adquirieron viviendas de menos de 1200 UF.

2.- DEUDORES HABITACIONALES DEL BANCO CENTRAL (o Deuda Subordinada de Vivienda).

Los acuerdos del Comité Ejecutivo del Banco Central N° 1517, 1583, y 1719 de los años 1983, 1984, y 1986 respectivamente se orientaron a resolver saldos en mora y a reducir el dividendo mensual.

El plazo de las deudas se ampliaba y lo que se dejaba de pagar se trasladaba al final de la deuda con intereses del 8% o 4% según el caso (pagaron 2 veces intereses sobre los mismos recursos).

Miles de deudores al día y en mora se vieron obligados a acogerse a estas posibilidades como la única alternativa para no perder sus viviendas.

El Banco Central informa que 20.882 deudores aparecen en 1995 acogidos a estos Acuerdos con una deuda global de 10 millones de UF.

Los problemas que afectan a estos deudores son básicamente: un abultado saldo adeudado que se empieza a pagar al terminar el plazo original; al pagar este saldo es frecuente que los dividendos suban apreciablemente; los Bancos que cobran para el Banco Central no están en condiciones de pactar montos de dividendo y plazos de pago.



Estos deudores arrastran una "mochila" producida por una crisis económica, por hechos independientes de su voluntad. Muchos de ellos jamás dejaron de pagar un dividendo y siempre estuvieron al día.

Estos Acuerdos fueron muy perjudiciales para los deudores, lo cual debiera ser reconocido y asumido.

PROPONEMOS:

A.- Que el Banco Central considere un nuevo Acuerdo del Comité Ejecutivo que de flexibilidad a los Bancos que cobran estos saldos para establecer plazos de pago, y montos de dividendos adecuados a las reales posibilidades de los deudores.

B.- Que el Banco Central establezca un sistema significativo de estímulo y premio al pago riguroso que podría consistir en un sorteo que de por pagado números de dividendos por franjas de deudores (según niveles históricos de cumplimiento).

C.- Que el Banco Central en conjunto con los Bancos que administran éstos créditos ofrezcan una atractiva posibilidad de prepago total o parcial.

3.- DEUDORES SIN SUBSIDIO

Existe un conjunto de deudores habitacionales que contrajeron sus créditos después de que dejó de funcionar la Asociación de Ahorro y Préstamo y antes de que se estableciera el sistema de subsidio unificado.

Es frecuente que estos deudores hayan adquirido sus viviendas a valores por encima del valor efectivo.



El problema es que muchos de estos deudores pagan dividendos que no guardan relación con sus niveles de ingreso y los saldos adeudados son frecuentemente muy altos en relación al valor comercial de las viviendas.

PROPONEMOS:

Que se autorice a los Bancos para crear sistemas significativos de estímulos al pago y al prepago de los deudores que no recibieron subsidio. En estos sistemas debería estimularse especialmente la disciplina en el pago de dividendos.

Los pensionados o personas de tercera edad que adquirieron en este período las viviendas de menos de 1200 UF sin subsidio deberían contar con algún mecanismo que les permitiera acceder a un subsidio parcial cuando lleguen a los 65 años.

4.- DEUDORES DE VIVIENDAS CON PROBLEMAS DE CONSTRUCCION.

Existen antiguos conflictos relacionados con la calidad de las viviendas. Es posible estimar en alrededor de entre 3000 y 3600 la cantidad de viviendas Serviu, Pet y de inmobiliarias privadas que están en esta situación.

Los afectados por estos problemas sienten mucha incertidumbre sobre la solidez estructural de estas construcciones. Es común que hagan gastos importantes en reparaciones y mantención. Esto fué especialmente significativo después del terremoto de 1985.

El marco jurídico vigente para resolver estas situaciones es muy insuficiente y con mucha facilidad dilatan los juicios las empresas constructoras, las sociedades inmobiliarias, los Bancos, las entidades organizadoras de grupos Pet y el propio Serviu. Está modificandose



profundamente esta normativa para los futuros casos, y la responsabilidad recaerá por completo en el propietario primer vendedor de las viviendas.

Hay casos como el Conjunto Los Sauces de La Florida donde los informes técnicos de IDIEM y del MINVU dejan en claro que hubo errores serios de diseño y de calidad de la construcción. El juicio ya lleva 8 años y no hay perspectivas de solución.

Los deudores habitacionales de este tipo de vivienda pagan sus dividendos con mucha dificultad y molestia, y a veces no los pagan.

Los Bancos que financian a las empresas que construyen, desde poco antes de 1990, se vienen preocupando de controlar los diseños y calidad de las viviendas, lo que ha disminuido este tipo de dificultades.

El problema es ¿que hacer con los casos pendientes?

PROPONEMOS:

Que el MINVU disponga de facultades y tenga la decisión de intervenir en la búsqueda de soluciones extrajudiciales.

Se trata de buscar acuerdos, donde sea posible, entre los afectados, las empresas constructoras, las empresas inmobiliarias, las direcciones de Obras Municipales y los Bancos que tienen las hipotecas. Quienes no contribuyan a buscar soluciones deben ser borrados de los registros públicos.

Los largos, engorrosos y caros conflictos judiciales deben encontrar solución extrajudicial en todos los casos en que sea posible y conveniente para los afectados.



5.- DEUDORES HABITACIONALES DIVERSOS

Existen grupos de deudores afectados por situaciones muy específicas que involucran a números limitados de personas. Estas situaciones frecuentemente surgen de factores ajenos a la voluntad de los deudores y no han sido abordadas por desconocimiento o quizás por indolencia.

Entre estas situaciones pueden señalarse:

- a).- **Deudores BUF - BHC no pueden hacer repactaciones con los Bancos a los cuales fueron transferidos porque estos dicen que perderían la garantía estatal y algunas de las cláusulas del contrato con el cual los adquirieron.**

- b).- **Deudores Ex-Anap no licitados a los Bancos. La ley 19.229 y su reforma no contemplaron algunas situaciones. Es el caso de la imposibilidad de acceder a crédito por parte de los deudores que tienen preferencia para comprar la casa rematada, en la cual viven. Es el caso también de personas que le compraron y pagaron sus viviendas a empresa constructoras, las cuales cedieron hipotecas a la ex-Anap sin informar de los pagos recibidos, y hoy no se encuentra la forma de reconocer los derechos de los deudores.**

- c).- **Deudores con deudas incobrables a los cuales los Bancos para repactar les pusieron pagos de 100 o más UF a pagar en un día de 10 o más años. Estas deudas en muchos casos son impagables y los Bancos deben tener facultades para castigarlas.**



- d).- Deudores cuyas letras de crédito se vendieron muy bajas.
En los comienzos del sistema no existía el subsidio implícito y hubo letras de crédito que se vendieron hasta al 60% de su valor. Esto significa que el deudor pidió un crédito por 500 UF pero como las letras de crédito sólo se vendieron a 300 UF (60% del valor) a él le dan un crédito de 200 UF para cubrir la diferencia y queda debiendo 500 UF iniciales más 200 UF adicionales. Estos casos requieren de alguna consideración.

II.- DEUDORES HABITACIONALES DEL PROGRAMA ESPECIAL DE TRABAJADORES (PET)

Este Programa fué creado en 1987 como una alternativa superior a la vivienda básica, para trabajadores dependientes y que permitiera obtener más rápido la solución habitacional. Entre 1987 y 1995 se entregaron 136.701 de estos subsidios, de los cuales 56.453 fueron para la Región Metropolitana.

Los grupos son seleccionados por una "entidad organizadora" que hasta mediados del 95 recibía los cupos de subsidio antes de haber definido a los beneficiarios, lo cual se ha modificado aunque sigue sin intervención el MINVU. Entre las "entidades organizadoras" se encuentran la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, Cámara de Comercio, Asociaciones Gremiales, Servicios Públicos, Cut, Colegio de Profesores, Sindicatos y muchos otros. Estas entidades organizadoras contratan a las empresas constructoras que ejecutan las obras.

Este programa se ha financiado de diferentes maneras dependiendo de los años, pero contempla tres aportes: ahorro postulantes (entre 40 y 50 UF), subsidio estatal (entre 60 y 90 UF), y crédito del Banco del



SUBSIDIOS PET PAGADOS POR AÑO

1987	11.939	
1988	12.580	
1989	13.809	
1990	14.574	52.902

1991	13.602	
1992	20.838	
1993	16.535	
1994	15.824	
1995	17.000	83.799

136.701

* Estos deudores forman parte de la cartera del sistema financiero



Estado (menos de 250 UF). El Banco del Estado sólo establece los requisitos y no selecciona a las personas a las cuales les dará el crédito, lo que es responsabilidad de las entidades organizadoras. Estos créditos tienen garantía estatal.

El Programa Pet sólo recibe créditos del Banco del Estado y constituye casi la mitad de su cartera hipotecaria (alrededor de 130 mil operaciones de una cartera total de 280 mil a fines de 1995).

El Banco del Estado no tiene una política específica para este tipo de créditos y ni siquiera tiene información separada sobre su comportamiento. En los últimos tiempos los principales conflictos de deuda hipotecaria se han generado con el Banco del Estado por este tipo de deudores. Un alto porcentaje de ellos vive en morosidad crónica a pesar de haberse acogido a la repactación del espíritu ley en 1991. Han habido varios remates por morosidades de menos de \$300 mil pesos. Uno de los puntos que permitió solucionar la huelga de hambre de deudores habitacionales de Septiembre del año pasado fué que el propio Presidente del Banco del Estado analizaría los casos de deudores Pet susceptibles de ir a remate.

Los problemas del Programa Pet tienen relación con las siguientes situaciones:

- De los 136 mil deudores de este Programa 52.902 fueron adjudicados antes de 1990, en los últimos años del gobierno militar. Existen antecedentes que indican que las viviendas fueron comprometidas para el plebiscito del 88 y las elecciones del 89. Se asignó este tipo de viviendas a personas que no siempre reunían los requisitos necesarios. Incluso hay casos de personas (Talca) que postulaban a vivienda básica y recibieron estas viviendas PET con un dividendo mayor que el que podían pagar. Además que en sus inicios se ofreció viviendas de mayor calidad que las reales, lo que provocó frustración entre los postulantes.**



- Por otra parte los deudores habitacionales PET normalmente tienen escasa información sobre el Programa. Algunos lo asocian a las viviendas básicas del Serviu y suponen que contarán con el mismo trato de ellos. Esta percepción y falta de información afecta los hábitos y la disciplina para cumplir con sus obligaciones de pago.

- También debe tenerse presente el perfil socio-económico de estos deudores. Un porcentaje significativo de ellos ejerce funciones de baja estabilidad: construcción, empleadas de casa particular, choferes de transporte colectivo, trabajadores independientes o por cuenta propia (taxistas, feriantes, suplementeros, artesanos, se incorporaron con facilidad hasta 1991). Estas actividades son altamente sensibles a los altibajos de sectores económicos, (p.ej. la caída de la construcción en la Región Metropolitana durante 1994 tuvo un impacto inmediato en los índices de pago de dividendos.)

- Finalmente, las enfermedades, las rupturas matrimoniales, el desempleo, afectan con especial fuerza a familias de deudores con ingresos que apenas cubren los gastos más indispensables.

El Banco del Estado no ha tenido la necesaria flexibilidad para recoger la realidad singular de estos deudores. Los informes de las asistentes sociales del Banco, si bien han sido un paliativo para los casos extremos - extremos, no asumen cabalmente el problema social de esta franja de deudores. El Minvu no ha asumido como responsabilidad propia ni el diagnóstico de los problemas de los deudores Pet ni la búsqueda de soluciones realistas y consistentes.



PROPONEMOS:

A.- Que el Banco del Estado modifique cuanto antes su programa computacional y disponga de información específica sobre los deudores Pet que representan la mitad de su cartera. Es necesario un sistema de información que permita saber lo que ocurre globalmente, por regiones e incluso por grupos - poblaciones específicos.

B.- Que el Ministerio de la Vivienda y el Banco del Estado desarrollen una campaña educativa e informativa orientada a explicarles a estos deudores sus derechos y obligaciones, la necesidad de mantenerse al día, y las alternativas concretas para superar la eventual morosidad.

C.- Que el Banco del Estado cree un mecanismo y un estímulo (mantener el valor de la UF del primer día durante 15 días, rebaja adicional comisiones, etc.) para todos aquellos deudores Pet antiguos que hagan los trámites necesarios para el descuento por planilla de los dividendos mensuales. Incorporar el descuento por planilla para los nuevos créditos Pet.

D.- Que se estudie un Acuerdo del Comité Ejecutivo del Banco del Estado orientado a la puesta al día de esta parte de la cartera. En ese acuerdo sería importante establecer estímulos para los que han cumplido sus obligaciones, alternativas atractivas para el prepago de las deudas, y diferentes posibilidades para ponerse al día. Se trataría de una "operación regularización Pet" que podría durar algunos meses.

E.- Que el Banco del Estado establezca la manera de tratar a los deudores Pet que no puedan pagar sus deudas por razones ajenas a su voluntad. El Minvu en cuanto responsable del diseño del Programa y de cubrir la garantía estatal cuando se hace exigible, debe participar en la definición de alternativas para estas situaciones.



Las organizaciones de vecinos, los municipios, y los Gobiernos Regionales podrían participar junto al Banco del Estado en el diagnóstico de estos casos y de las alternativas viables. Las opciones deben ser distintas para el caso de falencia económica transitoria respecto de la permanente. En el caso transitorio podría contemplarse una "pausa de pagos y de intereses penales" y un condicionamiento de los derechos sobre la vivienda. En el caso de llegar a la conclusión de imposibilidad permanente de pagos debería operar un mecanismo que incorpore al Municipio en un rol central.

III.- DEUDORES HABITACIONALES SERVIU

SITUACION

Al 31 de Diciembre de 1995 los deudores hipotecarios Serviu alcanzaban a 257.811 y se distribuían por regiones da la siguiente manera:

Región	Número de deudores	Deudores con más de 5 dividendos
I	5.628	2.541
II	9.448	5.040
III	4.926	1.933
IV	9.921	3.186
V	22.122	7.917
VI	9.819	3.612
VII	10.885	3.865
VIII	28.167	12.542
IX	11.182	4.797
X	11.897	5.653
XI	2.878	1.619
XII	2.368	923
Reg. Metrop.	128.570	73.194
	257.811	126.822



El estado de la cartera hipotecaria de los Serviu por año de origen de las deudas, al mes de diciembre de 1995 era la siguiente:

Año	Nº Deudores
Hasta 1982	62.521
1983 a 1988	43.903
1989	14.010
1990	12.631
1991	29.113
1992	21.117
1993	21.546
1994	27.559
1995	25.411

La cantidad de deudores Serviu en mora ha venido bajando pero sigue siendo considerable. En 1995 la situación era la siguiente:

Deudores al día y hasta 5 dividendos en mora	130.989
Deudores en mora sobre 5 dividendos	126.822
	257.811

POLITICA DEL MINVU

El Gobierno del Presidente Aylwin implementó el Decreto 132 (complementado por el 169, 17,42 y 5 de 1993) que estuvo orientado a resolver problemas de deudores que habían sufrido las consecuencias de la crisis económica de comienzos de los años ochenta y de las políticas de ajuste del Gobierno de Pinochet. Se permitió a 150.545 deudores Serviu resolver problemas de arrastre.



Durante el Gobierno del Presidente Frei el decreto 27 de 1994 (complementado por el 88) abordó problemas en el largo de las deudas, en moras de carácter administrativo, y reabrió oportunidad de saldar deudas a operaciones sitio y viviendas semipermanentes. La verdad es que se esperaba un decreto con un enfoque más amplio y que diera cuenta del conjunto de problemas que quedaron pendientes, lo cual hasta la fecha no ha ocurrido.

En la actualidad la cartera Serviu esta siendo administrada por la empresa INVERCA S.A. quién ganó la licitación. En el presupuesto nacional para 1996 se contemplan 2800 millones para pagar los servicios de esta empresa.

El sistema de cobranza se ha hecho mas activo en la medida que los ingresos de INVERCA están relacionados con la recuperación. Los deudores morosos son presionados y amenazados de rematar sus viviendas si no se ponen al día. Los deudores pueden establecer convenios de pago para ponerse al día, de acuerdo a las condiciones que se les impongan. Han habido remates de viviendas Serviu a lo largo del país, aunque no se conoce la cantidad ni las situaciones específicas de los afectados.

PROBLEMAS DE LA POLITICA DEL MINVU

Globalmente consideramos que la política del Minvu hacia los deudores habitacionales del Serviu ha sido en los últimos años una política incompleta, lo que le ha hecho perder coherencia y eficacia. Pensamos que debe profundizarse en las causa de la morosidad y en el tipo de medidas que permitan superarla. Los Serviu, a diferencia de los Bancos, no pueden limitarse a presionar, amenazar y hasta rematar a los deudores morosos, y necesariamente tienen que considerar los factores sociales que están influyendo.



Es preciso asumir que los deudores antiguos provienen de un contexto en el cual se acumularon diversas injusticias y arbitrariedades y, que es distinto al actual. Los deudores anteriores a 1990 son alrededor de la mitad del total de la cartera Serviu. El decreto 132, y los decretos complementarios, no dieron cuenta cabal de los problemas de arrastre, además que hay deudores que pudiendo acogerse no lo hicieron por diversas razones (desinformación desconfianza, falta de recursos, etc). Es difícil sanear una cartera contaminada por problemas históricos.

También es necesario reconocer que una parte de los deudores no está en condiciones de pagar, (transitoria o permanente, parcial o total). Algunos entraron a ser deudores sin tener capacidad de pago. Otros adquirieron esta incapacidad en el transcurso de la deuda. Es el caso de familias de muy bajos ingresos, de enfermedades, discapacidad, rupturas familiares, jubilados y personas de tercera edad, patologías sociales (alcoholismo, drogadicción), desempleo en ciudades específicas del país, etc. Amenazar con remate a deudores que objetivamente no están en condiciones de pagar es ineficiente y genera angustia e incertidumbre en sus familias. Es probable que mas de un tercio de los morosos de más de 4 dividendos este en esta situación.

Por otro lado no son pocos los problemas administrativos que desacreditan el sistema. Deudores que han cancelado sus casas y alzado hipotecas reciben dividendos por deuda de sitios. Deudores que aparecen con morosidades que les hace perder beneficios por deficiencias del sistema de información. Y varias otras situaciones de este tipo.

Además que las alternativas para ponerse al día no son lo suficientemente conocidas, claras y atractivas. En los hechos para estos efectos el SERVIU es más exigente que el Banco del Estado y que los Bancos Privados. Las alternativas deben ser diferenciadas según la situación por cuanto no es lo mismo por ejemplo no haber repactado nunca que haberse acogido a todos los beneficios y seguir en mora. Y también deben estar preestablecidas con definiciones más precisas las alternativas para ponerse al día por cuanto la excesiva discrecionalidad



de los funcionarios hace perder credibilidad y transparencia al sistema (En el Banco del Estado el Acuerdo 931 permite a los deudores morosos que lo hacen por primera vez con el pago del 5% de la mora ponen al final de la deuda el resto, y le condonan intereses y multas. La segunda repactación es más exigente).

Las dificultades para establecer convenios quita eficacia a los intentos de superar los altos índices de morosidad.

PROPUESTAS :

- 1.- Realizar un estudio amplio y riguroso sobre las causas de la morosidad que afectan a los distintos tipos de deudores y sobre las reales alternativas de superación.
- 2.- Desarrollar una campana de educación e información que haga claridad sobre los derechos y obligaciones de los deudores Serviu así como sobre la responsabilidad y significación del pago oportuno. Esta campaña debe buscar comprometer a amplios sectores de la sociedad en la recuperación de los créditos del Estado.
- 3.- Reabrir oportunidades del tipo Decreto 132 y (decretos complementarios) para todos aquellos deudores antiguos que no se acogieron ya sea por limitaciones de los decretos o por otras causas.
- 4.- Perfeccionar el sistema de incentivos para los deudores que se mantienen al día. Y crear estímulos contundentes y procedimientos expeditos para el prepago parcial o total de las deudas.
- 5.- Crear una modalidad específica para diagnosticar y tratar la situación de los deudores Serviu que no están en condiciones de pagar. (Familias de ingresos muy bajos, familias con enfermedades catastróficas, discapacitados, familias con crisis, jubilados y personas de la tercera edad y otras situaciones similares). Es claro que algunos no podrán pagar nunca, otros lo harán parcialmente, y muchos lograrán



recuperarse. En esta modalidad los Municipios deberían tener un papel protagónico y facultades para insertar este problema dentro de una política social integral hacia estas familias.

6.- Mejorar las alternativas para salir de la morosidad. Ofertas diferenciadas a jubilados y tercera edad, deudores antiguos, deudores con mayores pagos acumulados, deudores morosos por primera vez, etc. Ofertas atractivas y viables como eximir de intereses y multas, premio al cumplimiento de convenios etc. Procedimiento claros y transparentes con convenios tipo según situaciones, con instancias de apelación o de propuesta de opciones especiales (Comité de deudores) etc.

7.- Exigir a los deudores morosos que están en condiciones de pagar que cumplan con sus obligaciones. Deben ser especialmente exigidos aquellos deudores morosos: que arriendan sus casas en valores muy superiores a los dividendos, que tienen ingresos estables y más que suficientes, que adquieren bienes de consumo como autos, que tienen otras viviendas, y otras expresiones de no tener disposición a pagar a pesar de poder hacerlo. En estos casos es razonable que el Serviu recupere las viviendas ante la morosidad rebelde.

8.- Modernizar el sistema de información, consulta y relación con los deudores Serviu. La creación de una tarjeta Serviu y de una especie de Serviumáticos puede ser una opción a incorporar desde la postulación a vivienda. Esta tarjeta Serviu podría operar en conjunto con otros servicios públicos como Fonasa y el INP.

IV.- DEUDORES HABITACIONALES QUE NO PUEDEN PAGAR SUS DIVIDENDOS

1.- ¿Qué se hace en Chile con los deudores hipotecarios que no pueden pagar sus dividendos?

El artículo 98 de la Ley General de Bancos señala : "Cuando los deudores no hubieren satisfecho las cuotas o dividendos en el plazo estipulado y requeridos judicialmente no los pagaren en el término de diez días, el juez decretará, a petición del Banco, el remate del inmueble hipotecado....."

Los antecedentes proporcionados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras indican que:

REMATES 1990 A MARZO 1994

Banco del Estado	1134
Banco del Desarrollo	625
Banco Santander	305
Banco BHIF	302
Banco O` Higgins	232
Financiera Fusa	197
Banco Sud-Americano	189
Banco Santiago	184
Banco Chile	147
Banco Crédito	74
Banco Osorno	55
Resto Bancos	59
Total	3.503



Desde Junio 1994 a Junio 1995 de acuerdo a esta misma fuente los remates según instrumento de crédito serían:

Líneas de Crédito	438
Ex-Anap	162
Otros Créditos	61

	661

Si se suman ambas informaciones puede verse que desde 1990 se han rematado a lo menos 4.164 viviendas en el sector financiero. No tenemos antecedentes sobre los remates del sector Serviu.

2.- Los deudores rematados no son una realidad homogénea y podrían identificarse tres grupos.

Hay algunos que no pagaron sus dividendos porque no quisieron hacerlo, a pesar de contar con ingresos y recursos como para resolver el problema.

Hay también deudores de ingresos y nivel de vida medios que no pudieron pagar por endeudamiento excesivo, por consumo superior a sus ingresos, por desorden, o por otras causas imputables al deudor.

Una parte de los deudores rematados no pudieron pagar porque no contaban con capacidad para hacerlo. La caída de los ingresos (desempleo, jubilación, incapacidad física de trabajo de personas con ingresos variables, crisis matrimonial, etc.) o el aumento de gastos (enfermedades catastróficas de miembros de la familia) les impiden pagar los dividendos. Entre estos casos es posible diferenciar a aquellos que se vieron afectados con los cambios en las reglas del juego, y con un fuerte crecimiento de los dividendos en relación a los ingresos, que es probablemente la situación de buena parte de los deudores ex - Anap rematados.



3.- El tercer tipo de deudores rematados requiere de un análisis específico.

¿Es razonable que se remate la vivienda de personas a las cuales les fue mal por circunstancias ajenas a su voluntad, considerando que es el único bien que poseen?

La respuesta a esta pregunta no es fácil. Es posible argumentar desde el ángulo financiero, y también desde el lado social y humano.

El sistema de financiamiento habitacional supone la sanción de los deudores que no pagan sus dividendos. En el caso de no existir este apremio no se pagarían dividendos, no se harían efectivas las hipotecas como garantías de los créditos, y serían operaciones altamente riesgosas para los inversionistas. Habría en consecuencia menos recursos para la vivienda.

Dejar sin vivienda, por otro lado, a familias que por distintas razones les fue mal provoca serios problemas sociales y humanos. Se agudiza la situación de pobreza, se producen traumas familiares, se hace más difícil salir adelante. Es una medida contradictoria con la decisión nacional de superar la pobreza.

En otros países se han construido vías alternativas para enfrentar estas situaciones. Existen sistemas que entran a operar como una forma de protección social del deudor, junto con garantizarle al sector financiero la recuperación del crédito concedido.

La política habitacional debe contemplar que un porcentaje de los deudores se va a encontrar en esta situación. Es necesario diseñar soluciones apropiadas y consistentes.



PROPUESTAS

1.- Modificar el procedimiento de apremio a los deudores habitacionales que entran en mora (más de 3 dividendos impagos).

Junto al inicio de la demanda judicial debería estudiarse el origen de la situación y las reales alternativas para enfrentarla. El propósito es llegar a hacer una diferenciación a lo menos entre deudores que no quieren pagar, deudores que no pueden por decisiones equivocadas, y deudores de bajos ingresos que no pueden pagar por factores ajenos a su voluntad.

La consideración oportuna de la situación específica de los deudores debe ser incorporada como una obligación del sector financiero y del Serviu. Es lo único que permitirá enfrentar apropiadamente los problemas.

El Banco del Estado, que opera dos tercios de la cartera hipotecaria del sector financiero, es el principal problema para esta modificación, y es indispensable que capacite a sus sucursales, descentralice la tarea de diagnóstico oportuno de la morosidad u otra variante que le permita saber la real situación de los deudores morosos. El Minvu ha contratado para sus cobranzas a la empresa INVERCA, y debería incorporar esta tarea dentro de las condiciones de trabajo con su correspondiente valoración.

2.- Construir una alternativa para aquellos deudores de bajos ingresos que no pueden pagar por razones ajenas a su voluntad.

La modalidad actual lleva a un callejón sin salida. A la morosidad se le van sumando cobros adicionales como intereses penales, multas, aranceles de abogados, costas judiciales y otros. En la medida que el deudor no pudo pagar los dividendos menos puede pagarlos con estos recargos. El resultado final es que se produce el remate o se mantiene la situación en una "area rara".



El sistema debería contemplar un camino alternativo, que tome en cuenta si la incapacidad es parcial o total, permanente o transitoria.

En las situaciones donde es predecible una recuperación del deudor podría convenirse un período de tratamiento especial (p.ej. suspensión de pagos parcial o total) con los recargos de intereses normales y de costos operacionales. Darle la oportunidad de ponerse al día sin ahogarlo con altos cobros adicionales.

En las situaciones donde el diagnóstico establezca que estos deudores definitivamente no podrán pagar:

- debería operar al comienzo la garantía estatal (hasta 670 UF) para cubrir los recursos de la institución acreedora. Si esto se deja para el final crece la morosidad y crecen los cobros adicionales.**
- el deudor podría pasar a tener el usufructo de la vivienda imputándoseles los pagos realizados por el uso que haga de ella y posteriormente poniéndole otras exigencias. Esto significa que dejaría de ser propietario de la vivienda pero seguiría viviendo en ella bajo determinadas condiciones. Si el deudor supera sus problemas podría recuperar la vivienda a los valores efectivos.**
- los Municipios podrían convenir con el Minvu la administración de estas situaciones para insertarlas dentro de políticas sociales integrales. Ellos deberían tener facultades hasta para terminar con el usufructo en caso de abuso o no cumplimiento de lo convenido por parte del deudor. Los Municipios deberían recibir algún financiamiento por vivienda administrada en estas condiciones.**



3.- Regular los cobros adicionales

El alto nivel y la falta de transparencia de los cobros adicionales afecta la puesta al día de muchos deudores. Estos se transforman a veces en una fuerte y desproporcionada sanción a la mora.

Es necesario regular los cobros de abogados. También se debe revisar las costas judiciales porque a veces cobran varias veces y más que el dividendo mensual por una notificación. Los intereses penales y las multas no siempre son conocidas oportunamente por el deudor.

4.- Revisar y replantear el sistema de remate de viviendas.

Los remates seguirán existiendo pero deben ser más transparentes.

En primer lugar debe reformularse la notificación al deudor que será rematado. En la actualidad es frecuente que los deudores no sepan que van a ser rematados y no conozcan el precio establecido.

En segundo lugar el precio al cual se remata debe estar en torno al valor comercial y los deudores deberían recibir el saldo por encima de lo adeudado. Hay que modificar esa norma que fija su primer valor en todo lo adeudado y el segundo en la mitad.

En tercer lugar los remates deben ser abiertos y conocidos. Hay verdaderos "especialistas" en comprar casas en remate y después las venden a valores muy superiores a los pagados. Es necesario terminar con el mercado cautivo de quienes manejan esta información y regulan los precios.

En cuarto lugar los Bancos, incluido el Banco del Estado, deben tener la facultad de ofrecerle la vivienda al deudor moroso al valor de la mejor postura del remate. Esto debe ser facultativo para evitar abusos.



CAMARA DE DIPUTADOS

NUESTRAS EXPECTATIVAS

(¿o por qué hicimos este documento?)

+ Que en el marco del sostenido crecimiento de la economía se enfrentan problemas de arrastre de los deudores habitacionales y se perfeccione el sistema de financiamiento habitacional.

+ Que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Vivienda se abran a un diálogo efectivo sobre los problemas de los deudores habitacionales y busquen alternativas reales y concretas para resolverlos.

+ Que exista la voluntad política de implementar diversas medidas por la vía administrativa, por decreto, y por proyectos de ley.