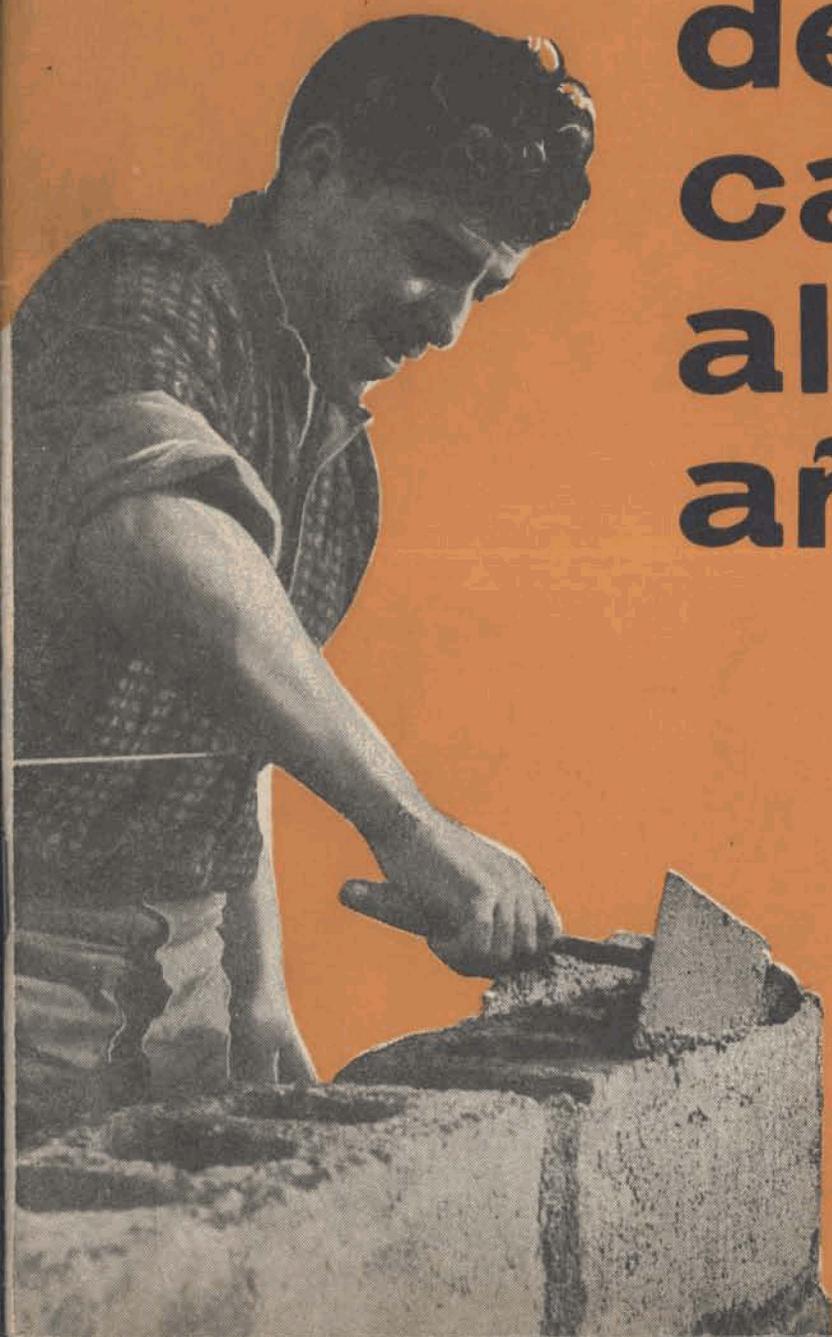


WALTER SOMMERHOFF

UN MILLÓN

de
casas
al
año



icare

WALTER SÖMMERHOFF

UN MILLON DE CASAS AL AÑO

Foto de la portada:
U S O M / Chile

P R O L O G O

La vivienda es considerada, según opinión de los más antiguos tratadistas, al lado de la alimentación y del vestuario, una de las tres necesidades elementales del hombre. Es decir, pertenece a aquel grupo de satisfacciones mínimas a que aspira el ser humano para su subsistencia.

Como la satisfacción de cualquiera otra necesidad, la producción de viviendas exige un sacrificio primario, el que se refleja en la incorporación de diversos factores que intervienen en la producción del bien final. Debido a las características de inamovilidad, de durabilidad y el alto costo que representa, el financiamiento de la vivienda normalmente exige la disponibilidad de una cantidad considerable de dinero, el que se distribuye a largo plazo, dando lugar al crédito hipotecario.

Sabido es que el crédito a largo plazo en nuestro país es prácticamente inexistente debido a razones de estructura económica. Sin embargo, creemos que es posible la introducción de mecanismos financieros que, operando sobre bases reales y acomodadas a nuestra idiosincrasia, hagan posible la distribución del peso financiero de una vivienda en un gran número de años.

Teniendo en mente las premisas anteriores, a comienzos del presente año una delegación de la Cámara Chilena de la Construcción tuvo oportunidad de estudiar, en los EE. UU., los diversos aspectos que envuelve la edificación de viviendas puesta al servicio de la comunidad.

La creación de un sistema organizado que permita recolectar los ahorros en cualquier parte que ellos se encuentren y el otorgamiento de créditos para la vivienda, ha sido un mecanismo que, desarrollado ampliamente en los EE. UU. en el ocaso de la Gran Depresión, sirvió como instrumento decisivo en el proceso de entregar a cada familia la vivienda que necesita para cobijarse. La base de este sistema se encuentra descrita con admirable precisión en la relación hecha por don Walter Sommersoff y que ha titulado "Más de un millón de Viviendas al año"; pero esta relación no es sólo una descripción del sistema americano, sino que va más lejos: es la primera aproximación de un mecanismo adaptado a las condiciones chilenas.

Mirado desde este último punto de vista, creo que el presente trabajo tiene la virtud de incorporar ideas de una persona que, conociendo a fondo el funcionamiento de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, conoce también vastamente los problemas económicos chilenos, particularmente aquellos que comprometen la vivienda.

Mediante este sencillo prólogo, deseo expresar mi personal satisfacción al autor de este trabajo y desear que este mismo represente la iniciación de estudios tendientes a incorporar medidas nacionales que contribuyan en definitiva a solucionar lo que genéricamente se ha dado en llamar el Problema de la Vivienda.

DOMINGO SANTA MARÍA SANTA CRUZ
Gerente

Cámara Chilena de la Construcción.

Santiago, Octubre de 1958.

MAS DE UN MILLON DE CASAS AL AÑO

por *WALTER SOMMERHOFF,*
Gerente General
de la Sociedad Distribuidora
de Materiales para la
Construcción, SODIMAC.

Para establecer lo que significa esta cifra de construcción anual en EE. UU. —más de un millón de viviendas— es necesario que primero hagamos una comparación entre nuestro país y aquél. La magnitud de la cifra de buenas a primeras nos asombra, pero nos preguntamos si comparada con nuestro número de habitantes, necesidades y recursos es ella en realidad tan grande. Lo que importa es saber si podemos aprender algo del

sistema norteamericano y si el aprovechamiento de sus experiencias e ideas puede aumentar nuestro volumen de edificación; sin un estudio comparativo hasta nos podría venir la duda de si ellos no podrían construir dos millones de viviendas, aplicando nuestro sistema.

Pasamos la palabra a algunas cifras comparativas sobre población y necesidades habitacionales, que se refieren a los últimos cinco años:

	CHILE	ESTADOS UNIDOS
Construcción anual de Viviendas	10.000 - 15.000	1.000.000 - 1.400.000
Idem por 100.000 habitantes	150 - 200	650 - 800
Construcción generada en sector privado áprox.	30%	más de 95%
Incremento vegetativo de la población	2,3%	1,4%
Promedio de habitantes por vivienda	5,5	3
Necesidad anual de viviendas para cubrir incremento vegetativo	30.000	800.000
Déficit s/incremento vegetativo (mín.)	15.000	
Exceso s/incremento vegetativo . .	—.	min. 200.000

De este cuadro observamos que los EE. UU., con una menor necesidad de viviendas, construyen proporcionalmente cuatro veces más que nosotros y que esta obra está realizada prácticamente en su totalidad por el sector privado. A estas cifras agregamos que en EE. UU. la inversión anual en nuevas viviendas es superior a 15.000 millones de dólares más unos 12.000 millones de dólares in-

vertidos en reparación y refacción, es decir, se precisa un financiamiento anual de 27.000 millones de dólares. Si analizamos el alcance de estas cifras nos viene la tentación de exclamar con admiración: ¡Qué fantástico y complicado debe ser el sistema financiero que mueve esa construcción! Y allí está justamente nuestro error. Creemos en la complicación, mientras que lo admirable del

sistema en EE. UU. es precisamente su simplicidad y lógica funcional. Se basa en que los fondos que financian la construcción provienen del ahorro. Su slogan es "Homeownership through Savings" (por medio del ahorro hacer propietarios de la vivienda). La labor principal del Gobierno se limita prácticamente a estimular el ahorro y a encauzarlo hacia su inversión en construcciones de mayor necesidad social. El sector privado, por otro lado, lo estimula por medio de sus múltiples instituciones de ahorro, cuya eficiencia es promovida por la competencia entre ellas.

En 1949 el Gobierno Federal de EE. UU. declaró que la finalidad de su política habitacional era proveer a cada familia una vivienda decente dentro de alrededores adecuados y que la manera de alcanzar esta meta era estimular la iniciativa privada para que ella realice el máximo de esta obra. La fórmula que se usó fue la de aumentar el ahorro popular con el estímulo de la casa propia. Hasta qué punto se han hecho realidad estos propósitos lo comprueba el hecho de que en la actualidad más del 95% del financiamiento necesario proviene del ahorro popular canalizado hacia la construcción por instituciones privadas y que desde 1940 el porcentaje de la población propietaria de su vivienda ha subido de un 43,6% a un 60%, es decir, en estos 17 años se ha dado vivienda propia a una población cuatro veces superior a la de Chile con una familia media de 3 personas por vivienda.

De pasada deseamos mencionar que la industria misma de la construcción opera en gran parte de manera diferente a la nuestra. El cincuenta por ciento de las viviendas se construye por empresas que son como fábricas de artículos y que abarcan el proceso total de compra del terreno, su urbanización y construcción de las viviendas; una vez terminadas éstas y con un financiamiento de terceros, las ofrecen con un pago parcial y traspaso de un préstamo hipotecario a largo plazo. El material que más se ocupa es la madera. El volumen de venta de viviendas prefabricadas es relativamente pequeño, pero en cambio los materiales de construcción tienen una mu-

cho mayor prefabricación y standarización que los nuestros.

En el campo de la construcción de viviendas, las actividades del Gobierno Federal están concentradas en la Corporación de Financiamiento de Viviendas, (H.H.F.A.) que se constituyó en su forma actual en 1947. Su nombre ya implica su finalidad principal, que es la de promover el financiamiento debido para las necesidades habitacionales. Este concepto no incluye el de construir. Su administración depende en forma directa del Presidente de la República, pero el administrador de esta Corporación no tiene el título de secretario de estado.

Con el fin de dar confianza al sector privado para sus inversiones en préstamos hipotecarios, el Gobierno ha establecido un sistema de seguro contra el riesgo de no pago de éstos. Por esta vía encauza también la construcción hacia viviendas económicas para el sector de menores entradas, que, en general, constituye una inversión de mayor riesgo para el inversionista. El préstamo convencional, sin seguro, llega hasta un 66% del avalúo de la vivienda; en cambio el préstamo hipotecario asegurado puede llegar hasta el 97% para viviendas de especial interés social. Los préstamos con seguro representan el 40% y los convencionales el 60% del total. Así, tenemos dependiendo de esta Corporación:

Federal Housing Administration:

Esta oficina es en realidad una Cía. de Seguros de Préstamos Hipotecarios; ella asegura el 97% de los primeros US\$ 10.000.— de una vivienda y terreno; 85% desde los US\$ 10.000.— hasta US\$ 16.000.— y 75% desde US\$ 16.000.— a US\$ 20.000. El plazo término medio de las amortizaciones es de 12 a 13 años, pero, en casos excepcionales, llega hasta 39 años. Los préstamos que aseguran no pueden tener un interés superior a 5.1/4% anual. El valor término medio de las viviendas aseguradas llega a US\$ 11.000.— La prima de seguro es de 1/2% anual, pero la pérdida real por falta de pago ha sido solo de 1%. Existen condiciones de seguro especiales pa-

ra cooperativas, construcciones para ancianos, bases militares, u otros programas de utilidad pública. Esta oficina de seguros observa un standard mínimo de construcción y diseño. El favorecido con un seguro no debe tener antecedentes desfavorables de crédito, pero tampoco precisa capital para optar al seguro.

Veterans Administration:

Esta también es una Oficina de Seguros que asegura préstamos hipotecarios para veteranos de la guerra, hasta 97% de su deuda, con un máximo de US\$ 20.000.— Con este seguro fueron otorgados en 1955 casi 1/3 de todos los préstamos hipotecarios, pero desde entonces este porcentaje ha ido en fuerte disminución.

De esta manera, obtenido un préstamo hipotecario de una institución privada con estos seguros, un obrero, en EE. UU., con una entrada mensual de unos \$ 300.000, lo que es corriente, puede adquirir su propia casa pagando una cuota inicial inferior a \$ 1.000.000.— o sea, unos 3 sueldos mensuales, y un dividendo mensual de unos \$ 60.000.— que es el 20% de su entrada.

En seguida, para darle liquidad a los préstamos hipotecarios otorgados por el sector privado, existe el

Federal National

Mortgage Association:

Es una asociación financiera que compra y revende préstamos hipotecarios. Esta asociación adquiere especialmente préstamos asegurados por las oficinas de seguros mencionadas anteriormente y su volumen de compras en 1946 ascendió a 600 millones de dólares. Obtiene sus fondos, mayormente, por medio de la comisión de bonos.

Es notable observar que las tres instituciones mencionadas se autofinancian y hasta dejan buenos superávits —la oficina de seguro nombrada primero (F.H. A.) tiene 700 millones de dólares de excedentes acumulados— y por consiguiente no significan ninguna carga para el erario.

Paralelamente existen los departa-

mentos de la Corporación de Financiamiento (H.H.F.A.) que en forma más directa intervienen en la construcción. Primero tenemos:

Public Housing Administration:

Esta institución se podría comparar con nuestra Corporación de la Vivienda. Construye casas para personas de baja entrada y como tal se considera un máximo de US\$ 3.000.— anual. Las casas se construyen por medio de propuestas privadas. En general, son las Municipalidades las que pasan a ser propietarias de ellas. Se emiten bonos para financiar las construcciones. La suma en que se arrienda a sus ocupantes no depende del espacio ocupado sino que está en relación a sus entradas y el Gobierno Federal, con cargo al erario nacional paga la diferencia entre el arriendo percibido y el costo del dividendo sobre los bonos, más los gastos de mantención. Este servicio costó en 1956, 82 millones de dólares por 424.000 casas habitadas. Los programas actuales de construcción de esta Corporación suben de 35.000 viviendas anuales.

Community Facility Administration:

Está a cargo de las construcciones de viviendas con fines educacionales: financia programas para casas para estudiantes y universidades. Para este efecto emite bonos que ganan un interés superior al que la institución cobra a los favorecidos con los financiamientos, absorbiendo el Gobierno Federal esta pérdida. El valor de los bonos emitidos asciende actualmente a 250 millones de dólares y más de la mitad favorece a instituciones educacionales privadas. También otorga préstamos libres de intereses a Municipalidades con menos de 10.000 habitantes.

Urban Renewal

Administration:

Es una institución creada para el mejoramiento urbanístico: ella financia planes de eliminación de conventillos y la remodelación de centros urbanos. Es

el sector privado el que en la mayoría de estos casos realiza los proyectos. Para operar hace uso de una ley de expropiación. Estos proyectos cuentan para sus construcciones, con los seguros mencionados de préstamos hipotecarios y el compromiso para la adquisición de éstos. El financiamiento inicial de la expropiación se efectúa con emisión de bonos. La tendencia es que la responsabilidad de los proyectos mismos pase, más y más, a las Municipalidades. La diferencia que se produce entre el costo de adquisición de estos terrenos y el de remodelación, una vez deducido el producto de venta, la absorbe en 2/3 partes el Gobierno Federal y 1/3 la Municipalidad interesada.

De paso, deseamos mencionar todavía un departamento, el Federal Flood Indemnity Administration, creado en 1956. Es una oficina de seguros contra riesgos de inundaciones y que financia la reconstrucción para los damnificados.

Una característica de la Corporación de Financiamiento de Viviendas (H.H. F.A.) es que siempre mantiene en cartera un gran número de proyectos con

planificación terminada y así, a principios de este año, la Institución de Mejoramiento Urbano (U.R.A.) tenía 300 de estos proyectos estudiados. La finalidad de esta política es poder incrementar rápidamente la participación del sector público en la construcción en momentos de receso económico; la efectividad de esta medida se comprobó en el primer trimestre de 1958 cuando el sector público logró aumentar su inversión en construcción en un 86%, comparada con el año 1957, para contrarrestar el receso producido en la industria de la construcción.

Si observamos la cifra de los ahorros personales, lo que nos llama nuevamente la atención es el extraordinario resultado de su sistema de operación. Este ahorro personal es el que básicamente financia la construcción y para su cálculo se consideran los depósitos a plazo en los Bancos, cuentas de ahorro, seguros de vida y emisiones de bonos de ahorro, pero no se incluyen las inversiones de capital, como acciones y bonos industriales.

Insertamos a continuación otro cuadro comparativo:

	CHILE per cápita	ESTADOS UNIDOS per cápita al cambio bancario
Producto Nacional Bruto	\$ch. 250.000 (12,5%)	\$ch. 2.000.000
Ahorro de personas acumulado	\$ch. 16.400 (2%)	\$ch. 830.000
Total préstamos hipt. otorgados	\$ch. 4.600 (1%)	\$ch. 465.000
Préstamos hipot. otorgados anualmente	\$ch. 1.000 (0,8%)	\$ch. 120.000
	1950-1955	1955
Inversión en viviendas nuevas en relación al Producto Nac. Bruto	3,8%	4,8%
Idem. en Construcción General	5,4%	10,5%

En EE. UU. el ahorro personal alcanzó a 182 millones de dólares en el año 1951, lo que representa \$ch. 830.000 por habitante, cálculo hecho al dólar bancario. Si en Chile tuviésemos, en proporción, un ahorro igual, tendríamos que haber acumulado 6 billones de pesos, mientras que en realidad nuestra cifra comparativa no pasa de \$ 115.000 millones, lo que representa \$ 16.400 por habitante. En EE. UU. los fondos anuales disponibles para nuevos préstamos hipotecarios ascienden a \$ 28.000 millones de dólares, o sea 120 mil pesos por habitante, mientras que en Chile contamos en este año con \$ 1.000 por habitante, lo que es inferior a la centésima parte.

En EE. UU. prácticamente no exis-

ten instituciones hipotecarias como las nuestras y los ahorros que financian la construcción se acumulan principalmente en Bancos, Asociaciones de Ahorro y Préstamo y Cías. de Seguros. Las emisiones de bonos hipotecarios están limitadas a las diferentes oficinas dependientes de la Corporación de Financiamiento de Viviendas (H.H.F.A.).

En 1955 los saldos totales de los préstamos hipotecarios sumaban un poco más de 100.000 millones de dólares, o sea \$ 465.000 por habitante. En Chile el total actual asciende a 32.000 millones de pesos — \$ 4.600 por habitante. Estos préstamos hipotecarios se encontraban en 1955 otorgados por las siguientes instituciones:

En EE. UU.: Total acumulado US\$ 100.000.000.000. \$ch. 465.000 por habitante.

	Número	% De Préstamos otorgados
Asociaciones de ahorro y préstamo	6.100	34,5%
Cías. de Seguros	600	20,5%
Bancos Comerciales	14.100	16,5%
Bancos Mutuales de Ahorro	530	12,5%
F.N.M.A.	1	3 %
Varios		13 %

En Chile: Total acumulado \$ch. 34.000.000.000.— \$ 4.600.— por habitante.

Cajas de Previsión	44	65 %
Instituciones Hipotecarias (incl. Secc. Bonos Banco del Estado)	3	25 %
Corvi	1	8 %
Banco del Estado (incl. Secc. Bonos)	1	2 %

NOTA: Las cifras sobre Chile son en parte estimativas por no haberse podido obtener los antecedentes exactos de todas las Cajas de Previsión. Como vemos, en los EE. UU. hay más de 6.100 *Asociaciones de Ahorro y Préstamo*; si guardamos la misma proporción por habitante, en Chile deberíamos tener unas 270. La función exclusiva de ellas es acumular los ahorros y otorgar préstamos hipotecarios con los fondos acumulados. Sobre una base similar trabajan los 530 *Bancos Mutuales de Ahorro*. La diferencia básica entre los dos tipos de instituciones consiste en que los depósitos en las primeras nom-

bradas constituyen en realidad aportes de capital que, a petición del depositante, la Asociación rescata de inmediato en su valor nominal, mientras que los Bancos abren cuentas de ahorro. Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo se basan en el sistema cooperativo, siendo socios con derecho a voto no sólo los depositantes sino también los prestatarios.

El Gobierno Federal favorece su desarrollo por dos instituciones gubernamentales, ambas dirigidas por el *Federal Home Loan Board*, que es la directiva del Banco Federal para Préstamos Hipotecarios.

The Federal Home Loan Bank:

Es una institución similar a nuestro Banco Central, pero para el servicio exclusivo de sociedades dedicadas al ahorro y préstamo hipotecario. De igual manera como en Chile los Bancos comerciales son accionistas del Banco Central, en EE. UU. las principales asociaciones de ahorro y préstamo, los Bancos mutuales de ahorro y también algunas Cías. de Seguro, son los accionistas de este Banco Federal para Préstamos Hipotecarios, que les otorga créditos con la garantía de sus préstamos hipotecarios. Por consiguiente su finalidad es mantener la liquidez a sus accionistas.

Federal Savings and Loan Insurance Corp.:

Es una Cía. Federal de Seguro para el Ahorro y Préstamo, que asegura a los depositantes sus cuentas de ahorro hasta US\$ 10.000.— por cuenta que tengan en cada Asociación de Ahorro y Préstamo. El costo de este seguro es $\frac{1}{12}$ del 1% sobre la suma de estas cuentas y es optativo para la Asociación el tomarlo, pero la mayoría de ellas lo usan para crear confianza en el público. Este seguro obliga a las Asociaciones a aceptar la fiscalización de la administración e inversión de los fondos por esta Cía. Federal de Seguro y su función a este respecto se puede comparar con la de nuestra Superintendencia de Bancos.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo como también los Bancos Mutuales de Ahorro efectúan una gran labor de estímulo con su propaganda y espíritu de competencia. El excedente de un 3,5% a 4% anual, producido por el cobro de intereses sobre el préstamo hipotecario de un 5-6%, una vez deducidos los gastos de administración, seguros, etc., del 1.1/2% a 2%, se distribuye entre los tenedores de las cuentas de ahorro. Los intereses, los beneficios y las operaciones hipotecarias no están afectos a ningún pago de impuesto. Es notable también la política general adoptada por estas instituciones de favorecer con préstamos hipotecarios a la misma

localidad en que se encuentran sus depositantes para hacerles sentir más de cerca el resultado positivo de sus ahorros, y en caso de escasez de créditos, son naturalmente también éstos los que reciben preferencia en sus solicitudes de préstamos hipotecarios. Las Asociaciones de Ahorro y Préstamo se dedican especialmente a otorgar préstamos hipotecarios convencionales, o sea, sin seguro sobre éstos de parte de las oficinas Federales de Seguro (F. H. A. y V. A.).

Cías. de Seguros:

Hay unas 600 de ellas y juegan un importante papel en el campo de la construcción. Se estima que el 35% de sus inversiones se ocupa para préstamos hipotecarios y, de preferencia, para aquellos que cuentan con el seguro de las Oficinas Federales de Seguro (F.H.A. y V.A.). Los fondos provienen principalmente de los seguros de vida. Muchas de estas compañías no otorgan directamente préstamos hipotecarios sino compran lotes de estos préstamos a otras instituciones de ahorro o a sociedades administradoras, las que por una comisión determinada, se encargan de toda la parte administrativa del préstamo hipotecario, como ser revisión de títulos, avalúo de la propiedad, cobro de dividendos, etc. Algunas de las más importantes Cías. de Seguros trabajan por el sistema cooperativo.

Bancos Comerciales:

Los préstamos hipotecarios otorgados por los Bancos comerciales son principalmente para mejoras, refacción o ampliaciones de viviendas. Sus plazos de amortización son más cortos. También se dedican a financiar las construcciones de proyectos industriales o de edificios comerciales.

El préstamo hipotecario se negocia en EE. UU. como un bono o una acción. Según el mercado de dinero se transa a la par, bajo o sobre la par y, aparte de las compañías de seguros, también los inversionistas privados constituyen un importante mercado comprador.

Es interesante observar que más del 60% de las cuentas de ahorro se forman con aportes semanales de unos US\$ 5.— o sea \$ch. 3.900.—, lo que representa menos del 4% de la entrada media de las personas dedicadas a este tipo de ahorro. Los fondos que se generan anualmente para su inversión en préstamos hipotecarios, provienen en un tercio de nuevos ahorros y en dos tercios de la amortización de deudas hipotecarias. Este pago de amortización es en realidad también un ahorro, al cual el prestatario se ha obligado al aceptar el préstamo. Llamamos especialmente la atención sobre la importancia que la amortización del préstamo hipotecario tiene dentro de los sistemas financieros de la construcción, representando en EE. UU. dos tercios de las nuevas disponibilidades anuales, factor que en Chile ha sido prácticamente destruido por la desvalorización de los dividendos causada por la inflación.

Nos viene la pregunta, ¿qué nos enseña el sistema norteamericano y qué provecho podemos sacar de sus experiencias? Es natural que nuestra realidad económica no nos aconseje tratar sencillamente de copiarlo en vista de que tuvo éxito en EE. UU. Sin embargo, todos estaremos de acuerdo en que nuestro actual sistema financiero de la construcción es malo y que es de una necesidad nacional urgente modificarlo radicalmente. Las cifras lo aprueban; las misérias de nuestras poblaciones callampas lo claman. A nuestro juicio, esta rectificación de rumbos debe tener especialmente en cuenta los siguientes aspectos, por lo visto en EE. UU. y confirmado por lo que observamos en un viaje por Europa:

1) El fomento del ahorro y su encauzamiento hacia el financiamiento de la construcción de la vivienda, es la base de una buena política habitacional. Para este efecto, la estabilización monetaria es de gran importancia. Una persona ahorra por los beneficios que este ahorro le significan, tanto en el futuro más cercano como más lejano. Como primera medida debe restablecerse la destruida confianza en estos beneficios y

para lograrlo estimamos que no basta la promesa de una moneda estable, sino que será necesario introducir un sistema de ahorro y préstamo reajutable que nos resguarde contra eventuales desvalorizaciones futuras de la moneda. En EE. UU., la confianza en el ahorro fue destruida por la quiebra de varias instituciones de ahorro después de la crisis de 1931. No bastó una promesa del Gobierno Federal de controlar mejor estas instituciones, sino, para restablecer la confianza, procedió a ofrecer un seguro para las cuentas de ahorro contra este riesgo.

Por consiguiente, estimamos necesario introducir un sistema de ahorro y préstamo reajutable para todas las instituciones que intervienen en el financiamiento de la construcción, es decir: Cajas de Previsión, Instituciones Hipotecarias, Corporación de la Vivienda y Fundación de Viviendas de Emergencia, Cooperativas de Ahorro y Préstamo para el financiamiento de la construcción, etc. Naturalmente, para todos éstos debería existir una medida única de reajuste, y sugerimos que ésta sea el índice de remuneración medio.

2) La competencia es un factor muy favorable en la promoción del ahorro. Por esta razón estimamos que no debe existir en un país el monopolio del ahorro voluntario. En seguida, una acción local que invierta los ahorros en la misma región donde éstos se producen, significa otro valioso estímulo. También la aplicación del sistema cooperativo tiene grandes ventajas, tanto en las asociaciones de ahorro y préstamo, por la distribución total del excedente producido entre los depositantes, como en las cooperativas de edificación de viviendas, por su auto-educación y estímulo al ahorro.

En consecuencia, es necesario propiciar la formación de otras instituciones privadas de ahorro y préstamo, pero naturalmente con el debido control con respecto a su seriedad y solvencia. No es conveniente para los intereses del país que sólo el Banco del Estado mantenga cuentas de ahorro; además al ahorro que este Banco acumula, debe dársele

un destino que es propio para esta clase de fondos y no ocuparlos para sus operaciones de Banco comercial.

3) La amortización de las deudas hipotecarias también es ahorro, con la ventaja de que el prestatario se obliga a practicarlo con regularidad durante la vigencia de su préstamo. Por esta razón, para no desperdiciar el ahorro es de enorme importancia que los dividendos hipotecarios se reajusten en relación a la desvalorización monetaria. Evitar este desperdicio por medio de un reajuste es tan o más importante que el efecto de este reajuste para atraer nuevos ahorros. En Chile, la fijación a largo plazo del valor de los dividendos en un período inflacionista, ha disipado este aporte primordial al financiamiento de

la construcción. La trascendencia del ahorro originado por la amortización de los préstamos hipotecarios, hace aconsejable que las instituciones de ahorro inviertan los fondos acumulados en préstamos en lugar de construir con ellos habitaciones para la renta. Desgraciadamente, en Chile sólo un 30% del reducido ahorro acumulado se ha colocado en préstamos hipotecarios; el 40% se ha invertido en construcciones de renta, el saldo, del 30%, vuelve al consumo en forma de préstamos para este efecto.

A continuación insertamos un cuadro en el cual se indican los porcentajes de las colocaciones de las principales instituciones que intervienen en el financiamiento de la construcción:

EE. UU.:	%	Observaciones
Asociaciones de Ahorro y préstamos ...	100%	
Bancos Mutuales de Ahorro	90-100%	
Compañías de Seguros	33%	Saldo invertido en acciones, bonos, etc.
Bancos Comerciales	24%	Saldo préstamos corrientes.
CHILE:		
Bancos Hipotecarios (Bonos)	100%	
Cajas de Previsión	30%	Préstamos hipotecarios + construcción propia = 6% de imposiciones.
Banco del Estado (excluido bonos) ..	0,8%	Préstamos hipotecarios - 2,5% de cuentas de ahorro.
Compañías de Seguros	0%	
Bancos Comerciales	0%	

Se observa que en EE. UU. los bancos de ahorro y asociaciones de ahorro y préstamo invierten casi la totalidad de sus fondos en préstamos hipotecarios. Este sistema es la base de la capitalización popular; la vivienda propia se considera el mejor estímulo para esta capitalización. Por esta razón conviene que favorezcamos al máximo la construcción de viviendas propias financiadas con préstamos hipotecarios.

4) No conviene la duplicidad de actuación en una institución encargada del financiamiento y de la construcción a la vez, como la Corporación de la Vivienda o Cajas de Previsión. Si una institución está dedicada exclusivamente a operaciones financieras, podrá administrarlas mejor y tendrá más elasticidad para destinar sus fondos a financiar inversiones en construcciones de mayor conveniencia económica. Además, la eje-

cución de la construcción se efectuaría entonces en un mercado de abierta competencia con la consiguiente baja en los costos. De todas maneras, la institución financiera tiene el poder para indicar qué tipo de vivienda se construye con sus fondos otorgados en préstamo y así, al mismo tiempo que mantiene el principio de la racionalización por medio de la competencia y la elasticidad de operación que este sistema permite, podrá encauzar la construcción de vivienda hacia el mejor cumplimiento de su fin social. Los gobiernos no son buenos empresarios y conviene que su actuación se concentre principalmente en fomentar y encauzar. Esta verdad la hemos observado con experiencias duras a lo largo de nuestra historia.

5) En el campo de la vivienda debe darse mayor importancia a la labor de las municipalidades; son ellas las que pueden observar mejor los problemas habitacionales de su comuna y su acción para solucionarlos puede ser de mucho mayor eficiencia que la de un Gobierno central. De esta manera el problema de la vivienda debe colocarse en primer grado dentro de la órbita de acción municipal. La municipalidad representa el espíritu reinante en su comuna: ella es la indicada para encauzar éste hacia un deseo y esfuerzo común de embellecimiento y de mejora para las condiciones de vida de sus habitantes. El Estado, por su lado, tiene la obligación de crear un sistema económico que permita a las Municipalidades cumplir debidamente con su cometido.

6) Las operaciones de ahorro y préstamo, como también la construcción de viviendas económicas, deben estar exentas de cualquier pago de impuesto y además, en ciertas circunstancias, es necesario que reciban bonificaciones. En todos los países se ha comprobado el hecho de lo difícil que es para una gran parte de su población financiar su propia vivienda, aunque exista un sistema bien desarrollado de crédito a largo plazo. Se estima que el costo de una vivienda no debe ser superior a un 20% de la

remuneración del futuro propietario. Para un gran porcentaje de nuestra población este 20% fluctúa entre \$ 7.000 y \$ 15.000 mensuales, lo que permitiría pagar un dividendo sobre un préstamo hipotecario, a un interés del 5% anual, a 25 años de \$ 1.200.000 a \$ 2.550.000. Si analizamos estas cifras salta a la vista el alcance fundamental que tiene la eliminación de impuestos para mantener el costo de la vivienda en un minimum, como también para estimular el mayor ahorro sin que este estímulo signifique un excesivo encarecimiento de los créditos. Cualquier impuesto que recargue el costo de construcción o la aplicación de un sistema de ahorro y préstamo, sólo dificultará la solución de nuestro problema habitacional y en muchos países hasta se ha observado la necesidad de bonificar el costo de cierto tipo de construcción o el interés de los préstamos hipotecarios.

Durante nuestra estada en EE. UU., también nos preguntamos si era posible y si era conveniente obtener préstamos extranjeros para su inversión en construcción de viviendas en Chile. Como se sabe nuestra política actual es que la ayuda del exterior se destine al desarrollo de la producción básica, que representa un incremento directo de los recursos productivos del país y futuras economías o entradas en divisas. Como consecuencia de esta política comprobamos los siguientes hechos:

1) Los préstamos extranjeros para industrias nacionales comprometen anticipadamente la futura capitalización del país, que se precisa para la devolución de estos préstamos. De esta misma capitalización nacional, la construcción de vivienda obtiene sus recursos y al comprometerse anticipadamente una parte considerable para la industrialización, se reducen las posibilidades para el financiamiento de planes de vivienda.

2) Estos préstamos, en general, no han favorecido ni estimulado la capitalización popular en que se basa la estabilidad social. La vivienda propia es la

más eficaz vía para aumentar la capitalización popular, como también la productividad del individuo.

3) Algunas de las industrias establecidas en base de esos préstamos, tienen dificultades para desarrollar su producción por falta de consumo interno, causada esencialmente por los reducidos programas de construcción de vivienda.

4) En Chile, la construcción de viviendas en las últimas dos décadas ha cubierto menos de la mitad del incremento vegetativo de la población; la inestabilidad social que produce esta deficiencia habitacional puede echar por tierra todos los beneficios obtenidos por la nueva industrialización fomentada con aportes del extranjero.

5) Viviendas construidas con financiamiento parcial de préstamos hipotecarios extranjeros, en primer término estimularían el ahorro necesario para afrontar la cuota al contado y en segundo, obligarían al prestatario a ahorrar anualmente la amortización del préstamo. Como consecuencia se obtendría un valioso fomento del ahorro en general.

6) Como hemos visto, en EE. UU. los ahorros correspondientes a la amortización representan dos tercios del total de recursos disponibles para nuevos préstamos. En Chile, este ahorro es muy reducido por falta de préstamo y desvalorización de los dividendos. Por consiguiente los préstamos extranjeros pasarían a suplir esta deficiencia y acelerarían considerablemente la puesta en marcha de un sistema de ahorro y préstamo para financiar la construcción.

7) El incremento del ahorro y capitalización popular encuentran en países subdesarrollados su mejor estímulo por medio de planes habitacionales; una mejor vivienda y capitalización popular es el camino más seguro para obtener estabilidad social; el progreso económico es consecuencia de lo anterior y debe, a la larga, también tener favorables influencias sobre la balanza de pago. Las divisas provenientes del préstamo hipotecario extranjero no se ocuparían para importar elementos de construcción, sino se usarían para importaciones en general. La deuda del prestatario no debería establecerse en dólares, pero estaría sujeta a un reajuste proporcional al alza de los salarios. El Gobierno tendría que garantizar el pago del préstamo en dólares y correr el riesgo de una eventual diferencia entre las fluctuaciones de cambio y los reajustes de los préstamos.

Los fondos para esta ayuda financiera de EE. UU. podrían provenir del Development Loan Fund, que depende del International Coopération Administration, o del sector privado, si por medio de un convenio entre Chile y EE. UU. se lograra establecer un sistema de seguro de estos préstamos, similar al que el F.H.A. otorga en la actualidad para préstamos hipotecarios internos en ese país.

Así, opinamos que una cooperación financiera del exterior para planes de vivienda es posible y aportaría a Chile trascendentales beneficios económicos y sociales y constituiría un complemento necesario a los programas de ayuda externa para el desarrollo de industrias básicas.



Publicación
del
INSTITUTO CHILENO DE ADMINISTRACION RACIONAL DE EMPRESAS
I C A R E

I C A R E
Huerfanos 1117 - Oficina 805
Fono 64541
S A N T I A G O