

# REVISTA DE DERECHO

AÑO XXVIII — ABRIL - JUNIO DE 1960 — N.º 112

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

*Quintiliano Monsalve Jara*

**ABOGADO**

CONSEJO CONSULTIVO:

HUMBERTO ENRIQUEZ FRODDEN

ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

ESTEBAN ITURRA PACHECO

\* \*  
\*

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

**LUIS HERRERA REYES**

**Abogado y Profesor de  
Derecho Romano**

## **LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS Y EL PROBLEMA HABITACIONAL (\*)**

Es materialmente imposible penetrar en el espíritu y alcance de las disposiciones legales que han dado vida en Chile a las llamadas Asociaciones de Ahorro y Préstamos, sin tener en cuenta la causa primordial que ha aconsejado su creación, que no es otra que el agudo problema habitacional que sacude al país.

Problema y medio de solución constituyen, pues, las bases de esta charla, siguiendo la misma e íntima unión en que ambas cosas se presentan.

Nos proponemos tratar el tema sin recargar las tonalidades de este drama inconmensurable, al parecer eterno y universal, que constituye la escasez de habitaciones. Nos proponemos hacerlo sin subestimar la medida legal promulgada que intenta solucionarlo, que aunque relativa, según nuestro parecer, afirma la esperanza de un alivio. Nos proponemos, finalmente, hacerlo sin que influyan en nuestros conceptos creencias o ideologías políticas, tratando de cumplir fielmente el lema de divulgación, objetivo, franco y sincero, que se ha impuesto la emisora que hoy nos acoge.

\* \* \*

---

(\*) Charla dictada por el autor a través de la Radio de la Universidad de Concepción.

Quienes estimen que el problema habitacional es solamente de nuestra época, están en lamentable error. También lo están quienes creen que es de simple y fácil solución. Es tan viejo como el hombre y, lamentablemente, insoluble en su integridad.

La manera de proporcionar habitación a todas las familias residentes en un país no ha sido aún encontrada en ninguna parte del mundo y lo que es peor, si hay que ser exacto en los planteamientos, no lleva trazas de ser resuelta en un futuro inmediato, pese al dramatismo que el problema envuelve y al desconsuelo que pueda producir en los espíritus esta afirmación.

Y es que son tan tremendas las dificultades técnicas y económicas que habría que vencer y tan violento el esfuerzo social a realizar, que el intentarlo representaría una inmensa revolución, cuyos efectos y resultados es difícil preconizar, a pesar de la inquietud y efervescencia creadora de nuestro tiempo.

Se oye hablar del problema habitacional, y el frecuente uso o abuso del término hace que muchos desconozcan su verdadero alcance. La generalidad de las personas lo limitan, creyendo que el problema lo constituye el déficit de casas existentes en relación con el número de interesados en ocuparlas.

No es éste su verdadero alcance. Hay que entender por problema habitacional lo anteriormente enunciado, incluyendo la vivienda insalubre; incluyendo, además, el hacinamiento humano que existe en las viviendas construidas; incluyendo el natural desgaste o destrucción por el uso de las actuales habitaciones; incluyendo el aumento del nivel de vida; e incluyendo, aún, el crecimiento vegetativo de la población. Los enunciados, son los exactos horizontes del problema.

La escasez de viviendas no es, como creen algunos, un problema de propiedad, pues no es la institución de la propiedad la llamada a solucionarlo. Si así fuera, el problema tendría su lógica solución en el arrendamiento, quien quiera fuere el propietario, llámese éste Estado o simples particulares.

También es erróneo pensar que su solución pudiese encontrarse en determinados sistemas económicos.

Engels así lo pensó equivocadamente, estimando que el problema habitacional era una consecuencia directa del sistema capitalista; mas, si se tienen en cuenta su magnitud y características

LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS

235

particulares, se puede afirmar que el problema subsiste en toda su amplitud y con la misma imposibilidad de solucionarlo en los regímenes dirigidos por sistemas socialistas, pese a que su implantación, en algunos países, cuenta ya con más de 40 años.

El problema no tiene su origen, por tanto, en el régimen económico imperante en un país. Su solución requiere una acumulación permanente —subrayemos este concepto— de riqueza, que puede consistir en bienes o esfuerzos realizados permanentemente por la actual y venideras sucesivas generaciones. La imposibilidad o posibilidad de obtener esa acumulación necesaria es la que determina la existencia o inexistencia del problema, cualquiera sea la constitución político-económica que tenga un país.

Sin recargar los tintes del drama que envuelve la escasez habitacional, no pueden ser silenciados, tampoco, los tremendos efectos sociales que su subsistencia trae aparejados.

Desde luego, impide la consolidación de la familia, pues, como dice un jurista, Saymor Dexter, "una casa propia aleja al hombre de muchas tentaciones, lo hace mejor marido, padre y ciudadano". Las virtudes elementales cuya inexistencia tan frecuentemente repercuten en la sociedad, son imposibles de adquirir en alojamientos sórdidos. Un hombre o una mujer pueden, en rigor absoluto, conservar su dignidad al mismo tiempo que comen pan negro o visten un traje raído; pero, necesariamente, tienen que perderla si han de dormir revueltos con otras personas en la promiscuidad que origina el hacinamiento.

En cuanto a intensidad, este problema tiene igual significación, en monto y naturaleza, en toda la América Latina y encierra características muy semejantes a las que se daban en Europa en el período anterior a la última guerra y a las que aún prevalecen en Estados Unidos. Un porcentaje no inferior al 60% de la población habita en América en casas alquiladas, y un 80% de ese sector de la población vive en hacinamiento y padece una promiscuidad que requiere con urgencia el establecimiento de condiciones de vida más de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

Cálculos hechos por la División de Asuntos Sociales y del Trabajo de la Unión Panamericana de Washington, señalan en toda América un déficit de 25 millones de casas, que se necesita cubrir rápidamente para eliminar los sectores insalubres.

Si el monto y naturaleza del problema es aproximadamente igual en todos los países de América Latina, se puede, entonces, afirmar que 1.125.000 familias viven en Chile en casas alquiladas y que 896.000 familias residen en casas insalubres y padecen, por tanto, esas condiciones de promiscuidad y hacinamiento expresadas.

Las conclusiones que derivan de estas cifras son abrumadoras: el otorgar una vivienda adecuada a tan crecido número de familias representa una inversión no inferior a E° 4.480.000.000. Con el fin de relacionar estas cifras con las posibilidades económicas del Estado y con los recursos financieros del país, es interesante tener presente: a) Que es casi diez veces el monto de los daños causados en Chile por los sismos de Mayo de 1960; b) Que el medio circulante existente en Chile durante el año 1960 es de E° 407.847.000; y c) Que los gastos públicos ordinarios alcanzan, para el mismo año, a E° 733.953.000.

Puede apreciarse, entonces, que no existe posibilidad de solución más o menos inmediata para este problema y que sólo mediante un programa a muy largo plazo, acompañado de una política inteligente de carácter fiscal, económico y urbanístico, podría aliviarse la situación.

Si se consideran sin apasionamientos doctrinarios los antecedentes anteriores, resulta obvio que es necesario contar con un fuerte apoyo colectivo de la iniciativa privada, para reducir, siquiera en parte, el problema habitacional. Luego, ello sólo es factible, mediante un claro y preciso respeto a las inversiones que esta iniciativa haga y a los patrimonios que sirvan de garantía a sus operaciones.

Lamentablemente, esto ha sido poco comprendido en nuestro país y hasta podría afirmarse que no se comprende, ya que se ha hecho y hace todo lo imaginable para ahuyentar esta cooperación de la iniciativa privada, mediante medidas fiscales o inquilinarias absurdas.

Está en vigencia la Ley N.° 11.622, producto estéril y político de los defensores de la teoría de limitar, por medio de leyes, el alza de las rentas de arrendamientos. Expresa Bertrand de Jouvenel, comentando los problemas creados a la ciudad de París, con una ley semejante dictada 12 años atrás, que menos del 1% de los edificios de esa ciudad no tiene todavía la edad de la ley y agrega

LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS

237

que el 82% del total de viviendas no disfruta de baños ni siquiera duchas. Luego, la edificación de viviendas está, desde la dictación de la ley, casi paralizada, pues sólo se ha construido un 1% de la edificación en 12 años de vigencia de tan desafortunada medida legal.

Las leyes de arrendamiento, intransigentes e inadecuadas, paralizan casi completamente la construcción de nuevas habitaciones y, en vez de propender a la solución o al alivio del problema, lo acentúan o agudizan.

\* \* \*

La población que necesita viviendas y que no goza de recursos inmediatos para proporcionárselas por sí misma, puede dividirse en dos grandes grupos.

El primero, lo constituyen las personas que carecen de toda posibilidad económica, las que sólo pueden ser ayudadas mediante la asistencia del Estado.

El otro grupo, que lo componen individuos con cierta capacidad económica y, por tanto, de ahorro, aun cuando no cuentan con un capital inicial para resolver su problema habitacional, deben ser atendidos por instituciones encargadas de reunir el esfuerzo y las posibilidades hoy dispersas de sus componentes. Este segundo grupo representa por sí solo el mayor porcentaje de la población chilena.

Hacia él ha mirado el legislador al dictar el Decreto con Fuerza de Ley N.º 205, creando las Asociaciones de Ahorro y Préstamos (\*).

Se pretende, pues, con esta ley, agrupar las posibilidades de ahorro de muchos, dando a cada uno la oportunidad de adquirir o construir su propia vivienda.

Si se observa internamente las operaciones que practicarán estas instituciones denominadas de Ahorro y Préstamos, se pueden

---

(\*) El Decreto con Fuerza de Ley N.º 205, arriba mencionado, se dictó con fecha 26 de Marzo del año en curso, y fue publicado en el "Diario Oficial" del 5 de Abril de este mismo año. — Nota de la Dirección de la Revista.

definir como organismos especializados destinados a la obtención de viviendas familiares para quienes no cuentan con un haber inicial que les permita solicitar un crédito a otras organizaciones existentes o al mercado financiero.

Las Asociaciones de Ahorro y Préstamos no constituyen un ensayo, como organismos cooperadores destinados a disminuir el déficit habitacional. Tienen vida propia en distintos países desde hace más de 100 años, por lo que no hay temor a fracasos en su funcionamiento. Su mayor o menor éxito depende de la cooperación que encuentren en el público, en otras palabras, de la suma de esfuerzos por vigorizarlas que realice el sector de la población que reside en la zona donde la institución funcionará.

El principio financiero que regula la actividad de las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, es muy sencillo en sus bases mismas. Se supone que si un grupo de personas interesadas en obtener casa propia reúnen su capacidad conjunta de ahorro, lograrán su objeto mucho antes que si cada una de ellas pretendiera hacerlo con su propio ahorro.

Esto se demuestra así:

Si se reúnen 5 ahorradores, A, B, C, D y E, que desean obtener cada uno un préstamo de E° 50, depositando anualmente un ahorro de E° 10 y estas cantidades reunidas son prestadas: a A, el primer año; a B, el segundo; a C, el tercero; a D, el cuarto, y a E, el quinto; tenemos que A, recibió la cantidad que necesitaba para comprar la casa cuatro años antes de que individualmente hubiera podido hacerlo; que el ahorrador B la recibe al segundo año, es decir, tres años antes; que C recibe el préstamo al tercer año, o sea, dos años antes; que D lo recibe al cuarto año; y que sólo E viene a recibirlo al quinto año, o sea, cuando normalmente habría acumulado el capital deseado si hubiera ahorrado solo.

El conjunto de operaciones favorece a 4 personas sin perjudicar a la quinta, ya que el plazo medio para obtener la cantidad que necesita cada uno es de 3 años, en lugar de los 5 que cada uno habría requerido si hubiese operado independientemente.

Es cierto que el ahorrador E está en desventaja con respecto a sus 4 compañeros; pero no ocurrirá tal cosa si otras 5 personas adhieren al grupo inicial, a saber: F, G, H, I, J y K, pues en este

## LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS

239

caso E ocupa el quinto lugar en una serie de los ahorradores y viene a obtener el préstamo en sólo 3 años, con lo que queda en igualdad de condiciones que los primeros.

A esto es lo que se denomina sistema de "Serie cerrada". Si se siguen agregando ahorradores hasta que el número de ingresos igual al número de préstamos efectuados, se transformará en "serie abierta", consiguiéndose entonces la estabilidad y una velocidad de otorgamiento, por cierto muy superior al promedio de 3 años apuntado.

En el "sistema de serie cerrada" descansó en sus comienzos el financiamiento de estas instituciones.

Hoy se usa el de "serie abierta", muy perfeccionado, eliminándose el carácter forzoso que investía el ahorro en el primero para un desarrollo normal del plan. En el sistema perfeccionado, el ahorrador lo es como y cuando quiere y puede. Además, si lo desea, está facultado para retirarse del plan en el momento que guste. Su dinero ahorrado está totalmente seguro en cuanto a su restitución y valor adquisitivo. En el primer orden de los enunciados, el Estado garantiza totalmente su devolución, cualquiera sea la suerte que corra el porvenir de la Asociación. En cuanto al mantenimiento del valor adquisitivo de estos ahorros, crea un sistema de reajuste de los saldos de las cuentas de cada ahorrante, con la única limitación que los saldos anuales de dichas cuentas no sean inferiores a E° 10.

Los depósitos hechos en estas instituciones sólo pueden ser invertidos en préstamos hipotecarios para la adquisición, construcción, terminación o ampliación de viviendas económicas, incluyendo lo que represente el valor del terreno y su urbanización.

En lo que se refiere a las condiciones en que operan las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, es necesario sentar una premisa general que tomamos de 2 tratadistas, Badfish y Theobald, quienes la atribuyen al Reverendo Cox: "un individuo puede entrar a la Asociación en cualquier momento, sin que se le exijan pagos atrasados, y en el mismo pie de igualdad que los miembros originales".

Para obtener un préstamo en estas Asociaciones, habiendo ingresado a ellas, se requiere:

- a) Mantener una cuenta de Ahorros a lo menos por un año, con un valor mínimo de E° 20;
- b) Tener un saldo efectivo en ella no inferior al 3% del valor del préstamo, con un mínimo de E° 50;
- c) Tener una renta mensual familiar, cuyo 25% permita pagar lo prestado en cuotas mensuales, en un plazo no superior a 30 años.

Teniendo en cuenta la finalidad perseguida por estas instituciones que no es otra que proporcionar vivienda económica, es natural y obvio que exista una limitación máxima de los préstamos a conceder, la que la ley chilena fija en E° 10.000, sin que pueda exceder al 90% del valor de tasación del inmueble a adquirir o construir.

El interés máximo que estas instituciones podrán cobrar a los ahorrantes es del 7% anual, estando facultados los deudores para hacer amortizaciones extraordinarias en la cuantía que lo deseen.

\* \* \*

Las instituciones de Ahorro y Préstamos brevemente reseñadas aquí, constituyen una nueva posibilidad financiera en el grave problema de la vivienda familiar.

Ellas abren sus puertas para recibir a una masa de la población, generalmente divorciada de otros sistemas de ahorro y de inversiones en instituciones de crédito.

Si, como se asegura, el 90% de las personas que ahorran lo hacen movidas por el incentivo de la casa propia, no cabe duda que en ellas han de encontrar el cauce normal que las llevará a la realización de sus anhelos.

Aun cuando, como expresábamos al comienzo de esta charla, no podrán estas instituciones resolver integralmente el viejo problema habitacional, contribuirán, sin lugar a dudas, a aliviarlo.

Esperamos que la consolidación y desarrollo de estas Asociaciones, verdaderas células vivas de la construcción de viviendas económicas, alcanzarán entre nosotros un vasto rol social.

LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS

241

Ningún otro tipo de institución puede ofrecer el conjunto de ventajas apuntado. La acción educativa que, además, tiene el sistema sobre grandes masas de la población, hace cifrar esperanzas de gran valor, ya que no debe olvidarse que cuando los hombres se ven amenazados por falta de alimentos y techo, derrotados acceden a vivir en cualquier ambiente, transformándose en inadaptados sociales.

La Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción no puede sustraerse al esfuerzo nacional que se inicia con la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N.º 205.

Une por ello su acción a la de los que creen posible remediar el problema habitacional, y por intermedio de esta tribuna cultural invita fervientemente a todas las personas que sustenten la ambición de la casa propia a sumarse al esfuerzo común, ingresando cuanto antes a las Asociaciones a crear.

*Quintiliano Monsalve Jara*  
**ABOGADO**