



UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS COMO CAUSA DE
SOBREENDEUDAMIENTO DE LAS PERSONAS DE MENORES INGRESOS
EN CHILE**

POR

AMANDA ALICIA VILLAR MARDONES

**Tesis presentada a la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción para optar al grado
académico de Magíster en Derecho**

Profesor Guía:

Beatriz Larraín Martínez

Octubre 2017

Concepción – Chile

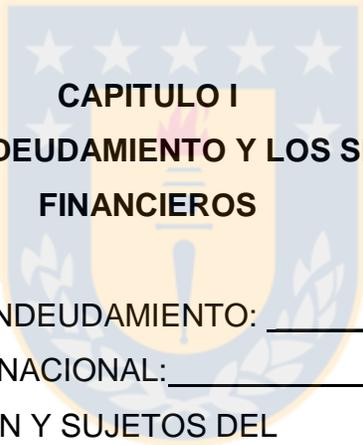


© 2017 AMANDA ALICIA VILLAR MARDONES

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INDICE DE TABLAS _____	XIII
INDICE DE ILUSTRACIONES _____	XIV
ABREVIATURAS _____	XV
I.- RESUMEN: _____	XVII
II.- INTRODUCCIÓN: _____	1



CAPITULO I EL SOBREENDEUDAMIENTO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS

	5
1.- EL SOBREENDEUDAMIENTO: _____	5
1.1- REALIDAD NACIONAL: _____	5
1.2.- DEFINICIÓN Y SUJETOS DEL SOBREENDEUDAMIENTO: _____	7
1.2.1.- DEFINICIÓN DE SOBREENDEUDAMIENTO: _____	7
1.2.2.- SUJETOS DEL SOBREENDEUDAMIENTO: _____	10
1.3.- CAUSAS DEL SOBREENDEUDAMIENTO: _____	12
a) Causas inmediatas del sobreendeudamiento, según el autor Iván Trujillo: _____	12
a.1) El sobreendeudamiento activo: _____	12
a.2) El sobreendeudamiento pasivo: _____	13
b) Causas inmediatas del sobreendeudamiento, según los autores Hugo Salgado y Alejandra Chovar: _____	13

b.1) Factores de oferta de crédito: _____	13
b.2) Factores de demanda de crédito: _____	14
1.4.- LA REGULACIÓN NACIONAL DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS COMO CAUSA DEL SOBREENDEUDAMIENTO: _____	15
2.- LOS SERVICIOS FINANCIEROS: _____	16
2.1.- INTRODUCCIÓN: _____	16
2.2.- TIPOS DE DEUDAS ADQUIRIDAS: _____	17
a) RESULTADOS DE LA ENCUESTA FINANCIERA DE HOGARES 2014 ELABORADA POR EL BANCO CENTRAL DE CHILE: _____	17
a.1) Deuda de consumo: _____	17
a.2) Deuda hipotecaria: _____	18
a.3) Deudas automotriz, educacional y otras deudas: _____	18
b) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS: _____	18
c) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS: _____	20
2.3.- CONCLUSIONES: _____	21
2.4.- ¿QUÉ SERVICIOS FINANCIEROS SE CONTRATAN?: _____	21
a) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), A TRAVES DEL ESTUDIO “BANCARIZACIÓN PRIVADA EN CHILE”: _____	22

a.1) El crédito de consumo: _____	22
a.2) El crédito para la vivienda: _____	22
a.3) Las tarjetas de crédito: _____	23
a.4) Las cuentas corrientes: _____	23
a.5) Las cuentas de ahorro y cuentas vistas: _____	23
a.6) Los créditos automotrices: _____	23
a.7) El seguro: _____	24
a.8) La administración de activos, a través de los fondos mutuos, el ahorro previsional voluntario y la banca privada: _____	24
b) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LOS AUTORES SALGADO Y CHOVAR EN SU ESTUDIO “¿CUÁNTO INFLUYEN LAS TARJETAS DE CRÉDITO Y LA DEUDA HIPOTECARIA EN EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES EN CHILE?: _____	24
c) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL INFORME NÚMERO 72 DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS DE 28 DE MARZO DE 2016: _____	25
2.5.- CONCLUSIONES: _____	26
2.6.- ESTUDIO GENERAL DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS: _____	26
2.6.1.- DEFINICIÓN Y CLASES DE SERVICIOS FINANCIEROS: _____	27
a) Seguros y servicios relacionados con los seguros: _____	28

b) Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros): _____	28
2.6.2.- CONSIDERACIONES FINALES: _____	30

CAPÍTULO II

**EL CRÉDITO DE CONSUMO Y LA TARJETA
DE CRÉDITO**

31

1.- CRÉDITO DE CONSUMO: _____	31
1.1.- INTRODUCCIÓN: _____	31
1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO DE CONSUMO: _____	33
a) Regulación: _____	33
b) Intereses: _____	33
b.1) Estimaciones cuantitativas del beneficio obtenido por los deudores: _____	35
b.2) Estimaciones cuantitativas de la reducción en el volumen de operaciones de crédito: _____	36
b.3) Estimaciones de los costos operativos asumidos por las instituciones fiscalizadas: _____	36
c) Comisiones: _____	37
d) Gastos Operacionales: Seguros, Impuestos de timbres y estampillas (Decreto Ley N° 3.475), gastos notariales para el perfeccionamiento del contrato, gastos asociados a los bienes recibidos en garantía como tasaciones, escrituras de constitución de garantías, inscripciones o registros y pago de primas de seguro: _____	40

e) Cobranza Extrajudicial y Renegociación: _____	40
f) Información: _____	40
1.3.-CONCLUSIONES: _____	42
2.- LA TARJETA DE CRÉDITO: _____	43
2.1.-INTRODUCCIÓN: _____	43
2.2.- TARJETAS DE CRÉDITO BANCARIAS Y DE LAS CASAS COMERCIALES: _____	47
2.2.1.- COMPARACIÓN EN BASE A LA NORMATIVA ESPECIAL APLICABLE: _____	47
a) Respecto de las tarjetas de créditos bancarias: _____	47
a.1) En términos de la potestad normativa: _____	47
a.2) En términos de la potestad reglamentaria: _____	48
a.3.) En términos de la potestad fiscalizadora: _____	48
b) Respecto de las tarjetas de crédito de las casas comerciales: _____	48
c) Modificaciones introducidas a la legislación especial: _____	49
c.1) En cuanto a los sujetos de esta regulación: _____	49
c.2.) En cuanto al deber de registro y sus consecuencias: _____	50
c.3.) En cuanto a la fiscalización: _____	50
c.4.) Se aumentan los requisitos de capital, reservas, liquidez, constitución societaria e información mínima disponible respecto de los emisores de Tarjetas de crédito: _____	51
d) Asimetría entre los distintos emisores de tarjetas de crédito: _____	51

2.2.2.- COMPARACIÓN EN BASE A LA NORMATIVA	
GENERAL APLICABLE: _____	52
a) Intereses y costos de asociados: _____	52
a.1) La tasa máxima convencional	
que se permite cobrar: _____	54
a.2) Las reglas de liquidación de las operaciones de	
crédito de dinero que tengan vencimientos en	
dos o más cuotas y contengan cláusulas de aceleración: _____	54
b) Información de los consumidores: _____	56
c) Horarios de atención al público: _____	58
2.2.3.- CONCLUSIONES: _____	58

CAPÍTULO III

EL FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO 60

1.- INTRODUCCIÓN: _____	60
a) En el sector privado: _____	60
b) En el sector público: _____	60
2.- EL FINANCIAMIENTO: _____	62
2.1.- FINANCIAMIENTO PRIVADO: _____	62
a) Las Letras Hipotecarias: _____	63
a.1) En cuanto a su regulación: _____	64
a.2) En cuanto a su emisión: _____	64
a.3) En cuanto al monto máximo del crédito: _____	64
a.4) En cuanto a su pago: _____	65
a.5) En cuanto a la garantía: _____	65

a.6) En cuanto a la tasa de interés que se cobra: _____	65
a.7) En cuanto a las condiciones de prepago: _____	66
a.8) En cuanto a la información al deudor hipotecario: _____	66
a.9) En cuanto a la ejecución de la garantía hipotecaria: _____	66
a.10) En cuanto a los seguros: _____	67
b) El Mutuo Hipotecario Endosable: _____	67
b.1) En cuanto a su regulación: _____	67
b.2) En cuanto a su emisión: _____	67
b.3) En cuanto al monto máximo del crédito: _____	67
b.4) En cuanto a su pago: _____	68
b.5) En cuanto a la garantía: _____	68
b.6) En cuanto a la tasa de interés que se cobra: _____	69
b.7) En cuanto a las condiciones de prepago: _____	69
b.8) En cuanto a la información al deudor hipotecario: _____	69
b.9) En cuanto a la cesión del mutuo: _____	69
b.10) En cuanto a la ejecución de la garantía hipotecaria: _____	70
b.11) En cuanto a los seguros: _____	70
c) El Mutuo Hipotecario No Endosable: _____	70
c.1) En cuanto a su regulación: _____	70
c.2) En cuanto a las condiciones y términos: _____	70
c.3) En cuanto a las condiciones de prepago: _____	71
2.2.- EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: _____	73
a) Programa de financiamiento para familias de sectores vulnerables (D.S. 49 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 26 de abril de 2012): _____	74

a.1) En cuanto a su objetivo: _____	74
a.2) En cuanto a la prohibición de enajenar: _____	74
b) Programa de Financiamiento para familias de sectores medios (D.S.1 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 06 de junio de 2011): _____	75
b.1) En cuanto a su objetivo: _____	75
b.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario: _____	75
b.3) En cuanto a los términos y condiciones del crédito hipotecario complementario: _____	75
b.4) En cuanto a la constitución de garantía hipotecaria: _____	76
b.5) En cuanto a los seguros: _____	76
b.6) En cuanto al subsidio implícito: _____	76
b.7) En cuanto al subsidio a la originación: _____	77
b.8) En cuanto al subsidio de remate: _____	77
b.9) En cuanto a la prohibición de enajenar: _____	77
c) Programa de financiamiento de integración social y territorial (D.S. 19 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 14 de julio de 2016): _____	78
c.1) En cuanto a su objetivo: _____	78
c.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario, términos y condiciones y garantía hipotecaria: _____	78
c.3) En cuanto a los seguros: _____	78
c.4) En cuanto al subsidio implícito: _____	78
c.5) En cuanto al subsidio a la originación: _____	79
c.6) En cuanto al subsidio al remate: _____	79
c.7) En cuanto al subsidio adicional: _____	79
c.8) En cuanto a la prohibición de enajenar: _____	80

d) Programa de Financiamiento de Integración Social y Reactivación Económica (D.S 116 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 07 de febrero de 2015):	80
d.1) En cuanto a sus objetivos y beneficios:	80
d.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario, términos y condiciones y garantía hipotecaria:	80
d.3) En cuanto a los seguros:	81
d.4) En cuanto al subsidio implícito:	81
d.5) En cuanto al subsidio a la originación:	81
d.6) En cuanto al subsidio al remate:	81
d.7) En cuanto al subsidio adicional:	82
d.8) En cuanto a la prohibición de enajenar:	82
3.- CONCLUSIONES:	84

CAPÍTULO IV

LOS CRÉDITOS UNIVERSALES Y AUTOMOTRICES	87
1.- INTRODUCCIÓN:	87
2.- LOS CRÉDITOS UNIVERSALES:	88
2.1.- GENERALIDADES:	88
2.2.- CARACTERÍSTICAS:	88
a) Regulación:	88
b) Aplicación de la Normativa:	89
c) Sujetos Obligados:	89
d) Clases de Créditos Universales:	90
d.1) Crédito Hipotecario Universal:	90

d.2.) Crédito Universal Asociado a una Tarjeta de Crédito: _____	90
d.3.) Crédito Universal de Consumo: _____	91
e) Seguros: _____	91
f) Información a los Consumidores: _____	92
2.3.- CONCLUSIONES: _____	92
3.- CRÉDITO AUTOMOTRIZ: _____	93
3.1.- GENERALIDADES: _____	93
3.2.- CARACTERÍSTICAS: _____	94
a) Regulación: _____	94
b) Intereses: _____	95
c) Oferente del crédito: _____	95
d) Clases de crédito automotriz: _____	95
d.1) Tradicional: _____	95
d.2.) Compra Inteligente: _____	95
d.3) Leasing: _____	96
d.4) Crédito Flexible: _____	96
e) Seguros: _____	96
f) Gastos Operacionales: _____	96
g) Cobranza Extrajudicial: _____	96
h) Información: _____	96
3.3.- CONCLUSIONES: _____	98
III.- CONCLUSIÓN: _____	100
IV.-BIBLIOGRAFÍA: _____	105

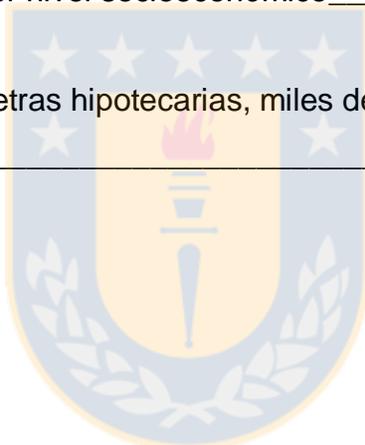
ÍNDICE DE TABLAS:

	Pág.
Tabla N° 3.1: Cuadro comparativo_____	72
Tabla N° 3.2: Cuadro comparativo_____	83



ÍNDICE DE ILUSTRACIONES:

	Pág.
Figura N°1: Fuentes de crédito de consumidores chilenos, utilización de productos bancarios como medio de pago y crédito _____	44
Figura N°2: Composición de tarjetahabientes de bancos y casas comerciales por nivel socioeconómico _____	44
Figura N°3: Mutuos y letras hipotecarias, miles de millones de UF de agosto de 2012 _____	63



ABREVIATURAS:

art., arts.	artículo, artículos
CC.	Código Civil
C. de A.	Código de Aguas
C. de C.	Código de Comercio
C. de M.	Código de Minería
C. de T.	Código del Trabajo
cons.	considerando
CP.	Código Penal
CPC.	Código de Procedimiento Civil
COT.	Código Orgánico de Tribunales
C. Pol.	Constitución Política
CPP.	Código de Procedimiento Penal
D.	Derecho
DFL.	Decreto con Fuerza de Ley
DL.	Decreto Ley
D.O.	Diario Oficial
DS.	Decreto Supremo
edic.	edición
Edit.	Editorial
F. del M.	Fallos del Mes
G.T.	Gaceta de los Tribunales
inc. incs.	inciso, incisos
ob. cit.	obra citada
p., pp.	página, páginas
RDJ.	Revista de Derecho y Jurisprudencia

Regl.	Reglamento
Repert.	Repertorio
Rev.	Revista
secc.	Sección
sem.	semestre
sent.	sentencia
sgts.	siguientes
T.	tomo
tít., títs.	título, títulos
trad.	traducción, traductor
Univ.	Universidad
v.	ver o véase
vol.	Volumen



I.- RESUMEN:

La presente investigación tiene por objeto constatar, mediante un estudio comparativo efectuado entre la regulación nacional dirigida a los estamentos de mayores ingresos y aquella regulación también chilena pero dirigida a los estratos de menores ingresos, si existen deficiencias o asimetrías regulatorias en los servicios financieros que influyen, principalmente, en la deuda de consumo, automotriz e hipotecaria de los sectores más vulnerables en Chile; a fin de responder a la siguiente pregunta de investigación, ¿la regulación de los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile contienen condiciones más ventajosas que la de aquellos tomados por las personas de menores ingresos?, analizando en cuatro capítulos, el sobreendeudamiento, el crédito de consumo y la tarjeta de crédito, los créditos hipotecarios, los créditos universales y automotrices, a fin de arribar a la conclusión que los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile NO contienen condiciones más ventajosas que aquellos de menores ingresos y que, sólo considerando este aspecto, la regulación nacional de los servicios financieros NO es una causa de sobreendeudamiento de las personas con menores ingresos en Chile. Conclusión que, por lo demás, es diversa a la hipótesis inicialmente planteada por esta autora en su etapa introductoria.

II.- INTRODUCCIÓN:

En Chile el endeudamiento y sobreendeudamiento son fenómenos socioeconómicos consolidados, que se han expandido en forma notable y sostenida en estas últimas décadas. De tal forma, no es artificioso hacer la pregunta de ¿por qué nos sobreendeudamos?.

En el tratamiento de las **causas de este fenómeno**, es posible constatar que los estudios referentes, abordados de manera ilustrativa en el contenido de esta investigación, se enfocan en la interacción de una multiplicidad de factores (en lo económico) y en el estudio sociocultural del consumo (en lo sociológico) para explicarlas. Por lo demás, éstas se toman como un punto de partida, mas no como un objeto de estudio en sí mismo.

A raíz de lo anteriormente expuesto, para la ciencia jurídica cobra especial relevancia ahondar en la regulación nacional como causa del sobreendeudamiento, más aún si este factor no siempre se considera y, si se hace, sólo es nominalmente.

Considerando entonces el interés por un enfoque jurídico del sobreendeudamiento, el presente estudio centra la atención en un aspecto específico de la regulación nacional como una causa del fenómeno descrito y que es el **tratamiento normativo (que, en una composición mixta de lo público y privado, comprende las distintas ramas del derecho que tratan de manera directa e indirecta la regulación financiera) dado a los servicios financieros en Chile**. De tal forma, **la pregunta de investigación** planteada a lo largo de toda la investigación y a la cual se intenta dar respuesta en los capítulos sucesivos es: ¿la regulación de los instrumentos financieros utilizados

por los sectores de mayores ingresos en Chile contienen condiciones más ventajosas que la de aquellos tomados por las personas de menores ingresos?.

Pues bien, para responder a la pregunta formulada y, sólo en base a este aspecto, responder también a si la regulación nacional de los servicios financieros es una causa de sobreendeudamiento de las personas con menores ingresos en Chile, se aborda la temática en comento, a lo largo de los acápites sucesivos, como sigue:

- a) En cuanto a los **sujeto de investigación**, se estudian los servicios financieros contratados por **personas naturales en Chile** y, dentro de las personas naturales, aquellas **de menores ingresos**, por ser un estrato socioeconómico más definido y porque los servicios financieros contratados por éstas permiten una mayor profundización en cuanto a su cantidad.
- b) En relación al **objeto de estudio**, se constata la existencia o no de deficiencias o asimetrías regulatorias en los **servicios financieros que influyen, principalmente, en la deuda de consumo, automotriz e hipotecaria de los sectores de menores ingresos en Chile**, cuales son, los créditos de consumo (incluidas las tarjetas de crédito), créditos universales, créditos automotrices y los créditos hipotecarios contratados por éstos.
- c) En razón del **método de investigación**, se efectúa un **estudio comparativo entre la regulación nacional dirigida a los estamentos de mayores ingresos con aquella regulación también chilena dirigida a los estratos de menores ingresos**, a fin determinar si los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile, contienen aspectos normativos más ventajosos que aquellos utilizados por las personas de estratos socioeconómicos bajos.

Finalmente, para efectos de total transparencia y aun considerando la etapa naciente de esta tesis en la cual no existe una constatación definitiva de toda la información recolectada, es indispensable señalar que se afronta la presente investigación con un juicio afirmativo respecto de la pregunta de investigación planteada, es decir, en opinión de esta autora, sí existen asimetrías regulatorias entre los servicios financieros contratados por distinto sectores socioeconómicos en Chile, que influyen en el fenómeno de sobreendeudamiento.

Ello, porque:

- a)** Se ha experimentado, en las últimas décadas, un crecimiento de la deuda bancaria acompañado de un alza significativa del crédito otorgado por instituciones no bancarias, tales como compañías de seguro, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y la industria del retail.
- b)** La banca es la principal fuente crediticia de la clase alta y la clase media alta, mientras que el crédito del retail se ha constituido en la principal fuente de financiamiento de la clase media baja y la clase baja (seguido por el crédito social y otras fuentes informales de crédito).
- c)** Se observa que el endeudamiento de los grupos de menores de ingresos es mayor al resto, ello, a sabiendas que poseen menores capacidades económicas para hacer frente al sobre endeudamiento.

En consecuencia, se estima, a priori, que el factor de ingresos no puede ser la única causa de sobreendeudamiento de los sectores más bajos, si existen proveedores de servicios financieros específicamente interesados en ofrecer sus productos a este segmento de la población, quienes, hasta hace poco tiempo, tenían una regulación diferenciada respecto de la banca, todo lo cual

podría incidir en que existan asimetrías regulatorias, de la forma en que se ha expuesto precedentemente.

En síntesis, la tesis analiza comparativamente la regulación de los servicios financieros que podrían influir en el sobreendeudamiento de las personas de menores ingresos en Chile respecto de aquellos ofrecidos a otros segmentos de la población, a fin de que, con toda la información y análisis recopilados, se responda a la pregunta de investigación planteada, con el respectivo razonamiento, evidencias y justificaciones del caso.



CAPITULO I

EL SOBREENDEUDAMIENTO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS

1.- EL SOBREENDEUDAMIENTO:

1.1- REALIDAD NACIONAL:

Para desarrollar el tema que será objeto de nuestra investigación, se debe partir efectuando una descripción preliminar de la realidad nacional en relación al sobreendeudamiento. Lo anterior, para establecer, en lo sucesivo y si es del caso, una relación directa entre la regulación nacional, comparativamente analizada, y este fenómeno.

En efecto, constatamos en la sociedad chilena, que la mayor parte de las personas vive con deudas y que el sobreendeudamiento es un problema real. De lo anterior dan cuenta:

- a)** En general, los estudios e informes desarrollados periódicamente por órganos oficiales públicos como el Banco Central de Chile y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y organismos privados como los centros de investigación, organismos internacionales y universidades.¹
- b)** En especial, la “Encuesta Financiera de los hogares” realizada el año 2007 por el Banco Central de Chile, la cual muestra que un 66% de los

¹A modo de ejemplo, véase Ruiz-Tagle, Jaime y otros, “Documentos de Trabajo: Proceso de Endeudamiento y Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile”, Banco Central de Chile, Número 703, Santiago, Agosto de 2013. Disponible en <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/documentos-trabajo/pdf/dtbc703.pdf>.

hogares en Chile se encontraban endeudados y un 8% se encontraban sobreendeudados. Posteriormente, la “Encuesta Financiera de los hogares” del año 2014², también confeccionada por el Banco Central de Chile, señala que el **73% de los hogares chilenos** tiene algún tipo de deuda, ya sea con instituciones bancarias o con casas comerciales. Señala además esta encuesta que la deuda de consumo resulta ser el tipo de deuda mayoritariamente contraída (63%). Sin embargo, la deuda hipotecaria es el tipo de deuda que registra los mayores montos.³ A su vez, en relación al sobreendeudamiento, indica el Banco Central de Chile que “(...) *hay una proporción de hogares que podrían estarlo que varía entre un 5% y un 30% (...). Por su parte, los indicadores de morosidad fluctúan entre un 9% y un 20% de los endeudados (...)*”.⁴

En definitiva, el endeudamiento y sobreendeudamiento son fenómenos socioeconómicos consolidados, que se han expandido progresivamente a partir de las décadas de los setenta y ochenta e incrementado en forma notable y sostenida en los últimos años.

²Siendo, a la fecha este tipo de encuesta, la más reciente elaborada por el Banco Central de Chile. Actualmente se trabaja en la elaboración de la Encuesta Financiera de hogares, versión 2017.

³“Encuesta Financiera de Hogares 2014: Principales Resultados”, Banco Central de Chile, Diciembre de 2015, pp. 17 y sgtes. Disponible en http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/EnCoyunturales/FinanHogares?_afLoop=532555243795836&_afWindowMode=0&_afWindowId=18m1nicblz_50#!%40%40%3F_afWindowId%3D18m1nicblz_50%26_afLoop%3D532555243795836%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D18m1nicblz_102.

⁴“Documentos de Trabajo: Proceso de Endeudamiento y Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile”, ob. cit., p. 9.

1.2.- DEFINICIÓN Y SUJETOS DEL SOBRENDEUDAMIENTO:

1.2.1.- DEFINICIÓN DE SOBRENDEUDAMIENTO:

En relación a la definición del sobreendeudamiento cabe indicar que, si bien este fenómeno se ha tratado en forma pluridisciplinar, **en nuestra legislación actual no existe un concepto del mismo**. Existen, eso sí, contados intentos en sentido contrario. Por ejemplo, el **Proyecto de Ley que Regula el sobreendeudamiento. (Boletín Legislativo N° 6245-05)**, agrega un número 9 al artículo 1 de la Ley sobre protección de los derechos de los consumidores, contemplando un concepto de sobreendeudamiento, al establecer "(...) 9) Sobreendeudamiento: Situación en que se encuentra el deudor cuyo pasivo exigible mensual es igual o superior al cincuenta por ciento de sus ingresos líquidos mensuales. El sobreendeudamiento deberá ser declarado por el tribunal competente en que se esté realizando la ejecución del deudor (...)".

De la definición precedente es posible observar que:

- a) No existe una diferenciación en cuanto a la naturaleza del deudor (persona natural o jurídica) que se encuentra en una situación de sobreendeudamiento, cuestión que puede incidir en que el porcentaje de pasivo exigible mensual contraído para cada caso sea, necesariamente, distinto.
- b) No existe una diferenciación en cuanto a origen de la deuda, según si se incluye o no la deuda hipotecaria, lo que incide en el porcentaje de pasivo exigible mensual requerido para encontrarse en situación de sobreendeudamiento, cuestión que debe ser estimada relevante, si se considera la mayor cuantía de este tipo de deuda, en relación a las demás.

Habida consideración de lo anterior, y que en derecho comparado existen múltiples definiciones y estándares de medición de este fenómeno⁵⁻⁶, se hace necesario delimitar cuál será el enfoque desde el cual se trabajará. A falta de una definición única, y considerando la necesidad de contar con una que se base en la información proporcionada por los estudios nacionales, se recurrirá a aquella que señala “(...) se considera a un hogar sobre-endeudado **cuando se destina más del 50% de los ingresos totales mensuales a pago de deuda, incluyendo deuda hipotecaria**. La Encuesta Financiera de los Hogares permite obtener esta información a partir del RCI, ratio que indica la razón deuda mensual que tiene el hogar sobre ingreso total mensual del hogar (incluyendo deuda hipotecaria) (...).”⁷ En este último estudio, se indica también que, si no se incluye la deuda hipotecaria, se está en una situación de

⁵ En este sentido, ver Trujillo Díez, Iván Jesús, “El Sobreendeudamiento de los Consumidores (estudio jurídico en el marco de la colaboración entre la Dirección General de Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Centro de Estudios del Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha)”, 2013, pp. 10 y sgtes.

⁶ “(...) Por su parte, la doctrina Brasileña ha definido el sobreendeudamiento como “la imposibilidad global del deudor persona-física, consumidor, lego de buena fe, de pagar todas sus deudas actuales y futuras de consumo” (...). Desde este punto de vista, el sobreendeudamiento se refiere a situaciones en que el deudor se ve imposibilitado, de una forma durable y estructural, de pagar el conjunto de sus deudas, o cuando existe una amenaza seria de que no podrá hacerlo cuando ellas se tornen exigibles. (...) En el Derecho Europeo, es posible encontrar una definición legal de sobreendeudamiento. El Código de Consumo francés define al sobreendeudamiento en su Art. su Art. 330-1 como: “la imposibilidad manifiesta para el deudor de buena fe de hacer frente al conjunto de deudas no profesionales exigibles y cumplir sus obligaciones (...)”. Por su parte, la doctrina de dicho país lo describe como “la situación de impotencia en la que se encuentra el particular de abonar sus deudas y pagar a su vencimiento los préstamos contraídos, dentro del plazo o modalidades fijadas en los contratos, a causa de la insuficiencia de recursos, se trate de ingresos fijos, periódicos u ocasionales (...)”. En Alemania, la Inzolvvenzordnung de 1994 también considera el concepto de sobreendeudamiento o Überschuldung, sin embargo, lo trata como una causa para iniciar el procedimiento de insolvencia para las personas jurídicas que no posean activos suficientes para cumplir con sus deudas.(...)”. (Hott, Paula, “El Sobreendeudamiento como Fundamento para la Revisión Judicial del Contrato”, Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Derecho, Valdivia, Chile, 2013, pp. 3y sgtes.)

⁷ Salgado Hugo, “¿Cuánto Influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?”, Serie de Documentos de Trabajo Departamento de Economía Universidad de Concepción, Concepción, 2010, p. 9.

sobreendeudamiento si gastan más del 25% de sus ingresos mensuales brutos en reembolsos de deuda.⁸

Se hace presente, eso sí, que“(...) no existe una medida estándar de sobreendeudamiento o “deuda en riesgo”. Dependiendo de los indicadores utilizados⁹, la proporción de hogares sobreendeudados en Chile varía entre **5% y 30%** (Ruiz-Tagle et al., 2013). Una alternativa que se ha usado es la combinación de dos indicadores financieros: el margen financiero negativo (en que el gasto total del hogar supera en 20% sus ingresos) y una “alta” carga financiera (con un RCI entre 50% y 75%), (Cowan, 2009). De acuerdo a esta definición, un 9,5% de los hogares chilenos se encontraría en una situación de sobreendeudamiento (Cowan, 2009) aunque, dadas las cargas financieras recomendadas por el Sernac para los diferentes tramos de ingreso, el porcentaje de sobreendeudados aumentaría significativamente en los primeros quintiles (...).¹⁰

Finalmente, cabe indicar que la definición planteada puede ser circunscrita sólo a aspectos objetivos de medición y no considera, por no ser relevante para los fines perseguidos en esta investigación, elementos subjetivos referidos al consumismo o a la imposibilidad de poder hacer frente a una serie de compromisos financieros.

8 En el mismo sentido, “(...) el Servicio de Estudios Financieros de Gran Bretaña (2004), realizó una investigación para ese país del sobreendeudamiento, donde utilizó y caracterizó medidas e indicadores que permiten identificar cuando un hogar se encuentra sobre-endeudado, clasificando a los Indicadores Objetivos y los Indicadores Subjetivos. El primero dice que un hogar se encuentra sobre-endeudado si: (a) los individuos gastan más del 25% de sus ingresos mensuales brutos en reembolsos de deuda (sin incluir la deuda hipotecaria); (b) los individuos gastan más del 50% de su ingreso bruto mensual en reembolso de deudas, (incluyendo deuda hipotecaria); (c) los individuos tienen 4 o más créditos comprometidos; y (d) los individuos caen en atrasos en el pago de créditos (incluyendo deuda hipotecaria) por más de 3 meses. En los indicadores subjetivos los individuos declaran que sus deudas familiares son una “Carga Pesada” y está en situación de vulnerabilidad. (...)”. (“¿Cuánto Influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?”, ob. cit., Pág. 5).

⁹ Los ratios de endeudamiento utilizados son: a) el ratio de deuda sobre ingreso (RDI), b) el ratio de servicio de deuda o Ratio de Carga Financiera sobre Ingreso (RCI). Adicionalmente se utiliza el indicador de Margen Financiero Negativo (MFN). El Banco Central de Chile libera la base datos de la EFH con los indicadores RDI, RCI y MFN ya calculados.

¹⁰ Echeverría Bambach, Francisca, “Endeudamiento y Pobreza en Chile”, Informe Social Número 1, Idea País, 2014, p. 4.

1.2.2.- SUJETOS DEL SOBRENDEUDAMIENTO:

Considerando que sujetos pasivos de sobreendeudamiento pueden ser tanto las personas naturales como jurídicas e incluso los estados, se debe clarificar que esta investigación se restringirá **sólo a las personas naturales reguladas por la legislación chilena.**

De igual forma, debe quedar zanjado qué tipo de personas naturales serán sujetos de estudio. En este sentido, cabe hacer una distinción entre las personas de altos ingresos, de ingresos medios y de menores ingresos. La distinción efectuada cobra relevancia si se considera que a mayores ingresos, más diversos son los servicios financieros contratados. Por otro lado, las personas de escasos recursos solicitan menos servicios financieros, pero su nivel de endeudamiento y sobreendeudamiento en relación a los demás estratos socioeconómicos es mucho mayor.

Para efectuar la distinción precedente, existe la siguiente información disponible:

- a)** La Encuesta Financiera de Hogares 2014, realizada por el Banco Central de Chile.
- b)** La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2015¹¹.

La primera encuesta clasificó a la población en 3 estratos:

- El estrato 1 (50% de los hogares): en que el ingreso mensual asciende hasta \$762.434,
- El estrato 2 (30% de los hogares) en que el ingreso mensual asciende hasta \$1.710.000 y

¹¹ Siendo, a la fecha este tipo de encuesta, la más reciente elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social.

- El estrato 3 (20% de los hogares) en que el ingreso mensual va desde \$1.710.833 o más.

La segunda encuesta consideró que un hogar de 4 personas se encuentra en situación de pobreza por ingresos si tiene un ingreso mensual de \$400.256.¹²

Si se considera que la investigación debe ser específica, no es prudente, en el caso particular de estudio, centrarse en la regulación de los servicios financieros contratados por los sectores de altos ingresos, porque abarcaría un campo muy amplio de estudio y, necesariamente, existiría poca profundidad al momento de desarrollar la investigación. Por otro lado, no hay un consenso sobre quién o quiénes son las personas comprendidas en los sectores de ingresos medios, por lo que con esta sola complicación no se podría avanzar de la forma esperada. En consecuencia, por ser un estrato socioeconómico más definido y porque los servicios financieros contratados por éstos permiten una mayor profundización en cuanto a su cantidad, el estudio se centrará en el sobreendeudamiento de las personas de menores ingresos en Chile **pero entendido como aquellas personas de menores ingresos que pueden ser contratantes de servicios financieros.**

En consecuencia, serán los hogares que tengan un rango de ingresos hasta de 750 mil pesos aproximadamente, los que serán objeto investigación, considerando que con dicha suma de dinero se integran desde aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza por ingresos, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, hasta los hogares comprendidos en el estrato 1 de la Encuesta Financiera de Hogares 2014.

¹² Define, la encuesta referida, la **Situación de pobreza por ingresos** como la situación de personas que forman parte de hogares cuyo ingreso total mensual es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias en ese mismo período, de acuerdo al número de integrantes del hogar.

1.3.- CAUSAS DEL SOBRENDEUDAMIENTO:

Estableciendo una definición de sobreendeudamiento y quiénes serán los sujetos de esta investigación, se procederá entonces a tratar las causas de esta condición según la literatura existente. Lo anterior, no en profundidad, sino a modo referencial y descriptivo, por cuanto, si bien dichas causas no son el objeto de este estudio, varias de ellas se encuentran en interrelación con el factor de regulación nacional como causa de sobreendeudamiento, el cual concentrará la atención en los acápite posteriores.

a) Causas inmediatas del sobreendeudamiento, según el autor Iván Trujillo¹³: Este autor trata, en la doctrina comparada europea, las siguientes causas de sobreendeudamiento:

a.1) El sobreendeudamiento activo: Que se traduce en la asunción excesiva de deudas, ya sea por la adicción al consumo¹⁴ (y cuyas causas se encuentran en la actitud acrítica frente a la publicidad y en la

¹³Trujillo Diez, Iván Jesús, ob. cit., pp. 2 y sgtes.

¹⁴ El informe final del “Programa de prevención y tratamiento de problemas personales relacionados con la adicción al consumo, hábitos personales de compra y sobreendeudamiento de la Unión Europea” (1998-1999) sostiene que “(...) *las principales causas de la adicción al consumo han resultado ser las siguientes: a) Preexistencia de un tipo de personalidad característico, que se autodenomina como “caprichoso”. Este término, entendido en sentido coloquial, se correspondería con un carácter con fuertes tendencias hedonistas dirigidas hacia el consumo. Este rasgo, junto con la impulsividad y un nivel relativamente alto de ansiedad en relación con la compra, configuran el perfil psicológico del adicto; b) La insatisfacción personal y la falta de alicientes o estímulos vitales distintos del consumo. Este sentimiento, típico del adicto al consumo, se relacionaría más con una sensación de tedio o aburrimiento que con un estado propiamente depresivo. La depresión sólo parece estar relacionada con la adicción al consumo en un número reducido de casos, aunque quizás sean los de mayor gravedad; c) Un alto grado de credulidad, falta de actitud crítica y vulnerabilidad hacia los mensajes publicitarios, junto con una mayor exposición a los medios de comunicación en los que estos mensajes son más frecuentes. Como el estudio ha reflejado, los adictos reconocen ven mucha televisión en un porcentaje que duplica al de no adictos; d) La mayor aceptación de cierto tipo de valores e ideas consumistas, tales como la creencia de que el prestigio personal, el status y la consideración social dependen de las cosas que se pueden comprar; e) Otro tipo de factores que se relacionarían con la adicción al consumo en los adultos, aunque en forma menos importante que los anteriores, son la baja autoestima, el mayor deseo de estimulación social o de atracción por los lugares donde hay muchas personas y la inseguridad respecto al propio atractivo físico (...)*”.(Disponiblenhttp://pagina.jccm.es/sanidad/salud/adiccion/conclusion.htm).

aceptación de valores e ideas consumistas) o, cuando menos, con el consumo irreflexivo.

a.2) El sobreendeudamiento pasivo: Que se traduce en la incapacidad de hacer frente a los créditos por causas imprevistas debido a determinadas contingencias sobrevenidas capaces de mermar la capacidad de ingresos o incrementar los gastos, impidiendo hacer frente a la deuda, tales como despido laboral¹⁵, accidente, enfermedad o fallecimiento de uno de los cónyuges, asunción de gastos imprevistos (incremento de la familia, enfermedad de un hijo, sanciones tributarias, etc.), abandono del empleo de la mujer para cuidar de los hijos, separación o divorcio, etc.

b) Causas inmediatas del sobreendeudamiento, según los autores Hugo Salgado y Alejandra Chovar: Siguiendo el trabajo de estos autores¹⁶, la literatura que analiza los determinantes del endeudamiento y sobre endeudamiento de los hogares distingue entre:

b.1) Factores de oferta de crédito:

b.1.1) Estos autores señalan como primer factor el racionamiento de equilibrio: ilustrado por Stiglitz y Weiss (1981), esta situación ocurre porque los bancos no son capaces de controlar directamente todas las acciones de las personas que solicitan crédito, por lo tanto, formulan los términos del contrato de tal manera que se induzca a los que solicitan

¹⁵ En este sentido, señala Viro D., Marlene en “Factores que Influyen en el Endeudamiento por Tarjetas de Crédito en Casas Comerciales y Default”, Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, Santiago, Junio de 2014, p. 8, que se tienen las siguientes variables que hacen que aumente la probabilidad de pérdida del empleo, entre las cuales están:

1. El sexo, ya que según las estimaciones los hombres tienen menor probabilidad de perder el empleo que las mujeres. Ya que según los estudios dicen que los hombres permanecen un 50% más tiempo empleado que las mujeres. 2. Se observó que individuos con mayor estudio, tienen menores probabilidades de perder el empleo. Es decir, individuos que tengan estudios superiores, tendrán menores probabilidades de perder el empleo que otros que tengan estudios secundarias y a su vez estudios primarios. 3. La edad tiene un efecto decreciente, con el aumento de la edad. Individuos que tienen menos edad, tienen una probabilidad mayor de perder el empleo.

¹⁶ ¿Cuánto Influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?, ob. cit., pp. 7 y sgtes.

crédito a tomar medidas que son de interés de los bancos, tratando así de atraer a solicitantes de bajo riesgo. Este problema de selección adversa se origina en la rentabilidad que espera el banco que depende de la probabilidad de pago, por lo que al banco le gustaría no entregar créditos a los solicitantes que tienen bajas probabilidades de pagar la deuda contraída. Esto lleva a que las condiciones que impongan las instituciones que entregan crédito afecten al endeudamiento y sobreendeudamiento de las familias.

b.1.2) Otro factor de oferta de crédito es la liberalización del mercado financiero: En Chile, este mercado ha sufrido una profunda transformación desde la liberalización ocurrida a mediados de los años setenta, pasando por la crisis de la deuda de comienzos de los ochenta y el posterior reordenamiento, hasta el período de crecimiento y profundización que se inició a mediados de los ochenta y que continúa hasta el día de hoy (Hernández y Parro, 2004). Esto lleva a que puedan ingresar nuevas instituciones a los mercados que estén dispuestas a asumir altos riesgos en sus carteras, lo que pueden generar mayor endeudamiento y sobreendeudamiento en los hogares.

b.2) Factores de demanda de crédito:

Señalan los autores citados que, desde el punto de vista de la demanda de crédito, el trabajo teórico más importante es la “**Teoría del Ciclo Vital**” de Modigliani (1963), que entrega una respuesta teórica sobre la demanda de deuda por parte de los hogares. Según esta teoría, los individuos toman sus decisiones de consumo de forma intertemporal, endeudándose y ahorrando para trasladar recursos de unos períodos a otros. Estas decisiones dependen, principalmente, de su renta permanente, es decir, del valor actual de su renta futura esperada más la riqueza y el tipo de interés. Dentro de este marco, y suponiendo que no existen restricciones al crédito, un aumento del endeudamiento de las

familias puede ser consecuencia, por ejemplo, de una mayor renta esperada o, en términos agregados, de un cambio en la composición demográfica hacia los hogares con mayor propensión al endeudamiento.

1.4.- LA REGULACIÓN NACIONAL DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS COMO CAUSA DEL SOBREENDEUDAMIENTO:

A pesar que la regulación nacional de los servicios financieros no ha sido considerada como una causa del sobreendeudamiento, será relevante el estudio comparativo de ésta, para efectos de determinar su procedencia.

Lo anterior, por cuanto:

- a) Tal y como ya se señaló, se constata un fenómeno de endeudamiento y sobreendeudamiento creciente en Chile, que si bien se ha originado por factores sociológicos y psicológicos¹⁷, se complementa por el crecimiento de la deuda bancaria (principal fuente crediticia de la clase alta y la clase media alta) y un alza significativa del crédito otorgado por instituciones no bancarias (principal fuente de financiamiento de la clase media baja y la clase baja, tales como compañías de seguro, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y la industria del retail), todo ello, en un contexto de bancarización y liberalización del mercado financiero.
- b) La concentración del otorgamiento de créditos por parte de ciertas instituciones financieras en grupos socioeconómicos de Ingresos medios-bajos puede ser explicada por: el desinterés de la banca en enfocar sus productos en estos segmentos, la gestión realizada por las empresas no bancarias para consolidar sus productos en los grupos socioeconómicos referidos y, eventualmente, por las diferencias en la regulación que las instituciones no bancarias poseen en relación a los bancos

¹⁷ Al respecto, véase el número 1.3 “Causas del Sobreendeudamiento”.

(cuestión que deberá ser objeto de investigación en la forma que se indicará).

En consecuencia, si existiera una eventual asimetría en la regulación de los servicios financieros, dependiendo de la entidad que los otorga y del segmento de la población que los contrata, podría ser considerado, a priori, una causa del sobreendeudamiento. Lo anterior además cobraría especial relevancia si se considera que “(...) *el endeudamiento de los grupos de menores ingresos es mayor al resto, lo cual no debería dejar de preocupar a las instituciones reguladoras. En efecto, la concentración de ciertas instituciones financieras en grupos socio económicos de Ingresos medios-bajos debería llamar a un monitoreo celoso por parte del regulador, a sabiendas que además de ser grupos con endeudamiento relativo más alto, poseen menores capacidades económicas para hacer frente al sobre endeudamiento., **por lo que el factor regulación no ha sido considerado de relevancia para explicar esta situación** (...)”¹⁸.*

2.-LOS SERVICIOS FINANCIEROS

2.1.- INTRODUCCIÓN:

Considerando que los capítulos posteriores se destinarán a tratar en forma comparativa los distintos servicios financieros contratados por las personas naturales en Chile, a fin de determinar si aquellos utilizados por los sectores de mayores ingresos contienen condiciones más ventajosas que los contratados por los sectores de menores ingresos y si, a raíz de lo anterior, es posible establecer que la regulación de los servicios financieros (comparativamente analizados) es una de las causas de sobreendeudamiento

¹⁸ “Documentos de Trabajo: Proceso de Endeudamiento y Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile”, ob. cit., pág. 57.

de este sector, se estima conveniente delimitar cuáles serán aquellos servicios financieros que serán objeto de esta investigación.

Para ello, se procederá a efectuar una descripción:

- a)** En primer lugar, respecto de cuáles son los principales tipos de deuda que tienen las personas naturales en Chile.
- b)** En segundo lugar, respecto de cuáles son los servicios financieros contratados por las personas naturales en Chile para solventar las deudas sobrevenidas.
- c)** Delimitado lo anterior, se hará una descripción general de los servicios financieros para proceder al estudio particular, posteriormente.

2.2.- TIPOS DE DEUDAS ADQUIRIDAS:

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES TIPOS DE DEUDAS ADQUIRIDAS POR LAS PERSONAS EN CHILE?, para responder esta pregunta, se debe entregar la información existente a la fecha en relación a la materia en comento para, posteriormente, proceder a su análisis.

a) RESULTADOS DE LA ENCUESTA FINANCIERA DE HOGARES 2014, ELABORADA POR EL BANCO CENTRAL DE CHILE¹⁹:

- a.1) Deuda de consumo:** La deuda de consumo es el tipo de deuda más extendido entre las familias chilenas, ya que el 63% de los hogares la posee. Señala además la encuesta que es mayor la deuda de consumo contraída con las casas comerciales, cuya tenencia asciende al 48% de los hogares, a diferencia de aquella contraída con los bancos, cuya tenencia asciende al 30%.

¹⁹“Encuesta Financiera de Hogares 2014: Principales Resultados”, ob. cit., pp. 19 y sgtes.

a.2) Deuda hipotecaria: Se señala, en primer lugar, que el 19% de los hogares chilenos tienen este tipo de deuda. En segundo lugar, que ésta se incrementa dependiendo del ingreso y nivel de educación de la persona que la contrae. En tercer lugar, que el porcentaje de tenencia de deuda hipotecaria del estrato de ingreso socioeconómico 1 es sustancialmente inferior (9%) al de tenencia de deuda total del mismo estrato (65%). Agregamos además que, a diciembre de 2014, la banca tradicional representó casi el 90% de la deuda hipotecaria total en Chile.

a.3) Deudas automotriz, educacional y otras deudas: Se observa que las tenencias de deudas automotriz, educacional y otras deudas no hipotecarias ascienden a 3%, 8% y 7%, respectivamente. En particular, cabe subrayar la baja tenencia de deuda automotriz para la adquisición de vehículos. Ello se debe a que los hogares tienden a contraer deudas de consumo con dichos fines. En segundo lugar, las deudas automotriz y educacional son crecientes en el ingreso y en el nivel de educación y tienden a ser decrecientes en la edad de la persona de referencia del hogar. Por su parte, el tipo otras deudas no hipotecarias, la cual incluye préstamos de parientes o amigos, créditos prestamistas, casa de crédito prendario, fiado y créditos de otras fuentes es creciente en el tamaño del hogar y tiende a ser decreciente en el ingreso, en la edad y en el nivel de educación de la persona de referencia.

b) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS:

b.1) Según la información proporcionada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) en su “INFORME DE

ENDEUDAMIENTO DE LOS CLIENTES BANCARIOS 2015. Sección,
ENDEUDAMIENTO DEL SEGMENTO DE INGRESOS MÁS VULNERABLE²⁰:

- b.1.1)** En este segmento, la deuda promedio en cartera de consumo es de 1,3 millones de pesos y de 7,9 millones de pesos en la cartera de vivienda.
- b.1.2)** Dado el bajo poder adquisitivo de este segmento, los individuos no pueden acceder a créditos en cuotas o hipotecarios en la misma proporción que el resto de la población bancarizada. No obstante, se observa un mayor endeudamiento en tarjetas de crédito.
- b.1.3)** Finalmente observa que, para todo nivel de ingreso inferior a \$250.000, la carga financiera (que corresponde al porcentaje de los ingresos que la persona tiene mensualmente comprometido para el pago de sus obligaciones) es superior a 40%, acompañado de un apalancamiento (indicador del nivel de endeudamiento de cada individuo en relación a su ingreso) superior al promedio de los clientes en el resto de los segmentos (13,6 veces).

b.2) En segundo término, según la información proporcionada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) en su “INFORME DE ENDEUDAMIENTO 2016²¹”:

²⁰“Informe de Endeudamiento de los Clientes Bancarios 2015”, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Diciembre de 2015, p. 15, disponible en https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/DISCURSOS_10983.pdf. En dicho informe se define al segmento más vulnerable como aquellas personas que poseen ingresos inferiores a \$250.000 mensuales, incluyendo asalariados, jóvenes y pensionados; este segmento está compuesto por 369.763 deudores, de los cuales el 96% posee algún producto de consumo y el 9,2% posee algún producto hipotecario.

²¹ “Informe de Endeudamiento 2016”, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Diciembre de 2016, disponible en <https://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/ConozcaSBIF?indice=C.D.A&idContenido=15849>, siendo, a la fecha este tipo de encuesta, la más reciente elaborada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

- b.2.1)** La muestra del informe abarcó el 79% del total de deuda de las personas.
- b.2.2)** El 40% de los deudores gana menos de \$500.000.
- b.2.3)** Los deudores cuyo ingreso es hasta \$500.000 representan un 5,6% del total.
- b.2.4)** El monto de deuda representativa de la población con ingresos inferiores a 250.000 es de \$ 287.271 y entre el segmento \$600.000 - \$750.000 es de \$ 1.927.824.
- b.2.5)** Dentro del total de morosos los segmentos de menores ingresos presentan un mayor indicador de deuda impaga.
- b.2.6)** El 17% de los deudores tiene una carga financiera mayor al 40% de su ingreso mensual y aproximadamente el 10% supera el 50% de carga financiera.

c) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS:

Finalmente, y según el “INFORME DE ESTABILIDAD FINANCIERA”, elaborado por la Superintendencia referida correspondiente al primer semestre del año 2017, se estableció que:²²

- c.1)** Al cierre del 2016, los hogares siguieron aumentando su nivel endeudamiento. Al cuarto trimestre del 2016, la razón de deuda sobre ingreso disponible aumentó alcanzando 66%. Este aumento se debe principalmente a la mayor contribución de la deuda hipotecaria bancaria.

²²“Informe de Estabilidad Financiera, Primer Semestre 2017”, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2017, pp. 27 y sgtes. Disponible en http://www.bcentral.cl/es/faces/pfinanciera/IEF?_afLoop=532941713839914&_afWindowMode=0&_afWindowId=18m1nicblz_99#!%40%40%3F_afWindowId%3D18m1nicblz_99%26_afLoop%3D532941713839914%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D18m1nicblz_151.

- c.2) La deuda total de los hogares continúa mostrando una sostenida alza, alcanzando 6,6% real anual a diciembre del 2016.
- c.3) El deterioro del mercado del trabajo se ha traducido en un aumento en los indicadores de no-pago de los hogares.

2.3.- CONCLUSIONES:

De los antecedentes proporcionados en los acápites anteriores es posible establecer que:

- a) Existe una relación directa entre la naturaleza de la deuda y el nivel de ingresos económicos. Así, acontece que las deudas de consumo son contraídas principalmente por sectores de menores ingresos, a diferencia de las deudas hipotecarias que recaen en los sectores de medios y altos ingresos.
- b) En los sectores de menores ingresos, si bien el monto de los créditos solicitados es menor al de los sectores medios y altos, como se señaló anteriormente, la carga financiera y apalancamiento que estos créditos conllevan es mucho mayor en comparación con los otros sectores.

2.4.- ¿QUÉ SERVICIOS FINANCIEROS SE CONTRATAN?:

Pues bien, al igual que en el punto anterior, se entregará la información existente a la fecha en relación a la materia en comento para, posteriormente, proceder a su análisis.

a) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), A TRAVÉS DEL ESTUDIO “BANCARIZACIÓN PRIVADA EN CHILE”:

Según Roberto Zahler²³, se encuentran dentro de los oferentes de servicios financieros a los bancos en conjunto con las CAC, cajas de compensación y grandes casas comerciales. Cada una de estas instituciones ofrece una variedad de los servicios referidos, los cuales pueden tener condiciones diversas de contratación dependiendo de quién lo ofrezca y quién lo contrate.

Señala este autor, también respecto de los productos financieros, que:

- a.1) El crédito de consumo:** Es el principal producto ofrecido a los segmentos poblacionales de ingresos medios y bajos, el cual es, además, ofrecido por todas las instituciones aunque en condiciones significativamente diferentes.
- a.2) El crédito para la vivienda:** Ha alcanzado un grado de avance muy importante en Chile en los últimos veinte años. Explica el autor que dentro de los factores que explican este fenómeno destacan: i) la eliminación del efecto de la inflación sobre el valor de las deudas de largo plazo, primero al denominarse éstas en Unidades de Fomento (UF), una unidad de cuenta indexada a la inflación pasada, creíble y transparente; y, posteriormente, con el abatimiento de la inflación como fenómeno macroeconómico; ii) la reforma previsional de comienzos de los años ochenta, que fue determinante para el surgimiento y desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo, en particular para el desarrollo de las letras hipotecarias (LH); y iii) la política social de vivienda, mediante la cual el Estado se ha ido reorientando desde la

²³Zahler, Roberto, “Bancaización Privada en Chile”, CEPAL, Santiago, Mayo de 2008, pp. 25 y sgtes.

provisión directa de financiamiento hacia el subsidio de la demanda por vivienda de los grupos con mayores dificultades de acceso a los mercados privados de capitales.

a.3) Las tarjetas de crédito: Son el servicio financiero más masivo en términos de cobertura; y lo ofrecen los bancos, las CAC y las casas comerciales. Sin embargo, las condiciones en que las ofrecen son muy distintas.

a.4) Las cuentas corrientes: Solo pueden ofrecerlas, por ley, los bancos, por lo cual las otras instituciones no participan de este producto. Los bancos son muy restrictivos para ofrecer cuentas corrientes por lo que no las ofrecen a personas de ingresos bajos y las ofrecen en forma muy restringida a personas de ingresos medios.

a.5) Las cuentas de ahorro y cuentas vistas: Pueden ser ofrecidas por los bancos y por cierto tipo de cooperativas. En el pasado se hizo varios intentos por masificar las cuentas vistas, pero no existía un medio de pago que permitiera que las personas pudieran retirar los fondos o hacer transacciones en forma masiva con sus recursos en éstas, por lo cual no eran muy demandadas. Sin embargo, en el último tiempo se ha masificado la **tarjeta de débito**, que puede estar asociada a una cuenta vista. Los bancos han visto esto como un medio para bancarizar a la población y han expandido la oferta de este tipo de cuentas.

a.6) Los créditos automotrices: Se han masificado y penetrado en los segmentos de ingresos medios y bajos. Han surgido instituciones especializadas en el crédito automotriz, las que los originan y luego los titularizan, o bien los financian con emisiones de bonos. Esta competencia, externa a la banca, mostró que existía un importante mercado, cuestión que indujo tanto a las casas comerciales como a los

bancos a ofrecer esos créditos, orientados a las familias de más bajos ingresos.²⁴

a.7) El seguro: Es otro producto que se ha visto demandado por los segmentos de ingresos medios y bajos. Y, hasta cierto punto, las personas demandan seguros independientemente de su nivel de ingresos. Hay una clase de seguros asociados a los créditos, como son los de incumplimiento por cesantía y los de desgravamen, pero también se demandan seguros automotrices y para la vivienda, de incendio y de robo. Los bancos, las CAC y las casas comerciales entraron hace pocos años con mucha fuerza a hacer corretaje de seguros.

a.8) Por último, la administración de activos, a través de los fondos mutuos, el ahorro previsional voluntario y la banca privada: Es ofrecida sólo por los bancos, comerciales y de inversión, y está enfocada a los segmentos de ingresos altos, donde existe una mayor capacidad de ahorro.

b) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LOS AUTORES SALGADO Y CHOVAR EN SU ESTUDIO “¿CUÁNTO INFLUYEN LAS TARJETAS DE CRÉDITO Y LA DEUDA HIPOTECARIA EN EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES EN CHILE?:²⁵

Señalan estos autores que:

b.1) Se observa que tanto el acceso a crédito hipotecario como el acceso a tarjetas de crédito bancarias aumentan en la medida que se incrementa el estrato socioeconómico. Lo contrario ocurre con las tarjetas de crédito de las grandes casas comerciales ya que al llegar al último estrato socioeconómico (de mayores ingresos) la tenencia de este

²⁴ Se hace presente, sin embargo, que lo expuesto por el autor difiere con la información proporcionada por la “Encuesta Financiera de Hogares 2014: Principales Resultados”. Al respecto, véase la letra a.3 del número 2.2. precedente.

²⁵ “¿Cuánto influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?”, ob. cit., pp. 14 y sgtes.

instrumento es menor, así del 100% los hogares que pertenecen al estrato socioeconómico 1, el 45,21% de los hogares tiene acceso a tarjeta de crédito de casas comerciales, lo que disminuye a un 39,78% para el estrato de mayores ingresos.

b.2) Por otra parte, se observa que tanto el nivel de endeudamiento como el de sobreendeudamiento se incrementan con la tenencia de tarjetas de crédito. Mientras que del grupo que sólo posee deuda hipotecaria un 83,4% se encuentra endeudado y un 16,6% sobreendeudados, cuando se posee tarjeta de crédito bancaria el 78,8% y el 21,2% de los hogares se encuentra endeudado y sobreendeudado respectivamente. Para el caso de quienes poseen tarjeta de crédito de casas comerciales, el endeudamiento alcanza un 85,8%, mientras que el sobreendeudamiento un 14,2%.

c) INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL INFORME NÚMERO 72 DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS DE 28 DE MARZO DE 2016²⁶:

c.1) El número de tarjetas de crédito bancarias vigentes, excluyendo las tarjetas de carteras adquiridas desde casas comerciales, se está acercando a los 7 millones de unidades.

C.2) Las tarjetas de crédito bancarias son usadas con alguna frecuencia por el 23% de los hogares, **cifra que sube a 52% en el estrato de mayores ingresos**. Por su parte, las tarjetas de crédito no bancarias, emitidas principalmente por casas comerciales y supermercados, son usadas por el 53% de los hogares, cifra que varía poco entre los diferentes estratos de ingresos

²⁶“Informe número 72, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras”, 28 de Marzo de 2016, pp. 2 y sgtes.

2.5.- CONCLUSIONES:

De los antecedentes proporcionados en los acápites anteriores es posible establecer principalmente que:

- a) Existe una relación directa entre el servicio financiero contratado y el nivel de ingresos económicos. Así, acontece que los créditos de consumo y las tarjetas de créditos de casas comerciales están enfocadas a los sectores de ingresos medios y bajos de la población, en cambio los instrumentos bancarios como tarjetas de crédito y deuda hipotecaria están orientadas al sector de ingresos altos de la población.
- b) Existe una relación directa entre las entidades encargadas de proporcionar los servicios financieros y la naturaleza de los servicios asociada al nivel de ingresos económicos. Así, acontece que los instrumentos financieros otorgados por las instituciones no bancarias están enfocados a los sectores de ingresos bajos de la población, en cambio los instrumentos financieros otorgados por instituciones bancarias están orientados a los sectores de ingresos medios y altos de la población.

2.6.- ESTUDIO GENERAL DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS:

Habiendo efectuado una descripción en torno a la naturaleza de las deudas que recaen sobre las personas naturales en Chile a consecuencia de los principales servicios financieros contratados por éstas, es conveniente dedicar algunos párrafos al estudio general de éstos (referidos a su definición y clases), por cuanto no existe en la literatura jurídica un tratamiento específico en torno a esta temática, para así finalmente entrar en profundidad, en los capítulos sucesivos, al análisis de la regulación de aquellos como una eventual causa del sobreendeudamiento de los sectores de menores ingresos en Chile.

2.6.1.- DEFINICIÓN Y CLASES DE SERVICIOS FINANCIEROS:

En el artículo “Indicadores de acceso y uso a servicios financieros, situación en Chile 2013”, citando a Asmundson se señala que éste “(...) *conceptualiza el alcance del “concepto de servicios financieros” en los siguientes términos:*

- *Un servicio financiero no es el bien financiero en sí, por ejemplo, un préstamo hipotecario para comprar una casa o una póliza de seguros de automóvil; sino lo que podría definirse como el trámite para adquirir el bien financiero. En otras palabras, es la transacción necesaria para obtener el bien financiero. El sector financiero abarca muchos tipos de transacciones, en ámbitos tales como el sector inmobiliario, de financiamiento al consumo, bancario y seguros. También abarca varios modelos de financiamiento para la inversión, incluido valores.*
- *Fundamentalmente, el sector financiero actúa de intermediario.*
- *Los servicios financieros pueden ayudar a que el dinero se utilice de manera productiva (...).²⁷*

Pero la definición más utilizada es aquella que los define como: **una actividad comercial, prestadora de servicios de intermediación relacionados al ámbito de generación de valor a través del dinero.**²⁸

De las definiciones expuestas, se puede señalar entonces que cobra especial relevancia el concepto de interacción existente entre personas e instituciones bancarias, no bancarias y públicas en el que se realizan distintas actividades destinadas a obtener un bien financiero. Se agrega además que,

²⁷ Alarcón, Claudia y otros, “Indicadores de Acceso y Uso a Servicios Financieros, Situación en Chile 2013”, Serie Técnica de Estudios Número 13, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Noviembre de 2013, p. 7, disponible en http://oif.ccee.edu.uy/wp-content/uploads/2014/06/Alarc%C3%B3n-et-al_Chile_indicadores-de-acceso-y-uso-a-serv-financ_2013.pdf.

²⁸ Definición extraída del portal del Servicio del Impuestos Internos, disponible en http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas_por_sector/servicios_financieros.htm.

este sector ha cobrado gran importancia en el desarrollo de la economía nacional, sobre todo en el sector bancario, sin embargo esta importancia y desarrollo deben ser considerados dentro de un mercado pequeño como es el nuestro, ello, para efectos de ser comparado con otras economías emergentes.

Ahora bien, según la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, se incluyen dentro de las principales actividades:²⁹

a) Seguros y servicios relacionados con los seguros:

1. seguros directos (incluido el coaseguro);
2. reaseguros y retrocesión;
3. actividades de intermediación de seguros, tales como las de los corredores y agentes de seguros;
4. servicios auxiliares de los seguros, tales como los de consultores, actuarios, evaluación de riesgos e indemnización de siniestros;

b) Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros):

1. aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público;
2. préstamos de todo tipo, con inclusión de créditos personales, créditos hipotecarios, descuento de factura (*factoring*) y financiación de transacciones comerciales;
3. servicios de arrendamiento financieros;
4. todos los servicios de pago y transferencia monetaria, con inclusión de tarjetas de crédito, pago y débito, cheques de viajero y giros bancarios;
5. garantías y compromisos;
6. transacción por cuenta propia o de clientes, ya sea en una bolsa, en un mercado extrabursátil o de otro modo;

²⁹ Para efectos de la regulación de los servicios financieros en forma general, véase “Informe de Estabilidad Financiera, Primer Semestre 2017”, ob. cit., pp. 45 y sgtes.

7. participación en emisiones de toda clase de valores, con inclusión de la suscripción y colocación como agentes (pública o privadamente) y el suministro de servicios relacionados con esas emisiones;
8. corretaje de cambios;
9. administración de activos, tales como fondos en efectivo o cartera de valores, gestión de inversiones colectivas en todas sus formas, administración de fondos de pensiones, servicios de depósito y custodia, y servicios fiduciarios;
10. servicios de pago y compensación respecto de activos financieros, con inclusión de valores, productos derivados y otros instrumentos negociables;
11. suministro y transferencia de información financiera, y procesamiento de datos financieros y soporte lógico con ellos relacionados, por proveedores de otros servicios financieros; y
12. servicios de asesoramiento e intermediación y otros servicios financieros auxiliares respecto de cualesquiera actividades enumeradas en los subpárrafos (e) a (o), con inclusión de informes y análisis de crédito, estudios y asesoramiento sobre inversiones y carteras de valores, y asesoramiento sobre adquisiciones y sobre reestructuración y estrategia de las empresas.

Finalmente, corresponde también complementar lo anteriormente expuesto, señalando que en la legislación nacional, la Ley 19.496³⁰, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores regula, a propósito de los servicios financieros:

- a)** Las especificaciones mínimas que deben contener los contratos de adhesión de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero, elaborados por bancos e instituciones financieras o por sociedades de apoyo a su giro, establecimientos comerciales,

³⁰ D.O. de 07 de marzo de 1997.

compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y toda persona natural o jurídica proveedora de dichos servicios o productos, con el objeto de promover su simplicidad y transparencia (artículo 17 B de la Ley 19.496).

- b)** Las condiciones que deben cumplir los contratos de adhesión de bancos e instituciones financieras, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito y otros proveedores de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero, para que el Servicio Nacional del Consumidor les otorgue el sello SERNAC. (artículo 55 de la Ley 19.496).

2.6.2.- CONSIDERACIONES FINALES:

Ya definidos y clasificados los servicios financieros, se puede agregar, a lo ya expuesto, que la presente investigación se centrará en constatarla existencia o no de diferencias regulatorias en torno éstos, comparativamente analizados.

En consecuencia, el universo normativo que se analizará para dar respuesta a la pregunta de investigación referida a si ¿la regulación de los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile contienen condiciones más ventajosas que la de aquellos tomados por las personas de estratos socioeconómicos bajos?, consistirá en el **análisis comparativo de la regulación de aquellos servicios financieros que influyen en la deuda de consumo en las casas comerciales y, en menor medida, en las deudas de consumo bancarias, hipotecarias y otras no hipotecarias de los sectores de menores ingresos en Chile.**

CAPÍTULO II

EL CRÉDITO DE CONSUMO Y LA TARJETA DE CRÉDITO

1.- CRÉDITO DE CONSUMO:

1.1.- INTRODUCCIÓN:

En el mercado nacional, existe una variada oferta de este tipo de servicio financiero, el que si bien ha sido otorgado tradicionalmente por la banca, se ha incrementado en volumen y variedad por las casas comerciales, cajas de compensación y cooperativas de ahorro y crédito, entre otras instituciones.

En segundo término y tal como se señaló precedentemente³¹, la Encuesta Financiera de Hogares del año 2014, elaborada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, reveló que:

- a)** La deuda de consumo es el tipo de deuda más extendido entre las familias chilenas, ya que el 63% de los hogares la posee.
- b)** Es mayor la deuda de consumo contraída con las casas comerciales, cuya tenencia asciende al 48% de los hogares, a diferencia de aquella contraída con los bancos, cuya tenencia asciende al 30%.
- c)** En el estrato de distribución de ingresos por familia hasta de \$762.434 (que constituye el estrato de menores ingresos de la encuesta), la mayoría de los hogares tiene deuda de consumo sólo en

³¹ Al respecto, véase el número 2.2, letra a.1 del capítulo I.

casas comerciales, mientras que en los demás estratos, existe un mayor acceso a la deuda bancaria.

Pues bien, considerando lo precedentemente expuesto, es posible afirmar (tal y como se argumentará a propósito de las tarjetas de crédito en Chile) que, en un contexto de deuda de consumo, la oferta de créditos de consumo no bancarios, a diferencia de aquella oferta bancaria, está destinada a los estratos socioeconómicos de menores ingresos, motivo por el cual se revisará si existen asimetrías regulatorias entre la normativa que rige a estos tipos de oferentes, aclarando que:

- a) La revisión comparativa, tratándose de los oferentes no bancarios, **sólo comprenderá a las casas comerciales o retail**, por cuanto son aquellas que presentan la mayor tenencia de créditos en este sector y su regulación es netamente financiera, a diferencia de las cajas de compensación y cooperativas de ahorro y crédito que tienen también componentes sociales e impiden una comparación en base a parámetros similares con los oferentes de crédito bancarios.
- b) Que el crédito de consumo³² canaliza su oferta principalmente a través de dos productos: **el crédito de consumo en cuotas y la tarjeta de crédito**.

³²Definido por el **artículo 3 del Decreto 43**, que aprueba el Reglamento sobre Información al Consumidor sobre Crédito de Consumo, D.O. de 13 de Julio de 2012, como "(...) *El producto financiero en virtud del cual una parte denominada proveedor, entrega o se obliga a entregar una cantidad cierta de dinero a otra parte denominada consumidor, que se obliga a pagarla en un determinado plazo o número de cuotas, incluyendo la suma de dinero que resulte de la aplicación de una tasa de interés determinada al momento de su contratación. Para efectos de este reglamento, no es Crédito de Consumo el producto o servicio financiero que tiene por finalidad la adquisición, construcción y ampliación de inmuebles con garantía hipotecaria, o el financiamiento de actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios que se desarrollen habitualmente, por los que se cobre precio o tarifa; las líneas de crédito o de sobregiro asociadas a una cuenta corriente; y las operaciones de compra con retroventa y de venta con retrocompra de instrumentos financieros, tales como las simultáneas bursátiles y las operaciones de pacto (...).*"

En consecuencia, se analizarán las principales características del crédito de consumo (que comprende aquel en cuotas) bancario y ofrecido por las casas comerciales y la existencia de eventuales asimetrías regulatorias entre éstos, para luego estudiar la tarjeta de crédito con el mismo objetivo ya expuesto.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO DE CONSUMO:

a) Regulación: La Ley 18.010 sobre Operaciones de Crédito de Dinero y que Regula los Intereses Aplicables y su Cálculo; el Capítulo 7-1 Sobre "Intereses y reajustes" de la Recopilación Actualizada de Normas de Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, el Decreto 43, que Aprueba el Reglamento Sobre Información al Consumidor Sobre Crédito de Consumo y la Ley General de Bancos, en sus artículos 84 y siguientes.

De las disposiciones citadas se extrae que no existen limitaciones para que cualquier persona o entidad pueda otorgar un crédito siempre que se haga con su patrimonio. Si dicha actividad comprende la intermediación financiera, entonces ello queda reservado sólo a los bancos. Fuera de lo anterior y contadas excepciones, no existe un régimen diferenciado que regule el crédito de consumo por oferente del producto.

b) Intereses³³: A raíz de la inexistencia de un régimen diferenciado de normas entre los distintos oferentes de este servicio financiero, es posible señalar que no existen asimetrías regulatorias aparentes relacionadas con los intereses aplicables a los créditos de consumo. Conviene entonces hacer referencia a ciertos aspectos que inciden en que el porcentaje de los intereses varíe y, con ello, el costo del crédito.

³³ A propósito de la modificación introducida por la **Ley 20.715**, sobre Protección a Deudores de Créditos en Dinero, D.O. de 13 de Diciembre 2013, véase Hurtado, Agustín, "Efecto de la Regulación a Tasas de Interés en el Mercado de Crédito Bancario", Tesis para optar al grado de Magíster en Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Marzo 2016.

Así, respecto de la tasa de interés corriente³⁴ aplicable a este tipo de operaciones de crédito, la Ley 18.010 señala que será la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la encargada de determinar la tasa de interés corriente, pudiendo establecer diferencias entre cada tipo de operación y omitir las operaciones sujetas a refinanciamientos o subsidios u otras que, por su naturaleza, distorsionen la tasa del mercado. Por lo demás, se establecen límites en el cálculo de este elemento respecto de aquellas operaciones de crédito de dinero denominadas en moneda nacional no reajutable, por montos iguales o inferiores a 200 unidades de fomento, por plazos mayores o iguales a noventa días, y que no correspondan a aquellas exceptuadas por el artículo 5º de dicha ley, teniendo esto una gran relevancia, por cuanto corresponden a los créditos cobrados a los usuarios más vulnerables del sistema.

A su vez, respecto a la regulación de los límites a la tasa máxima convencional establecida en la ley 18.010, y modificada por la ley 20.715, conviene hacer referencia al **“Tercer informe anual sobre los efectos de la aplicación de la Ley N°20.715 Tasa Máxima Convencional”**, elaborado por la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras, de marzo de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la Ley N° 20.715.

Al respecto, el mencionado informe señala que *“(…) Las razones del establecimiento de un límite al cobro de intereses se fundan en la protección de los usuarios de crédito, en atención a las asimetrías de información entre éstos y las instituciones financieras. El 13 de diciembre*

³⁴ Definido en el **artículo 6 de la Ley 18.010**, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y Otras Obligaciones de Dinero que Indica, D.O. de 27 de Junio de 1981, como *“(…) el promedio ponderado por montos de las tasas cobradas por los bancos establecidos en Chile, en las operaciones que realicen en el país, con exclusión de las comprendidas en el artículo 5º. (…)*”.

de 2013 se promulgó la Ley N° 20.715 sobre Protección a Deudores de Créditos en Dinero, que modificó la Ley N° 18.010, declarando como **uno de sus principales objetivos reducir la tasa de interés de los créditos cobradas a los usuarios más vulnerables en el sistema**. La nueva Ley no sólo definió el segmento objetivo en aquellas operaciones inferiores o iguales al equivalente a 200 UF, en moneda nacional no reajutable y de 90 días o más (en lo sucesivo, segmento objetivo de la TMC), sino que también cambió la forma de cálculo del techo para las tasas, anclándola a un segmento de préstamos de mayor monto. Asimismo, encomendó a la SBIF la fiscalización de las operaciones en este segmento, además de las otorgadas en líneas de crédito asociadas a cuentas corrientes y tarjetas de crédito, en tanto sean concedidas por bancos e instituciones colocadoras de fondos por medio de operaciones de crédito de dinero de manera masiva. El debate surgido con ocasión de la aprobación de la Ley N° 20.715 en el Congreso se centró en los efectos que esta medida pudiera tener sobre el mercado del crédito, **particularmente respecto de los posibles impactos negativos asociados a la desbancarización de algunos segmentos de deudores y los eventuales beneficios para los usuarios de un menor costo del crédito**. Atendiendo a lo anterior y a la necesidad de contar con el apropiado seguimiento de sus efectos, el propio cuerpo legal consideró que, durante sus tres primeros años de aplicación, la SBIF presentaría un informe al Congreso. (...). Pues bien, a propósito del seguimiento llevado a cabo por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, ésta hizo los siguientes alcances:

b.1) Estimaciones cuantitativas del beneficio obtenido por los deudores:

1. La Ley ha generado una baja significativa de la TMC, cuya fórmula de cálculo ya se encuentra plenamente en régimen.

2. En general se observa una reducción en las tasas efectivas cobradas, aunque con diferencias a nivel de productos, tramo de deuda y oferente de crédito.

b.2) Estimaciones cuantitativas de la reducción en el volumen de operaciones de crédito:

1. Los flujos de operaciones de crédito bancarias han seguido creciendo en el segmento 0–200 UF.
2. Dejaron de tener registro de obligaciones en el sistema bancario en 2016 la cantidad de 127 mil clientes, magnitud similar a la observada durante los últimos cinco años.
3. No obstante, abandonar el registro en el sistema bancario no implica necesariamente una desbancarización, pues los individuos pueden haber pagado totalmente sus deudas o acudido a otros oferentes de crédito.
4. Con la información disponible a la fecha y para las instituciones con operaciones fiscalizadas por esta Superintendencia, el número de personas potencialmente excluidas del acceso al crédito, a partir del cambio legal, se ubicaría entre 151 y 227 mil clientes.
5. Estimaciones de los márgenes por línea de productos sugieren mayores restricciones en los créditos de bajo monto (tramo 0-50 UF) en la banca, pero no en otros oferentes.

b.3) Estimaciones de los costos operativos asumidos por las instituciones fiscalizadas:

Los costos operativos reportados por los fiscalizados permiten estimar un total acumulado en torno a 150 mil UF, desde la implementación de la Ley.

En síntesis, el documento indica que la ley ha generado una baja significativa de la TMC (en este sentido se señala, como ejemplo, que si se calcula la TMC empleando la fórmula previa al cambio legal, a fines de 2015 se habría ubicado en 43,17%, a diferencia del nivel efectivamente

registrado en la tasa máxima de 36,66% para el tramo 0–50 UF y de 29,66% para el tramo de 50–200 UF). Otro elemento destacado en el informe tiene relación con el impacto que ha tenido la ley en la evolución del número de deudores. En este sentido, se plantea en el documento que **la evolución en el flujo neto de deudores del sistema bancario es estable y no se observan modificaciones en su comportamiento a partir del cambio legal.**

Finalmente, y para el caso específico de las instituciones no bancarias, el informe referido señala que la Superintendencia dispone de información sólo a partir de enero de 2015, período en que se inició la fiscalización de sus operaciones en relación al cumplimiento de la tasa máxima convencional, aún así, las operaciones de crédito de consumo en cuotas en el tramo de 0 a 50 UF muestran mayor dispersión que aquellas en el tramo de 50 a 200 UF. Si bien en ambos casos las tasas promedio efectivas se han mantenido estables (en torno a niveles de 30% y 24% y con variaciones de -90 y -70 puntos base, respectivamente, entre enero de 2015 y diciembre de 2016), nuevamente la TMC aparece más restrictiva en el segmento de operaciones de menores montos (la brecha promedio entre el percentil 75 y la TMC del tramo 0 – 50 UF es de sólo 35 puntos base).

- c) Comisiones:** En relación a este aspecto, es conveniente efectuar ciertas precisiones para establecer la existencia de eventuales asimetrías regulatorias en la forma expresada precedentemente.

La Ley número 19.496, que establece Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores³⁵, modificada por la Ley número 20.555³⁶, conocida como “Sernac Financiero”, facultó al Presidente de la

³⁵D.O. de 07 de Marzo de 1997.

³⁶ D.O. de 05 de Diciembre de 2011.

República para dictar, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, los reglamentos necesarios para regular las disposiciones de la citada ley.

Por lo anterior, en diciembre de 2013 se dictó el Decreto 153 del Ministerio de Economía³⁷, que buscó establecer un marco legal para las modificaciones de los contratos financieros, en especial lo referente a las comisiones. Sin embargo, este Decreto fue derogado por cuanto se estimó que vulneraba el principio de la ley del consumidor al considerar el silencio del cliente como una aceptación de las modificaciones contractuales, otorgando **al proveedor la facultad de terminar un contrato vigente si el consumidor no aceptaba el cambio de condiciones**. Esta situación presionaba a éstos últimos para aceptar cambios que los perjudican, afectando, especialmente, a quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad económica.

Habiéndose derogado entonces el Decreto 153 referido, actualmente se discute la aprobación de un nuevo Decreto que regularía esta materia, el que, sin embargo, tampoco estaría exento de reproches, por cuanto NO exige consentimiento explícito de los consumidores para modificar las condiciones contractuales de cuentas corrientes y vista, así como a las tarjetas de crédito bancarias, una vez comunicadas por el proveedor. En la especie, el artículo 3º, del Decreto en tramitación, señala que sus disposiciones no se aplicarán a aquellos contratos de

³⁷Este Decreto establecía que las modificaciones contractuales propuestas por el proveedor, debían ser aceptadas por el consumidor antes de su entrada en vigencia, ya sea mediante firma manuscrita o a través de alguno de los medios tecnológicos o de comunicación a distancia indicados en el artículo 5º, siempre que se dé cumplimiento a lo señalado en el artículo 6º de este reglamento. Por lo demás, en caso que el consumidor rechazara expresamente la propuesta de modificación comunicada por el proveedor, o no manifestara su voluntad dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la modificación no produciría efecto alguno, sin perjuicio de la facultad de cualquiera de las partes para poner término al Contrato, en caso que éste sea de duración indefinida, sin embargo, esto sólo tendría lugar en caso que la propuesta de modificación cumpla cabalmente lo establecido en el artículo 8º.

adhesión de productos o servicios financieros sujetos a leyes especiales para efectos de su celebración, modificación o término, incluyendo para tales efectos a los contratos de cuenta vista y cuenta corriente bancaria y sus líneas de crédito asociadas, por lo que los productos antes mencionados se regirán por otras leyes y decretos, entre ellos, la Ley 18.840 (Ley Orgánica del Banco Central), el decreto con fuerza de Ley N° 3 de Hacienda 1997 (texto refundido de la Ley General de Bancos) y el Decreto 707 del Ministerio de Justicia de 1982, que regula cuentas corrientes bancarias y cheques. Lo anterior, ha motivado una fuerte crítica por parte del sector del retail³⁸, al manifestar que existe una asimetría regulatoria que actúa en beneficio de la banca. Así, se ha estimado que se estaría frente a una normativa que generaría discriminaciones y asimetrías de mercado de forma importante, al excluir a los productos referidos de la exigencia del consentimiento explícito.

En consecuencia, si bien en este aspecto se constataría una asimetría regulatoria que iría en desmedro de los oferentes no bancarios de estos servicios, con la aprobación del Decreto referido, y a pesar de lo expuesto, claramente se beneficiarían sus consumidores, lo que tiene importancia si se considera que éstos son, mayoritariamente, los sectores más vulnerables de la población.

Dejando de lado lo anterior, se debe indicar que la Ley 19.496, modificada por la Ley 20.555, estableció que los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión (bancarios y no bancarios) no podrían efectuar cambios en sus comisiones, con ocasión de la renovación, restitución o reposición del soporte físico necesario

³⁸ Diario El Mostrador, "Gobierno le hace un favor a los bancos y los excluye del decreto sobre consentimiento expreso", sección mercados, disponible en <http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/04/29/gobierno-sorprende-y-excluye-a-bancos-de-decreto-sobre-consentimiento-expreso/>, 29 de Abril de 2015.

para el uso del producto o servicio cuyo contrato se encuentre vigente y, además, que en ningún caso dicha renovación, restitución o reposición podría condicionarse a la celebración de un nuevo contrato. A mayor ahondamiento, los proveedores no podrían efectuar aumentos en las comisiones de un producto o servicio financiero que dependa de la mantención de otro, ante el cierre o resolución de este último por parte del consumidor, cuando ello no obedece a causas imputables al consumidor.

- d) Gastos Operacionales: Seguros ³⁹ , Impuestos de timbres y estampillas (Decreto Ley N° 3.475), gastos notariales para el perfeccionamiento del contrato, gastos asociados a los bienes recibidos en garantía como tasaciones, escrituras de constitución de garantías, inscripciones o registros y pago de primas de seguro:** No existen asimetrías regulatorias.
- e) Cobranza Extrajudicial y Renegociación:** Rige sin asimetrías la Ley 19. 496 y la Ley 20.720 (D.O de 09 de Enero de 2014).⁴⁰
- f) Información:** En lo que dice relación a la **ventaja informacional que disponen las casas comerciales a diferencia de los bancos**, es

³⁹Las normas de la Superintendencia no establecen ningún seguro obligatorio que deba pagar el deudor para obtener un crédito de consumo (bancario o no bancario). En todo caso, las entidades tienen autonomía crediticia y por ende pueden determinar los seguros que estimen pertinentes para otorgar un crédito, los cuales deben ser informados oportunamente al consumidor de éstos. En consecuencia, en el caso de los créditos de consumo, no existen seguros obligatorios. El consumidor puede aceptarlos o rechazarlos, y en caso de aceptarlos, puede contratarlos con la empresa que le entregue la mejor opción y no necesariamente con aquella que le entrega el crédito. Es, sin embargo, a propósito de la inserción de cláusulas atadas a la contratación del producto ofrecido (como aquella referente a los seguros), que el Sernac ha impulsado una fuerte campaña de negociación, que busca la eliminación y modificación de las principales cláusulas abusivas detectadas en los contratos de adhesión de una serie de servicios financieros del país (bancos, retail, cajas de compensación de asignación familiar, entre otras). (Información extraída del portal electrónico “Banca Fácil” y “Sernal.cl”).

⁴⁰ Para mayor información sobre el tema, véase Galdames, María, “Una Mirada Crítica a las Cobranzas Extrajudiciales a la Luz de la Ley 19.496. Análisis de su Regulación y Sentencias Judiciales”, Fundación Fernando Fueyo, Universidad Diego Portales, Santiago, 2012. Por lo demás, respecto de la ley 20.720, se hace presente que ésta es de general aplicación y que rige para cualquier clase de servicio financiero, por lo que no será necesario hacer referencia en lo sucesivo.

importante mencionar que, salvo lo que se dirá respecto a las tarjetas de crédito, “(...) en Chile las casas comerciales no han estado obligadas a compartir la información financiera de sus clientes (por ejemplo, montos adeudados y comportamiento de pago de cada uno) ni con otras casas comerciales ni con los bancos (...). Esta ventaja para la casa comercial es más importante a medida que más valiosa sea la diferencial de información con que cuenta (...) porque permite hacer una mejor selección para clasificar a los clientes de acuerdo a su riesgo, incentiva a la casa comercial a incrementar las compras a crédito y la frecuencia de ellas. La consiguiente baja en el costo marginal de otorgar crédito producto de la mejor capacidad de selección incentiva, en equilibrio, a invertir una mayor cantidad de recursos en un cliente respecto de lo que puede invertir, por ejemplo, un banco. En consecuencia, (...) los bancos estudian detalladamente el perfil de riesgo del cliente y las provisiones que deben realizar, y en función de ello determinan si otorgan o no un crédito. Si lo otorgan, tienen que estar dispuestos a prestar una cantidad mayor a la que prestan las casas comerciales para compensar el costo fijo de análisis, y de captura y mantención del cliente. (...)”.

Es decir, a propósito de lo ya expuesto, aparentemente existiría una asimetría regulatoria que operaría en favor de las casas comerciales para el caso específico, al aumentar éstas la cantidad y frecuencia de operaciones con los clientes, lo que produciría un mejoramiento en el manejo de información de que disponen y una baja en el costo marginal de otorgar un crédito (debido a una mejor selección del riesgo asociado a los clientes), sin embargo, ello sería a costa de invertir una mayor cantidad de recursos en conocimiento del consumidor, por lo cual, los reales beneficios (producto de la disminución del costo marginal indicado) de la obtención de tal información para los usuarios de este tipo

de crédito deberían ser evaluados contra los costos totales que tiene para la casa comercial el obtenerla.

Finalmente, y en lo que dice relación a la **información relacionada con los términos y condiciones de que disponen los contratantes de créditos de consumo**, la Ley 19.496, en su artículo 3 y el Decreto 43, en su artículo 4 y siguientes, que Aprueba el Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos de Consumo, establecen, en el primer caso, tanto el derecho del consumidor (de créditos bancarios y no bancarios) a conocer las condiciones objetivas que el proveedor establece previa y públicamente para acceder al crédito como a conocer su liquidación total, si se le requiere a éste y, en el segundo caso, el derecho del consumidor a conocer la información que se debe otorgar al momento de publicitar un crédito de consumo, en su contratación, durante su vigencia y la ejecución del mismo respecto de los cobros realizados. Derechos que también tienen por finalidad incidir en el contenido de la contratación y evitar las denominadas “cláusulas abusivas” reguladas, para el caso en comento, en los artículos 17 B, 17 E y demás pertinentes de la Ley 19.496.⁴¹

1.3.- CONCLUSIONES:

Por lo precedentemente expuesto es posible concluir que: En un contexto de deuda de consumo (excluyendo las tarjetas de crédito) en que la oferta de créditos provenientes del retail, a diferencia de aquella oferta bancaria, está destinada a los estratos socioeconómicos de menores ingresos; no existen asimetrías regulatorias que incidan directamente en su costo. Ello,

⁴¹A propósito de las cláusulas abusivas fijadas en estos tipos de contratos, útil es mencionar el “Muestrario cláusulas abusivas Sector financiero y retail”, de la Academia de Derecho y Consumo (ADECO), Universidad Diego Portales, dirigido y editado por Francisca Barrientos Camus, y que da cuenta de este tipo de cláusulas. Disponible en <http://derechoyconsumo.udp.cl/wp-content/uploads/2016/03/Muestrario-de-cl%C3%A1usulas-abusivas-mercado-financiero.pdf>.

considerando tanto aquellos productos proporcionados por los bancos como por los oferentes no bancarios, cuales son, principalmente las casas comerciales.

Lo anterior es así por cuanto, la normativa que regula ambos créditos es una sola y, si bien existen algunas diferencias asociadas, en primer término, a las comisiones del crédito, éstas han sido materia de una discusión circunscrita, tratándose de los créditos de consumo, sólo a las tarjetas de crédito bancarias y, además, a la fecha, dicha discusión (referida al establecimiento de un marco legal para las modificaciones de los contratos financieros, en especial las comisiones), no ha sido zanjada, por lo que no compete su análisis en este punto.

A su vez, si bien también existen algunas diferencias asociadas al costo marginal de otorgar un crédito en favor de las casas comerciales (debido a una mejor selección del riesgo asociado a los clientes), el beneficio para los consumidores no ha sido determinado, ya que debe ser evaluado contra los costos totales que tiene para la casa comercial el obtenerla.

En consecuencia, al no existir mayores diferencias normativas que incidan en asimetrías regulatorias entre los diferentes oferentes de créditos de consumo, no es posible establecer, al menos respecto de este servicio financiero, que la sola regulación, comparativamente analizada, constituya un factor de sobreendeudamiento que opere en contra de las personas de menores ingresos en Chile.

2.-LA TARJETA DE CRÉDITO:

2.1.- INTRODUCCIÓN:

En un primer orden de ideas, y tal como se hubiera expuesto en el acápite anterior, se debe señalar que la tarjeta de crédito es uno de los

servicios financieros con mayor cobertura⁴². Ahora bien, el que sea otorgado mayoritariamente por casas comerciales para los sectores de menores ingresos, se constata en los siguientes gráficos⁴³:

a) Figura N°1: Fuentes de crédito de consumidores chilenos, utilización de productos bancarios como medio de pago y crédito:

Segmento socioeconómico	ABC1	C2	C3	D
Efectivo	94%	100%	100%	99%
Tarjeta casa comercial	75%	80%	90%	94%
Tarjeta bancaria	60%	47%	28%	9%
Cheque	32%	17%	10%	3%
Número observaciones	77	141	160	222

Fuente: Montero, Juan Pablo y otro, "El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: ¿Regulación o Buena Gestión?"

b) Figura N°2: Composición de tarjetahabientes de bancos y casas comerciales por nivel socioeconómico:

Grupo Socioeconómico	ABC1	C2	C3	D
Tarjeta sólo en bancos	16%	13%	0%	1%
Tarjeta sólo en casa comercial	25%	35%	60%	82%
Posee ambos tipos de tarjetas	59%	52%	40%	17%

⁴²Al respecto, véase el número 2.4, del capítulo I.

⁴³Montero, Juan Pablo y otro, "El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: ¿Regulación o Buena Gestión?", Documento de Trabajo del Banco Central de Chile, Santiago, Marzo 2010, pp. 7 y sgtes, disponible en <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/documentos-trabajo/pdf/dtbc565.pdf>.

Fuente: Montero, Juan Pablo y otro, “El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: ¿Regulación o Buena Gestión?”

En las gráficas precedentes, es posible observar que la tarjeta de crédito es uno de los principales medios de pago y crédito y, además, que “(...) a medida que el grupo socioeconómico es de menor ingreso disminuye fuertemente la proporción de consumidores que posee tarjetas bancarias y aumenta la proporción de consumidores que posee sólo tarjetas de casa comercial. También se puede observar que son los grupos de mayores ingresos los que generalmente poseen tarjetas bancarias, aunque en forma muy frecuente estos consumidores también poseen tarjetas de casas comerciales (...)”.⁴⁴

Por lo anterior, es apropiado analizar este servicio financiero, **comparando las tarjetas de crédito bancarias con aquéllas otorgadas por las casas comerciales**, con el fin de comenzar a dar respuesta a la pregunta de investigación referida a si la regulación de los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile contienen o no condiciones más ventajosas que la de aquéllos utilizados por las personas de estratos socioeconómicos más bajos.

En un segundo orden de ideas, y sólo para efectos informativos, se hace presente que existe una variada literatura en relación a este servicio financiero⁴⁵, por lo cual, no es la finalidad de esta investigación hacer un análisis descriptivo del mismo.

⁴⁴“El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: ¿Regulación o Buena Gestión?”, ob. cit., p. 7.

⁴⁵ Así por ejemplo: a) Sandoval López, Ricardo, “Nuevas Operaciones Mercantiles”, Editorial LexisNexis, Quinta Edición actualizada, Santiago, 2005. b) Sandoval López, Ricardo, “Manual del derecho comercial”, quinta edición, tomo iii volumen 2, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2009. c) Prado Puga, Arturo, “Algunas consideraciones sobre la tarjeta de crédito”, Gaceta jurídica, N° 131, Volumen 131, año 1991, página 7. d) Salgado, Hugo y otro, ¿Cuánto Influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?, Serie de Documentos de Trabajo Departamento de Economía Universidad de Concepción, Chile, 2010. e) Álvarez Arce, Marta Gabriela, “Tarjeta de Crédito Bancaria”,

Sólo se limitará a definirla señalando que, se entiende por tarjeta de crédito, “(...) cualquier instrumento que permita a su titular o usuario disponer de un crédito otorgado por el emisor, utilizable en la adquisición de bienes o en el pago de servicios prestados o vendidos por las entidades afiliadas con el correspondiente emisor u operador, en virtud de convenios celebrados con éstas, que importen aceptar el citado instrumento como medio de pago, sin perjuicio de las demás prestaciones complementarias que puedan otorgarse al titular o usuario (...)”.⁴⁶ Se hace presente, eso sí, que esta definición carece de la precisión necesaria para considerarla de calidad normativa, por cuanto deja de lado la visión pluricontractual que involucra este servicio financiero, la cual es de suma importancia para entender las distintas relaciones que nacen entre los sujetos intervinientes.⁴⁷⁻⁴⁸

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile, 2003.

⁴⁶ Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Capítulo 8-3, Circular Número 3.553 de 23 de Julio de 2013.

⁴⁷ Para una mejor definición del tema, véase “Nuevas Operaciones Mercantiles”, ob. cit., pp. 138 y sgtes.

⁴⁸ A propósito de los intervinientes en este servicio financiero, el **Decreto 44**, que Aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y no Bancarias, D.O. 13 de Julio de 2012, define conceptos como: **Consumidor, Titular o Usuario:** La persona natural o jurídica que contrata, a título oneroso y como destinatario final, una Tarjeta de Crédito. En ningún caso podrán ser considerados consumidores los que, de acuerdo al número siguiente, deban entenderse como emisores o proveedores, ni las personas naturales o jurídicas que utilicen Tarjetas de Crédito en que la obligación de pago recae en quienes se entienden proveedores según el número 2 del artículo 1° de la Ley de Protección del Consumidor. Los derechos y obligaciones del poseedor de una Tarjeta de Crédito adicional a la del titular o usuario se ejercerán por este último sin que se requiera acreditar representación del poseedor. **Emisor:** Las empresas bancarias y sociedades financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las demás entidades que, habitualmente, de conformidad con las leyes especiales aplicables, emite y pone en circulación una o más Tarjetas de Crédito Bancarias o Tarjetas de Crédito no Bancarias, según corresponda; celebra los contratos de afiliación con las entidades que aceptan dicho instrumento como medio de pago; y asume la responsabilidad de pagar las adquisiciones de bienes o servicios que efectúen sus titulares o usuarios en las entidades afiliadas, sin perjuicio que acuerde con el operador respectivo que la responsabilidad de pago sea asumida por este último. En este reglamento se entenderá que el proveedor es el Emisor de la Tarjeta de Crédito. **Operador:** La persona jurídica que en virtud de un contrato con el Emisor presta a éste los servicios relacionados con la autorización y registro de las transacciones que efectúan los titulares o usuarios de una Tarjeta de Crédito, y aquellos otros de naturaleza complementaria que se le encomienden. Sin perjuicio de los contratos suscritos de acuerdo con lo dispuesto en el inciso anterior, todo operador puede afiliar establecimientos

2.2.- TARJETAS DE CRÉDITO BANCARIAS Y DE LAS CASAS COMERCIALES:

2.2.1.- COMPARACIÓN EN BASE A LA NORMATIVA ESPECIAL APLICABLE:

En forma preliminar, conviene aclarar que existen dos tipos de tarjetas de crédito dependiendo de su emisor: las emitidas por instituciones financieras y las emitidas por instituciones no financieras. En el primer grupo se encuentran los bancos y a las cooperativas de ahorro y crédito. En el segundo grupo se encuentran las casas comerciales, los supermercados y las compañías de seguros.

Sin embargo, considerando el universo relevante de tarjetas de crédito existentes en Chile y los parámetros necesarios para efectuar un análisis comparativo, se restringirá la muestra a aquéllas emitidas por:

1. Los bancos.
2. Las casas comerciales.⁴⁹

a) Respecto de las tarjetas de créditos bancarias:

a.1) En términos de la potestad normativa: Se debe señalar que la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, confiere a esta institución la potestad normativa para *“(...) establecer mediante norma de carácter general los requisitos necesarios y aplicables al uso de los medios de pago con el objeto de asegurar el normal funcionamiento del sistema de pagos, estando expresamente facultado para dictar las*

comerciales que acepten Tarjetas de Crédito como medio de pago para extender su uso y ofrecer a los diversos Emisores la ampliación de los servicios prestados.

⁴⁹ Restringimos el estudio considerando sólo este emisor no financiero, considerando que *“(...) el principal producto financiero al que acceden los segmentos de ingresos medios y bajos de la población, que van del C2 al D, es la tarjeta de crédito de las casas comerciales. En efecto, el 61%, 50% y 37% de los segmentos C2, C3 y D, respectivamente, poseen dicha tarjeta de crédito. En cambio, la tarjeta de crédito bancaria la poseen solo el 24% del segmento C2, el 12% del C3 y el 4% del D. (...)”*, “Bancarización Privada en Chile”, ob. cit. p. 38.

normas que regulan a las empresas que se dedican a la emisión u operación de tarjetas de crédito o cualquier otro sistema similar, y que sean fiscalizadas por la SBIF(...)” (artículo 35 n°7 de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile). En el ejercicio de la potestad ante señalada, el Banco Central de Chile dictó el Capítulo III.J.1 que regula la emisión y operación de tarjetas de crédito en Chile.

a.2) En términos de la potestad reglamentaria: Con fecha 13 de julio de 2012, se publicó el Decreto 44, sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y no Bancarias, cuyo objeto es establecer la información que deben proporcionar los emisores de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias con sujeción a las normas sobre protección del consumidor.

a.3.) En términos de la potestad fiscalizadora: De las empresas que intervienen en este mercado, cabe indicar que la Ley General de Bancos establece que será la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras el ente encargado de fiscalizar a dichas empresas en la medida que tales sistemas importen contraer obligaciones de dinero con el público o grupos específicos de él en forma habitual, estando facultada para fiscalizar las operaciones y negocios de los organismos sujetos a su supervisión, interpretar las normas legales y reglamentarias aplicables, y dictar las instrucciones que sean aplicables para el cumplimiento de dicha normativa. En el ejercicio de la potestad ante señalada, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha dictado el Capítulo 8-3 de la Recopilación Actualizada de Normas (“RAN”) y la Circular N° 40, ambas aplicables a las tarjetas de crédito.

b) Respecto de las tarjetas de crédito de las casas comerciales:

Se puede decir que durante muchos años existió, en comparación con las tarjetas de crédito bancarias, una asimetría regulatoria, por cuanto, los emisores de las tarjetas de crédito de las casas comerciales no

estaban sujetos a los mismos estándares de fiscalización y, en consecuencia, de regulación, que los bancos. De esta forma, “(...) su negocio de crédito no estuvo regulado y solo se le aplicaban las leyes generales sobre crédito y operaciones de dinero antes citadas. (...) como el negocio del crédito estaba íntimamente ligado al negocio comercial, fue difícil para la autoridad fiscalizar si efectivamente cumplían con las normas de TMC y gastos máximos de cobranza. (...).”⁵⁰

A raíz de lo anterior, en el año 2006 y, posteriormente, en el año 2013, el Banco Central de Chile, en uso de su potestad normativa modificó el **Capítulo III.J.1 de su Compendio de Normas Financieras, referido a la emisión y operación de tarjetas de crédito, con el objeto de que dichas disposiciones se hicieran aplicables tanto a empresas bancarias como no bancarias. De esta forma, los requisitos de operatividad, la normativa aplicable y fiscalización se hicieron uniformes para ambos tipos de empresas.**

c) Modificaciones introducidas a la legislación especial:

c.1) En cuanto a los sujetos de esta regulación: Se explicita que corresponde a toda entidad que asuma responsabilidad de pago con comercios afiliados no relacionados, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley General de Bancos.⁵¹

⁵⁰“Bancarización Privada en Chile”, ob. cit., p. 35.

⁵¹Ahora bien, La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, al interpretar el alcance de esta disposición, mediante Circular N° 2.221, de 22 de Noviembre de 1986, señaló expresamente que estas normas y fiscalización “no se aplican a casas comerciales que emiten tarjetas para el uso de los clientes que efectúen compras en ellas, ni a las sociedades anexas a tales casas comerciales que emiten tarjetas para el uso de los clientes que compran en esos establecimientos, por cuanto no existe en estos casos el endeudamiento habitual con el público o grupo de él. En efecto, si la casa comercial es la emisora, ella misma recaudará para sí los precios y adeuden quienes utilicen la tarjeta. Y si es una sociedad anexa la emisora de la tarjeta y recaudadora de los precios que queden adeudando, ella habrá contraído una obligación con un establecimiento comercial determinado”. En los demás casos, la tarjeta tiene las características de un instrumento de pago susceptible de uso habitual y masivo, y que, como tal, corresponde cautelar al Banco Central de Chile, conforme su Ley Orgánica Constitucional.

c.2.)En cuanto al deber de registro y sus consecuencias: Señala que las empresas emisoras y operadoras para emitir u operar tarjetas (empresas bancarias establecidas en el país, cooperativas de ahorro y crédito fiscalizadas por la Superintendencia que cuenten con un patrimonio pagado igual o superior al equivalente a 400.000 Unidades de Fomento y sociedades anónimas constituidas en el país, que cumplan los requisitos establecidos en el Capítulo II de la normativa precitada) deberán inscribirse en el Registro de Emisores y Operadores de Tarjetas de Crédito a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Con la inscripción en el registro referido, se generan una serie de consecuencias, como el ser sujeto de fiscalización por parte de la Superintendencia referida, tener que respetar los requisitos y condiciones mínimos establecidos por dicha Superintendencia para los contratos que se celebren entre el emisor y el operador de la respectiva tarjeta y entre el emisor u operador y las entidades afiliadas y, finalmente, respetar los contenidos mínimos que deben contener los contratos que se celebren entre el emisor y los titulares o usuarios referentes a la utilización de la tarjeta en su carácter de medio de pago, establecidos en dicho compendio.

c.3.)En cuanto a la fiscalización: Se establecen diferencias dependiendo del monto asumido de obligaciones de pago con comercios afiliados no relacionados. De esta manera, los emisores sujetos a mayores requisitos prudenciales corresponderán a aquellos que registren pagos a entidades afiliadas no relacionadas con el emisor, superiores a 750 mil UF; o bien, aquellos cuyas tarjetas, de determinadas marcas, sean aceptados en establecimientos afiliados por otro emisor u operador. Estos son los emisores de mayor relevancia para efectos de esta normativa. Respecto de los emisores que efectúen operaciones menos relevantes de acuerdo

a estos criterios, si bien quedan sujetos a menores requisitos prudenciales, serán igualmente aplicables las acciones de fiscalización de la Superintendencia.

c.4.) Se aumentan los requisitos de capital, reservas, liquidez, constitución societaria e información mínima disponible respecto de los emisores de Tarjetas de crédito.

d) Asimetría entre los distintos emisores de tarjetas de crédito:

En relación a las modificaciones introducidas a la potestad normativa y fiscalizadora ya expuestas, se constata como un **indicio de disminución de asimetría** que se amplíe el ámbito de aplicación de la normativa especial a toda entidad que asuma responsabilidad de pago con comercios afiliados no relacionados, por cuanto a estas entidades se les impondrán obligaciones análogas a los emisores bancarios de tarjetas de crédito, como la inscripción en el Registro de Emisores y Operadores de Tarjetas de Crédito a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o el tener que constituirse como sociedades anónimas, requisitos no contemplados en el marco normativo previo. A su vez, la exigencia de constituirse en sociedades anónimas incorpora, entre otras, las obligaciones y responsabilidades propias de este tipo de entidades, en términos de gobierno corporativo que fija la Ley 18.046.

Contribuye también a la **disminución de la asimetría referida** el hecho que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Capítulo III.J.1, podrá requerir y examinar la información que estime necesaria, respecto de las entidades referidas (bancarias o no), además de estar facultada para realizar supervisión en terreno, fijar normas contables, además de contar con la facultad de imponer amonestaciones y multas, cuestión relevante si se considera que, en el esquema anterior, la supervisión de las

entidades no bancarias estaba basada en un modelo de procedimientos acordados que llevaban a cabo las empresas de auditoría externa.

En consecuencia, **a raíz de las modificaciones introducidas en la materia para equiparar la regulación aplicable** en lo que se refiere a la potestad normativa y fiscalizadora sobre las casas comerciales como emisoras de tarjetas de crédito, **es posible señalar que la asimetría existente fue suprimida.**

2.2.2.- COMPARACIÓN EN BASE A LA NORMATIVA GENERAL APLICABLE:

Junto con la normativa especial aplicable a la regulación de las tarjetas de crédito bancarias y aquellas emitidas por las casas comerciales, deben incluirse también la legislación y reglamentos generales referidos, por ejemplo, a la protección al consumidor o las operaciones de crédito de dinero, a fin de determinar la existencia o no de asimetrías regulatorias entre ambas y, en consecuencia, la existencia de un factor de sobreendeudamiento.

Dicho lo anterior, precisamos eso sí, que los aspectos que se considerarán serán aquellos que presentan o presentaron diferencias regulatorias por ser el objeto de nuestra pregunta de investigación.

a) Intereses y costos de asociados⁵²: En primer término, y en lo que dice relación a los costos asociados a este servicio, cabe hacer presente que, en nuestra legislación, no existe una normativa que regule de manera sistemática el cobro de comisiones asociados a los servicios financieros ni menos a las tarjetas de crédito.

Al respecto, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras estableció, mediante la Circular 3.429, que las instituciones bancarias

⁵² Complementado lo que se dirá en esta letra, véase el número 1.2 precedente, letras b y c.

disponen en general de libertad para fijar el monto de las comisiones e intereses que cobran por las operaciones y servicios bancarios, con las excepciones consignadas en la normativa, entre las que se incluyen: el límite a los intereses contemplado en la Ley 18.010, el límite a los gastos por cobranza extrajudicial contemplado en la Ley N° 19.659 que modificó la Ley del Consumidor, y las costas procesales y personales fijadas en juicio por un tribunal contra el deudor. Todo ello, con la obligación para estas instituciones de ser plenamente transparentes frente a sus clientes y de cobrar comisiones y gastos que correspondan a servicios reales efectivamente acordados y prestados.⁵³

En consecuencia, más allá de las obligaciones de transparencia y cobro por servicio efectivo, podemos constatar una **ausencia de regulación sistemática más que una asimetría regulatoria** en el cobro de comisiones de tarjetas bancarias y aquellas emitidas por las casas comerciales, por lo que no corresponde aquí su estudio.

En segundo término, y debido a que comisión e interés son conceptos distintos, estimamos adecuado hacer un estudio particular de éste último, atendida su regulación especial y su incidencia en el costo del crédito.

Así, en lo que dice relación a los intereses asociados a este medio de pago y crédito, es posible señalar que los intereses que se pueden cobrar por utilizar tanto las tarjetas de crédito bancarias y no bancarias se encuentran regulados en la Ley 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito de dinero en Chile. Esta normativa es bien

⁵³ Para el cobro de comisiones sobre tarjetas de crédito, la circular referida señala específicamente que el cobro de comisión por la mantención del servicio de tarjetas de crédito, de débito y de cajero automático, debe traducirse en una comisión fija, cobrada en forma periódica, ya sea mensual, anual o con alguna otra periodicidad, no inferior en ningún caso a un mes calendario. A esa comisión no podrán adicionarse otras sumas por concepto de otros gastos, cuando esos gastos correspondan a los propios en que incurre el emisor para proporcionar el servicio que se presta, ya que se supone que la comisión fija se ha calculado, determinado y comunicado al cliente, considerando todos los costos que son propios del servicio ofrecido. Lo indicado en el párrafo anterior no es óbice para cobrar los montos variables que se originen por las transacciones realizadas en el exterior.

conocida y de general aplicación, por lo que sólo se señalará, a propósito del tema que nos convoca, las siguientes normas relacionadas específicamente a las tarjetas de crédito:

a.1) La tasa máxima convencional que se permite cobrar: Se encuentra establecida por el tipo de colocación (en moneda reajutable o no reajutable) y por moneda nacional y extranjera. En el caso especial de los créditos que se originen en la utilización de tarjetas de crédito mediante una línea de crédito previamente pactada, el artículo 6 ter de la citada normativa, dispone expresamente que la tasa máxima convencional se establecerá en función del monto máximo autorizado para dichas operaciones en la convención que les dio origen y del tiempo que se hubiere pactado en ella para hacer uso de la línea rotativa o refundida, según sea el caso, y corresponderá a aquella vigente al momento a partir del cual se devenguen los respectivos intereses. Ahora bien, para determinar la tasa máxima convencional a aplicar en estos créditos, se entenderá que las modificaciones en el tiempo pactado o en el cupo autorizado para la respectiva línea de crédito que se realicen a la convención que da origen al crédito, o las renovaciones que se hicieren a ésta, constituyen una nueva convención. Para las operaciones de crédito que se efectúen en cuotas, la tasa máxima convencional a aplicar se establecerá en función del monto y plazo de la operación respectiva, y corresponderá a aquella vigente al momento de efectuarse la misma.

a.2) Las reglas de liquidación de las operaciones de crédito de dinero que tengan vencimientos en dos o más cuotas y contengan cláusulas de aceleración: Se encuentran establecidas en el artículo 30 de la citada ley, que establece como momento de liquidación el pago voluntario o forzado o reprogramación.

En consecuencia, y respecto de este punto, como se aprecia de la normativa transcrita **no existe asimetría aparente** ya que las reglas no

distinguen por emisor de este servicio sino por la naturaleza de la operación. Sin embargo, cabe hacer presente que, hasta antes de las modificaciones introducidas a la normativa especial que regulaba las tarjetas de crédito, se planteaba la siguiente problemática “(...)se aprecia que las tasas de interés efectivas cobradas por las casas comerciales, estaban, en promedio, ubicadas por encima de la TMC, y en varios casos muy por encima de la misma. (...) De este modo, aunque la TMC genera la ilusión de que se está protegiendo al consumidor, es bastante ineficaz para limitar el costo del crédito, promoviendo la utilización de prácticas poco transparentes que permiten a las instituciones financieras y casas comerciales “paliar” en forma imperfecta los límites que genera la TMC, dañando la bancarización(...)”.⁵⁴

Es, por lo anteriormente expuesto, que se publicó el Decreto 44, que aprobó el Reglamento sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y no Bancarias⁵⁵, definiendo el concepto de Carga Anual Equivalente⁵⁶ y, a su vez, estableciendo que al momento de cotizar tarjetas de crédito y contratar dicho servicio, los emisores de las mismas debían incluir la información contenida en los artículos 4 y siguientes del Reglamento, a fin de determinar el valor real de lo contratado. Ello, es sumamente relevante, por cuanto se dispone de toda la información necesaria para optar por la mejor oferta crediticia, cuestión que, anteriormente, no era posible para el consumidor.

⁵⁴Larraín, Christian “El Acceso al Crédito y a los Servicios Financieros.”, Informe Chile, mayo de 2006, pp. 5 y sgtes, disponible en http://www.clgroup.cl/estudios/07_acceso_credito.pdf.

⁵⁵D.O. de 13 de Julio de 2012.

⁵⁶**Carga Anual Equivalente o "CAE":** El indicador que, expresado en forma de porcentaje, revela el costo del crédito disponible en la Tarjeta de Crédito en un período anual, cualquiera sea el plazo pactado para el pago de la obligación. La Carga Anual Equivalente incluye el capital, tasa de interés, el plazo de la Tarjeta de Crédito, todos los Costos de Apertura, Comisiones y Cargos de la Tarjeta de Crédito, los Costos de los Costos de Administración, Operación y/o Mantenimiento de la Tarjeta de Crédito, y los Gastos o Cargos por Productos o Servicios Voluntariamente Contratados, si el Consumidor los hubiere contratado.

En consecuencia, se equipara la información a la que debe tener acceso el usuario, tanto de tarjetas de crédito bancarias como de aquellas emitidas por casas comerciales y, principalmente, la referida al costo real del crédito, lo que unido al hecho de que las tasas de interés operan según la naturaleza de la operación y no del ente emisor, permite concluir que **la asimetría regulatoria no se constata**. Cuestión distinta es verificar si la práctica comercial, dentro de los márgenes legales, establece una tasa de interés o Carga Anual Equivalente distintas a los emisores bancarios.

- b) Información de los consumidores:** En lo que dice relación con la información de los consumidores, cabe hacer presente que, hasta antes de las modificaciones introducidas en la legislación especial ya referida, no existía obligación para las casas comerciales a dar a conocer la información financiera de sus clientes, obligación que sí era aplicable para las instituciones bancarias, por lo que se daba una asimetría normativa en favor de las primeras producto de esta desregulación. Así, se señalaba que la obtención de la información de sus clientes, por parte de las casas comerciales *“(...) ha consistido en otorgarle inicialmente a cada cliente un cupo muy pequeño en su tarjeta de crédito con el objetivo de aprender del comportamiento del consumidor. Esto explica, por ejemplo, por qué parece que las casas comerciales le entregan tarjetas de crédito indiscriminadamente a los consumidores, casi sin ningún análisis. En definitiva, esto debe entenderse como el costo de una “opción”, donde el precio de ella es el monto que se entrega como cupo de compra al cliente, y su beneficio es la información que el comportamiento de pago del cliente entrega sobre su comportamiento y posibilidad de colocar más dinero en el futuro próximo. Nótese que esta opción es más valiosa para las casas comerciales que para los bancos, entre otras cosas, porque las casas comerciales mantienen para ella la*

información (en la medida que sea información positiva), no siendo ese el caso de los bancos, donde por la obligación de compartir la información, el valor de la opción es menor. (...)⁵⁷

A raíz de la situación expuesta precedentemente, la Circular Número 40 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre Emisores y Operadores de Tarjetas de Crédito, de fecha 22 de julio de 2013, (punto 11.4 y anexo 6 Archivo C73, acerca de la forma y cantidad de información que deberán entregar las instituciones fiscalizadas), ordena la entrega de información de deudores en forma desagregada. Así, los emisores que registran pagos relevantes y los operadores que asuman obligaciones de pago deben entregar en forma mensual a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la información sobre los créditos y cuentas por cobrar a los titulares de las tarjetas de crédito, así como sobre las líneas de crédito disponibles, con sus respectivas provisiones por riesgo de crédito, los tipos de crédito concedidos, número de renegociaciones, castigos y otros, señalados especialmente en el Anexo 6.

De esta forma, **la asimetría en cuanto a la publicidad de la información obtenida desaparece y, como consecuencia de ello, las casas comerciales deben operar, ahora, haciendo un mayor análisis del estado patrimonial de sus consumidores al momento de implementar políticas de acceso al crédito.**

Finalmente, y en lo que dice relación a la **información relacionada con los términos y condiciones de que disponen los contratantes de tarjetas de crédito**, destaca el Decreto 44, que aprueba el Reglamento sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y No Bancarias⁵⁸, estableciendo el derecho del consumidor a conocer la

⁵⁷“El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: Regulación o Buena Gestión”, ob. cit. p. 19.

⁵⁸ D.O. de 13 de Julio de 2012.

información que se debe otorgar tanto al momento de publicitar una tarjeta de crédito, como durante su contratación, vigencia y ejecución respecto de los cobros realizados.

c) Horarios de atención al público: Si bien existen contadas excepciones horarias para los bancos(en el sentido que pueden, solicitando el permiso correspondiente a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, extender su horario de atención al público hasta las 18 horas o abrir los fines de semana bajo un régimen de autorización especial), actualmente éstos se rigen por un horario obligatorio de atención de público, de 9:00 a 14:00 horas de lunes a viernes.

Esta asimetría, que se mantiene actualmente, ha facilitado la presencia del financiamiento a través de casas comerciales a los sectores de la población que se encuentran en una posición más desventajosa para concurrir en el horario laboral por cuanto, para las casas comerciales, no opera la restricción horaria.

2.2.3.- CONCLUSIONES:

Dicho todo lo anterior, cabe preguntarse si en la normativa actual y sus modificaciones se constatan asimetrías regulatorias entre aquella aplicable a las tarjetas de crédito bancarias y la aplicable a las casas comerciales y, en consecuencia, si ello constituye una causa **del sobreendeudamiento en los sectores de menores ingresos.**

Desde el punto de vista normativo, considerando la regulación existente y sus modificaciones, es posible apreciar que la tendencia actual (salvo lo referido a los horarios de atención y, eventualmente, a las comisiones expuestas en el número 1.2, letra c precedente) es la de equiparar ambos regímenes, lo que se vio reflejado a propósito de las modificaciones especiales introducidas, principalmente, desde el año

2013 y también la incidencia de estas modificaciones en la legislación general sobre esta temática.

En conclusión, considerando la tendencia ya expuesta podemos señalar que, a lo menos tratándose de este servicio financiero, su utilización por los sectores de mayores ingresos en Chile no contiene condiciones más ventajosas que aquellos utilizados por las personas de estratos socioeconómicos más bajos. Ello, por cuanto, la tarjeta de crédito bancaria, utilizada por los sectores medios y altos, ha presentado una tendencia en estos últimos años a equiparar su regulación con la tarjeta de crédito emitida por las casas comerciales, utilizada por los sectores socioeconómicos bajos.

Ahora bien, para responder a si la regulación de los servicios financieros es o no un factor de sobreendeudamiento en los sectores de menores ingresos de la población, se efectuará una conclusión general respecto de todos los instrumentos financieros tratados en este estudio, con el objeto de dar una respuesta global a la pregunta recientemente planteada.

CAPÍTULO III

EL FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO

1.- INTRODUCCIÓN:

En primer lugar, cabe señalar que el financiamiento de la vivienda en Chile ha logrado un importante desarrollo durante las últimas décadas.⁵⁹

En segundo término, se deben indicar como agentes que participan en el mercado habitacional, aquéllos provenientes tanto del sector público como privado. Así:

- a) **En el sector privado:** Las alternativas de financiamiento para adquisición de viviendas provienen tanto de los bancos, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cajas de Compensación como de otro tipo de instituciones financieras especializadas, tales como compañías mutuarías y de leasing habitacional.
- b) **En el sector público:** El Estado financia directamente sólo a quienes adquieren viviendas básicas, otorgando créditos a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), mientras que las viviendas con subsidio estatal son financiadas mayoritariamente por otras instituciones, aunque aquí destaca el Banco Estado y su filial hipotecaria.

Se debe agregar, además, que en base a la distribución socioeconómica de los créditos hipotecarios, según la información proporcionada por el Ministerio de economía en su estudio “Evolución de los Crédito Hipotecarios” de

⁵⁹ Al respecto, véase el número 2.4, letra a.2 del capítulo I.

diciembre de 2012, un 56,5% de las viviendas fueron adquiridas con crédito hipotecario. Su detalle es el siguiente:

1. En el caso del I quintil, un **34%** fueron financiadas con el Serviu, un 9,3% con Banco Estado y el 4,5% restante con Otras Instituciones.
2. En el II quintil, un **31,9%** fueron financiadas con el Serviu, un 13,7% con Banco Estado y un 6,8% fue con Otras Instituciones.
3. En el III quintil, un **29,9%** fueron financiadas con el Serviu, un 14,2% con Banco Estado y un 10,8% fue con Otras Instituciones.
4. En el IV quintil, un **25,8%** fueron financiadas con el Serviu, un 16,8% con Banco Estado y un 17,4% con Otras Instituciones.
5. En el V quintil, un **11,4%** fueron financiadas con el Serviu, un 15,6% con Banco Estado y el 39,1% restante fue con Otras Instituciones.

Por todo lo descrito, y siendo **el financiamiento público habitacional** aquel orientado a los sectores de menores ingresos en Chile, se procederá a analizar comparativamente el crédito hipotecario inserto dentro de este tipo de financiamiento, en relación al crédito hipotecario inserto dentro del financiamiento privado, a fin de determinar si existen asimetrías regulatorias que puedan incidir en el sobreendeudamiento.

Finalmente, se hace presente que, como las compañías de seguros tienden a dirigirse a los segmentos más altos de la población, ya que no financian el 100% de la propiedad (buscando la mayoría de sus clientes incluso menos del 80% de financiamiento) y, por otro lado, debido a que de las Cajas de Compensación y Cooperativas de Ahorro y Crédito, se enfocan a prestar servicios financieros a sus socios y sólo en algunos casos a terceros, si tener como fin último el lucro, sino que la cooperación, ayuda mutua y colaboración

entre los socios⁶⁰, el análisis comparativo se efectuará desde la normativa aplicable para la generalidad de la población que quiera contratar un crédito hipotecario, lo que está dado, en el caso del financiamiento privado, por los bancos.

2.- EL FINANCIAMIENTO:

2.1.- FINANCIAMIENTO PRIVADO:

En términos estadísticos, se debe aclarar que, a octubre de 2012 el stock de créditos hipotecarios alcanzaba a US\$ 51.050 millones (1.078 millones de UF), alrededor de un 20% del PIB nacional. Del monto total, US\$ 47.722 millones, equivalentes al 93,5%, fueron otorgados por la banca y US\$ 3.328 millones, que corresponden al 6,5%, fueron administrados por las mutuarías⁶¹.

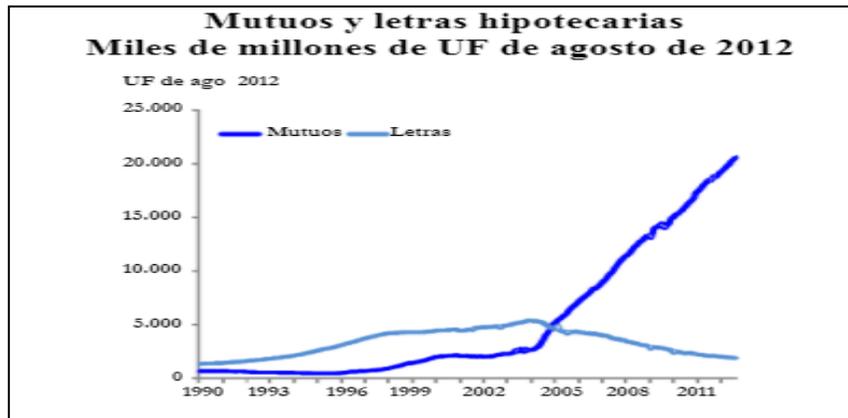
A su vez, cabe indicar que las principales formas de financiamiento privado de las viviendas utilizadas en Chile son las letras de crédito, mutuos endosables y mutuos no endosables. De dichas fuentes de financiamiento, los mutuos hipotecarios desplazaron a las letras de crédito, según lo demuestra el siguiente gráfico:⁶²

⁶⁰Luengo, Roberto y otro, "Análisis del Otorgamiento de Créditos Hipotecarios entre el Sistema Cooperativo y la Banca Tradicional en Chile", Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial, Mención Administración de Empresas, Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios Escuela de Economía y Administración, Santiago, 2014, p.38.

⁶¹"Evolución de los Créditos Hipotecarios", División de Estudios, Ministerio de Economía Fomento y Turismo, Diciembre 2012, p. 2, (sin actualización a la fecha). Pese a ello, se debe agregar que, según el Informe N° 83, de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, de fecha 09 de Agosto de 2016, la cartera de vivienda ha comenzado a evidenciar una reducción gradual en su crecimiento, pasando de registros de 10,5% real durante el año 2015 a 8,6% en Junio de 2016.

⁶² Alarcón, Alejandro y otros, "Financiamiento de la Vivienda en Chile", Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para el Desarrollo División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, NOTA TÉCNICA # IDB-TN-693, Septiembre 2014, p. 12, disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6645/CMF%20TN%20Financiamiento%20de%20la%20vivienda%20en%20Chile.pdf?sequence=1>.

Figura N°3:



Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Por lo anterior, en base a los principales oferentes de este tipo de crédito y a los instrumentos utilizados, se procederá al análisis de las letras de crédito hipotecario, los mutuos endosables y mutuos no endosables otorgados por la banca.

a) Las Letras Hipotecarias⁶³:

En un primer orden de ideas, cabe indicar que las operaciones con letras hipotecarias han tenido fluctuaciones al alza y a la baja durante los últimos años, tal como lo demostró el gráfico expuesto en la letra precedente.

⁶³**Crédito Hipotecario con Letras de Crédito:** Se financia con un instrumento que emite el banco, llamado "letras hipotecarias". Éstas pueden ser transadas por el banco en la Bolsa de Valores o ser adquiridas por éste o un tercero, obteniéndose así los recursos que financian el crédito otorgado al deudor. El precio que se obtiene por la venta de estas letras varía de acuerdo a las condiciones del mercado, por lo que puede generarse una diferencia positiva o negativa entre el valor de la letra ("valor par") y el precio al que ésta se transa. En la escritura debe precisarse la parte contratante que se hará cargo o se beneficiará de esta diferencia. En caso que resulte ser el deudor, éste deberá pagar la diferencia negativa que eventualmente se produzca. (www.bancafacil.cl, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras).

Actualmente, factores como la flexibilidad de las condiciones de contratación o reprogramación de los mutuos hipotecarios no endosables y la inserción de nuevas condiciones de repactación que modificaron el perfil de este crédito, ocasionaron un cambio en la composición de la cartera hipotecaria, siendo desplazados por los mutuos hipotecarios no endosables.

En un segundo orden de ideas y en relación a los aspectos regulatorios de este tipo de operación, se dirá que:

- a.1) En cuanto a su regulación:** Actualmente se encuentra regulada en el Capítulo 9-1 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre Operaciones con Letras de Crédito, en los Capítulos II. A.1; II.A.1.1 y II. A.2 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile y el título XIII de la Ley General de Bancos.
- a.2) En cuanto a su emisión:** Las letras de crédito se emiten formando series. Pertenecen a una serie las que devenguen un mismo interés, tienen igual amortización y son emitidas en idéntica moneda. Las letras de crédito que emiten los bancos pueden ser reajustables o no y en forma nominativa o al portador. Si se emiten nominativas, su transferencia se efectúa mediante el traspaso del título, firmado por el cedente y el cesionario, inscrito en un registro especial que debe llevar el banco para este efecto.
- a.3) En cuanto al monto máximo del crédito:** No puede exceder del 75% del valor de tasación del inmueble ofrecido en garantía ni del precio de venta cuando se trate operaciones de compraventa, salvo excepciones. En préstamos para viviendas cuyo valor de tasación no sea superior a 3.000 U.F., el dividendo que se pacte no podrá exceder, al momento del otorgamiento del crédito, al 25% de los ingresos del prestatario, pudiendo

considerarse, además de sus ingresos, los de un tercero constituido en fiador y codeudor solidario del crédito.

a.4) En cuanto a su pago: Se efectúa en las cuotas anticipadas o dividendos que fije el contrato, los que comprenden la amortización, el interés y la comisión. El no pago de todo o parte de una obligación en letras de crédito da derecho al banco mutuante para cobrar al deudor el máximo del interés que la ley permita estipular al momento del pago efectivo.

a.5) En cuanto a la garantía: Los préstamos en letras de crédito deben quedar garantizados con hipoteca de primer grado y exclusivamente para caucionar una obligación determinada. No obstante, se admite la posibilidad de que esa hipoteca lo sea de segundo grado, siempre que la obligación caucionada con la primera hipoteca sumada al crédito amparado por la segunda hipoteca, no exceda del 75% del valor de tasación del inmueble o del precio de venta del inmueble. Agrega la normativa financiera que el valor de tasación del inmueble que servirá de garantía será determinado por un perito designado por el banco y el costo que ello irroque será de cargo del deudor.

a.6) En cuanto a la tasa de interés que se cobra: La tasa de interés es libre y puede ser fija o flotante⁶⁴, con la limitación que la del préstamo debe ser idéntica a la de las respectivas letras de crédito, sin considerar, para este efecto, la comisión a cargo del deudor del crédito. Cuando se trate de tasas de interés fijas, se podrá pactar tasas diferentes para distintos períodos durante la vigencia del préstamo, lo que deberá quedar establecido en el correspondiente contrato de mutuo y en las respectivas letras de crédito. Al tratarse de tasas de interés flotante, ellas deben tener por base tasas o índices de tasas informadas por el Banco Central

⁶⁴ Al respecto véase la Recopilación Actualizada de Normas, Capítulo 7-1, "Intereses y Reajustes", Circular número 3.444 de 21 de Agosto de 2008, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, p. 7.

de Chile o esta Superintendencia. En todo caso, la tasa de interés flotante no podrá ser superior en más de tres puntos porcentuales con respecto a la tasa de interés que se aplique en la fecha en que comience la vigencia del crédito.

a.7) En cuanto a las condiciones de prepago: Se faculta al deudor a efectuar reembolsos anticipados totales y parciales. Sin embargo, la comisión de prepago máxima contemplada es una suma equivalente al interés y comisión correspondiente a un período de amortización de las letras de su préstamo, calculada sobre el monto que se amortice extraordinariamente. El prepago puede efectuarse en todo tiempo, menos en los meses en que deban efectuarse los sorteos, cuando así corresponda.

a.8) En cuanto a la información al deudor hipotecario: Existe una información anticipada que debe ser proporcionada al deudor y que comprende tanto los gastos globales aproximados que la operación demandará como el plazo de la operación, la tasa de interés y comisión. También se debe proporcionar información que debe ser incluida en la liquidación del crédito e información relativa a la contratación de los seguros (ya sean directamente contratados por el banco o por el banco a cuenta de sus clientes), todo ello, en conformidad al capítulo 9-1 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre Operaciones con Letras de Crédito y en los Capítulos II. A.1; II.A.1.1 y II. A.2 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile.

a.9) En cuanto a la ejecución de la garantía hipotecaria: Quedará sujeto a las disposiciones especiales de los artículos 103 a 111 de la Ley General de Bancos.⁶⁵

⁶⁵ En relación a la normativa precitada, se hace la prevención que mediante el **Boletín N°11219-03, de fecha 09 de Mayo de 2017**, se ingresó a tramitación una moción legislativa que modifica la ley General de Bancos con el objeto de establecer medidas en favor de los deudores

a.10) En cuanto a los seguros: Es obligatorio el seguro de incendio y coberturas complementarias y el de desgravamen por muerte o invalidez.

b) El Mutuo Hipotecario Endosable⁶⁶:

Habiéndose expresado, en el número 2.1 precedente la evolución en la demanda de este tipo de crédito, se dirá, en relación a los aspectos regulatorios de este tipo de operación, que:

b.1) En cuanto a su regulación: Actualmente se encuentra regulada en el Capítulo 8-4 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre los Mutuos Hipotecarios Endosables y el artículo 69 n° 7 de la Ley General de Bancos.

b.2) En cuanto a su emisión: Los contratos de mutuo deben extenderse en escritura pública que lleva una cláusula a la orden, de la cual se otorga una sola copia autorizada endosable, la que es para el banco acreedor. El mutuo y la hipoteca que lo garantice debe constar en el mismo documento.

Cualquiera de las partes puede obtener del notario autorizante, copias no endosables según lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 19.439, las que no tienen mérito para cobrar lo adeudado, sea por la vía ejecutiva u ordinaria.

b.3) En cuanto al monto máximo del crédito: Los préstamos que otorguen los bancos bajo esta modalidad, no podrán exceder del 80% del

hipotecarios que no han pagado las cuotas o dividendos en el plazo estipulado, en los casos que indica y que busca establecer principios de equidad y proporcionalidad en resguardo de los derechos de deudores hipotecarios, que producto de circunstancias excepcionales, se encuentren temporalmente en una situación de insolvencia que les dificulte cumplir de modo oportuno con sus obligaciones hipotecarias.

⁶⁶**Mutuo Hipotecario Endosable:** En este caso el Banco financia el préstamo con recursos propios. El solicitante del crédito recibe el monto aprobado y no se genera una diferencia como puede ocurrir en los créditos otorgados con letras hipotecarias. Este tipo de crédito puede ser transferido por parte del banco mediante endoso, el que queda registrado en la escritura pública respectiva. Sin perjuicio de lo anterior, la administración del crédito queda radicada en el banco, por lo que, el canal de comunicación del deudor para todos los efectos sigue siendo éste. (www.bancafacil.cl, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras).

valor de tasación del inmueble ofrecido en garantía. En caso de operaciones de compraventa de bienes raíces, dichos préstamos no deberán exceder del mencionado importe o del 80% del precio de venta del respectivo inmueble, si este último precio fuere inferior al valor de tasación.

b.4) En cuanto a su pago: Se efectúa en la moneda que corresponda, por medio de dividendos. En el caso de préstamos hipotecarios para la vivienda, el servicio se hará mediante dividendos mensuales, sucesivos y vencidos. En estos préstamos no pueden pactarse dividendos crecientes o decrecientes, ni plazos de gracia superiores a tres meses a contar de la fecha de otorgamiento del crédito.

b.5) En cuanto a la garantía: La hipoteca a favor del acreedor, que garantice estos créditos, debe ser de primer grado y exclusivamente para caucionar una obligación determinada. No obstante, se admite la posibilidad de que esa hipoteca lo sea de segundo grado siempre que la primera hipoteca no se haya constituido con carácter de garantía general, sino para garantizar una obligación perfectamente determinada, la que, sumada al crédito amparado por la segunda hipoteca, no debe exceder del 80% del valor de tasación del inmueble ni del precio de venta del bien raíz. Agrega la normativa que el valor de tasación del inmueble que servirá de garantía será determinado por un perito designado por el banco. Finalmente, es condición imprescindible para la cesión del mutuo que la respectiva garantía hipotecaria se encuentre inscrita en el Conservador de Bienes Raíces. En el evento de que la hipoteca no se encontrare inscrita una vez transcurridos 120 días desde la fecha de la escritura, el crédito dejará de tener la calidad de un mutuo hipotecario endosable para los efectos de las presentes normas y las demás instrucciones que se refieren a este tipo de crédito.

- b.6) En cuanto a la tasa de interés que se cobra:** La tasa de interés que se acuerde puede ser fija o flotante. La tasa de interés variable debe tener por base la tasa TIP, pactada siguiendo las mismas reglas establecidas para los préstamos en letras de crédito, señaladas en la letra c) del numeral 1.1 del Título I del Capítulo 9-1 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (señaladas precedentemente).
- b.7) En cuanto a las condiciones de prepago:** Los prepagos totales o parciales de los créditos concedidos con los mutuos hipotecarios endosables, quedan sujetos a las disposiciones del artículo 10 de la Ley N° 18.010, materia de que trata el Capítulo 7-1 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. En caso de amortizaciones parciales, debe establecerse la forma en que se aplicarán esos pagos a las cuotas de capital adeudado. Los contratos pueden contemplar también los montos mínimos para la amortización extraordinaria de estos préstamos.
- b.8) En cuanto a la información al deudor hipotecario:** Existe una información anticipada que debe ser proporcionada al deudor y que comprende tanto los gastos globales aproximados que la operación demandará, como el plazo de la operación, la tasa de interés y el calendario de pago de la deuda; también se debe proporcionar información relativa a la contratación de los seguros, ya sean directamente contratados por el deudor o por la entidad financiera a cuenta de sus clientes, todo ello, en conformidad al capítulo 8-4 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre los mutuos hipotecarios endosables.
- b.9) En cuanto a la cesión del mutuo:** La cesión del crédito implica el traspaso de las garantías, derechos y privilegios del acreedor. El endoso

es siempre sin responsabilidad para el cedente, salvo en lo relativo a la existencia del crédito.

b.10) En cuanto a la ejecución de la garantía hipotecaria: El procedimiento para ejecutar forzosamente los contratos de mutuos hipotecarios endosables celebrados a contar del 31 de enero de 1996, de acuerdo a la Ley N° 19.439, quedará sujeto a las disposiciones especiales de los artículos 103 a 111 de la Ley General de Bancos.

b.11) En cuanto a los seguros: Es obligatorio el seguro de incendio y coberturas complementarias y el de desgravamen por muerte o invalidez.

c) El Mutuo Hipotecario No Endosable⁶⁷:

Cabe indicar que, en relación a los aspectos regulatorios de este tipo de operación crediticia, se seguirá lo expuesto en la publicación “Financiamiento Hipotecario para la Vivienda, Evolución reciente 1995-2005”. Así:⁶⁸

c.1) En cuanto a su regulación: En general, no existen disposiciones regulatorias específicas.

c.2) En cuanto a las condiciones y términos: Las condiciones de plazo, monto máximo del dividendo, monto máximo del crédito, seguros, tasas, períodos de gracia y otras, se ajustan a las condiciones que libremente fijen las partes⁶⁹. En los últimos años el mercado financiero ha

⁶⁷**Mutuo Hipotecario No Endosable:** En este caso el Banco también financia el préstamo con recursos propios, pero a diferencia del anterior no puede ser transferido mediante endoso. Su regulación queda circunscrita a lo que se pacte en el respectivo contrato y a la Ley 18.010 sobre Operaciones de crédito de dinero y la Ley General de Bancos. (www.bancafacil.cl, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras).

⁶⁸Flores, Carolina, “Financiamiento Hipotecario para la Vivienda, Evolución Reciente 1995-2005”, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Febrero 2006, p. 15, estudio que además da cuenta de la disminución de la oferta de este producto durante los últimos años, en relación a los mutuos endosables.

⁶⁹ A propósito de las condiciones de contratación fijadas por las partes, útil es mencionar el estudio “Análisis del contrato de mutuo hipotecario a la luz de la ley N° 19.496, sobre la protección de los derechos de los consumidores”, de la Fundación Fernando Fueyo de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2012, elaborado por Renata Pañella Di Costanzo, que da cuenta de cláusulas abusivas contenidas en estos tipos de contratos y que,

introducido fuertes innovaciones en estos productos destacándose la oferta de créditos con tasa mixta, la incorporación de tasas techo, el aumento en los plazos máximos de los créditos, en los períodos de gracia y en la proporción máxima financiada.

c.3) En cuanto a las condiciones de prepago: Se deben considerar las disposiciones de la Ley 18.010, en su artículo 10, para pagos anticipados, modificados en la Ley 19.528⁷⁰. En operaciones inferiores a UF 5.000, al deudor le asiste el derecho irrenunciable de anticipar el pago aún en contra de la voluntad del acreedor. En este caso el deudor debe pagar el saldo de capital, más los intereses devengados hasta la fecha de pago efectivo, más la comisión de prepago. Para operaciones no reajustables no puede exceder de un mes de intereses pactados calculados sobre el capital que se prepaga. Por otra parte, para operaciones reajustables se contempla el pago de una comisión de prepago cuyo máximo no puede exceder de un mes y medio de intereses pactados calculados sobre el capital que se prepaga.

pese a la libertad de contratación referida, son considerados el típico ejemplo donde predomina la contratación por adhesión. Disponible en <http://derechoyconsumo.udp.cl/wp-content/uploads/2014/11/Renata-Pa%C3%B1ella-2012-An%C3%A1lisis-del-contrato-de-mutuo-hipotecario.pdf>.

⁷⁰D.O.de04 de Noviembre de 1997.

Tabla 3.1 Cuadro Comparativo.

Características	Las Letras Hipotecarias	El Mutuo Hipotecario Endosa	El Mutuo Hipotecario No Endosable
Regulación	Capítulo 9-1 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre operaciones con letras de crédito, en los Capítulos II. A.1; II.A.1.1 y II. A.2 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile y el título XIII de la Ley General de Bancos.	Actualmente se encuentra regulada en el capítulo 8-4 de la Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre los mutuos hipotecarios endosables y el artículo 69 número 7 de la Ley General de Bancos.	Su regulación queda circunscrita a lo que se pacte en el respectivo contrato y a la Ley 18.010 sobre Operaciones de crédito de dinero y la Ley General de Bancos.
Emisión	Formando series, las emitidas por los bancos, pueden ser reajustables o no y en forma nominativa o al portador.	Deben extenderse en escritura pública que lleva una cláusula a la orden, de la cual se otorga una sola copia autorizada endosable, la que es para el banco acreedor.	
Monto máximo del crédito	No puede exceder del 75% del valor de tasación del inmueble ofrecido en garantía ni del precio de venta.	No podrán exceder del 80% del valor de tasación del inmueble ofrecido en garantía.	
Pago	En cuotas anticipadas o dividendos que fije el contrato, los que comprenden la amortización, el interés y la comisión.	Mediante dividendos mensuales, sucesivos y vencidos. En estos préstamos no pueden pactarse dividendos crecientes o decrecientes, ni plazos de gracia superiores a tres meses a contar de la fecha de otorgamiento del crédito.	
Garantía	hipoteca de primer grado y exclusivamente para caucionar una obligación determinada, se admite de segundo grado, siempre que la obligación caucionada con la primera hipoteca sumada al crédito amparado por la segunda hipoteca, no exceda del 75% del valor de tasación del inmueble o del precio de venta del inmueble.	hipoteca de primer grado y exclusivamente para caucionar una obligación determinada, se admite de segundo grado, siempre que la obligación caucionada con la primera hipoteca sumada al crédito amparado por la segunda hipoteca, no exceda del 80% del valor de tasación del inmueble o del precio de venta del inmueble.	
Tasa de Interés	Libre y puede ser fija o flotante	Fija o flotante	
Prepago	Se faculta al deudor a efectuar reembolsos anticipados totales y parciales, se regula la comisión de prepago máxima contemplada y el periodo en que puede efectuarse el prepago.	Se faculta al deudor a efectuar reembolsos anticipados totales y parciales, En caso de amortizaciones parciales, debe establecerse la forma en que se aplicarán esos pagos a las cuotas de capital adeudado. Los contratos pueden contemplar también los montos mínimos para la amortización extraordinaria de estos préstamos.	Disposiciones de la Ley 18.010, en su artículo número 10, para pagos anticipados, modificados en la ley 19.528
Información al deudor hipotecario	Se otorga en forma anticipada y al contratar seguros.	Se otorga en forma anticipada y al contratar seguros.	
Ejecución de la garantía hipotecaria	Quedará sujeto a las disposiciones especiales de los artículos 103 a 111 de la Ley General de Bancos	Quedará sujeto a las disposiciones especiales de los artículos 103 a 111 de la Ley General de Bancos	
Seguros	Es obligatorio el seguro de incendio y coberturas complementarias y el de desgravamen por muerte o invalidez.	Es obligatorio el seguro de incendio y coberturas complementarias y el de desgravamen por muerte o invalidez.	
Cesión		Regulado.	No permitido.

2.2.- EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO:

En el campo habitacional y durante las últimas 4 décadas, el Estado, en su rol subsidiario, ha implementado reformas⁷¹ orientadas a asegurarla igualdad de oportunidades para poder acceder a una vivienda. Hasta antes del año 2000, éstas se basaban en un sistema de:

1. Subsidios habitacionales consistentes en un sistema de ahorro previo, de monto previamente conocido, otorgado directamente al solicitante, por una sola vez y en forma progresiva dependiendo del nivel socioeconómico.
2. La provisión de crédito a familias de escasos recursos para la compra de viviendas subsidiadas de menor costo.
3. La oferta directa de viviendas para los sectores de menores ingresos.

A partir del año 2005, y con el fin de concentrar los subsidios en los sectores socioeconómicos más pobres (por su dificultad en el ahorro y acceso al crédito), sólo quedó el sistema de subsidios a la demanda, creándose, además, el Fondo Solidario para la Vivienda. Éste último se dividió en dos, el FSV I, orientado a las personas de menores ingresos y el FSV II, orientado a grupos menos vulnerables. Todo ello, sumado al existente D.S. 40 para personas con acceso a crédito y de ingresos medios.

Sin embargo, problemas relacionados a la falta de eficacia en la asignación de subsidios, llevaron al Estado a modificar nuevamente el sistema de financiamiento hipotecario para hacerlo más flexible. Actualmente, el Estado a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene los siguientes programas de financiamiento para la compra de una vivienda:⁷²

⁷¹ Para mayor información sobre el tema, véase “Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”, disponible en www.MINVU.cl.

⁷² Información actualizada al 24 de Junio de 2017 desde la página web del MINVU y de la normativa especial citada para cada tipo de subsidio. No se considerará el subsidio leasing

- a) Para familias de Sectores Vulnerables (D.S. 49).
- b) Para familias de Sectores Medios (D.S 1 y Deudores habitacionales).
- c) Programa de Integración Social y Territorial (D.S. 19).
- d) Integración Social y Reactivación Económica D.S 116.

En consecuencia y para los efectos de esta **investigación comparativa**, se analizarán las características regulatorias de los créditos hipotecarios insertos dentro del sistema de financiamiento público, cuyas modalidades son, al igual que el financiamiento privado, las letras de crédito, mutuos endosables y mutuos no endosables, para luego, en el apartado de conclusiones, constatar la existencia de asimetrías normativas de estas modalidades de financiamiento, en relación a sus pares del sector privado.

- a) **Programa de financiamiento para familias de sectores vulnerables (D.S. 49 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 26 de abril de 2012):**

a.1) **En cuanto a su objetivo:** Este apoyo del Estado permite adquirir una casa o departamento, nuevo o usado, sin crédito hipotecario en sectores urbanos o rurales, a familias sin vivienda y que viven en una situación de vulnerabilidad social. Tratándose de operaciones de adquisición de vivienda construida, el precio de la vivienda no podrá superar las 950 Unidades de Fomento. **Los beneficiarios NO podrán optar a un crédito para complementar el financiamiento del precio de la vivienda a adquirir o construir.**

a.2) **En cuanto a la prohibición de enajenar:** Durante un plazo de cinco años, el beneficiario no podrá gravar ni enajenar la vivienda ni celebrar

habitacional (Ley 19.281 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 27 de Diciembre de 1993), por cuanto no contiene una normativa expresa en relación al financiamiento hipotecario.

acto o contrato alguno que importe cesión de uso y goce de la misma, sea a título gratuito u oneroso, sin previa autorización escrita del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

b) Programa de Financiamiento para familias de sectores medios (D.S.1 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 06 de junio de 2011):

b.1) En cuanto a su objetivo: El subsidio habitacional está destinado a financiar la adquisición de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar. El subsidio habitacional regulado por el título I, está destinado a la compra de viviendas hasta de 1.000 Unidades de Fomento para familias de sectores medio-bajo, con capacidad de endeudamiento, que correspondan hasta el 60% de la población de menores ingresos, de acuerdo a la última encuesta CASEN.

b.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario: El postulante que resulte seleccionado para la asignación del subsidio habitacional, podrá solicitar un crédito hipotecario complementario a un banco, sociedad financiera, agencia administradora de mutuos hipotecarios endosables, cooperativa de ahorro y crédito sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o a una caja de compensación de asignación familiar sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social o a un servicio de bienestar social que, de conformidad a su normativa orgánica, otorgue créditos con fines habitacionales, en adelante, las entidades crediticias.

b.3) En cuanto a los términos y condiciones del crédito hipotecario complementario: Las condiciones de plazos y tasas de interés, tanto de

los créditos hipotecarios en letras de crédito como de los mutuos hipotecarios endosables y los créditos con garantía hipotecaria no endosables, deberán constar en los respectivos instrumentos en que éstos se formalicen y si el deudor fuere trabajador dependiente, en dicho instrumento podrá autorizar expresamente a su empleador para que le descuenta por planilla el monto del dividendo correspondiente, a requerimiento del acreedor.

b.4) En cuanto a la constitución de garantía hipotecaria: Los créditos hipotecarios que se otorguen al amparo de este reglamento, se caucionarán con primera hipoteca sobre el bien raíz a cuya adquisición o construcción se destine el crédito. Los créditos no se podrán caucionar con garantía general.

b.5) En cuanto a los seguros: En caso de requerir crédito hipotecario, el beneficiario de subsidio obtenido a través de este reglamento, deberá contar, por todo el plazo de la deuda, con los siguientes seguros, que serán de cargo del deudor: seguro de desempleo o de incapacidad temporal, seguro de desgravamen y de invalidez y seguro de incendio y sismo.

b.6) En cuanto al subsidio implícito: Se agrega en la normativa precitada la existencia de un subsidio implícito, que es el pago que efectúa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en caso que de la venta de las letras de crédito emitidas para financiar los préstamos en alguna de las Bolsas de Valores regidas por la Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores, resultare un producto menor que el valor par de las respectivas letras. Este subsidio cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.

b.7) En cuanto al subsidio a la originación: Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 500 U.F., el Ministerio de Vivienda y Urbanismo otorgará al postulante un subsidio adicional destinado a solventar los costos de originación y administración del crédito o mutuo, denominado “Subsidio a la Originación”. Este podrá ser endosado sólo a la entidad crediticia que concedió el crédito hipotecario, el mutuo hipotecario endosable o el crédito con garantía hipotecaria no endosable, cuyo monto se determinará de acuerdo a la normativa precitada.

b.8) En cuanto al subsidio de remate: Cabe indicar que, si una vivienda financiada con un subsidio habitacional a que se refiere esta normativa y con un crédito complementario a que se refiere su artículo 69, de hasta el equivalente al 90% del precio de la vivienda, fuere objeto de remate judicial por incumplimiento en el servicio de la deuda, y el producto del remate no alcanzare a cubrir el saldo insoluto de la deuda, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.

b.9) En cuanto a la prohibición de enajenar: Durante un plazo de cinco años, el beneficiario no podrá enajenar la vivienda ni celebrar acto o contrato alguno que importe cesión de uso y goce de la misma, sea a título gratuito u oneroso, sin previa autorización escrita del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Las prohibiciones antes señaladas se inscribirán en el respectivo registro del Conservador de Bienes Raíces competente. Transcurrido dicho plazo contado desde su inscripción, se procederá al alzamiento de las mismas prohibiciones al sólo requerimiento del interesado.

c) Programa de financiamiento de integración social y territorial (D.S. 19 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 14 de julio de 2016):

c.1) En cuanto a su objetivo: Este programa habitacional permite construir 36 mil nuevas viviendas adicionales al programa regular del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Se trata de proyectos que acogen a familias vulnerables y de sectores medios, en barrios bien localizados, cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. Para familias vulnerables, las que se encuentran definidas en el Decreto, y tratándose de viviendas de hasta 1.100 UF (salvo las excepciones ahí señaladas), el monto máximo del subsidio será la suma de 800 UF. A estos subsidios podrán adicionarse los bonos establecidos en dicho Decreto cumpliendo los requisitos señalados en sus artículos 4 y siguientes.

c.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario, términos y condiciones y garantía hipotecaria: Los beneficiarios del subsidio podrán solicitar un crédito hipotecario complementario para el financiamiento de la respectiva operación de compraventa a una institución bancaria o financiera, siendo aplicable a su respecto, el artículo 69, 71 y 72 del D.S. 1 (V. y U.) de 2011.

c.3) En cuanto a los seguros: Se deberá contar, por todo el plazo de la deuda con los siguientes seguros de cargo del deudor: seguro de desempleo o incapacidad temporal, seguro de desgravamen e invalidez, seguro de incendio y sismo.

c.4) En cuanto al subsidio implícito: Se agrega en la normativa precitada la existencia de un subsidio implícito, que es el pago que efectúa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en caso que de la venta de las letras de crédito emitidas para financiar los préstamos en alguna de las Bolsas

de Valores regidas por la Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores, resultare un producto menor que el valor par de las respectivas letras. Este subsidio cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.

c.5) En cuanto al subsidio a la originación: Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 700 U.F., el Ministerio de Vivienda y Urbanismo otorgará al postulante un subsidio adicional destinado a solventar los costos de originación y administración del crédito o mutuo, denominado “Subsidio a la Originación”. Éste podrá ser endosado sólo a la entidad crediticia que concedió el crédito hipotecario, el mutuo hipotecario endosable o el crédito con garantía hipotecaria no endosable, cuyo monto se determinará de acuerdo a la normativa precitada.

c.6) En cuanto al subsidio al remate: Si una vivienda financiada con un subsidio habitacional a que se refiere esta normativa y con un crédito complementario a que se refiere su artículo 22, de hasta el equivalente al 90% del precio de la vivienda, fuere objeto de remate judicial por incumplimiento en el servicio de la deuda, y el producto del remate no alcanzare a cubrir el saldo insoluto de la deuda, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.

c.7) En cuanto al subsidio adicional: Finalmente, cabe agregar que el beneficiario del subsidio que haya contratado un crédito hipotecario y cumpla con los requisitos señalados en el artículo 26 del Decreto referido, obtendrá un subsidio adicional consistente en una subvención

permanente por cada dividendo devengado que sea pagado al día, hasta enterar el saldo insoluto de la deuda, el cual será determinado en conformidad a lo señalado por el artículo 26, ya indicado.

c.8) En cuanto a la prohibición de enajenar: En razón del subsidio recibido, la vivienda que se adquiriera quedará sujeta a las obligaciones y prohibiciones a que se refiere el artículo 39 del D.S. N° 1, (V. y U.), de 2011.

d) Programa de Financiamiento de Integración Social y Reactivación Económica (D.S 116 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, D.O. de 07 de febrero de 2015):

d.1) En cuanto a sus objetivos y beneficios: Es una medida que busca ampliar la oferta habitacional para que se pueda optar a más viviendas. Para la compra de viviendas de hasta 900 U.F., el monto **máximo de subsidio es de 700 U.F.**, (puede llegar hasta 750 u 800 U.F. en zonas extremas) y un **bono de integración** cuyo monto máximo es de 190 U.F. (240 U.F. en zonas extremas) que, **sumado a las 20 U.F. de ahorro mínimo exigido** (o 10 U.F. en el caso de familias con subsidio obtenido anteriormente), permite alcanzar los montos máximos de precios de viviendas para familias vulnerables, que bordean las 900 U.F. o 1000 U.F., dependiendo de la región en que se ubique el proyecto.

d.2) En cuanto al crédito hipotecario complementario, términos y condiciones y garantía hipotecaria: Los beneficiarios del subsidio podrán solicitar un crédito hipotecario complementario para el financiamiento de la respectiva operación de compraventa a una institución bancaria o financiera, siendo aplicable a su respecto, el artículo 69, 71 y 72 del D.S. 1 (V. y U.) de 2011.

d.3) En cuanto a los seguros: Se deberá contar, por todo el plazo de la deuda con los siguientes seguros de cargo del deudor: seguro de desempleo o incapacidad temporal, seguro de desgravamen e invalidez, seguro de incendio y sismo.

d.4) En cuanto al subsidio implícito: Se agrega en la normativa precitada la existencia de un subsidio implícito, que es el pago que efectúa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en caso que de la venta de las letras de crédito emitidas para financiar los préstamos en alguna de las Bolsas de Valores regidas por la Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores, resultare un producto menor que el valor par de las respectivas letras. Este subsidio cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.

d.5) En cuanto al subsidio a la originación: Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 700 U.F., el Ministerio de Vivienda y Urbanismo otorgará al postulante un subsidio adicional destinado a solventar los costos de originación y administración del crédito o mutuo, denominado "Subsidio a la Originación". Este podrá ser endosado sólo a la entidad crediticia que concedió el crédito hipotecario, el mutuo hipotecario endosable o el crédito con garantía hipotecaria no endosable, cuyo monto se determinará de acuerdo a la normativa precitada.

d.6) En cuanto al subsidio al remate: Si una vivienda financiada con un subsidio habitacional a que se refiere esta normativa y con un crédito complementario a que se refiere su artículo 12, de hasta el equivalente al 90% del precio de la vivienda, fuere objeto de remate judicial por incumplimiento en el servicio de la deuda, y el producto del remate no alcanzare a cubrir el saldo insoluto de la deuda, el Ministerio de Vivienda

y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.

d.7) En cuanto al subsidio adicional: Finalmente, cabe agregar que el beneficiario del subsidio que haya contratado un crédito hipotecario y cumpla con los requisitos señalado en el artículo 16, obtendrá un subsidio adicional consistente en una subvención permanente por cada dividendo devengado que sea pagado al día, hasta enterar el saldo insoluto de la deuda, el cual será determinado en conformidad a lo señalado por el artículo 16, ya indicado.

d.8) En cuanto a la prohibición de enajenar: En razón del subsidio recibido, la vivienda que se adquiriera quedará sujeta a las obligaciones y prohibiciones a que se refiere el artículo 39 del D.S. N° 1, (V. y U.), de 2011.

Tabla 3.2 Cuadro Comparativo.

Características	D.S. 49	D.S. 1	D.S. 19	D.S 116
Objetivo	Permite adquirir una casa o departamento, nuevo o usado, sin crédito hipotecario en sectores urbanos o rurales, a familias sin vivienda y que viven en una situación de vulnerabilidad social.	Financiar la adquisición de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.	Se trata de proyectos que acogen a familias vulnerables y de sectores medios, en barrios bien localizados, cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes.	Subvención mensual al dividendo por pago oportuno, rebaja por cada dividendo que se pague al día, subvención asociada a la capacidad de pago del crédito de acuerdo al ingreso familiar, subsidio para financiar el seguro de desempleo (por todo el periodo del crédito), un seguro de remate (cubre 100% para viviendas de hasta 1.400 U.F.).
Crédito hipotecario complementario	No permitido	permitido	permitido	permitido
Términos y condiciones del crédito hipotecario complementario		Créditos hipotecarios en letras de crédito como de los mutuos hipotecarios endosables y los créditos con garantía hipotecaria no endosables, deberán constar en los respectivos instrumentos en que éstos se formalicen.	Créditos hipotecarios en letras de crédito como de los mutuos hipotecarios endosables y los créditos con garantía hipotecaria no endosables, deberán constar en los respectivos instrumentos en que éstos se formalicen.	Créditos hipotecarios en letras de crédito como de los mutuos hipotecarios endosables y los créditos con garantía hipotecaria no endosables, deberán constar en los respectivos instrumentos en que éstos se formalicen.
Constitución de garantía hipotecaria		Se caucionarán con primera hipoteca sobre el bien raíz a cuya adquisición o construcción se destine el crédito. <u>Los créditos no se podrán caucionar con garantía general.</u>	Se caucionarán con primera hipoteca sobre el bien raíz a cuya adquisición o construcción se destine el crédito. <u>Los créditos no se podrán caucionar con garantía general.</u>	Se caucionarán con primera hipoteca sobre el bien raíz a cuya adquisición o construcción se destine el crédito. <u>Los créditos no se podrán caucionar con garantía general.</u>
Seguros		Seguro de desempleo o de incapacidad temporal, seguro de desgravamen e invalidez y seguro de incendio y sismo.	Seguro de desempleo o incapacidad temporal, seguro de desgravamen e invalidez, seguro de incendio y sismo.	Seguro de desempleo o incapacidad temporal, seguro de desgravamen e invalidez, seguro de incendio y sismo.
Subsidio implícito		Cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.	Cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.	Cubrirá en todo o en parte la diferencia entre dicho producto y el valor par de las letras cuya emisión financia el crédito, con un monto máximo de hasta 80 Unidades de Fomento por operación.
Subsidio a la originación		Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 500 U.F.	Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 700 U.F.	Para operaciones de crédito hipotecario a beneficiarios de este subsidio habitacional, en que el crédito no exceda de 700 U.F.
Subsidio de remate		El Ministerio de Vivienda y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.	El Ministerio de Vivienda y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.	El Ministerio de Vivienda y Urbanismo enterará al acreedor hipotecario, los porcentajes del saldo insoluto de la deuda que se señalan en dicho Decreto, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio, según el precio de la vivienda.
Subsidio adicional			Subvención permanente por cada dividendo devengado que sea pagado al día, hasta enterar el saldo insoluto de la deuda.	Subvención permanente por cada dividendo devengado que sea pagado al día, hasta enterar el saldo insoluto de la deuda.
Prohibición de enajenar	Durante un plazo de cinco años.	Durante un plazo de cinco años.	Durante un plazo de cinco años.	Durante un plazo de cinco años.

3.- CONCLUSIONES:

Habiéndose efectuado una descripción de las distintas formas de financiamiento hipotecario a las que se puede acceder actualmente, corresponde preguntarse entonces si existen o no asimetrías o desventajas regulatorias entre aquellos servicios orientados a los sectores de menores ingresos en Chile y aquellos contratados por otros sectores de la población.

Si se analiza el financiamiento hipotecario común a todos los sectores (en el caso del financiamiento privado, constituido por las letras de crédito y el mutuo hipotecario endosable o no y, en el caso del financiamiento público, formado por el crédito hipotecario complementario que tiene las mismas variantes), **podemos observar que sí existen diferencias regulatorias entre éstos, pero no son determinantes al momento de plantearlas como una causa del sobreendeudamiento, objeto de la presente investigación.** Así, podemos señalar las siguientes asimetrías:⁷³

- a) Al ser los créditos complementarios una fuente de financiamiento inserta dentro del sistema de subsidios, claramente su monto se encuentra limitado por el valor máximo de la vivienda a la que se puede postular, por lo que el valor de estos créditos será menor que aquellos contratados por los otros sectores socioeconómicos, pudiendo constituirse entonces en una medida restrictiva indirecta para limitar el sobreendeudamiento. Sin embargo, el valor máximo de la vivienda es proporcional al monto del ingreso del postulante al subsidio, por lo que de igual forma éste puede sobreendeudarse si no sigue un comportamiento de pago ordenado y permanente durante la vigencia del contrato.

⁷³Para un análisis de la regulación del sistema de subsidios habitacionales y su evolución, véase Simian, José Miguel, "Logros y Desafíos de la Política Habitacional en Chile", Revista Estudios Públicos, Número 117, Verano 2010, pp. 269 y sgtes.

- b)** El tipo y amplitud de la caución, en el caso de los créditos complementarios insertos dentro de un sistema de subsidios, es más limitado que los demás, por cuanto el inmueble objeto de hipoteca no se puede caucionar con garantía general. Lo anterior, y al igual que en el caso precedente, puede constituirse en una medida restrictiva indirecta para limitar el sobreendeudamiento, por cuanto se resta la posibilidad de poder contratar otros créditos al suprimir esta garantía. Sin embargo, dicha afirmación puede controvertirse si estimamos que no todas las instituciones exigen garantías para otorgar créditos, por ejemplo, de consumo, lo que incide en que el sujeto no se vea legalmente limitado por esta medida al contratar más productos.
- c)** Son más los tipos de seguros que deben ser contratados en el caso que se solicite un crédito complementario que tratándose de un crédito que no está inserto dentro de un sistema de subsidios, agregándose los seguros de desempleo o incapacidad temporal. Ello aumenta el costo del crédito, sin embargo, también incide en el poder hacer frente a este tipo de contingencias, atendida la necesidad de resguardar las escasas fuentes de ingreso de las personas de menores ingresos.
- d)** Como beneficios regulatorios directos de los contratantes de créditos complementarios, a diferencia de aquellos que no lo son, se pueden señalar los subsidios implícitos, a la originación y adicional, por cuanto éstos inciden de pleno en el costo del crédito al impedir su alza por fluctuaciones en el mercado de valores o por los costos de originación y administración del mutuo y también al otorgar una subvención permanente por cada dividendo devengado que sea pagado al día, hasta enterar el saldo insoluto de la deuda.
- e)** El seguro de remate, también se considera un beneficio regulatorio directo de los contratantes de los créditos complementarios, respecto de los que no son, por cuanto permite dar término a la deuda hipotecaria o a

gran parte de ella encaso de proceder a su ejecución, de esta forma no es necesario realizar otros bienes del ejecutado o la contratación de más créditos para pagar aquellos morosos, cuestión que claramente deviene en un sobreendeudamiento no previsto ni querido para estos sujetos de crédito.

- f)** Finalmente, en cuanto a los descuentos por planilla que se autoriza descontar del salario del trabajador-deudor dependiente (en el caso de los créditos hipotecarios complementarios insertos dentro de un sistema de subsidios), podemos señalar como ventaja comparativa, respecto de aquellos que no lo son, el hecho que esta medida baja el riesgo del crédito (costo) y morosidad en su pago al ser generado en forma automática, cuestión, eso sí, que puede devenir en una desventaja posterior si se quisiera contratar otros créditos, respecto a la efectividad en el pago que estos acreedores posteriores tienen en comparación con aquel beneficiado por el mecanismo de descuentos por planilla y que puede provocar, a la inversa de lo precedentemente dicho, un alza en el riesgo del crédito posterior (costo) y morosidad en su pago.

En consecuencia, si bien se pueden constatar asimetrías regulatorias entre las **modalidades de crédito hipotecario** insertas dentro del **sistema público habitacional** y el **sistema de financiamiento privado**, ellas, claramente no pueden ser consideradas un factor de sobreendeudamiento, sino todo lo contrario, por cuanto las asimetrías referidas operan directa e indirectamente en beneficio de los deudores afectos a los créditos hipotecarios complementarios, tal y como se ha expuesto precedentemente.

CAPÍTULO IV

LOS CRÉDITOS UNIVERSALES Y AUTOMOTRICES

1.- INTRODUCCIÓN:

Como una cuestión preliminar, cabe indicar que en el presente capítulo se abordarán dos servicios financieros que, si bien forman parte de aquellos tratados en forma individual, cuales son, los créditos de consumo, las tarjetas de crédito o los créditos hipotecarios, los mismos tienen particularidades que los hacen merecedores de un tratamiento diferenciado.

Por lo anterior, este acápite comprenderá.

1. Los créditos universales.
2. Los créditos automotrices.

En consecuencia, se analizarán las particularidades normativas de los créditos antedichos, para efectos de determinar, en el apartado de las conclusiones, si existen o no asimetrías regulatorias con aquellos créditos tratados en los capítulos anteriores y, producto de ello, un eventual factor de sobreendeudamiento en la regulación nacional, ya tantas veces aludida a lo largo de esta investigación.

2.- LOS CRÉDITOS UNIVERSALES:

2.1.- GENERALIDADES:

En relación a este tipo de créditos, es conveniente clarificar que el crédito universal es un tipo de préstamo en dinero que se puede solicitar para efectos de comprar una vivienda a través de un crédito hipotecario, o bien para otro tipo de gastos mediante créditos de consumo o tarjetas de crédito que tiene la ventaja de que facilita su comparación y cotización.⁷⁴

En segundo término, no existe a la fecha un estudio actualizado que dé cuenta de su real aplicación por parte de los consumidores crediticios, por lo que no es posible establecer, en términos estadísticos, su implementación efectiva en nuestro país.

A lo sumo, es posible señalar que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras publicó, en el año 2011, los resultados de la fiscalización a la implementación de los créditos universales, informando que el cumplimiento por parte de las instituciones sometidas a su fiscalización, superó el 90% (lo que sin embargo no denota una estadística en torno a la oferta y demanda de este tipo de crédito).

No obstante todo lo anterior, es necesario su análisis por cuanto las estadísticas en relación a los diversos productos financieros comprenden también los créditos universales.

2.2.- CARACTERÍSTICAS:

- a) Regulación:** La Ley 20.448, que Introduce una Serie de Reformas en Materia de Liquidez, Innovación Financiera e Integración del Mercado de

⁷⁴www.bancafacil.cl (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras).

Capitales⁷⁵, en relación a los créditos universales, tiene por finalidad la creación de productos financieros estandarizados, como el crédito hipotecario, la tarjeta de crédito y el crédito de consumo, generando un escenario más ventajoso para los consumidores ya que estarán mejor informados y podrán ejercer de mejor manera el derecho a elección, debido a que se permite la comparación de un producto ofrecido por varios financistas.

A su vez, el DL1.532 que “Reglamenta los Créditos Universales del artículo 7° de la Ley número 20.448”⁷⁶, se encarga de la implementación de dichos créditos.

- b) Aplicación de la Normativa:** Señala el Reglamento, en su artículo 2, que la utilización de las denominaciones Crédito Hipotecario Universal, Crédito Universal Asociado a una Tarjeta de Crédito y Crédito Universal de Consumo está reservada exclusivamente para aquellos créditos que reúnan las características señaladas en la ley y reglamento referidos. En caso de aquellos créditos que tuvieran alguna característica adicional o fueran ofrecidos o comercializados conjuntamente con otro producto, para efectos de información del precio y del cálculo de la carga anual equivalente⁷⁷, se deberá separar el crédito universal y los distintos elementos adicionales. En este caso, se deberá informar la carga anual equivalente del producto universal y la del conjunto de productos ofrecidos, así como el precio de los productos o servicios adicionales.
- c) Sujetos Obligados:** Los Bancos, las Compañías de Seguros, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, los Emisores de Tarjetas de Crédito,

⁷⁵D.O. de 13 de Agosto de 2010.

⁷⁶D.O. de 27 de Abril de 2011.

⁷⁷Entendiéndose por **Carga Anual Equivalente**, según el artículo 2 del Reglamento, el indicador que, expresado en forma de porcentaje, revela el costo de un crédito en un período anual, cualquiera que sea el plazo pactado para el pago de la obligación. La carga anual equivalente contempla el tipo de interés, todos los gastos asociados al crédito, el plazo de la operación; y se calcula sobre base anual. Corresponde a la tasa que iguala el valor presente de los montos recibidos con el valor presente de los montos adeudados.

Agentes Administradores de Mutuos Hipotecarios Endosables, Cajas de Compensación de Asignación Familiar y las demás entidades de crédito autorizadas por ley, en la medida que sean proveedores de créditos hipotecarios, de consumo o de tarjetas de crédito.

d) Clases de Créditos Universales:

d.1) Crédito Hipotecario Universal: Es aquella operación de crédito de dinero que reúne las siguientes características: 1) está destinada únicamente a personas naturales, 2) se otorga exclusivamente con el objeto de adquirir, construir, ampliar o reparar viviendas o de refinanciar créditos hipotecarios existentes que tengan ese mismo objetivo, 3) se garantiza con primera hipoteca, 4) se paga en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta años, sin perjuicio de la excepción reglamentaria, 5) está denominada en Unidades de Fomento, 6) establece una tasa de interés fija, para todo el periodo de duración del crédito, 7) no excede de 5.000 Unidades de Fomento, 8) cumple con las demás condiciones que establece el Reglamento, en el sentido de contar con seguros de desgravamen, sismo e incendio mientras subsistan las obligaciones derivadas del pago de crédito. En este caso, el cliente puede contratar libremente la póliza en cualquiera de las entidades que lo comercialicen. Sin embargo, el proveedor del crédito puede exigir una cobertura mínima, que la compañía aseguradora tenga una clasificación de riesgo a lo menos igual a la que registre la compañía aseguradora ofrecida por el proveedor del crédito y que se designe como beneficiario del seguro a este último o a quien él señale.

d.2.) Crédito Universal Asociado a una Tarjeta de Crédito: Es aquella operación de crédito de dinero que reúne las siguientes características: 1) se otorga a personas naturales, 2) no está sujeta a garantías reales, 3) se paga en un plazo de hasta 3 años, 4) otorga una línea de crédito rotatoria de hasta 500 Unidades de Fomento y 5) faculta al titular o

usuario de la tarjeta a utilizarla en la adquisición, con cargo a la misma, de cualquier clase de bienes o servicios, vendidos o prestados por entidades distintas del emisor u operador de la tarjeta que la acepten como medio de pago en virtud de convenios celebrados con éste.

d.3.) Crédito Universal de Consumo: Es aquella operación de crédito de dinero que reúne las siguientes características: 1) se otorga a personas naturales, 2) no está sujeta a garantías reales, 3) se paga en un plazo de hasta 3 años, sin perjuicio de que pueda pagarse de forma anticipada de acuerdo a lo establecido entre las partes o en la Ley 18.010, 4) no excede de 1.000 unidades de fomento, 5) faculta al deudor para disponer libremente de la suma de dinero objeto del crédito y 6) cumple con los demás requisitos que establece el reglamento, es decir, créditos a tasa fija denominados en pesos.

e) Seguros: Los proveedores de créditos universales que exijan la contratación de seguros asociados a su otorgamiento, tienen la limitante de que no podrán: a) condicionarlo, b) establecer requisitos de contratación distintos a aquellos consumidores que contraten los seguros que tales proveedores ofrezcan o intermedien, pudiendo el deudor contratar libremente la póliza en cualquiera de las entidades que los comercialicen.

A su vez, el Reglamento incorpora también una serie de limitantes relativas a los seguros que son de particular importancia, tales como: a) no se podrán establecer la contratación de seguros adicionales como condición para otorgar los créditos universales. En caso que el cliente, de igual forma, deseara contratar un seguro de carácter voluntario, deberá obtener del solicitante una declaración en que conste su manifestación de voluntad en orden a que desea contratar los seguros que indica, por el precio que señala el contrato, b) las comisiones y demás gastos asociados que cobren al prestatario deberán corresponder a servicios

efectivamente acordados y prestados, c) cuando se convenga que sean de cargo del cliente, podrán cobrar los gastos asociados al crédito, propios del cumplimiento de requisitos relacionados con las operaciones convenidas. Sin perjuicio de lo anterior, dichos gastos deberán ser incorporados, junto con las comisiones, dentro de los gastos asociados al crédito, d) salvo los créditos universales hipotecarios, que consideren plazos de 3 años para efectos de calcular la carga anual equivalente por el total del cupo, sin perjuicio de que puedan ser pagadas de forma anticipada de acuerdo a lo establecido entre las partes o en la Ley 18.010 y e) deberán informar al cliente de todos los costos por concepto de comisiones y demás gastos asociados al crédito contratado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento.

- f) Información a los Consumidores:** La Ley 20.448, establece que la información relativa a: a) costo final del crédito, b) carga anual equivalente, c) comisiones e intereses, d) gastos, e) seguros y f) otra información que determine el Reglamento, deberá expresarse de modo claro y visible, de manera que permita al consumidor comprenderla de manera sencilla y efectiva, comparar las opciones que ofrecen los diversos proveedores y ejercer su derecho a elección.
- De igual forma, el Reglamento establece la información mínima obligatoria que deberán contener los créditos universales.

2.3.- CONCLUSIONES:

Frente a los aspectos principales de la regulación precedentemente expuesta, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- a)** La diferencia fundamental de estos créditos con aquellos estudiados en los capítulos precedentes, se encuentra, aparentemente, en su estandarización dentro de las diferentes instituciones oferentes, **existiendo una mayor uniformidad y flujo de información en**

beneficio del consumidor, a fin de que pueda optar por aquellos más convenientes.

- b)** Sin embargo, si bien se puede pensar que con estos créditos se estimula una mayor competencia, dado que los consumidores pueden comparar y acceder a una mejor información producto de una oferta con ciertas características comunes; sucede que los créditos universales no poseen una tasa de interés prefijada, con lo cual se puede discriminar, tal como en los créditos bancarios, según el riesgo asociado a cada cliente, al momento de fijar la tasa de interés.
- c)** En virtud de lo anterior, esta regulación separa la oferta pública del otorgamiento del crédito, con lo cual se obliga a los directorios de las instituciones oferentes a pronunciarse, en el último caso, sobre los perfiles de riesgo y los nichos de mercado a los que se apunta, **cuestión que en la actualidad ya ocurre respecto de los créditos otorgados por los bancos.**
- d)** En consecuencia, se está frente a una regulación que, si bien presenta una diferencia con las demás en cuanto a la uniformidad de su oferta, ésta se ve aminorada al momento de su otorgamiento, ya que sigue, en este aspecto, los parámetros existentes respecto de los demás servicios financieros, con lo cual, una eventual asimetría regulatoria favorable, se desvanece en los hechos.

3.- CRÉDITO AUTOMOTRIZ:

3.1.- GENERALIDADES:

Según los antecedentes de la Asociación Nacional Automotriz de Chile (ANAC), en el año 2016, se vendieron un total de 305.540 vehículos livianos y medianos, suma que cada año va en aumento si consideramos que en abril de 2017, el mercado de estos vehículos registró un alza en la comercialización de

unidades nuevas al totalizar 24.675 vehículos vendidos, lo que representa un aumento de 10,2% con respecto al mismo mes de 2016.

Sin embargo y pese a lo anteriormente expuesto, cabe indicar que, según la Encuesta Financiera de Hogares 2014, del Banco Central de Chile, la tenencia de deuda automotriz asciende sólo al 3% del total de la deuda contraída por las familias en Chile (suma que es, aún, más marginal tratándose de las personas con menores ingresos). Esto encuentra su explicación en el hecho que los hogares tienden a contraer deudas de consumo con dichos fines⁷⁸.

Pues bien, a pesar del bajo porcentaje de la deuda asociada automotriz, es necesario su análisis comparativo si se considera que es una cifra que va en aumento por el lógico aumento del parque automotriz y por su naturaleza, también financiera.

Por lo anterior, se procederá a al análisis comparativo del crédito automotriz en relación al crédito de consumo proporcionado por los bancos y casas comerciales, considerando sólo la normativa común aplicable a este tipo de crédito y no aquella especial, aplicable a sus oferentes específicos, por cuanto de igual forma se hizo con el crédito de consumo.

3.2.- CARACTERÍSTICAS:

a) Regulación: Cabe destacar que el crédito automotriz es un tipo de crédito de consumo destinado a financiar la compra de un vehículo, el cual queda en prenda hasta que se extinga la obligación contraída, a diferencia de lo que ocurre con un crédito de consumo de libre disposición. Por lo anterior, es posible señalar que se rige por la Ley 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, el

⁷⁸Véase al respecto, capítulo I, número 2.2, letra a.3.

Decreto 43, que Aprueba el Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos de Consumo, la Ley 18.010 sobre Operaciones de Crédito de Dinero y que regula los intereses aplicables y su cálculo, la Ley 20.855 que regula el Alzamiento de las Hipotecas y Prendas que Caucionen Créditos⁷⁹ y el artículo 14 de la Ley 20.190, que Introduce adecuaciones tributarias e institucionales para el fomento de la industria de capital de riesgo y continua el proceso de modernización del mercado de capitales⁸⁰.

b) Intereses: No presentan una regulación especial.

c) Oferente del crédito:

- 1) Cajas de compensación y asignación familiar.
- 2) Cooperativas de ahorro y crédito (supervisadas por SBIF).
- 3) Instituciones bancarias.
- 4) Financieras automotrices.
- 5) Retail financiero.

d) Clases de créditos automotriz:

d.1) Tradicional: El que se solicita a una entidad oferente, se da un pie aproximado del 20 al 40%, el resto se paga mensualmente en capital e intereses (por un periodo que puede ir de 6 meses a 5 años) y, una vez pagado el crédito totalmente, se alza la prenda que se constituyó para caucionar el crédito.

d.2.) Compra Inteligente: Se paga un porcentaje inicial del valor del automóvil, luego, el usuario paga cuotas mensuales hasta llegar a un cierto porcentaje del valor restante, más intereses, y al finalizar el período se puede **renovar** el contrato devolviendo el vehículo, con lo que se liquida el saldo final de la deuda y se entrega un nuevo vehículo para

⁷⁹D.O. de 25 de Septiembre de 2015.

⁸⁰El cual entró en vigencia el día 20 de enero del 2011.

realizar la misma mecánica, se puede también **devolver** el vehículo con lo que igualmente se liquida el saldo final de la deuda o bien **conservar** el vehículo existiendo la opción de refinanciar la cuota final y pagarla también en mensualidades.

d.3) Leasing: Se paga exclusivamente por el uso del vehículo, pero no por la propiedad. El contrato de renta va de los 24 a 36 meses y al final existe la opción de compra, renovación o término del contrato donde simplemente se regresa el automóvil.

d.4) Crédito Flexible: El pie, monto y número de las cuotas **son acordadas en conjunto**.

e) Seguros: La adquisición del seguro de desgravamen o de cualquier otro, al igual que en el crédito de consumo de libre disposición, es absolutamente voluntario pudiendo el consumidor financiero prescindir de este producto si lo estima necesario.

f) Gastos Operacionales: Los cargos de otorgamiento, inscripción del vehículo, alzamiento de prenda, gastos de administración de garantías, cargo administrativo, comisión por otorgamiento y otros, no presentan una regulación especial.

g) Cobranza Extrajudicial: Rige sin asimetrías la ley 19.496.

h) Información: En este punto, es conveniente señalar lo expuesto en el Boletín de Crédito de Consumo Automotor, elaborado por el Servicio Nacional de Consumidor (agosto del año 2016), el cual señala, a propósito de los derechos que se le confieren al consumidor de este tipo de créditos (y que se asimilan a aquellos de consumo), que:⁸¹

⁸¹Boletín Número 3/2016, Crédito de Consumo Automotor, Servicio Nacional de Consumidor (Agosto del año 2016), pp. 26 y sgtes, disponible en <http://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2016/08/Bolet%C3%ADn-Cr%C3%A9dito-Automotriz.pdf>.

- h.1)** El derecho a información veraz y oportuna, el cual se ve reflejado durante toda la relación de consumo, desde la publicidad, promoción, oferta y cotización del crédito, así como durante su vigencia y al término del mismo, como también respecto de la prestación de otros productos y servicios asociados.
- h.2)** Derecho a la libre elección, el consumidor puede optar libremente con que prestador de servicios financieros desea contratar.
- h.3)** Derecho a que se admita el pago automático del monto de lo adeudado con cargo a una cuenta corriente, cuenta vista o línea de crédito de una empresa bancaria distinta de la que contrató el crédito, en la medida que tengan un contrato de afiliación.
- h.4)** Derecho a conocer la liquidación total del crédito, a su solo requerimiento, para renegociar los créditos que tuvieran contratados con dicho proveedor.
- h.5)** Derecho a realizar prepagos o pagos anticipados, pueden convenirse libremente entre las partes, para pagos inferiores al 20% del capital adeudado se requiere del consentimiento del acreedor y que el derecho a pre pagar es irrenunciable.
- h.6)** Derecho a poner término anticipado al contrato de crédito por su sola voluntad y siempre que extinga totalmente las obligaciones con el Proveedor por dicho crédito.
- h.7)** Derecho a exigir en los contratos de adhesión y en las cotizaciones, una hoja de resumen, esto es, una hoja inicial que contiene un resumen estandarizado de las principales cláusulas del contrato de crédito.
- h.8)** Derecho a una oportuna liberación de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, una vez extinguidas estas.
- h.9)** Derecho a la reparación e indemnización en caso de incumplimiento por parte del proveedor de cualquiera de las obligaciones contraídas. En

este caso es posible denunciar el incumplimiento ante el Juzgado de Policía Local respectivo.

3.3.- CONCLUSIONES:

De la lectura de las principales características de este crédito, se coligen ciertas diferencias con aquellos de consumo, ya sea que provengan de las casas comerciales o bancos y que se ordenan de la siguiente forma:

- a)** Una de las principales diferencias entre el crédito automotriz y de consumo tradicional es la constitución, en el primero, de una garantía prendaria sobre el vehículo objeto del crédito. Ello significa que se hace efectiva la prenda sobre el vehículo en caso de incumplimiento de la deuda automotriz y, generalmente, con ello se extingue la deuda. Por otro lado, al no ser obligatoriamente caucionados los créditos de consumo tradicionales, las posibilidades de su extinción por la realización de garantías reales o pago por avales, fiadores y/o codeudores solidarios es más escasa, lo que deviene en una aceleración del crédito más el cobro de los gastos de cobranza o en la renegociación de la deuda aumentada en intereses, perjudicando con ello a las personas de menores ingresos.
- b)** Otra de las diferencias constatadas es la modalidad de pago existente en el crédito automotriz, debido a que las cuotas pactadas pueden ser variables y, a veces corresponder a un porcentaje del total del crédito, lo que imposibilita su pago si no se tiene el capital suficiente (salvo la situación en que se entrega un vehículo en parte de pago de otro crédito). Lo anterior explica el hecho que este tipo de créditos sea minoritario ya que exige una mayor capacidad de pago, algo de lo que carecen las personas de menores ingresos en Chile.

- c)** En consecuencia, las asimetrías entre ambos tipos de créditos devienen, principalmente, de aspectos prácticos tales como las seguridades para su pago y la capacidad, también de pago, de sus consumidores. Lo anterior importa que quienes contratan este tipo de productos son personas que pueden desembolsar mayores cantidades de dinero, siendo marginal entonces su consumo por quienes no tienen mayores ingresos.
- d)** Sin embargo, lo anterior no es obstáculo para afirmar que los créditos automotrices y de consumo tradicionales, por compartir la misma regulación, no presentan asimetrías regulatorias que puedan ser consideradas un factor relevante de sobreendeudamiento.



III.- CONCLUSION:

A lo largo de la presente investigación se tuvo como objetivo principal el constatar la existencia de deficiencias o asimetrías regulatorias en los **servicios financieros que influyen, principalmente, en la deuda de consumo e hipotecaria de los sectores de menores ingresos en Chile.**

Para ello, y luego de tratar en forma general el fenómeno del sobreendeudamiento y de los servicios financieros en un contexto de profundización de este mercado, se abordaron (normativa y comparativamente) los créditos de consumo, las tarjetas de crédito, el crédito hipotecario, los créditos universales y automotrices. Se dice que se abordaron normativamente estos instrumentos, por cuanto se consideró sólo la legislación nacional aplicable a la fecha. Por lo demás, el tratamiento de la investigación de forma comparativa, significó que la normativa aplicable a los servicios financieros utilizados por los sectores de menores ingresos en Chile se confrontó con la normativa que rige estos instrumentos pero utilizados por otros segmentos socioeconómicos.

De la confrontación antedicha, surgieron las siguientes conclusiones:

- a) Existe una relación directa entre la naturaleza de la deuda, el instrumento financiero escogido, la entidad que lo ofrece y el nivel de ingresos económicos. Así, acontece que las deudas de consumo son contraídas principalmente por sectores de menores ingresos, a diferencia de las deudas hipotecarias que recaen en los sectores de medios y altos ingresos. Por lo demás, las personas de menores ingresos contraen servicios financieros (créditos de consumo y tarjetas de créditos)

principalmente con las entidades no bancarias a diferencia de las personas de ingresos medios y altos que acceden y optan por instrumentos (tarjetas de crédito y créditos hipotecarios) principalmente ofrecidos por instituciones bancarias.

- b) En relación al crédito de consumo, no existen asimetrías regulatorias que incidan directamente en su otorgamiento.** Lo anterior es así por cuanto, la normativa que regula estos créditos es una sola y, si bien existen algunas diferencias asociadas, por ejemplo, a la comisión que cobra y al costo marginal de este producto en favor de las casas comerciales (debido a una mejor selección del riesgo asociado a los clientes), tratándose del primer caso, a la fecha, no existe una normativa definitiva que regule este aspecto y, en el segundo caso, el beneficio para los consumidores no ha sido determinado, ya que debe ser evaluado contra los costos totales que tiene para la casa comercial el obtener la información financiera de sus clientes. En consecuencia, no existen mayores diferencias normativas que incidan en asimetrías regulatorias entre los diferentes oferentes de créditos de consumo.
- c) En relación a las tarjetas de crédito,** las modificaciones introducidas tanto en el año 2006 como 2013, significaron la imposición a las entidades proveedoras de tarjetas de crédito no bancarias de análogas obligaciones que a los emisores bancarios de las mismas. En consecuencia, a raíz de las modificaciones introducidas en la materia para equiparar la potestad normativa y fiscalizadora sobre las casas comerciales como emisoras de tarjetas de crédito, es posible señalar que la asimetría existente fue suprimida. Por lo demás, y en lo que se refiere a la legislación general aplicable a la materia, no se constata que su utilización por los sectores de mayores ingresos en Chile contenga condiciones más ventajosas que aquellas utilizadas por las personas de estratos socioeconómicos más bajos.

d) En relación a los créditos hipotecarios, sí se constatan asimetrías regulatorias entre las modalidades de crédito hipotecario insertas dentro del sistema público habitacional en relación al sistema de financiamiento privado, debido a las mayores ventajas regulatorias en el primer sistema de financiamiento, y que se encuentran, indirectamente, en que su monto se encuentra limitado por el valor máximo de la vivienda a la que se puede postular, en que el tipo y amplitud de la caución es más limitado que los demás créditos hipotecarios y en que los seguros que deben ser contratados, si bien son mayores, pueden incidir en hacer frente de mejor manera al tipo de contingencias cubiertas, atendida la necesidad de resguardar las escasas fuentes de ingreso de las personas de menores ingresos.

Por lo demás, como beneficios regulatorios directos de los contratantes de créditos complementarios, a diferencia de aquellos que no lo son, se pueden señalar los subsidios implícitos, a la originación y adicional y el descuento por planilla del crédito, por cuanto éstos inciden de pleno en el costo del crédito y, de igual forma, el seguro de remate, debido a que permite dar término a la deuda hipotecaria o a gran parte de ella en caso de proceder a su ejecución.

En consecuencia, si bien se pueden constatar asimetrías regulatorias entre las modalidades de crédito hipotecario insertas dentro del sistema público habitacional y el sistema de financiamiento privado, ellas, claramente no pueden ser consideradas un factor de sobreendeudamiento, sino todo lo contrario, por cuanto las asimetrías referidas operan directa e indirectamente en beneficio de los deudores afectos a los créditos hipotecarios complementarios

e) En relación a los créditos universales, se está frente a una regulación que, si bien presenta una diferencia con las demás en cuanto a la uniformidad de su oferta, se ve aminorada al momento de su

otorgamiento, ya que sigue, en este aspecto, los parámetros existentes respecto de los demás servicios financieros; por cuanto no posee una tasa de interés prefijada, pudiendo entonces discriminar, tal como en los créditos bancarios, según el riesgo asociado a cada cliente, al momento de fijar la tasa de interés; con lo cual, una eventual asimetría regulatoria favorable, se desvanece en los hechos.

- f) **En relación a los créditos automotrices**, es relevante señalar que las asimetrías entre estos tipos de créditos y los de consumo devienen, principalmente, de aspectos prácticos tales como las seguridades para su pago y la capacidad, también de pago, de sus consumidores. Lo anterior importa que quienes contratan este tipo de productos son personas que pueden desembolsar mayores cantidades de dinero, siendo marginal entonces su consumo por quienes no tienen mayores ingresos. Sin embargo, lo anterior no es obstáculo para afirmar que los créditos automotrices y de consumo tradicionales, por compartir la misma regulación, no presentan asimetrías regulatorias que puedan ser consideradas un factor relevante de sobreendeudamiento.

En conclusión, en base a la revisión de la normativa nacional vigente, se debe dejar claramente establecido que, durante el transcurso de la investigación, **se modificó** la respuesta inicial a la pregunta de investigación planteada en la parte introductoria de esta investigación, por cuanto, la concepción afirmativa de la incidencia de la regulación nacional en el sobreendeudamiento descrito, fue abandonada para, posteriormente, arribar a la conclusión que la regulación de los instrumentos financieros utilizados por los sectores de mayores ingresos en Chile NO contienen condiciones más ventajosas que la de aquellos de menores ingresos y que, sólo considerando este aspecto, la regulación nacional de los servicios financieros NO es una causa de sobreendeudamiento de las personas con menores ingresos en Chile.

Cuestión distinta será analizar si la regulación nacional existe o ausente por sí sola, otros factores normativos comparativamente o no analizados, o bien la práctica comercial, constituyen una causal de sobreendeudamiento para este segmento de la población, lo que compete a una investigación diversa.



IV.- BIBLIOGRAFÍA:

a) Libros:

- Álvarez, Marta, “Tarjeta de Crédito Bancaria”, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile, 2003.
- Plott, Gustavo, “Manual de Operaciones y Servicios Bancarios”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2005.
- Sandoval López, Ricardo, “Nuevas Operaciones Mercantiles”, Editorial LexisNexis, Quinta Edición actualizada, Santiago, 2005.

b) Artículos y Publicaciones:

- Alarcón, Alejandro y otros, “**Financiamiento de la Vivienda en Chile**”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para el Desarrollo División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, NOTA TÉCNICA # IDB-TN-693, Septiembre de 2014.
- Alarcón, Claudia y otros, “**Indicadores de Acceso y Uso a Servicios Financieros, Situación en Chile 2013**”, Serie Técnica de Estudios, Número 13, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Noviembre de 2013.
- **Boletín Número 3/2016, Crédito de Consumo Automotor**, Servicio Nacional de Consumidor, Agosto de 2016).
- Diario El Mostrador, “**Gobierno le hace un favor a los bancos y los excluye del decreto sobre consentimiento expreso**”, sección mercados, disponible en

<http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/04/29/gobierno-sorprende-y-excluye-a-bancos-de-decreto-sobre-consentimiento-expreso/>, 29 de Abril de 2015.

- **“Encuesta Financiera de Hogares 2014: Principales Resultados”**, Banco Central de Chile, Diciembre de 2015.
- Echeverría Bambach, Francisca, **“Endeudamiento y Pobreza en Chile”**, Informe Social Número 1, Idea País, 2014.
- **“Evolución de los Créditos Hipotecarios”**, División de Estudios, Ministerio de Economía Fomento y Turismo, Diciembre 2012.
- Flores, Carolina, **“Financiamiento Hipotecario para la Vivienda, Evolución reciente 1995-2005”**, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Febrero 2006.
- **“Informe de Endeudamiento de los Clientes Bancarios 2015”**, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Diciembre de 2015.
- **“Informe de Endeudamiento 2016”**, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Diciembre de 2016.
- **“Informe de Estabilidad Financiera, Primer Semestre 2017”**, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 2017.
- **“Informe número 72”**, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, 28 de Marzo de 2016.
- Luengo, Roberto y otro, **“Análisis del Otorgamiento de Créditos Hipotecarios entre el Sistema Cooperativo y la Banca Tradicional en Chile”**, Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial, Mención Administración de Empresas, Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios Escuela de Economía y Administración, Santiago, 2014.

- Montero, Juan Pablo y otro, “**El Éxito de las Casas Comerciales en Chile: ¿Regulación o Buena Gestión?**”, Documento de Trabajo del Banco Central de Chile, Santiago, Marzo 2010.
- Ruiz-Tagle, Jaime y otros, “**Documentos de Trabajo: Proceso de Endeudamiento y Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile**”, Banco Central de Chile, Número 703, Santiago, Agosto de 2013.
- Salgado, Hugo y otro “**¿Cuánto Influyen las Tarjetas de Crédito y la Deuda Hipotecaria en el Sobreendeudamiento de los Hogares en Chile?**”, Serie de Documentos de Trabajo Departamento de Economía Universidad de Concepción, Concepción, 2010.
- Virost D., Marlene, “**Factores que Influyen en el Endeudamiento por Tarjetas de Crédito en Casas Comerciales y Default**”, Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, Santiago, Junio de 2014.
- Zahler, Roberto, “**Bancarización Privada en Chile**”, CEPAL, Santiago, Mayo de 2008.

c) **Legislación:**

- **Decreto 43**, que Aprueba el Reglamento sobre Información al Consumidor sobre Crédito de Consumo, D.O. de 13 de Julio de 2012.
- **Decreto 44**, que Aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y no Bancarias, D.O. 13de Julio de 2012.
- **DL N°1.532**, que “Reglamenta los Créditos Universales del artículo 7° de la Ley número 20.448”,D.O. de 27 de Abril de 2011.
- **Ley N° 18.010**, que Establece Normas para las Operaciones de Crédito y Otras Obligaciones de Dinero que Indica, D.O. de 27 de Junio de 1981.

- **Ley N° 18.092**, que Dicta Nuevas Normas sobre Letra de Cambio y Pagare y Deroga Disposiciones del Código de Comercio, D.O. de 14 de Enero de 1982.
- **Ley N° 19.496**, que establece Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, D.O. de 07 de Marzo de 1997.
- **Ley N° 20.555**, conocida como “Sernac Financiero”, D.O. de 05 de Diciembre de 2011.
- **Ley N° 20.715**, sobre Protección a Deudores de Créditos en Dinero, D.O. de 13 de Diciembre 2013.
- Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, **Capítulo 8-3**, Circular Número 3.553 de 23 de Julio de 2013.
- Recopilación Actualizada de Normas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, **Capítulo 7-1**, “Intereses y Reajustes”, Circular número 3.444 de 21 de Agosto de 2008.