

# DOCTRINA

## EL MUTUALISMO EN LAS ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS PARA LA VIVIENDA

### Introducción

El Sistema de Ahorros y Préstamos para la Vivienda que se estableció mediante las Leyes Núms. 5894, del 12 de mayo de 1962 que creó el Banco Nacional de la Vivienda, y 5897, del 14 de mayo de 1962 sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, obedeció a una tendencia auspiciada por el Gobierno de los Estados Unidos de América hacia la creación de ese tipo de sistemas en la América Latina. (1) El Banco ha venido representando al sector público y las Asociaciones al sector privado y el propósito ha sido utilizar las sumas de dinero depositadas por los ahorrantes para financiar con ellas préstamos para la construcción de viviendas. Con posterioridad otros tipos de construcciones son financiadas además de las viviendas, pero lo que nos interesa es destacar que esas entidades llamadas Asociaciones, representativas del capital privado, han sido configuradas como organismos "mutualistas". Cómo surge en este Sistema el concepto de "mutualismo" y cuál es su extensión, son las cuestiones primordiales de la investigación que hemos realizado y que vamos a explicar.

Entre las funciones del Banco Nacional de la Vivienda, tenemos la que señala en su Numeral Uno el Artículo 1o. al indicar que el Banco cumplirá con la función de "complementar los recursos de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda y demás entidades organizadas sin ánimo de lucro para financiar la adquisición y construcción de vivienda familiar o mixta, de carácter económico, incluyendo edificaciones de condominios, según la Ley Núm. 5038 de 1958". Por su parte, la Ley sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda expresa en su Artículo 1o. que "se autoriza la organización y funcionamiento de Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la

Vivienda, como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto será promover y fomentar la creación de ahorros destinados al otorgamiento de préstamos para la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda".

Las expresiones que hemos destacado, señalan un aspecto fundamental en el criterio jurídico del mecanismo que nos interesa y este énfasis se complementa cuando el Artículo 7o. del Reglamento Núm. 8887 de fecha 27 de noviembre de 1962, dictado para la aplicación de la Ley sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda expresa que el capital de las Asociaciones lo constituirán los depósitos en cuentas de ahorros y que "en razón del carácter mutualista de las Asociaciones, los depositantes en cuentas de ahorros tendrán derecho a dividendos conforme a las utilidades líquidas obtenidas en cada ejercicio que no deban ser acreditadas a los fondos de reserva."

En las disposiciones legales anteriormente transcritas, encontramos, pues, las expresiones "sin fines de lucro", "carácter mutualista", y el concepto de "capital variable", aún cuando esta última expresión no figura así acuñada. Además, un aspecto derivado pero fundamental consiste en la calidad de socio o miembro que un ahorrante adquirirá como consecuencia de abrir una cuenta de ahorro. Así entendemos que el mutualismo implica una entidad que funciona sin fines lucrativos, en que los aportadores de fondos son miembros de la Asociación y reciben un "dividendo", que es propiamente un interés por el uso o costo del dinero, bajo la condición de que no habrá "reparto de riqueza". Esta última expresión, "reparto de riqueza", es la dimensión esencial del lucro.

Ahora bien, cuando se estableció este Sistema, que en cierto sentido implica una invitación del

sector público al sector privado para que aporte capitales iniciales destinados a la constitución de Asociaciones, entidades que gozarían de numerosos privilegios y exenciones (2), nos preguntamos cuál era en el país el cuadro jurídico más aproximado al criterio del mutualismo. Aunque en los Estados Unidos de América, país que impulsó el Sistema, como hemos expresado, hay Asociaciones formadas bajo el sistema de lucro, tales como las asociaciones por acciones, entre nosotros, e igualmente en otros países latinoamericanos, prevaleció con carácter exclusivo el factor mutualista, probablemente pensándose que las viviendas construidas dentro de este sistema serían de más bajo costo. (3) Ya conforme al Código de Comercio nuestro, conocemos las sociedades anónimas o por acciones y el Artículo 62 de este mismo Código trataba de las compañías de capital variable. Sabemos que el capital variable es una modalidad de cualquier compañía que haya adoptado una cláusula en tal sentido, pero también sabemos que prácticamente no ha sido de ningún uso en nuestra vida comercial. La Ley sobre Asociaciones que no tienen por objeto un beneficio pecuniario, conocida como Legislación sobre Incorporaciones, objeto de la Orden Ejecutiva Núm. 520, del 26 de julio de 1920 y la Ley Núm. 4322 sobre Asociaciones Cooperativas, del 16 de noviembre de 1955, representaban, junto con el aspecto relativo a la cláusula del capital variable, el marco más aproximado a la consideración del "mutualismo" que se establecía, por primera vez, en nuestro Sistema de 1962. (4)

### El No Lucro y la Repartición de Riqueza

A pesar de que el aspecto relativo a la repartición de riqueza aparece en segundo término, procede referirnos a esta cuestión previamente en razón de que la repartición de riqueza es un fenómeno perteneciente al capitalismo y, por su parte, éste representa el sistema fundamental o principal de los países de Occidente. Como todo el mundo sabe, el capitalismo está basado en el individualismo y en la libertad, y ello ha constituido la consideración principal para la seguridad económica de la familia, incluyendo los herederos. (5) El individuo busca primordialmente hacerse de dinero, de manera que la finalidad de su seguridad económica sea eficaz. Propiamente tal ambición es legítima dentro de la esfera de la libertad, pero ha engendrado una excesiva

aspiración por obtener el máximo del beneficio económico. De aquí, el afán del lucro y su posterior amortiguamiento mediante la búsqueda de mecanismos que pudieran atenuar ese impulso desmedido que se traduce por un interés individual sin proyecciones en el interés común o bienestar público. En la función de creación del capital que el individuo persigue, es elemento básico el ahorro. Es precisamente el ahorro la recomendación que generalmente se ha hecho frente a la tendencia desorganizada al despilfarro o la imprevisión. No cabe duda, de que si el futuro tiene sorpresas no por ello el hombre debe dejar de preocuparse por desentrañar las proyecciones posibles o probables de su presente. (6)

Toda la promoción y recomendación para mover al individuo a ahorrar, encuentra además en la vivienda un complemento a ese factor de previsión de que hemos venido hablando. Todo individuo, pensando en sí mismo como en su familia, se entusiasma con la idea de obtener un techo que sirva de protección adecuada para el hogar que ha venido fomentando. (7) Esa consideración sobre protección y seguridad mediante la cual se pueda disfrutar de los principales bienes de la cultura que ofrece la sociedad en que se vive, permite no solamente satisfacer las necesidades primordiales que nos señala la economía política sino también afrontar todos aquellos otros impulsos que empujan al intelecto del hombre hacia el mayor desarrollo de su personalidad.

Ahora bien, esa trayectoria en consecución del mayor lucro posible implica necesariamente la distribución de riqueza. En este sentido, no sólo el individuo se ha preocupado por obtener lo necesario y suficiente mediante su propio esfuerzo sino que también se ha interesado por la acumulación de bienes de fortuna. La expresión "fines de lucro" ha sido el eje que ha servido de apoyo a esa meta y de aquí la formación de las compañías de personas y de las compañías por acciones. Tanto en unas como en otras se ha buscado la creación y ampliación de capital. Esta palabra, "lucro", no es normalmente encontrada como el concepto preciso que satisface a la idea que consideramos. Es el vocablo o término "beneficio" el que nos sirve de traductor legítimo, no obstante el repetido uso de las expresiones "con fines de lucro" y "sin fines de lucro" con que a menudo tropezamos. (8)

Todos conocemos la diferencia que hay entre

una asociación y una sociedad o compañía. Ambas son agrupaciones, tienen un objetivo y tienen recursos para cumplir las finalidades que se proponen. Pero las Asociaciones, que en un sentido genérico, abarcan a las agrupaciones llamadas sociedades, han quedado limitadas, en nuestro cuadro jurídico, a las agrupaciones sin fines de lucro. Por su parte, las sociedades o compañías inician sus actividades previa constitución de un capital que es normalmente "capital social". (9) Este capital social queda representado por participaciones, que en las compañías anónimas o por acciones se llama "acción". En las mutualistas, encontramos una titularidad que dá derecho a la propiedad proporcional en el capital y a la vez la condición de socio con las prerrogativas que se hayan establecido en sus estatutos, por supuesto de conformidad con la ley. En las sociedades por acciones, los socios buscan obtener el mayor beneficio: son agrupaciones "con fines de lucro". En consecuencia, las acciones pueden venderse a terceros o en el mercado abierto, de conformidad con la ley de la demanda y la oferta. (10) Normalmente, en las operaciones de esta naturaleza o en cualquier otra vinculada con las sociedades que persiguen lucro, aparecen los "intermediarios". Estos son agentes que facilitan las operaciones o actividades que han de producir las ganancias o beneficios, los cuales en el proceso de reinversión o de cualquier otra manera van adquiriendo un acrecentamiento que se conoce con el nombre de "acumulación de riqueza". Con el propósito de eliminar la participación de los intermediarios y aprovecharse de los beneficios que éstos podían adquirir en sus gestiones, surgieron las "sociedades cooperativas", cuyas modalidades principales consisten en distribuir beneficios moderados entre los mismos miembros o interesados evitando la mencionada participación de intermediarios y, por otra parte, utilizando lo que normalmente se llama "capital variable". (11)

La indicada modalidad del capital variable es una de las características del mutualismo y el elemento esencial es "no distribución de riqueza", ni aún moderada, como sucede con las sociedades cooperativas. Hay, sí, una cooperación o colaboración, propiamente una comunidad de intereses que funciona a base del ahorro y del préstamo para la vivienda. El mecanismo es el siguiente: una persona cualquiera puede hacerse socio o miembro de la Asociación mediante un contrato de apertura de cuenta de ahorro, bastando

para ello un depósito de RD\$3.00. Aquí el término "depósito" es fundamental y procede señalar que desde el punto de vista civil el depósito es un contrato que tiene por finalidad que el depositario se encargue de guardar la cosa depositada y devolverla al depositante de acuerdo con los términos del contrato que haya intervenido al respecto. Originalmente se buscó seguridad en el depósito, pero posteriormente, ya cuando se establecieron los bancos comerciales, surgió el principio económico y fundamentalmente financiero, de que el depósito permitía al depositario utilizar los fondos o recursos depositados y así hacer circular la riqueza. En consecuencia, contrariamente a los casos del depósito civil en que para los fines de seguridad el depositante a veces pagaba al depositario por la guarda, ahora se convino o se llegó a que el depositario, ya banquero, pagaría al depositante una suma que se calificó de interés o dividendo, en razón del uso que él hacía de esos fondos. Así se aplicaron las expresiones *depositum regulare* y *depositum irregulare*: el primero para el depósito civil y el segundo para el depósito bancario. En este último se permitía el referido uso de los fondos, como ya se ha expresado.

Se ha fijado un 5 por ciento anual, distribuíble semestralmente, como pago de interés o dividendo para el ahorrante en depósitos a la vista. Esa suma adicional es acreditada a su cuenta, es decir, a su cuenta sobre libreta, ya que cuando se trata de una apertura de cuentas mediante certificado, que son a plazo, el interés es mayor, de acuerdo con las modificaciones convenidas. Esas sumas son a su vez utilizadas por la Asociación para otorgar préstamos ya sean hipotecarios o a los mismos socios o miembros mediante la garantía de su título hasta la cantidad de un 90 por ciento de los fondos depositados. Por supuesto, cuando hay un préstamo con garantía de la suma depositada o con garantía hipotecaria para la construcción de la vivienda, el prestatario paga a la Asociación un interés anual superior al que distribuye la Asociación. Este es el llamado "diferencial" y como su nombre lo indica representa la diferencia que hay entre el interés que cobra la Asociación por sus préstamos y el que paga por los depósitos de los ahorrantes. Con esa suma diferencial se atienden a los gastos de administración, o las reservas que sean procedentes y al pago del interés o dividendo que deba acreditarse a los mencionados depósitos.

Ahora conviene detenernos un momento para aclarar, o mejor dicho precisar, el aspecto relativo al capital de la Asociación. Previamente señalamos que se trataba de un capital variable constituido por las sumas de las cantidades depositadas por los ahorrantes. Naturalmente, procede preguntarse cómo se inicia ese capital variable. Y es que en realidad para establecerse una Asociación, es decir, para otorgarse la franquicia por parte del Banco Nacional de la Vivienda, la Asociación debe constituir un capital inicial de RD\$200,000.00 para una Asociación en la capital y RD\$100,000.00 para el resto del territorio. Ese "capital inicial" queda integrado por los aportes o depósitos de los organizadores o fundadores y por lo menos cincuenta ahorrantes como miembros asociados con que comenzarán las operaciones de la Asociación, previa asistencia técnica del Banco Nacional de la Vivienda y un especial estudio de factibilidad que se realiza al efecto. Es por eso que se habla de que la solicitud de franquicia debe ir acompañada de una lista indicando los nombres y direcciones de los ahorrantes iniciales y de los organizadores y la cantidad depositada por cada uno de ellos. (13)

Con ese capital inicial se darán los primeros pasos para abrir la Asociación al público y a partir de entonces bastará una cuenta de ahorro para tener derecho a que se le acredite un interés o dividendo, tal como hemos expuesto anteriormente. En consecuencia, la Asociación ya comienza a trabajar con el dinero depositado por el público, es decir con dinero ajeno, operación que es la corrientemente realizada en materia bancaria, donde la institución bancaria trabaja fundamentalmente como intermediaria entre los que ahorran y los que solicitan o demandan crédito. Aquí la Asociación utilizará las cantidades ahorradas para prestarlas a los que necesitan edificar sus viviendas y así nacerá el préstamo hipotecario y excepcionalmente para préstamos con garantía de los fondos depositados. (14) El financiamiento, es decir la utilización del dinero, queda al servicio de una comunidad de intereses, ya que los ahorrantes son socios y los que toman prestado hipotecariamente normalmente abren una cuenta de ahorros que también los hace socios. (15)

#### Comunidad de Intereses

Habíamos expresado que en el mecanismo de

las transacciones en una Asociación de Ahorros y Préstamos para la Vivienda del tipo de las agrupaciones mutualistas entraba en función una comunidad de intereses. Ahora bien, esa comunidad es esencial puesto que los que depositan su dinero, los ahorrantes, saben que sus fondos serán empleados -unicamente para prestarlos a largo plazo a algunos de ellos mismos: los que tengan necesidad de vivienda, realizándose de este modo otro ahorro fundamental. En primer lugar tendríamos en formación un capital para cualquier eventualidad o necesidad futura y en este sentido hacemos honor a la previsión, especialmente si ya ha surgido una familia. Pero, además de ese importante aspecto, tenemos otro tan apreciable como la formación de ese capital y es el invertirlo para el pago inicial en la obtención de una vivienda o facilitarlo para que otros se procuren su vivienda. El que consigue su vivienda hace, pues, un verdadero ahorro. (16)

Por otra parte, el que es ahorrante, tenga o no su vivienda, tiene la satisfacción de contribuir a uno de los planes sociales prioritarios como lo es el que se preocupa por la adquisición de un hogar. Sería superfluo extenderse o tratar acerca de las ventajas de poseer una vivienda y la protección que ella brinda para el desenvolvimiento material y moral de la familia. Basta decir que el cabeza de familia es más completo en todos los aspectos del rendimiento de su personalidad y, en consecuencia, es más feliz. Sobre este particular, nuestra Constitución vigente expresa lo siguiente:

"Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terrenos o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica". (17)

Esas condiciones socialmente ventajosas pueden explicar las exenciones y prerrogativas de que gozan las Asociaciones y los beneficiarios de préstamos hipotecarios por ellas otorgados. El mismo sistema legal libera a dichas asociaciones del pago de todo impuesto, tasa, derecho o contribución pública nacional o municipal, y aunque nuestra Constitución es de 1966 y el Sistema de Ahorros y Préstamos para la Vivienda fue creada en 1962, los conceptos sociales que

subyacen en los criterios fundamentales de base son de la misma naturaleza e igualmente válidos. (18) Aquí encontramos una modalidad de esa comunidad de intereses, ya que solamente se aprovechan de esos beneficios los ahorrantes y prestatarios que participan en el Sistema Dominicano de Ahorros y Préstamos para la Vivienda. Continuando en ese mismo camino vemos que los ahorrantes, —independientemente de que sus fondos puedan ser prestados para la construcción, adquisición o mejoramiento de una vivienda—, también obtienen un beneficio anual por la suma depositada. Ese beneficio se denomina dividendo o interés (19), representa la ganancia para el ahorrante por el uso de su dinero y para la Asociación el costo del dinero de que dispone, y es pagado con el interés más alto que se reconoce como “relación de diferencial”, que aportan mensualmente sus otros socios, los prestatarios de fondos para sus viviendas. (20) Reaparece de nuevo la comunidad de intereses.

Pero donde más intensamente se puede apreciar el juego de esa comunidad de intereses es en el mecanismo de los seguros: hay seguro de cuentas de ahorros, seguro de préstamos hipotecarios, seguro de vida, seguro de incendio, seguro de terremoto, etc. En el primer caso el riesgo es la pérdida de la suma ahorrada y el seguro comenzó en 1962 con un monto de RD\$5,000.00 y en la actualidad alcanza a RD\$40,000.00, en el segundo caso el seguro (FHA) cubre el saldo insoluto del préstamo, cubriendo así a la Asociación (que pertenece a los ahorrantes) contra falta de pago del deudor; con el seguro de vida el o los deudores hipotecarios dejan a sus herederos legítimos libres del saldo insoluto, ya que a su fallecimiento procede la cancelación de la hipoteca, razón por la cual también se le llama “seguro de desgravamen”; por último tenemos los seguros contra incendio y terremoto, que fácilmente se comprenden. (21)

### Final y Conclusiones

Ya al término de este estudio procede hacer una aclaración acerca del objeto del mismo. Originalmente nos habíamos propuesto tratar el “Mutualismo” como concepto puramente teórico y, en consecuencia, independiente, aunque hiciéramos referencias a algunas aplicaciones a título de ejemplo. Empero, una consideración más detenida del tema nos reveló mayor riqueza en la

“inferencia” que en la “deducción”. Seleccionamos pues una institución concreta que nos permitiera aportar los elementos esenciales así como los secundarios o auxiliares en un adecuado marco o construcción. Este cambio de método nos exigió titular el tema con el nombre de “El Mutualismo en las Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda”. Por supuesto, la práctica y la vivencia en la consideración de numerosos y variados problemas nos habría de ayudar al respecto.

Así las cosas y haciendo un balance de las características expuestas, procede destacar algunas y completar el conjunto como parte final y conclusiones. No debe pasarse por alto que cuando se abre una cuenta de ahorro en una “asociación mutualista”, aparte de que se suscribe un contrato de depósito bancario (*depositum irregulare*), el ahorrante o depositante adquiere ipso facto una doble condición: es acreedor de la Asociación por la suma depositada y los intereses que puedan acrecentarla, y además se convierte en socio o miembro de la entidad. Como acreedor tiene el derecho al retiro de fondos conforme a las modalidades del contrato de depósito a la vista o a plazo que haya contraído, y como socio o miembro, en caso de liquidación, será propietario a prorrata, es decir según su cuenta de ahorros o depósito, de “los fondos que proceda distribuir.” (22) Por supuesto, el ahorrante que a esa época (de la liquidación) ya haya retirado todos sus fondos no será acreedor pues no habría cosa debida por concepto de su depósito. Tampoco será socio o miembro pues esta es una calidad derivada, que es consecuencia del ya inexistente contrato de depósito. Algunos autores estiman que al depositante retirar todos sus fondos renuncia con ello a su condición de socio o miembro de la Asociación. Cualquiera que sea la justificación que se busque, el caso es que con el retiro de los fondos desaparece la mencionada calidad de socio.

Ahora bien, conviene distinguir entre esa situación de acreedor-socio del depositante en una Asociación mutualista y su posición en una Asociación por acciones. En nuestro Sistema, como ya expresamos, no hay Asociaciones por acciones, pero el método comparativo es el mejor para comprender la “naturaleza” y el “alcance” de una categoría jurídica. Por eso hacemos la comparación correspondiente, señalando que en las Asociaciones por acciones hay que distinguir entre el accionista-propietario (dueño del capital social) y el depositante (ahorrante)-acreedor. Este último,

en las mutualistas es a la vez socio o miembro pero en forma incidental, derivativa o consecuencial, que se desprende o surge al concertarse el contrato de depósito. Todo ahorrante o depositante es, pues, dueño, a prorrata de sus fondos, de parte de los bienes de la Asociación y todos en conjunto propietarios de ésta; pero, a diferencia con las instituciones lucrativas, dichos bienes o activo no se distribuyen durante la existencia de la Asociación en forma de ganancias máximas sino como un interés moderado y anual que representa el costo del dinero. Por eso se dice que en el Mutualismo no hay reparto de riqueza mientras funcione la entidad, ya que dicha riqueza, bienes o activo, ha de dedicarse a los fines continuados de la institución.

Ya como socio o miembro de una Asociación mutualista, el ahorrante o depositante adquiere parte de una fracción en el activo de esa entidad, y también la facultad de participar en el funcionamiento del organismo. Esa actividad la realiza mediante el ejercicio del derecho al voto, el cual le permite así desarrollar cierto poder de control y pronunciarse sobre la reforma de los estatutos, sobre el examen de los balances, cuentas

e informes que deban rendir los administradores o los comisarios, elegir directores o ser candidatos para tales funciones, etc. Dichas facultades sólo tienen cabida dentro del más estricto concepto de "igualdad de oportunidades". No hay pues privilegios ni preferencias, como sucede o puede suceder en las sociedades con fines de lucro. (24)

Para terminar y teniendo en cuenta que las entidades que reciben y manejan depósitos en ahorro son clasificadas entre las instituciones "cuasi-públicas", se comprenderá que la designación de su dirigencia exija especiales requisitos y que el desempeño propio del cargo implique una relación de confianza, un sagrado depósito que hace fiduciario al dirigente, particularmente en vista de que el ahorrante es socio de la institución depositaria. Si los ahorros del público deben correr el menor riesgo posible, su mejor garantía estará en la honestidad e idoneidad de sus ejecutivos y en la capacidad y preparación de su personal en general. (25).

AMBROSIO ALVAREZ AYBAR

Abril de 1978.

NOTAS

(1) Las Leyes Orgánicas del Banco Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, citadas en el texto, y votadas en 1962, fueron seguidas en ese mismo año (1962) de dos Reglamentos sobre la aplicación respectiva de una y otra ley. Posteriormente la Ley Orgánica del Banco Nacional de la Vivienda fue modificada en diez ocasiones y el Reglamento sobre Fomento de Hipotecas Aseguradas se dictó al establecerse ese Seguro en 1964. En cuanto a la Ley Orgánica de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, ésta solamente ha sufrido una modificación, que fue en 1968.

Somos partidarios de la tesis de que un Sistema de Ahorros y Préstamos debería ser regido por una sola ley. Así acontece con la legislación de El Salvador, intitulada "Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos" de junio de 1964, la cual consta de 117 artículos, tratando los primeros (1-58) de la Financiera y los restantes (59-117) de las Asociaciones. Igualmente acontece con la legislación de Panamá y la legislación de Venezuela. De este modo se evita el tener que repetir disposiciones contenidas en la otra ley, revisar el contenido de ambas y caer en contradicciones, aparte de la confusión que puede surgir respecto de la aplicación del principio de la derogación legal. A este último respecto,

también somos partidarios de que cuando se trata de sistemas o de leyes básicas, las derogaciones deben ser expresas, muy especialmente cuando acontece que en estos sistemas hay emisión de valores, y en consecuencia, gran cantidad de inversionistas, cuyos fondos deben estar sujetos a una legislación uniforme y sólida. Por eso se sugiere que en el artículo final del sistema de una ley única se exprese lo siguiente: "*Efecto de una legislación posterior.* Por tratarse de una ley votada con el propósito de cubrir comprensivamente la materia concerniente al sistema nacional de ahorro y préstamo, su conjunto normativo racionalmente equilibrado no se considerará implícitamente derogado por una legislación posterior a menos que específicamente se desee derogar tal construcción mediante su modificación".

Los Sistemas de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, fomentados en Latinoamérica por el Gobierno de los Estados Unidos de América, tendrían como modelo al sistema de los Estados Unidos de América.

Naturalmente, en este aspecto había que tener en cuenta dos ángulos fundamentales: uno, consistente en que el sistema en los Estados Unidos de América había comenzado hacía más de un siglo y se había consolidado en un país desarrollado, y el otro referente a la necesidad de una adaptación *sui generis* en Latinoamérica, con recursos

propios de países en desarrollo. El impulso sobre el particular se genera en el "Acta de Bogotá", en Bogotá (septiembre de 1960), en cuya Recomendación I, letra B se trata de las "medidas para el mejoramiento de la vivienda y los servicios comunales". Este impulso fue seguido por el incentivo que al año siguiente creó la "Alianza para el Progreso" (5-17 agosto de 1961), donde las Repúblicas Americanas convinieron en trabajar para "aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas e ineficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales." Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos de América se había comprometido a aportar ayuda financiera para el establecimiento de los sistemas de ahorros y préstamos para la vivienda así como respecto de la preparación de personal. Ya, en la "Declaración de los Pueblos de América" hecha en esa misma reunión, se había comenzado por expresar que los pueblos de América se comprometían a "ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo, para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América".

(2) Sobre los privilegios y exenciones de que pueden disfrutar las Asociaciones y los prestatarios véase el Artículo 35 de la Ley Núm. 5897, sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, del 14 de mayo de 1962.

(3) Acerca de la elección del Mutualismo para aplicarse en sistemas que se desenvolverían en América Latina, copiamos a continuación las siguientes expresiones: "El sistema de ahorro y préstamo mutuo era considerado como una de las formas más efectivas de utilizar el capital latinoamericano para préstamos a largo plazo y bajo costo para familias de clases media y baja". (Contabilidad de Ahorro y Préstamo, Instituto Norteamericano de Ahorro y Préstamo, Prólogo, Página V.)

(4) Véase el texto del Artículo I de la mencionada Orden Ejecutiva Núm. 520, y de la Ley Núm. 4322 sobre Asociaciones Cooperativas, los Artículos I, 10-14, 37-46, y 59.64.

(5) Del "Diccionario de Ciencias Económicas", dirigido por Jean Romeuf, Editorial Labor, S.A., 1960, Pág. 192, copiamos lo siguiente: "El capitalismo es una economía de empresa y una economía de mercado. Cuando las empresas son numerosas y de pequeña magnitud, tenemos el capitalismo de pequeñas unidades o atomizado; cuando son poco numerosas y de una magnitud considerable, tenemos el capitalismo denominado de grandes unidades. Según la naturaleza del mercado el capitalismo puede ser de concurrencia o de monopolios. Se distingue también el capitalismo privado del capitalismo de Estado. Finalmente, se habla de capitalismo mundial y de imperialismo capitalista. Según su dominio y sus modalidades de aplicación, el capitalismo es calificado de comercial, industrial o financiero".

Del "Diccionario de Economía Política", por

Wolfgang Heller, Editorial Labor, S.A., 1965, Pág. 72, copiamos lo siguiente: "En su sentido más estricto (el Capitalismo), es el sistema económico caracterizado por el predominio del capital en toda la vida económica. Pero esta expresión ha ido adquiriendo un significado cada vez más amplio, y sirve para designar todo el complejo institucional y social en el que se desarrolla tal predominio y que, a la vez, lo hace posible. Así, pues, designa toda una forma de organización económica, social y jurídica.

Los principales rasgos del capitalismo son: la libertad económica —libertad del mercado, libertad de trabajo, libertad de empresa, etc.—, *afán de lucro* como objetivo de toda la actividad económica —en realidad, consecuencia de lo anterior—, papel directivo del capital y articulación cada vez más amplia de los factores técnicos de la producción". (Estas y las demás bastardillas en el presente trabajo son del autor)

(6) Del "Diccionario de Economía Política", por Wolfgang Heller, Editorial Labor, S.A., 1965, Pág. 13, copiamos lo siguiente: "El ahorro es el acto de la vida económica fundado en el hecho de que la Economía se desarrolla en el tiempo, y las necesidades de los hombres se presentan periódicamente. En su origen, el ahorro es una *previsión económica* respecto a lo porvenir, y se exterioriza en las economías cerradas mediante la *acumulación de previsiones*. Por eso el ahorro se ha relacionado con la abstinencia, con el aplazamiento del goce. Según esto, se podría definir el ahorro como economía en *previsión de lo futuro*, pues consiste en la consideración de lo por venir al tratar de dedicar los bienes al consumo o a su reserva. Así también se podrá definir el ahorro como un fenómeno de la actividad económica, que entrelaza el factor tiempo de la economía a la limitación del consumo".

Del "Diccionario de Ciencias Económicas", dirigido por Jean Romeuf, Editorial Labor, S.A., 1960, Pág. 61, copiamos lo siguiente: "Distinto del ahorro para la vivienda o *épargne-logement* (sistema preconizado en 1952 por una proposición de ley de De Tinguy), el *épargne construction* fue creado en Francia por Ley de 15 de abril de 1953. Su objetivo es favorecer el ahorro individual de sumas destinadas a la inversión en la construcción, garantizándolas contra las posibles alzas del costo de la vida.

Toda persona física puede abrir a su nombre una "cuenta de ahorro para la construcción" en las cajas de ahorros o los organismos con los que la Caja de Depósitos y Consignaciones haya llegado a un acuerdo.

Las sumas ingresadas en las cuentas de ahorro para la construcción deben ser invertidas en la construcción, por los titulares, sus cónyuges o uno de sus ascendientes o descendientes, de inmuebles cuyo principal uso sea el alojamiento, o bien en la adquisición del solar necesario para esta construcción o de una vivienda abandonada para ponerla en estado de habitabilidad, o en el acondicionamiento de una vivienda ya existente.

(7) La *propiedad* es una de las cosas que ha sido señalada como un medio de ahorro, especialmente si esa

propiedad es una vivienda y por eso se ha expresado que lejos de ser la propiedad un "competidor" de las cuentas de ahorro, es en su aspecto de vivienda un verdadero "compañero". William C. Prather, en su obra "Cuentas de Ahorro", 5ta. Edición, Chicago, 1975, Pág. 6, dice que "Primeramente el dinero es acumulado en cuentas de ahorro y una porción de él es usada como pago inicial para una vivienda. En adición, muchos propietarios de vivienda se encuentran financiando sus hogares a través de Asociaciones de Ahorro y al mismo tiempo mantienen cuentas de ahorro en dichas instituciones. La inversión de dinero en una vivienda representa una *acumulación de capital* para el propietario del hogar y es en sí misma una forma *tangible* de ahorro. En contraste, una familia que alquila un apartamento por \$200.00 al mes está comprando un *elemento intangible*, esto es, el uso de un espacio con relación al tiempo. Al final del contrato de arrendamiento, la familia desaloja el lugar y nada *tangible* se puede mostrar por los \$200.00 mensuales que pagaba. Esta situación es similar a la compra de una unidad de pan: se compra, se come y se va. Sin embargo, si en lugar de un pago de alquiler mensual ese dinero se aplica para el pago de una hipoteca de una vivienda, gran cantidad de ese dinero representará ahorro .

(8) El término *beneficio* se define corrientemente así: "Bien que se hace o se recibe, utilidad, provecho" (Diccionario de la Lengua Española, XIX Edición, Madrid, 1970, acepciones primera y segunda). El mismo Diccionario nos habla del lucro como "ganancia o provecho que se saca de una cosa, y en término forense la "ganancia o utilidad que se regula por la que podría producir el dinero en el tiempo que ha estado dado en empréstito o mutuo".

Por su parte Romeuf, en su Diccionario ya citado, página 134, nos habla del beneficio en la forma siguiente: "La palabra beneficio ha sido objeto de innumerables definiciones, pero ninguna enteramente satisfactoria. Como escribe Frank H. Knight en su artículo de la Encyclopedia of the Social Sciences: "Quizás ningún término o concepto ha sido utilizado en la discusión económica con una variedad de significados bien arraigados tan embarazosa."

Litré definía el beneficio (profit) como "ganancia que se obtiene de alguna cosa". Por otra parte, tras otras acepciones que nada tienen de económicas, define la palabra beneficio (bénéfice) como "ganancia, provecho". La definición del Larouse du XXe siècle no aporta mayor luz, pues reproduce la primera de Litré.

De todas las definiciones propuestas por los economistas, la más general y más simple es la de Schumpeter (en Evolution): "El beneficio es un *excedente* sobre el *costo*".

(9-10) Sobre Capital Social, Romeuf, Op. Cit., página 192 expresa lo siguiente: "Ha sido definido muy acertadamente por Hamel y Lagarde como: "El valor atribuido por socios a un conjunto de aportaciones en especie o en natura, respecto del cual los asociados tienen prohibido hacer cualquier deducción en su favor"

(Hamel y Lagarde, Pág. 396). Como una de las finalidades principales del Capitalismo es la de obtener la *mayor ganancia posible*, esta institución económica hace un gran uso de la oferta y la demanda y sólo esta cede ante la ventaja de los monopolios o de los oligopolios. La empresa y el beneficio del empresario por sus innovaciones y creaciones se tienen mucho en cuenta; y como un reflejo de ese interés por la ganancia, resulta la venta de las acciones de un capital social, ya sea por transferencia mediante ventas directas o de acuerdo con las ofertas del mercado.

(11) En relación con el capital variable, nos referimos ahora a las expresiones que bajo el Núm. 487, página 353, y bajo los epígrafes de Concepto, Origen y Objeto de las Sociedades del Capital Variable, encontramos en la obra "Derecho Comercial" por Manuel Ubaldo Gómez hijo, Vol. I, República Dominicana, 1955: "Fue de la ley francesa del 24 de julio de 1867 de donde tomamos el texto del Art. 62 de nuestro código de comercio. Interesado el legislador francés en facilitar la constitución de sociedades cooperativas, en general, para beneficio especialmente de la clase trabajadora y con miras de abrir a ésta una vía para la consecución de sus aspiraciones de mejoramiento económico, creó, no un tipo nuevo de sociedad, sino una *modalidad* que pudiera afectar a los tipos ya existentes —sociedad en nombre colectivo, en comandita o anónima—, mediante la inserción en cualquiera de ellos de una *cláusula* que permitiese, sin traba alguna, la variabilidad de su capital, ya aumentándolo mediante *nuevas aportaciones* o la entrada de nuevos socios, ya disminuyéndolo por *reducción de las aportaciones* o del *número de sus socios*."

(12) En relación con las *operaciones de depósito*, nos dice Heller en su obra ya citada, página 141, lo siguiente: "Son las *operaciones de pasivo* más importantes de los Bancos, y consisten en la absorción del capital monetario de la economía. Las operaciones de depósito son una de las más antiguas funciones de los bancos, y derivan de la simple operación de custodia. Al principio pagaban los clientes por la custodia del dinero. Pero desde que los Bancos comenzaron a prestar los depósitos y convirtieron el depositum regulare (expresión utilizada por el Derecho romano para el caso en que tenían que ser devueltas las mismas cosas entregadas para su conservación) en depositum irregulare (en el que sólo hay que devolver la misma clase de bien y en la misma cantidad, por ej., no las mismas monedas entregadas, sino la misma suma), comenzó a pagarse interés por los depósitos, porque ya entonces podían emplearlos obteniendo de ellos, a su vez, interés".

(13) Véase la Ley Núm. 5897 sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, en su Artículo 2, Inciso 3. En algunos sistemas, como sucede en El Salvador, los fundadores no pueden retirar sus aportes iniciales, en principio, durante los cinco primeros años de operaciones época en la cual esos aportes constituyen una garantía; y excepcionalmente, por decisión justificada de la Asociación, en los tres primeros años de operaciones (Art. 61, Párrafo 4o. de la Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda y de

las Asociaciones de Ahorros y Préstamos de el Salvador, 1964).

(14-15) Véanse los Artículos 31, Numeral 2 de la Ley Núm. 5897 sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos y el Artículo 2, Numeral 8, de la misma Ley.

(16) Uno de los aspectos en que se destaca también la vivienda como "ahorro" es aquel en que se señala que la inversión en una vivienda constituye un *valladar* contra el riesgo de una inflación, pues entonces suben esas inversiones con el alza de los precios durante el período inflacionario. Además, la propiedad de esa vivienda representa dinero obtenible mediante alquiler o venta: en ambas situaciones hay un fondo líquido. También se señala que cuando existe la propiedad de una vivienda que tiene el gravamen de una hipoteca, los intereses que se pagan anualmente son deducibles del impuesto sobre la renta. En los países en que hay un impuesto directo sobre la propiedad, también se acostumbra a deducir el mencionado impuesto cuando hay hipoteca.

(17-18) La Constitución de la República, en el Artículo 8 de los "Derechos Individuales y Sociales", inciso 15, contempla el fin del Estado de robustecer la estabilidad y bienestar, la vida moral, religiosa, y cultural de la familia, la cual recibirá la más amplia protección posible. Como consecuencia de ello se hace la referida declaración de alto interés social.

(19-20) Se ha discutido mucho acerca de la naturaleza real de los beneficios que reciben los ahorrantes por el uso de sus depósitos por parte de la Asociación. Algunos los llaman "dividendos" y otros "intereses". En la estructura jurídica de nuestro sistema, la palabra "dividendos" se utiliza más frecuentemente en el aspecto de "distribución de dividendos", pero en el Artículo 7 del Reglamento Núm. 8887 sobre Aplicación de la Ley de Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Numeral 3, se expresa textualmente: "Cuando las palabras dividendo, dividendos e interés se usen en relación con depósitos en cuentas de ahorro *tendrán el mismo significado*". El caso es que algunos autores señalan que el término "dividendos" se utilizó primero, por supuesto técnicamente, y que luego fue sustituido por el término "interés", ya que para ellos la palabra "interés" se ajusta más cuando no hay propiamente "reparto de riqueza".

La relación de *diferencial* entre lo que pagan a las Asociaciones los prestatarios conforme al interés convenido para su hipoteca y el interés que perciben los ahorrantes, permite este pago así como todos los demás gastos operacionales. El término "diferencial" también se ha usado para señalar el mayor *interés* que es abonado a las cuentas de ahorro cuando estos depósitos son utilizados para préstamos hipotecarios destinados a la vivienda; y esto se justifica legalmente en razón del déficit y la importancia de las viviendas.

(21) Las siglas FHA vienen del régimen norteamericano sobre instituciones de ahorros y préstamos, donde significa Federal Housing Administration (FHA).

Estas siglas han sido objeto de una adecuación que parece proceder de Cuba cuando allí se estableció el sistema de ahorros y préstamos para la vivienda: entonces las siglas significaron Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). La importancia acerca del *seguro de vida* para los deudores hipotecarios no necesita más comentario especial e igualmente la cobertura de los riesgos de incendio y de terremoto, pero, naturalmente, el resguardo social sería más completo cuando también se agregaran los seguros contra "huracán" y contra "incapacidad".

(22) A pesar de que el Artículo 7, Numeral 2, del citado Reglamento Núm. 8887 establece que los "ahorrantes nunca podrán ser considerados como acreedores de la Asociación...", ellos sí tienen un crédito contra la Asociación por razón de sus "depósitos". Ahora bien, el que sus créditos no puedan ser pagados *preferentemente* a los acreedores de las Asociaciones que no son miembros, es modalidad diferente. El mencionado numeral señala que primero deben ir los acreedores independientes y después los socios o miembros. Quizás esta modalidad tuvo su origen en el aspecto relativo a la confianza del crédito en general. En otros regímenes el crédito de los socios o miembros, en el momento de la liquidación de la Asociación, concurren con el de los acreedores independientes. Por supuesto, el aspecto considerado se presenta cuando se ha llegado al *período de liquidación* de la sociedad; mientras esto no ocurra, el socio o miembro puede retirar su depósito y perder la indicada calidad de asociado.

(23-24) Ya en diversas ocasiones se ha señalado que en el Mutualismo no hay reparto de riquezas y ahora procede indicar que una Asociación a la que la ley prohíba a sus asociados crear o repartir riquezas o ambas cosas a la vez, puede proporcionarles numerosas y diversas ventajas, sin que pueda encontrarse en ello nada reprochable. Este ha sido precisamente el propósito de la mayoría de las asociaciones sin fin lucrativa. (Consúltese término *beneficio*, párrafo 3o., del citado Diccionario de Romeuf, Pág. 133).

Volviendo al concepto de "igualdad de oportunidades", procede señalar que si los socios o miembros en una institución mutualista carecen de privilegios o prioridades, tienen la misma oportunidad de derecho para participar en todas las clases de cuentas de ahorro aunque éstas sean limitadas. Así pues si un mutualista no goza del derecho preferencial que puede tener un accionista al emitirse nuevas acciones, es decir, al ampliarse el capital, esto no significa que no tenga la misma oportunidad de participar en los programas de ahorro que ofrezca la institución. Cada nueva clase de certificados de ahorros, por ejemplo, quedaría sujeto a igual participación de todos sus miembros.

(25) El Artículo 5, Numeral 4 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de la Vivienda, expresa que los administradores deben ser solventes e idóneos y que no persigan en las operaciones interés personal directo o indirecto. Pero, es en el Artículo 3 de la Ley sobre

Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, donde se caracterizan más las condiciones atribuidas a los administradores al señalar que debe ponderarse el carácter, la responsabilidad y la idoneidad de los solicitantes de una franquicia de una Asociación, incluyendo la confianza en esos dirigentes, de manera que el bienestar público y la

economía general sean fomentadas por la Asociación proyectada. No parece que esas condiciones sean únicamente exclusivas de los fundadores. Esas cualidades de responsabilidad, honestidad, idoneidad, confianza y ausencia de conflicto de intereses, deben igualmente prevalecer en toda la vida de una Asociación mutualista