

PA-ABT-064  
10A 91047

**Proposición de Esquema Reorientador  
del  
Banco Ecuatoriano de la Vivienda  
y del  
Financiamiento Habitacional**

**Un Estudio Encargado por la  
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano  
para Sud América  
de la  
Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional  
(USAID/RHUDO/SA)  
Quito, Ecuador**

**Preparado por:  
Claude J.J. Bovet  
Asesor, USAID/RHUDO/SA**

**Agosto 1994**

## Siglas

ANME	Asociación Nacional de Mutualistas del Ecuador
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
CRH	Corporación de Refinanciamiento Habitacional (en proyecto)
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
JNV	Junta Nacional de la Vivienda
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
RHUDO/SA	Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para S. América
URH	Unidad de Refinanciamiento Habitacional del MIDUVI
USAID	Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional

## Abreviaturas y Equivalencias

m	millones	
S/	Sucres	
US\$	Dólares	(S/2,250 por US\$)
UVC	Unidad de Valor Constante	(S/13,600 por UVC)

**Proposición de Esquema Reorientador  
del  
Banco Ecuatoriano de la Vivienda  
y del  
Financiamiento Habitacional**

Desde mi anterior informe "Proposición de Esquema Organizativo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Sector Vivienda en Ecuador", el Gobierno del Ecuador y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda han implementado importantes medidas de reestructuración sectorial. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- La promulgación de la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada".
- La promulgación de la "Ley General de Instituciones del Sistema Financiero".
- La promulgación de la "Ley de Mercado de Valores".
- El establecimiento de la Unidad de Valor Costante (UVC) en la Ley de Mercado de Valores.
- La formulación por el MIDUVI de una "Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental".
- La absorción por el MIDUVI de la JNV y del IEOS.
- La consolidación en la Superintendencia de Bancos de las funciones de supervisión del Sistema Mutualista anteriormente a cargo del BEV y la JNV.
- La privatización de los seguros de desgravamen hipotecario y líneas aliadas en los préstamos del BEV.
- EL establecimiento de la Unidad de Refinanciamiento Habitacional (URH) dentro del BEV y el inicio de sus operaciones de refinanciamiento hipotecario en beneficio de mutualistas, cooperativas y otras instituciones de intermediación financiera.
- El inicio de estudios para la implantación de un sistema de Subsidios Directos a la Demanda Habitacional.

Al mismo tiempo y como un primer paso para adaptarse a las reformas instauradas y a los nuevos objetivos sectoriales, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda ha estado abocado a mejorar su organización interna y su situación económico-financiera. Al respecto, ya ha alcanzado importantes logros con medidas de reducción de personal, de saneamiento y depuración de activos, y de venta de algunas líneas e inversiones subsidiarias a los objetivos de la institución. Pero, no obstante, es evidente que, considerado el corto plazo transcurrido y las dificultades inherentes, aun queda bastante por hacer para llegar a una total optimización del Banco y de los mayores objetivos sectoriales.

En el presente trabajo se analizan algunas opciones disponibles y las soluciones más aparentes para completar las reformas perseguidas.

## **Mercado Secundario y Titularización de Hipotecas**

Se encuentran avanzados los planes para constituir la Corporación de Refinanciamiento Hipotecario (CRH) en colaboración con entidades financieras del sector privado. Al efecto, en conversaciones con los correspondientes promotores, se vió la conveniencia y oportunidad de adoptar el siguiente esquema.

- Las entidades financieras privadas (bancos, mutualistas y cooperativas) aportarían a la CRH un mínimo de 60% y el BEV un máximo de 40% del capital inicial pagado de US\$ 5 millones, manteniendo igual proporción en futuros aumentos.
- El BEV, con cargo a los recursos del crédito HG-007 de USAID, prestaría de inmediato a la CRH el saldo disponible de aproximadamente US\$ 5 millones y posteriormente los US\$ 25 millones adicionales que aún restan por contratar. El préstamo lo haría el BEV a través de su URH, por un plazo relativamente largo (10 a 15 años) y a tasas de mercado en UVCs.
- La CRH, con los recursos del HG-007 recibidos en préstamo del BEV, otorgaría su compromiso de adquirir los préstamos hipotecarios individuales que se constituyan en beneficio de familias calificadas adquirentes de los lotes urbanizados de actual propiedad del BEV. Este compromiso servirá de aliciente para que bancos comerciales concedan los necesarios créditos a la construcción y para que ellos mismos u otros prestamistas de primer piso concedan los correspondientes créditos hipotecarios a la venta.
- La CRH comenzaría por acumular las hipotecas adquiridas con sus propios recursos y los préstamos del BEV por un plazo prudencial (12 a 18 meses) a fin de establecer un buen historial de repago como paso previo a su titularización.
- Para titularizar las hipotecas de la CRH, se procuraría facultar a ésta para constituir patrimonios separados con cada cartera a ser titularizada, de modo a evitar que pérdidas en una cualquiera de ellas, o en el propio patrimonio de la CRH, pueda afectar a las restantes. Esto se lograría por medio de unas simples reformas legislativas adecuadas al establecimiento de sociedades titularizadoras (pudiendo servir de ejemplo el modelo chileno). En caso contrario, la CRH tendría que ver la forma de titularizar sus hipotecas utilizando como vehículo a distintos fondos mutuos de inversión para cada cartera titularizada.
- El capital propio de la CRH, invertido que sea en hipotecas o en títulos de renta transables, servirá para "sobre-colateralizar" los títulos representativos de las hipotecas titularizadas y por ese medio asegurarles la más alta calificación de riesgo en el mercado.
- El servicio de las hipotecas adquiridas y titularizadas por la CRH continuaría a cargo de las respectivas instituciones financieras originadoras.
- Las utilidades de la CRH provendrían principalmente de los márgenes de intereses obtenibles entre las tasas de las hipotecas y las de sus títulos.

## **Reestructuración del BEV**

En la actualidad, el BEV continúa operando en una variedad de roles.

Principalmente, actúa como:

- urbanizador, productor y vendedor de viviendas;
- financiador de otros urbanizadores y constructores;
- prestamista hipotecario de primer piso;
- prestamista hipotecario de segundo piso;
- captador de ahorros;
- asegurador de diversos riesgos; y
- conductor de Centros de Asesoramiento de la Vivienda Popular.

Aunque la concentración en una entidad estatal de esta multiplicidad de roles típicamente correspondientes al sector privado parece no concordar con los objetivos de la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada" ni con los de la "Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental" adoptada por el MIDUVI en Junio del presente año, su permanencia se viene justificando como medida temporal hasta tanto puedan definirse y concretarse las mayores reformas propuestas para el BEV.

Pero no hay duda que una tal multiplicidad de funciones y actividades requiere de una diversidad de especializaciones difícilmente concentrables en una sola institución y raramente controlables por una única administración. Es más, en el caso específico del BEV, varias de estas funciones son mutuamente conflictivas y hasta excluyentes. Por lo tanto, una primera decisión fundamental aun pendiente será la de redefinir el carácter institucional del BEV y el ámbito de sus operaciones.

Para mejorar la operatividad y eficiencia del BEV, a la vez de asegurar el cumplimiento de los primordiales objetivos del sector vivienda de interés social, pueden considerarse varias opciones.

### **El BEV como entidad productora de viviendas**

El BEV, tanto por circunstancia histórica cuanto por el imperio de las demandas que se le han impuesto dentro del sector público, ha venido desarrollándose como una institución prioritariamente orientada hacia la producción de viviendas. Sus funciones bancarias de captación de ahorros y de concesión de préstamos están estrechamente vinculadas a esta actividad productora. Tan es así que el grueso público identifica al BEV como un gestor y proveedor de un sinnúmero de soluciones habitacionales, más que como a una institución bancaria. Y, consecuentemente, la propia estructura, administración y personal del BEV no han podido permanecer extraños a esta realidad. Pero, de retener

el BEV este rol de urbanizador y productor de viviendas no sólo atentaría contra los objetivos de reforma del Estado sino que continuaría a limitar su mejor desarrollo como institución bancaria.

El reciente documento del MIDUVI sobre "Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental" describe claramente las limitantes y fracasos de la intervención estatal en la producción directa de viviendas y desecha este rol para el BEV. No podemos estar más de acuerdo. Pero este documento de política admite de un "período de transición" durante el cual el BEV continuaría con su rol de productor directo de viviendas sujeto a la adopción de algunas mejoras de proceso y sustancia. Y ello ha dado lugar a la implementación de un nuevo programa denominado "Seleccione su Vivienda", el cual indudablemente ha tenido éxito en su objetivo de producir y vender viviendas en terrenos propios del BEV para compradores individuales pre-seleccionados.

No obstante, no hay que descartar que este sistema deja al BEV, como constructor y vendedor, expuesto a los ulteriores reclamos y morosidades (justificados o no) que comunmente se presentan en programas directos de entidades estatales. Más congruente con los nuevos objetivos sectoriales sería que el BEV proceda sin dilación a desligarse de toda operación inmobiliaria, vendiendo sus activos en este rubro al sector privado y dejando a éste último todos los riesgos propios del negocio inmobiliario.

De hecho, en el programa propuesto para con la CRH, el BEV podría vender unos 909 lotes de inmediato y otros 15,455 lotes en un plazo razonable si es que presta a la CRH los recursos requeridos con cargo a los créditos USAID y BID y a sus recuperaciones por concepto de venta de lotes (digamos US\$ 3,500 por lote) y de cuotas iniciales de los propios compradores (US\$ 1,000 por casa), como sigue:

		De inmediato	A corto plazo	Total
HG-007		5,000,000	25,000,000	30,000,000
BID			60,000,000	60,000,000
Venta de lotes		3,181,000	54,095,000	57,276,000
Cuotas iniciales		<u>909,000</u>	<u>15,455,000</u>	<u>16,364,000</u>
Total recursos	US\$	9,090,000	154,550,000	163,640,000
No. de casas		909	15,455	16,364

Con esto el BEV saldría de la casi totalidad de sus terrenos para vivienda y cualquier remanente será de fácil liquidación. En cuanto al requisito de que los terrenos enajenados por el BEV sirvan exclusivamente para vivienda social (con un precio máximo estimado en US\$ 10,000 por vivienda), ello se logrará haciéndolo una condición forzosa de la venta y del ulterior crédito hipotecario.

Por lo demás, la anterior proyección no considera otros recursos que se puedan generar por: (a) el proyectado sistema de subsidios a la adquisición de viviendas por parte de familias necesitadas; (b) los ahorros previos acumulados como condición a dicho subsidio; (c) la propia titularización de hipotecas por la CRH; y (d) el ejemplo hecho en otras instituciones financieras. Cualquiera de ellos aceleraría y aumentaría las disponibilidades del financiamiento hipotecario y, por ende, serviría para reducir el aporte del BEV a este programa de liquidación de lotes, dejándolo en mejor situación para desarrollar una actividad bancaria abierta en beneficio de las familias de menores recursos.

### **El BEV como institución financiera**

Una vez relevado de sus roles como productor de viviendas, el BEV podrá reestructurarse como la verdadera institución financiera que su nombre denota. Y para ello deberá escoger entre operar como banco de primer piso o de segundo piso.

Aunque en un momento se pensó que el BEV pudiese asumir la responsabilidad de desarrollar un mercado secundario hipotecario, creemos que un rol de financiador primario será más adecuado a las actuales circunstancias. De una parte, la necesidad de un vehículo titularizador de hipotecas y de formación de un mercado secundario para los títulos respectivos habrá de ser cubierta con mejores perspectivas por la propuesta Corporación de Refinanciamiento Habitacional, ahora que el sector privado ha manifestado su interés en el tema. De otra parte, el BEV tiene los recursos y la vocación suficiente para poder cubrir una necesidad nacional para la cual no está aún preparado el sector privado (al menos hasta tanto no se demuestre la viabilidad de cubrirla con provecho), cual es la de proveer crédito hipotecario a las familias de menores recursos. Para actuar como banco de primer piso el BEV ya cuenta con la infraestructura básica necesaria, sobre todo en lo que se relaciona con su red de oficinas de atención a su clientela nata en cuentas de ahorro y de préstamo. Y, finalmente, con su nueva Unidad de Refinanciamiento Habitacional el BEV cuenta con un vehículo apropiado para desarrollar actividades de financiamiento al por mayor y de refinanciamiento en beneficio de otras instituciones del sector privado que promuevan el crédito hipotecario para familias de menores recursos (bancos, mutualistas, cooperativas, y otros posibles organizadores de la demanda).

En resumen, el BEV tiene posibilidades de cumplir un rol constructivo en la promoción del crédito hipotecario para los sectores de menores recursos, tanto por la vía directa cuanto por la indirecta de apoyo y ejemplo a otras instituciones del sector privado. Y aunque todavía adolece de limitantes de tipo organizativo y de definición de objetivos y metas, así como financieras y administrativas,

todas estas son superables en el corto plazo en la medida que se profundicen las reformas ya emprendidas y se implementen aquellas aún restantes.

### **El BEV como institución privatizable**

Una vez definidos los objetivos del BEV conforme a lo anteriormente expuesto, no existiría impedimento insuperable alguno para lograr su recuperación operacional y financiera (siempre que se pueda actuar al margen de presiones políticas o burocráticas). Y lograda esta recuperación, sería factible pensar en una privatización parcial o total del BEV.

Como temas principales para lograr la recuperación del BEV deberán considerarse los siguientes.

- La conversión de sus cuadros gerenciales y de personal hacia una cultura bancaria, descartando el actual enfoque predominante por la producción de viviendas. La futura medida del éxito del BEV deberá ser el logro de sus objetivos de desarrollo del sector y la rentabilidad de sus operaciones; y no el (limitado) número de viviendas directamente producidas.
- Una detallada evaluación de todas las dependencias y sucursales, con miras a liquidar o discontinuar aquellas que no sean ampliamente justificables.
- El retorno al gobierno central del riesgo de cambio en el crédito HG-007. Este estuvo originalmente a cargo del Ministerio de Finanzas y es reciente su traslado al BEV mediante acuerdo privado entre las partes. Aunque este riesgo el BEV lo podrá paliar al prestar los recursos correspondientes en UVCs, su permanencia será siempre una carga indeseable.
- Una total adecuación de las tasas de interés, tanto activas como pasivas, a las condiciones propias del mercado.
- Una ajustada valorización de todos los activos a valores de mercado, que permita evaluar su real rendimiento y asegurar una adecuada recuperación en los casos de eventuales enajenaciones.
- El saneamiento total de la cartera de préstamos que en la actualidad se encuentra con más del 50% en mora. Los descuentos ofrecidos en meses recientes para el descargo de préstamos morosos deberían continuarse hasta lograr una máxima depuración, por lo menos de aquellos préstamos con más de un año de mora. Otras medidas deberían ser: (a) una efectiva cobranza coactiva y ejecución de garantías en los préstamos moroso que no se acojan al descuento ofrecido para el pago total del saldo adeudado; y (b) el castigo integral de los préstamos no recuperables (que actualmente están tan sólo parcialmente provisionados).
- La prosecución de las ventas de líneas y activos no necesarios a las nuevas funciones del BEV. En este caso están las líneas de seguro aún no enajenadas o claramente canceladas (relativas, respectivamente, a los riesgos hipotecarios y de los depósitos en el sistema mutualista) y las acciones no vendidas en Cernento Selva Alegre y demás inversiones similares.

## Otros Ajustes en el Sistema de Financiamiento Habitacional

Mutualismo - La nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero amplía considerablemente el campo de acción de las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, facultándolas para efectuar un sinnúmero de operaciones financieras no necesariamente relacionadas con la financiación hipotecaria. Sería conveniente que (por vía reglamentaria en lo posible) se vinculen las exoneraciones fiscales y demás ventajas de que gozan estas asociaciones con su continuada participación en la solución de las necesidades de vivienda social en el Ecuador.

Subsidios - Una política de apoyo a los sectores menos aptos a financiar sus soluciones habitacionales que incorpore un sistema de subsidios a la demanda, tal como el que tiene actualmente en estudio el gobierno del Ecuador, además de las múltiples ventajas detalladas en mi anterior informe ya referido, permitirá la acumulación de ingentes recursos por la vía del ahorro previo condicionado a la obtención del subsidio. Si estimamos que la cuota inicial requerida para la adquisición de una vivienda de US\$ 10,000 será de 10%, podremos anticipar que en promedio deberá normalmente haber en cuentas de ahorro unos US\$ 500 (la mitad de la cuota inicial prevista) por cada postulante al subsidio, o sea US\$ 5,000,000 por cada 10,000 postulantes. Estos ahorros, acumulados en las instituciones financieras escogidas libremente por los propios postulantes, habrán de contribuir importantemente al incremento de los recursos disponibles para el financiamiento habitacional en el país.

Pensiones - Otra fuente por demás importante para incrementar los recursos de largo plazo aptos a financiar el crédito hipotecario (y sobre todo la titularización del mismo) se encontrará en las inversiones requeridas por un bien estructurado régimen de pensiones (como por ejemplo el sistema de AFPs instaurado en Chile). Al efecto, serán de suma importancia las medidas que adopte el gobierno del Ecuador para reformar el actual sistema del IESS.

-----