RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS Y FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA

Experiencias Latinoamericanas

A

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS Y FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Presentación de

Guillermo Heisecke Velásquez

Editor

Gerardo M. Gonzales Arrieta

Contribuciones de

Francisco Bertrand Galindo
Gerardo Concha
Ignacio Deschamps
Ernesto Gómez
Guillermo Gómez Estrada
Luis Mastroeni
Reinaldo Nelson
Oscar Paredes
Rodrigo Salguero
Luis Filipe Soares Baptista
Carolina de Urquilla

B

Esta publicación puede solicitarse a:

UNIAPRAVI
Casilla 18-1366
Lima, Perú
Teléfonos: 44-6605, 44-6611
Fax: (51-14) 44-6600

Precio: US$15

C

PRESENTACION

La recuperación de cartera oportuna y en valores reales tiene un papel de vital importancia para el crecimiento autosostenido de los sistemas financieros de vivienda, en la medida que de ello depende sustantivamente la capitalización de las instituciones intermediarias y, por ende, la permanencia del crédito a largo plazo. Al propio tiempo, los mecanismos de recuperación de cartera deben permitir un amplio acceso al crédito hipotecario y adecuarse a la capacidad de pago de los deudores, lo que permitirá a los sistemas financieros de vivienda preservar sus mercados y evitar problemas de morosidad. En este afán, algunos países, tales como México, han venido aplicando novedosos y exitosos esquemas de recuperación de créditos hipotecarios.

Por otro lado, América Latina tiene una dilatada trayectoria en la constitución de fondos financieros de vivienda, destinados a conformar una opción de oferta de recursos financieros, generalmente para atender las necesidades de vivienda de la población de menores recursos. Los mecanismos empleados y los resultados obtenidos han sido diversos, a la vez que en varios países se han venido introduciendo innovativas reformas en la configuración y operación de estos fondos.

Para analizar las experiencias latinoamericanas en estas dos áreas, la Unión Interamericana para la Vivienda, por intermedio del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH), organizó, en Ciudad de México en marzo de 1994, el V Seminario del CELEH sobre "Recuperación de créditos hipotecarios: experiencias en México y otros países de América Latina", que permitió reunir a expertos provenientes de siete países de la región y a casi un centenar de delegados. Al publicar el presente libro, que compendia los trabajos expuestos en dicho seminario, UNIAPRAVI procura, a la luz de su permanente afán de estimular el intercambio de experiencias en el área de las políticas de vivienda y el financiamiento habitacional, diseminar elementos de juicio útiles para fortalecer la capacidad de las instituciones financieras en materia de recuperación de créditos hipotecarios así como la contribución de los fondos destinados al financiamiento habitacional.

D

UNIAPRAVI expresa públicamente su reconocimiento a los expositores, por poner a disposición sus talentos y experiencias; a los delegados asistentes, por su activa participación y aportes en las discusiones; a PROVIVAC y a Grupo Su Inmueble, por el importante apoyo local brindado al seminario; y a la USAID a través de RHUDO/SA, por su destacado patrocinio tanto para la realización del seminario cuanto la publicación del presente libro. La edición del libro estuvo a cargo del gerente técnico de UNIAPRAVI, economista Gerardo M. Gonzales, contando con el apoyo de Mónica Fernández y Patricia Bettocchi, economista y asistente de la Gerencia Técnica de UNIAPRAVI, respectivamente.

Guillermo Heisecke
Presidente de UNIAPRAVI

E

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS Y FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

INDICE

F

G

H

I

J

K

INTRODUCCION Y SINTESIS

Gerardo M. Gonzales Arrieta

1. ALCANCES DEL SEMINARIO

La recuperación de créditos hipotecarios basada sobre tasas de interés nominales perdió vigencia y eficacia en contextos inestables como los que caracterizaron en años recientes y por buen tiempo a las economías latinoamericanas. Por un lado, las instituciones financieras comenzaron a sufrir fuertes pérdidas con la consiguiente descapitalización, al tener carteras a largo plazo y con tasas fijas, en la medida en que las tasas pasivas iban en aumento en un marco inflacionario y de tasas de interés nominales crecientes. Por otro lado, cuando se intentó contrarrestar este problema estableciendo cuotas de repago que variaban en función de la fluctuación de la tasa de interés, la falta de capacidad de pago de los prestatarios en situaciones en las que el aumento de las remuneraciones se rezagaba respecto del incremento de las tasas de interés, produjo importantes problemas de morosidad y, por ende, considerables pérdidas en las carteras hipotecarias. Así, la incapacidad de alcanzar una recuperación de cartera oportuna, rentable y en valores reales impidió la

retroalimentación y permanencia de los recursos disponibles para el financiamiento habitacional a largo plazo, incluidos los fondos financieros de vivienda.

En este orden de ideas, la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), a través de su Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH), celebró el V Seminario del CELEH sobre "Recuperación de créditos hipotecarios: experiencias en México y otros países de América Latina", en Ciudad de México, México, los días 21 y 22 de marzo de 1994. El seminario fue organizado por el CELEH, que funciona en UNIAPRAVI, y contó con el copatrocinio de la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C. (PROVIVAC), el Grupo Su Inmueble, ambas entidades de México, y la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO/SA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El seminario tuvo como objetivo presentar y analizar los esquemas de refinanciamiento y pagos ligados al ingreso del adquiriente como mecanismos de recuperación de créditos hipotecarios empleados por los principales bancos mexicanos así como las experiencias en esta materia y en la operación de fondos financieros de vivienda en otros países de América Latina. Durante el seminario se dieron a conocer las experiencias en estas áreas de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y del país anfitrión, México.

Para el análisis de estos importantes temas, el seminario contó con la participación de 99 delegados provenientes de instituciones de 16 países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, además de representantes de la UNIAPRAVI y la USAID.

El seminario fue inaugurado por el entonces presidente de UNIAPRAVI, José Manuel Agudo, quien estuvo acompañado en la mesa directiva por el subdirector de RHUDO/SA, Cristopher Milligan, y el entonces primer vicepresidente y actual presidente de UNIAPRAVI, Guillermo Heisecke, así como el ex presidente de la Unión, Freddy Reyes. Cabe relievar una afirmación del señor Milligan

durante su discurso en el sentido de que "UNIAPRAVI ha sido para RHUDO/SA un socio natural en los esfuerzos dirigidos a promover la solución de problemas habitacionales y mejorar la gestión urbana en la región."

El seminario contó con expositores extranjeros de gran jerarquía, entre ellos Luis Filipe Soares Baptista, director-gerente de Banco Itaú, Brasil; Guillermo Gómez, director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda; Oscar Paredes, director general del Fondo Nacional de Ahorro, Colombia; Luis Mastroeni, gerente general del Banco Hipotecario de la Vivienda, Costa Rica; Rodrigo Salguero, gerente general de Mutualista Pichincha, Ecuador; Francisco Bertrand, presidente del Fondo Social para la Vivienda, El Salvador; Carolina de Urquilla, directora ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda Popular, El Salvador; y Reinaldo Nelson, director ejecutivo del Fondo de la Vivienda, Honduras. También tomaron parte los expositores mexicanos Gerardo Concha, de Multibanco Comermex S.A.; Ignacio Deschamps, de Bancomer S.A.; y Ernesto Gómez, de Banamex S.A.; Manuel Campos y Lorenzo Gómez, ambos de Softec S.C.; así como tres representantes de la firma Goldman, Sachs & Co.

Como parte del programa del seminario, se realizó un taller, conducido por los representantes de Softec S.C., donde se desarrollaron casos aplicados de los esquemas de refinanciamiento y pagos ligados al ingreso del adquiriente utilizados como mecanismos de recuperación de créditos hipotecarios por parte de los principales bancos mexicanos.

2. SINTESIS DE LOS TRABAJOS

Este libro compila los trabajos preparados con ocasión del seminario, los cuales presentan los mecanismos de recuperación de créditos hipotecarios de cuatro países latinoamericanos y de tres bancos mexicanos; así como las experiencias en la operación de fondos financieros de vivienda en cinco países de América Latina. El libro consta de dos partes. La primera aborda el tema de la recuperación de créditos hipotecarios y contiene los casos de Colombia, Costa Rica, Ecuador y El Salvador, así como la experiencia de México.

La segunda parte abarca el tema de los fondos financieros de vivienda sobre la base de la experiencia en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Brasil.

En el primer artículo del libro, **Guillermo Gómez Estrada** presenta la experiencia en recuperación de créditos hipotecarios de **Colombia**, cuyo sistema financiero de vivienda se basa sobre el fomento del ahorro privado interno, protegido de la inflación mediante un sistema de indización, cuyo unidad de cuenta se denomina Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). En un inicio, la variación del valor de la UPAC dependía totalmente de la inflación pero actualmente depende fundamentalmente de la variación de las tasas de interés. Este sistema opera para ahorros y préstamos, permitiendo remunerar a los depósitos con tasa de interés reales positivas y recuperar los préstamos en valores reales.

El autor señala que la creación de la UPAC abrió la posibilidad que parte del costo financiero que genera cualquier operación de crédito pudiera diferirse en el tiempo y distribuirse uniformemente durante toda la vida del crédito, permitiendo un mayor acceso al crédito y, por ende, una mayor demanda por créditos para vivienda. Al decir del autor, el Sistema UPAC constituye el más importante actor del mercado hipotecario colombiano, debido a que todo crédito otorgado en UPAC tiene una garantía hipotecaria de primer grado sobre el inmueble financiado, mientras que las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), entidades financieras especializadas que conforman este sistema, se han convertido en el segmento líder de la financiación de vivienda en Colombia.

Gómez concluye que las políticas empleadas por las CAV en materia de recuperación de créditos han sido buenas, al punto que la cartera morosa a fines de 1993 representaba sólo el 1,82% del total de la cartera. Este resultado lo atribuye principalmente a la excelente estructura del Sistema UPAC, cuya elasticidad, racionalidad y eficiencia han permitido que los deudores cumplan puntualmente con sus obligaciones. El autor añade que al efecto de reducir los índices de morosidad y ayudar al deudor a conservar el inmueble, las CAV han implantado diversas medidas de refinanciación de los créditos que incurren en mora, señalando entre ellas la ampliación del plazo

inicialmente pactado, el cambio de sistema de amortización originalmente elegido por el deudor por otro que se acomode mejor a sus nuevas condiciones económicas y, en casos extremos, la enajenación directa del inmueble para que con el producto de la venta pueda cancelar los saldos insolutos del crédito.

En el segundo artículo del libro, **Luis Mastroeni** aborda el tema de la recuperación de créditos hipotecarios en **Costa Rica**. En este país, se creó, en 1987, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como su ente rector y se estableció el subsidio directo a la demanda por vivienda para las familias de escasos recursos, denominado Bono Familiar de Vivienda. El Sistema está conformado por mutuales, cooperativas, organismos públicos, bancos privados y fundaciones y cuenta con una instancia fiscalizadora de las operaciones en el sector financiero, que establece los criterios de contabilización y manejo de situaciones como la morosidad, tanto financiera como legal. Actualmente, dicho Sistema opera un esquema de cuotas mensuales fijas de amortización e intereses, a 15 años plazo y con tasas de interés variables.

Mastroeni señala que las entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda han mejorado significativamente el cobro administrativo de las cuotas de amortización de los préstamos otorgados, gracias a las aplicaciones informáticas y el mejoramiento de los procedimientos, a tal punto que la mayoría de ellas mantiene índices de morosidad menores al 5%. Asimismo, los límites establecidos por el BANHVI en relación con la morosidad de las carteras hipotecarias de las entidades han colaborado para el logro de este favorable resultado. Hasta la fecha, el esquema utilizado no incluye ningún tipo de indización relacionada con la inflación.

El autor sostiene que con el fin de mejorar la política de crédito y de cobro, las entidades del Sistema realizan un seguimiento permanente del comportamiento de la demanda por crédito, analizando cuidadosamente el perfil del solicitante. Añade, además, que se viene estudiando la posibilidad de establecer el ahorro previo como requisito para acceder al subsidio, con lo que una eventual falta de pago por parte del beneficiario podría dar lugar no sólo a la pérdida de la vivienda sino también a la pérdida de su esfuerzo previo. Mastroeni

concluye que el sistema financiero de vivienda costarricense se encamina hacia un enfoque integral de las variables que intervienen en el crédito habitacional y el cobro de las carteras, procurando armonizar adecuadamente los objetivos de accesibilidad al crédito, rentabilidad de las carteras hipotecarias y reducción de la morosidad.

La experiencia del **Ecuador** es presentada en el tercer artículo del libro por **Rodrigo Salguero**. El autor señala que en ese país el sector financiero de vivienda está inmerso en un conjunto de reformas que buscan darle un nuevo marco regulatorio acorde con el proceso de modernización del país. En el contexto de este esquema, se contempla la desaparición de la Junta Nacional de la Vivienda y la limitación de las operaciones del Banco Ecuatoriano de la Vivienda como banca de segundo piso. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, creado en 1992, absorberá las responsabilidades asignadas a estas dos entidades del sector público.

Salguero sostiene que la inflación y el deterioro del poder adquisitivo de la población provocaron que la captación de ahorros y la colocación de créditos para vivienda del sistema financiero tradicional (i.e., Banco Ecuatoriano de Vivienda, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mutuales y cooperativas) se redujeran y que el gobierno, a mediados de 1993, creara un esquema para la captación de ahorro y colocación de crédito cuyo rendimiento y costo, respectivamente, es variable e indizado con respecto de la inflación. Este sistema, cuya unidad de cuenta es la denominada Unidad de Valor Constante (UVC), busca propiciar el ahorro a largo plazo y facilitar el acceso al crédito a un mayor número de personas, a partir de una cuota inicial más baja.

El autor advierte que si bien los efectos futuros de la aplicación de este sistema podrán evaluarse en el mediano plazo, debe tenerse presente que este sistema funcionará siempre y cuando la inflación se mantenga en niveles razonables y los salarios se ajusten a un ritmo similar al incremento de los precios, a fin de que el porcentaje de ingreso que la familia destina al servicio del crédito no llegue a ser tan alto que imposibilite su pago. Salguero concluye que si bien el sistema de otorgamiento de créditos hipotecarios vigente en el Ecuador no registra problemas de recuperación de cartera, debido a que

las cuotas de amortización de los créditos son siempre decrecientes en términos reales por la aplicación de tasas de interés negativas, tal sistema ha restringido en la práctica el acceso al crédito así como ha reducido los montos concedidos como secuela del permanente descenso del volumen real de la cartera hipotecaria.

El cuarto artículo del libro, de **Francisco Bertrand Galindo**, se refiere a la recuperación de créditos en **El Salvador** y, particularmente, al caso del Fondo Social para la Vivienda (FSV). Como se sabe, el propósito de este Fondo es facilitar el acceso a la vivienda a su población cotizante, es decir los trabajadores del sector privado, mediante el otorgamiento de créditos para la construcción, adquisición y ampliación de viviendas así como para lotes con servicios. Como parte de la estrategia global del gobierno salvadoreño para el sector de la vivienda, que comprende reformas normativas en las distintas áreas y actividades que inciden en el desarrollo habitacional, el FSV ha experimentado un proceso de modernización que ha abarcado varias etapas que procuran otorgarle un servicio más eficiente a un mayor número de trabajadores.

Bertrand explica que para gestionar la recuperación de los préstamos y reducir al mínimo la cartera morosa, el Fondo cuenta con cinco políticas de recuperación de los créditos morosos que se aplican en forma secuencial, es decir si la primera no es factible o ya ha sido agotada, se aplica la segunda y así sucesivamente. Estas políticas y la mejora en el procedimiento del pago de cuotas de amortización han logrado aminorar el índice de morosidad de 4,3% en 1991 a 3,5% en 1993, destacando el hecho de que el mayor índice de morosidad se registra en los préstamos sujetos a cuotas fijas en contraposición con el esquema de cuota ajustable.

El autor afirma que es difícil y complicado atacar el problema de morosidad de la cartera pues los factores de mayor incidencia resultan incontrolables para el Fondo; sin embargo, un mayor control así como el mejoramiento en la operatividad del Fondo son elementos que coadyuvarán a solucionarlo. Bertrand alerta sobre la necesidad de implantar nuevos mecanismos jurídicos que permitan una recuperación más rápida, de garantizar la retención de los pagos en planilla y, esencialmente, de definir un plan estratégico para abordar el

problema de la morosidad a fin de reducir aún más los índices respectivos.

Los siguientes tres artículos tratan sobre la experiencia de igual número de bancos mexicanos en materia de recuperación de créditos hipotecarios. En este país, se puso en práctica, en 1984, un sistema de créditos hipotecarios con refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso del adquiriente, también conocido como sistema de doble indización, porque comprende una indización financiera de la obligación hipotecaria basada sobre la tasa de interés y una indización de la cuota basada sobre la evolución del poder de compra del salario. En este sistema, el plazo de repago es variable para poder absorber las desviaciones entre las tasas de interés y los salarios. Este esquema hizo posible la eliminación de subsidios derivados de tasas de interés reales negativas que se otorgaban a los prestatarios y contribuyó a un significativo incremento en la cartera de créditos hipotecarios, registrándose niveles de morosidad inferiores al 1% de la cartera.

La discusión sobre la experiencia en **México** es iniciada en el quinto artículo del libro, por **Gerardo Concha**, quien expone el esquema Credicasa creado en 1990 por Multibanco Comermex S.A. Credicasa es un esquema de crédito con refinanciamiento de intereses y pagos ligados a los ingresos de los acreditados, creado para atender las necesidades de financiamiento de viviendas de la clase media-alta. Los pagos se ajustan cada seis meses en función de la inflación o el salario, lo que permite mantener el poder de compra de dicho pago, y el plazo es flexible, a fin de absorber las variaciones económicas que se presenten, sin perjudicar la capacidad de pago del prestatario.

El autor señala algunas ventajas del esquema, entre ellas la reducción significativa del pago inicial, incrementando el número de personas que pueden acceder a un crédito; la disminución del riesgo de cartera vencida, al conservarse la relación pago/ingreso a lo largo de toda la vida del crédito; la colocación de créditos a tasas de interés rentables, sin que se incremente el riesgo de recuperación y asegurando un retorno de capital mayor al 90% anual; la identificación por parte del cliente del pago por millar, y no la tasa de interés, como el

precio del producto; y la reducción del impacto de la variabilidad de las tasas de interés y el pago, al ser el plazo de amortización flexible.

Concha destaca que el producto Credicasa se caracteriza por su sencillez y facilidad de ajustarse a las necesidades del cliente, siendo actualmente uno de los productos con mayor crecimiento en el mercado; su penetración en el mercado hipotecario es de 12%. Al decir del autor, el seguimiento de cartera y del comportamiento de las variables económicas es de vital importancia para realizar los ajustes necesarios; por ello, advierte la necesidad de contar con sistemas de cómputo flexibles y personal altamente calificado. Recomienda, además, establecer un tope al refinanciamiento disponible en términos reales, y no nominales, de preferencia a base del mismo índice utilizado para ajustar el pago, lo que contribuirá a detectar oportunamente problemas potenciales en la recuperación del crédito.

El esquema de crédito hipotecario Plancasa, diseñado por Bancomer S.A. de **México**, es presentado en el sexto artículo del libro por **Ignacio Deschamps**. El autor señala que este producto surge como respuesta a la aceleración del crecimiento de los pagos motivada por las altas tasas de interés en términos reales. Este esquema está basado sobre el criterio "primero el crédito, después la casa", según el cual Bancomer primero analiza la capacidad de endeudamiento del solicitante del crédito y luego determina el monto máximo de crédito que puede obtener. Los créditos están dirigidos a la población de ingresos medios y altos.

El autor describe los dos tipos de planes de crédito hipotecario disponibles en México: sin refinanciamiento y con refinanciamiento. Deschamps señala que Plancasa otorga ambos tipos de créditos, además del crédito de liquidez, que permite al acreditado hacer "líquido" un patrimonio representado por una vivienda y usarlo para cualquier fin. En el plan sin refinanciamiento, los pagos son nivelados y sólo varían por fluctuaciones de la tasa de interés, mientras que en el plan con refinanciamiento el pago inicial es más bajo y los pagos se incrementan periódicamente.

El autor concluye que Plancasa es una plataforma de servicio preparada para ofrecer productos adecuados a las necesidades de

mercado, que brinda seguridad tanto al cliente como al banco. Asimismo, pone énfasis en la importancia de fortalecer la infraestructura de cobranza, de desarrollar un mercado secundario, de separar el negocio en generación y servicio del crédito hipotecario, todo ello con el fin de que el sistema funcione adecuadamente.

En el sétimo artículo del libro, **Ernesto Gómez** presenta el esquema Espacios de Banamex S.A. en **México**. Este sistema de financiamiento hipotecario, establecido en junio de 1992, constituye un producto que, al decir del autor, busca estar acorde con las condiciones macroeconómicas del país, con las necesidades de quien requiere construir, adquirir o mejorar su vivienda, y con las aspiraciones de quienes promueven la producción de vivienda. En el caso de construcción de viviendas, Espacios otorga los créditos por partes conforme el avance de las obras; en el caso de adquisición de viviendas, los créditos son otorgados en forma completa de una sola vez. El monto de los créditos varía de acuerdo al tipo de vivienda a edificar -popular, media, residencial o plus-, correspondiendo un menor porcentaje de crédito cuanto mayor sea el valor del inmueble.

En relación con los pagos, el autor sostiene que el esquema Espacios abarca dos etapas: en la primera se paga únicamente los intereses, mientras que en la segunda se cubren los intereses generados sobre el saldo insoluto así como la amortización que corresponda. Cabe destacar que en este esquema, es factible efectuar pagos anticipados así como sustituir el deudor. Con respecto a la morosidad, el autor señala que los retrasos en los pagos son penalizados con cargos automáticos por concepto de cobranza.

Gómez concluye señalando que Banamex cuenta actualmente con diversas opciones de financiamiento que permiten incorporar al cliente potencial al esquema Espacios, entre ellas el crédito puente, el crédito para vivienda terminada y el crédito para promociones de grupo. Con estos canales de financiamiento, Banamex busca, al decir del autor, impulsar la generación de viviendas y contribuir a la atención del déficit habitacional en México.

Con el octavo artículo del libro, a cargo de **Oscar Paredes** y referido a la experiencia del Fondo Nacional de Ahorro (FNA), de

Colombia, se inicia el análisis de los fondos financieros de vivienda en algunos países de América Latina. El FNA está conformado por los aportes por cesantías de empleados estatales, así como por ingresos por concepto de recuperación de cartera y rendimientos financieros. El Fondo tiene como objetivo atender el pago oportuno de auxilio por cesantía y contribuir a la solución del problema de vivienda a sus afiliados mediante programas de crédito, que incluyen créditos directos -el afiliado elige su propia vivienda-, créditos dirigidos -el FNA realiza proyectos de vivienda-, y avances de cesantías.

El autor sostiene que los montos y las condiciones de crédito del Fondo son ampliamente ventajosas en relación con las condiciones del Sistema UPAC. Así, por ejemplo, las tasas de interés se fijan en función del nivel de ingresos (a mayor ingreso corresponde una mayor tasa de interés). Con ello, el FNA ofrece, al decir del autor, una posibilidad real y efectiva de acceso a un sistema de financiación para los sectores de la población de bajos ingresos, anotando que el 75% del monto total de créditos corresponde a viviendas de interés social.

Paredes destaca la solidez financiera del FNA, determinada no sólo por el tamaño de su patrimonio sino porque su principal pasivo -pago de cesantías- está respaldado por activos sólidos. En relación con la evolución de la cartera hipotecaria, el autor señala que el FNA presentaba, desde inicios de 1986, una situación bastante crítica, que se reflejaba en un alto índice de morosidad y la ausencia de sistemas adecuados para controlarla, todo ello debido a la deficiencia administrativa y operativa del Fondo. Paredes concluye afirmando que el sistema de refinanciación de las obligaciones hipotecarias, la diferenciación entre cartera antigua y nueva para un manejo operativo y gerencial diferenciado, y la aplicación de técnicas informáticas en los procesos de cobro, permitieron mejorar los índices de recuperación de la cartera hipotecaria del Fondo.

En el noveno artículo del libro, **Luis Mastroeni** presenta la experiencia del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), de **Costa Rica**. El FONAVI, administrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), es un fondo recuperable, que cobra intereses de mercado, por medio del cual el BANHVI descuenta o compra la cartera hipotecaria a las instituciones que financian la vivienda,

siendo así fuente de liquidez y mercado secundario para dichas instituciones. El FONAVI cuenta con dos modalidades de crédito. Los créditos de corto plazo son créditos revolventes, con plazos de aproximadamente un año, mientras que los créditos de largo plazo, formalizados por el descuento de las hipotecas generadas por las entidades autorizadas, se otorgan a 15 años y a tasas de interés concordantes con las de las entidades autorizadas.

El autor destaca los avances obtenidos por el FONAVI como resultado de la eficiencia operativa del BANHVI y la utilización de tecnología moderna, lo que ha contribuido sustancialmente al principal logro del actual sistema financiero de vivienda costarricense: detener y revertir, a partir de 1993, el crecimiento del déficit habitacional. Mastroeni señala que la principal reforma efectuada a las políticas del FONAVI fue la eliminación del crédito a corto plazo directamente relacionado con proyectos, debido a pérdidas originadas por retrasos en los pagos que el Banco tuvo que asumir.

El autor sostiene la necesidad de mantener políticas financieras sanas para que subsistan en el mediano y largo plazo volúmenes de operación como los registrados. En tal sentido, recomienda planificar cuidadosamente la cuantía y permanencia de las fuentes de recursos, la programación de compromisos y otros usos de fondos, y la estrategia para el manejo de excedentes y así como para el crecimiento y capitalización del Fondo. Mastroeni concluye sosteniendo la necesidad de promover una mayor participación de las entidades intermediarias en el financiamiento de largo plazo reduciendo los porcentajes de descuento de hipotecas, a fin de que este financiamiento constituya para dichas entidades una fuente de recursos complementaria y de última instancia.

En el décimo artículo del libro, cuyo autor es **Francisco Bertrand Galindo**, se examina la experiencia del Fondo Social para la Vivienda (FSV), de **El Salvador**. Como ya se señaló líneas arriba, el FSV está experimentando un proceso de modernización, con el propósito de adecuarse a las necesidades actuales y proveer créditos a un mayor número de cotizantes. En este trabajo, el autor describe las etapas de dicho proceso, que abarcan la reforma organizativa y de su marco

legal, la instauración de la cuenta individual de capitalización, el establecimiento de nuevas tasas de interés y el desarrollo de un programa de calidad total, entre las más importantes.

Bertrand sostiene que la reforma del FSV ha tenido resultados satisfactorios. Así, en 1993 se otorgó un mayor volumen de créditos para su población cotizante, la recuperación de cartera ha mejorado y su rendimiento fue superior al de los años anteriores. Señala también que la operatividad de la cuenta individual de capitalización -registro histórico computadorizado de las cotizaciones- ha permitido la devolución satisfactoria de cotizaciones por las causales de invalidez, vejez y muerte.

Empero, el autor advierte la presencia de algunos problemas administrativos que limitan y obstaculizan la operatividad del Fondo, destacando entre ellos la alta proporción de testimonios hipotecarios no inscritos, los elevados índices de mora de la cartera hipotecaria vigente, la ausencia de un sistema propio de recolección de las cotizaciones y otras limitaciones relacionadas con la administración de los recursos físicos y la atención al cliente. Para superar tales limitaciones, Bertrand propugna la consolidación del nuevo sistema de financiamiento y la implantación de un sistema adecuado de recuperación de mora, así como mejorar la eficiencia administrativa y el servicio al cotizante, entre otros aspectos.

La experiencia de **El Salvador** también es presentada en el undécimo artículo del libro, a cargo de **Carolina de Urquilla**, quien se refiere al caso del Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO). Este Fondo, creado en 1992 para canalizar, a través de instituciones intermediarias autorizadas, los recursos del Estado en apoyo al esfuerzo de las familias de más bajos ingresos, está orientado a promover programas de inversión y financiamiento para la adquisición o mejoramiento de viviendas de interés social, administrar el mecanismo de subsidio directo a la demanda por vivienda, y otorgar créditos para el financiamiento a mediano y largo plazo de proyectos de viviendas de interés social. Los recursos del FONAVIPO provienen del patrimonio saneado de la Financiera Nacional de la Vivienda y del Instituto de Vivienda Urbana.

La autora señala que el FONAVIPO centra su labor en el así llamado Plan Pro Vivienda Popular, basado sobre una estrategia que concibe el problema de la vivienda con una perspectiva integral y que propone una acción conjunta entre el esfuerzo de las familias y el aporte del Estado. Dicho Plan consta de dos programas: uno de subsidio directo a la demanda y otro de créditos. El primero proporciona un aporte en dinero o especie, por una sola vez, para financiar el mejoramiento o construcción de nuevas viviendas a familias de ingresos menores a dos salarios mínimos. El subsidio se otorga de acuerdo a un sistema de selección que concede prioridad a las familias más pobres. Por su parte, el programa de créditos comprende préstamos otorgados por conducto de las instituciones autorizadas, en condiciones de mercado para familias con ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos.

La autora destaca la necesidad de consolidar una red de instituciones interesadas en actuar como intermediarios entre el Fondo y la población, así como solucionar la falta de cobertura del riesgo crediticio para que de esta manera el sistema financiero sea estimulado a participar. La autora concluye afirmando que la actuación del FONAVIPO, como parte de la estrategia global de vivienda en El Salvador, ha contribuido a alcanzar una mayor inversión de recursos y un mayor número de operaciones en el sector. De cara al futuro, el FONAVIPO pretende, al decir de la autora, impulsar un proceso de unificación del crédito y del subsidio a fin de que el primero (segundo) vaya adquiriendo un mayor (menor) peso relativo, acorde con la disponibilidad de recursos.

En el duodécimo artículo del libro, a cargo de **Reinaldo Nelson**, se analiza la experiencia de **Honduras** y del Fondo de la Vivienda (FOVI). Este Fondo, creado en 1985, es un fideicomiso administrado por el Banco Central de Honduras, que opera como banca de segundo grado e intermedia sus recursos, a través de las asociaciones de ahorro y préstamo y las entidades aprobadas, para el financiamiento de vivienda de diferentes estratos de la población.

Nelson sostiene que el FOVI ha contribuido a la reducción del déficit habitacional, destacando que este logro ha sido alcanzado sobre la base de sus propios recursos, incrementando el número de

intermediarios participantes, manteniendo una cartera sana, generando utilidades y rentabilidad sobre activos y patrimonio y contando con un sistema de control y administración de cartera eficiente. Sin embargo, resalta algunas limitaciones que ha tenido que enfrentar el Fondo, como la restricción en la colocación de recursos y emisión de bonos, debido a la política monetaria y crediticia restrictiva planteada por el gobierno, y la falta de definición política de su situación y alcance de atención poblacional dentro de la organización institucional del sector de la vivienda en Honduras.

El autor concluye anotando la necesidad de resolver las limitaciones anteriormente planteadas, de diseñar planes de viviendas acordes con la estructura productiva y la situación económica del país, de establecer una política de subsidio transparente para sectores de extrema pobreza y de contar con fondos públicos que canalizados según la modalidad de banca de segundo piso, constituyen alternativas valederas para el financiamiento de la vivienda para la población de escasos recursos.

En el decimotercer y último artículo del libro, cuyo autor es **Luis Filipe Soares Baptista**, se examina la experiencia del **Brasil** en el establecimiento de fondos de inversión inmobiliaria. Estos fondos surgen en ese país en junio de 1993, como respuesta a la necesidad de contar con nuevas fuentes de recursos para el financiamiento habitacional, luego que los créditos del Sistema Financiero de Vivienda del Brasil así como los instrumentos tradicionales que existían al momento de su origen, ya no eran suficientes ni efectivos.

Los fondos de inversión inmobiliaria son una comunión de recursos provenientes de diversos inversionistas, bajo la forma de un condominio cerrado, y tienen por objeto financiar proyectos inmobiliarios, tales como construcción, adquisición o administración de inmuebles comerciales, industriales y residenciales para posterior enajación, alquiler o arrendamiento. El autor destaca las principales ventajas de estos fondos, señalando que proporcionan una mayor liquidez en el mercado secundario, permiten al inversionista sin capacidad financiera el acceso a la adquisición de inmuebles, hacen posible la diversificación de riesgos, brindan solidez, y aplican menores tasas de interés, entre otras.

Soares Baptista concluye que este nuevo producto financiero tendrá una buena acogida en el mercado financiero brasileño tanto por las ventajas que ofrece cuanto por la existencia de un importante potencial de inversionistas, privados e institucionales, que verán en los fondos de inversión inmobiliaria una alternativa real y segura de inversión.

3. CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

En relación con las experiencias recogidas en el seminario sobre recuperación de cartera hipotecaria se concluye que las políticas de recuperación de créditos deberían procurar mecanismos que sostengan la capacidad de pago del prestatario y, al mismo tiempo, permitan recuperar en valores reales los préstamos hipotecarios. Con tal fin, es importante que en el otorgamiento de préstamos se considere la cambiante situación económica del prestatario y la evolución de las variables que afectan su capacidad de pago (inflación, tasas de interés, salarios, etc).

En este sentido, a fin de combatir los efectos adversos de la volatilidad de estas variables, en algunos países se ha optado por sistemas de indización, que procuran, por un lado, mantener las cuotas acorde con los ingresos del adquiriente y, por otro lado, mantener el valor real de la cartera de créditos de las instituciones financieras de vivienda. Aunado a ello, se puso hincapié en la necesidad de que las entidades prestamistas realicen un seguimiento más directo y permanente de la situación de la cartera de créditos, identificando antigüedad, monto y calidad de su cartera morosa.

Las experiencias presentadas indican que los países latinoamericanos tienen diferentes grados de desarrollo en esta materia. Algunos países han logrado hasta el momento resultados satisfactorios. El caso de México es un ejemplo de la efectividad en la recuperación de cartera reflejada en el bajo índice de morosidad y en la reactivación del otorgamiento de créditos hipotecarios sobre la base de un esquema que permite el repago de los préstamos en valores reales. En cambio, en otros países se ha presentado un manejo de los índices de morosidad a niveles razonables, pero acompañado de una

descapitalización de las instituciones financieras, por la ausencia de mecanismos que conserven el valor real de la cartera de créditos hipotecarios.

Actualmente, muchos países realizan esfuerzos por mejorar los mecanismos de recuperación de créditos hipotecarios, y existe consenso en señalar que el objetivo central es hacer compatibles la capacidad real de pago de los prestatarios y la rentabilidad de las instituciones financieras.

Por otro lado, las experiencias revisadas revelan que América Latina cuenta con una dilatada trayectoria en la constitución de fondos de financiamiento para la vivienda, destinados a conformar una opción de oferta de recursos, generalmente para atender las necesidades de vivienda de la población de menores recursos. Los mecanismos empleados y los resultados obtenidos han sido diversos, como lo son también sus fuentes de recursos, entre ellas cotizaciones descontadas por planillas, partidas presupuestarias del Estado, fideicomisos, entre otras.

En tiempos recientes, en varios países se han venido introduciendo algunas reformas importantes en la configuración y operación de estos fondos, destacando entre estas reformas por lo menos dos tendencias: por un lado, el establecimiento de cuentas individuales de capitalización de los fondos de los aportantes; y, por otro lado, el otorgamiento de un papel de banca de segundo piso para dichos fondos. En el primer caso, se procura revertir el cuestionamiento de que no es claro el beneficio directo que reciben los aportantes cuando se trata de un fondo común, mientras que en el segundo caso, la tendencia advertida guarda concordancia con la corriente cada vez más prevaleciente de asignar al Estado un papel facilitador y normativo en el desarrollo sectorial, más que un papel constructor y financiador directo de viviendas.

I. RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA

Guillermo Gómez Estrada

1. SITUACION SOCIOECONOMICA DE COLOMBIA

Colombia cuenta con una población de aproximadamente 33 millones de habitantes, de acuerdo con las últimas proyecciones del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). La población económicamente activa se estima en 14,5 millones de personas, o sea un 44% de la población total. El ingreso por habitante era, según cálculos del Departamento Nacional de Planeación, de US$1.350 en 1992, lo que coloca a Colombia dentro del rango medio de los países en desarrollo.

El comportamiento de la economía colombiana durante 1993 presentó resultados en general muy satisfactorios, como consecuencia de la política de apertura de fronteras y de internacionalización de la economía adoptada por el gobierno del presidente César Gaviria. Los indicadores que a continuación se presentan comprueban la anterior aseveración y sintetizan el estado actual de la economía.

Los últimos cálculos, aún no oficiales, tienden a indicar que la tasa de crecimiento del producto interno bruto durante 1993 fue 5,2%, cifra que contrasta favorablemente con la alcanzada en 1992 que tan sólo fue del 3,5%. Una de las razones que explican el mayor crecimiento es el auge de la actividad de la construcción, cuya participación en el PIB en 1993 fue del 3,2%, ascendiendo desde un 2,9% que tenía en 1990 y 1991.

Como consecuencia del buen comportamiento de la economía se ha presentado un descenso en la tasa de desempleo urbano que a fines de 1993 se situó en 7,6%, cifra sustancialmente menor a la de 1990, que fue de 10,6%. Una tendencia similar a la presentada por la tasa de desempleo, es la seguida por la tasa de inflación, que descendió de 32,4% en 1990 a 22,6% en 1993. Por su parte, el salario mínimo legal en Colombia es de aproximadamente US$140 mensuales.

En el frente externo, se ha estimado que la balanza de pagos para 1993 tendrá un déficit aproximado de US$1.778 millones, casi el 3% del PIB, resultado que contrasta con los superávit de US$912 millones y US$2.342 millones obtenidos en 1992 y 1993, respectivamente. Este cambio se explica por la mencionada apertura de la economía que llevó a que las importaciones crecieran a un ritmo mucho mayor que las exportaciones. El valor de las primeras ascendió a US$8.100 millones con un crecimiento del 41% con respecto a 1992, mientras que el de las segundas arrojó una cifra de US$6.331 millones con un incremento de tan sólo 4,9% en relación con el obtenido en 1992.

Paradójicamente, el déficit en balanza de pagos no se tradujo en una disminución de las reservas internacionales. Por el contrario, las bajas tasas de interés internacionales, la eliminación de las restricciones cambiarias que existieron durante mucho tiempo en Colombia y que convertían en delito para cualquier colombiano la posesión de algún bien en moneda extranjera y, especialmente, la confianza que el excelente comportamiento de la economía ha despertado en propios y extraños, condujeron a que muchas personas repatriaran sus capitales y a que un número apreciable de inversionistas extranjeros decidieran probar suerte en Colombia. Al cierre de 1993 las reservas

internacionales del país alcanzaban una cifra de US$7.901 millones con un aumento del 1,7%, crecimiento de todas maneras muy inferior a los obtenidos en los años 1991 y 1992 que habían sido de 42,6% y 21%, respectivamente.

El monto nada despreciable de las reservas internacionales condujo a una abundancia tal de divisas en el país, que la tasa de cambio representativa del mercado al cierre de 1993 se situó en 802,7 pesos por dólar. Ello equivale a una tasa de devaluación de 9,4% en 1993, inferior a la tasa de inflación (22,6%), con lo cual se produjo durante el año una revaluación del peso.

De otro lado, los medios de pago crecieron en 35,6% con respecto a las cifras vigentes al final de 1992, mientras que la base monetaria lo hizo en un 33,5%. El ahorro financiero se incrementó en un 46,9%, que en términos reales significa un crecimiento del 20%. La relación entre ahorro financiero y el PIB es de aproximadamente un 25%, seis puntos porcentuales más que hace tres años. La cartera financiera, por su lado, aumentó un 50,2% en términos nominales y un 22,5% en términos reales. El promedio de las tasas de captación y colocación durante 1993 se situó en 27,3% y 37% anual efectivo, respectivamente, dejando un margen bruto de 9,7 puntos porcentuales a los intermediarios financieros.

Descritas las condiciones generales del país, a continuación nos referiremos al tema concreto de la financiación de vivienda y a la recuperación de los créditos hipotecarios.

2. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

Hasta 1972 la responsabilidad de la construcción y financiamiento de las unidades habitacionales estaba asignada, casi en su totalidad, a dos organismos gubernamentales: el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT). El primero de ellos tenía a su cargo la atención de los requerimientos habitacionales para

las clases media y alta, mientras el segundo se encargaba de los programas dirigidos a las clases populares.

El volumen de recursos financieros disponibles era bastante limitado, dado que aquellos que se hallaban a disposición del ICT provenían principalmente del presupuesto nacional y que, como es lógico, no podían ser significativos en un país en desarrollo y con tantas necesidades por atender. Los recursos del BCH, por su parte, tenían su origen en la captación de ahorro. El monto del ahorro hecho por los colombianos era, no obstante, prácticamente despreciable como proporción al PIB, fundamentalmente porque las tasas de interés reales que se reconocían a los depositantes eran negativas, es decir por debajo de la inflación.

La situación descrita deja entrever claramente la precaria incapacidad que hasta 1972 existía en Colombia para atender los requerimientos de la demanda habitacional en el país. Esa incapacidad se tradujo en la acumulación de un déficit habitacional que para aquellas épocas se estimaba en 419.000 soluciones de vivienda y que no ha podido eliminarse no obstante la radical transformación institucional que el país sufrió a partir de aquel año en el campo de la construcción de vivienda.

En efecto, durante el período presidencial del doctor Misael Pastrana Borrero (1970-1974), el gobierno buscó la asesoría de Lauchlin Currie, connotado economista de origen canadiense (nacionalizado colombiano más tarde), quien diseñó el plan de desarrollo que se denominó "Las Cuatro Estrategias". Una de tales estrategias, quizás la principal, proponía darle un radical impulso a la construcción de vivienda en el país, buscando con ello no sólo la solución de los problemas sociales derivados del cuantioso déficit habitacional, sino también transmitirle un vigoroso impulso a la economía pues el influjo de la actividad constructora irradia, como el de ningún otro sector, a todos los ámbitos de aquélla.

Sin embargo, el impulso de la actividad constructora no podría alcanzarse mientras no existieran los recursos financieros necesarios

para atender sus requerimientos. Las disponibilidades presupuestarias, como ya se señaló, eran mínimas y la alternativa de contratar empréstitos internacionales era una opción sobre la cual no podría montarse una estrategia de largo plazo. Era, por lo tanto, absolutamente necesario obtener dichos recursos de la captación de ahorro interno, pues éste era el único camino que podría garantizar disponibilidades financieras permanentes.

Empero, las posibilidades de captar ahorro eran mínimas, pues, como se mencionó, las tasas de interés con las que se remuneraba a éste eran negativas. Fue así que se diseñó el Sistema de Ahorro y Vivienda, que revolucionó el mercado financiero colombiano, llevó los niveles de ahorro del país hasta un 30% del PIB y permitió la construcción de un millón de unidades habitacionales en un período de 20 años.

3. LA UNIDAD DE PODER ADQUISITIVO CONSTANTE

La estructura intrínseca del Sistema de Ahorro y Vivienda se erigió sobre el criterio básico de que la tasa remunerativa del ahorro debía ser siempre, en términos reales, positiva. Como para satisfacer esta condición debía eliminarse el efecto inflacionario se creó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), cuya equivalencia en pesos debería corregirse diariamente según los índices de inflación vigentes. En tales condiciones, si los depósitos en pesos recibidos por el sistema se contabilizaban en UPAC, convertidos en tales unidades según el valor de éstas para el día de la operación, cualquier tasa de interés que se reconociera por tales depósitos sería positiva.

El valor inicial de la UPAC se fijó en 100 pesos y la tasa de interés de los ahorros contabilizados en ella era variable, dependiendo de la modalidad bajo la cual se constituyera el depósito, que podía ser cuenta de ahorros o certificado de ahorros. La tasa de remuneración de la primera, por tener liquidez a la vista, era menor que la correspondiente a la segunda.

Pero el conflicto existente entre la tasa de interés y el volumen del crédito no fue el único que resolvió la creación de la UPAC. En realidad, con su aparición se abrió la posibilidad de que el pago de una parte del costo financiero que genera cualquier operación de crédito pudiera diferirse en el tiempo y, por lo tanto, distribuirse uniformemente en toda la vida del crédito. El otorgamiento de crédito en UPAC permitió sortear la barrera que existió en Colombia hasta 1990 para diferir el pago de los costos financieros y que consistía en la prohibición legal del cobro de intereses sobre intereses, conocido como anatocismo. Como los créditos, al igual que las captaciones, se contabilizan en UPAC, los intereses calculados sobre los saldos insolutos se obtenían también en UPAC, resultado que posteriormente se convertía en pesos, de acuerdo con el mecanismo ya descrito.

El efecto derivado de diferir el pago de parte del costo financiero, hace que el valor de las primeras cuotas mensuales de amortización sea inferior al que tendrían en el caso de incluir el pago pleno, facilitando el acceso al crédito del usuario interesado. Los incrementos posteriores de dicho valor no son, por otro lado, un obstáculo para ese acceso, porque se supone que cuando ellos se produzcan, también habrán aumentado los ingresos del deudor. Por causa de lo anteriormente comentado, el número de personas en capacidad de comprar las viviendas que se construyeran con financiación UPAC aumentaba radicalmente y, por lo tanto, se garantizaba una demanda por créditos suficiente para poder utilizar y remunerar los recursos captados, cerrándose así el círculo.

Las normas regulatorias del sistema expedidas al momento de su creación determinaron que, sin excepción, todos los créditos que se otorgaran en UPAC deberían tener una garantía hipotecaria de primer grado sobre el inmueble financiado, con lo cual el sistema se convirtió en el más importante actor del mercado hipotecario colombiano.

4. LAS CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA

La facultad de depósitos en UPAC fue concedida, en forma exclusiva, a las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), entidades financieras que surgieron a raíz de esa exclusividad. Las primeras corporaciones se fundaron hacia fines de 1972 e irrumpieron dentro del mercado financiero con un vigor sin antecedentes y con un grado tal de eficiencia en sus operaciones, tanto pasivas como activas, que rápidamente capturaron una porción muy significativa del mercado financiero. Según cifras vigentes al cierre de febrero de 1994, ellas poseían el 35,25% de los activos financieros y el 43,3% de los cuasidineros.

En la actualidad, las corporaciones tienen un volumen total de captaciones que supera el equivalente a US$6.300 millones y una cartera de aproximadamente US$5.680 millones. El patrimonio de las CAV creció de US$67,3 millones en 1980 a US$404 millones a fines de 1993, con un incremento promedio anual del 42%. La mencionada solidez patrimonial, la eficiencia de sus operaciones, el trato personalizado que brindan tanto a depositantes como deudores, y la renovación tecnológica permanente, son algunos de los factores sobre los que se cimenta la extraordinaria confianza que el colombiano común y corriente tiene en las CAV. Dicha confianza ha permitido a las CAV erigirse de lejos en el segmento líder indiscutible de la financiación de vivienda en Colombia. Para respaldar tal afirmación baste señalar que, según datos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en 1993 por cada peso destinado por organismos financieros estatales o privados para la financiación de la vivienda, 88,5 centavos habían sido aportados por las CAV.

La aludida confianza de los colombianos en las CAV no se ha visto menoscabada ni siquiera por las decisiones de gobierno que hicieron que durante los escasos 22 años de vigencia del Sistema UPAC, la fórmula de cálculo de la corrección monetaria haya sido variada 20 veces y, como consecuencia de ello, haya desaparecido por completo el principio fundamental que inspiró su creación, como era el de mantener el valor adquisitivo constante de la UPAC.

En la actualidad, el valor oficial de la UPAC, resultado de la aplicación de las diferentes fórmulas de cálculo de la corrección monetaria, tan sólo representa el 54,18% del valor que ella tendría si se hubiera mantenido incólume la concepción original del sistema. Muchas de las fórmulas utilizadas para el cálculo de la corrección monetaria se convirtieron en meros formulismos teóricos, porque el gobierno, al ponerlas en vigencia, les fijaba un valor máximo, que impedía la operatividad de la fórmula.

5. LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA UPAC

Durante los primeros años de existencia del Sistema UPAC, concretamente hasta mediados de 1982 cuando tomó posesión el presidente Belisario Betancur, existía en el país el estereotipo de que los beneficiarios de los créditos en UPAC sólo podían ser los ciudadanos pertenecientes a las clases media y alta del país. Se pensaba que el costo de tales créditos era de tal magnitud, que únicamente personas con ingresos de alguna significación estarían en capacidad de servir las cuotas de amortización. Una creencia de tal naturaleza podría explicarse por la mentalidad vigente hasta hace muy poco en Colombia, de que cualquier tipo de crédito que fuera concedido para las clases populares debería llevar un componente intrínseco de subsidio, de forma tal que la tasa de interés efectivamente cobrada estuviera por debajo de las tasas de mercado. Como por definición las tasas del Sistema UPAC no podían tener subsidio, se concluía entonces que dicho sistema no era utilizable en créditos para vivienda popular.

El gobierno del presidente Betancur, interesado en buscar la canalización de parte de los recursos del Sistema UPAC hacia la financiación de vivienda para las clases de más bajos ingresos, adoptó un conjunto de normas mediante las cuales distribuyó el total de colocaciones de las corporaciones en cuatro rangos distintos, definidos cada uno según el valor de la vivienda a financiar. Los porcentajes de distribución eran distintos de rango a rango, pero asignaban el mayor de ellos a la vivienda popular.

Las normas determinaron que cada rango tendría una tasa de interés específica, fijando las de los dos inferiores, correspondientes a la vivienda popular y para clase media, por debajo de los costos de captación de los recursos; mientras que las de los dos rangos superiores, destinados a las clases media alta y alta, a tasas muy por encima de dicho costo, de tal manera que estos últimos subsidiaran el costo financiero que debían pagar las primeras.

El manejo de las tasas diferenciales se convirtió en un dolor de cabeza para las CAV, pues éstas para poder absorber las pérdidas que implicaba el otorgamiento de créditos a tasas por debajo del costo de captación, debían mantener una demanda permanente de créditos en aquellos rangos con tasas más altas. Esto no era siempre posible, puesto que periódicamente se presentaban saturaciones transitorias de demanda en algunos de esos rangos, sin que los excedentes de liquidez derivados de tal saturación pudieran prestarse en un rango con tasa superior al del saturado. Eventualidades como la de la saturación mencionada no constituían excusa válida para no efectuar el monto de colocaciones establecido para cada rango, especialmente el estipulado para la vivienda popular. En tales casos, las CAV debían absorber, con cargo a sus propios recursos, el sobrecosto que se causaba.

La creación de las tasas diferenciales, no obstante, dejó algo positivo: le enseñó a todo el país que el Sistema UPAC podía utilizarse en la financiación de cualquier tipo de vivienda, como de hecho hoy en día se hace, independientemente de quien fuera su destinatario. Ha sido tal el cambio de mentalidad en este sentido que en la actualidad, cuando ya no existen subsidios cruzados y cuando las tasas de interés para la vivienda popular no tienen límites distintos al establecido por el propio mercado y por la evaluación del riesgo que un incremento desmedido de ellas podrían acarrear, un 23% del total de colocaciones se destina a la financiación de vivienda de interés social, sin que la demanda se haya resentido o se haya visto entorpecido el cumplimiento de este requisito normativo.

6. LA POLITICA DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL

La política de vivienda puesta en vigencia por el gobierno del presidente Betancur tuvo sí un efecto tremendamente negativo sobre las CAV. Este fue el causado por el elemento central de dicha política, es decir el poner en marcha programas masivos de vivienda popular para cuya adquisición no era requerido el pago de una cuota inicial. En tales condiciones, el porcentaje de financiación concedido al comprador se elevaba al tope máximo del 100% del valor de la vivienda, circunstancia que deterioraba notablemente la garantía del acreedor. Esto era así no sólo porque un mayor nivel de financiación implicaba un mayor nivel de riesgo, sino también porque el deudor, que no había tenido que hacer ningún esfuerzo económico para acceder al inmueble que ocupaba, no experimentaba a cabalidad un sentimiento de propiedad sobre éste y, por lo tanto, no se sentía obligado a pagar oportunamente las cuotas de amortización establecidas, como sí lo siente aquél que ha pagado una cuota inicial y es consciente de que cualquier incumplimiento lo puede llevar a perder el que puede ser el ahorro de toda su vida.

Muchos de los beneficiarios de este programa no sólo no cubrieron nunca ninguna de las cuotas de amortización del crédito que habían suscrito, sino que llegaron al extremo de desmantelar las viviendas y posteriormente abandonarlas, dejando a los acredores con una garantía totalmente deteriorada, cuyo valor estaba lejos de cubrir el monto de las obligaciones pendientes de pago.

Las presiones gubernamentales sobre las CAV para que cumplieran con las colocaciones en vivienda popular, las llevó a ser demasiado liberales en el otorgamiento de dichos créditos, omitiendo en muchos casos el estudio del perfil del solicitante, la estabilidad laboral de éste, su capacidad de pago y, en general, omitiendo todas las reglas que el sentido común recomienda observar al momento de otorgar un crédito.

Las consecuencias negativas de la política de financiamiento de vivienda sin cuota inicial sobre las CAV se pueden sintetizar en los

datos suministrados por el Banco Central Hipotecario, corporación de propiedad estatal y, por esa condición, la que más debió invertir en tal política, que indican que el 30% del total de la cartera comprometida en créditos de vivienda sin cuota inicial se encuentra completamente deteriorada. Esos datos que muestran el estado actual de dicha cartera no registran el número de soluciones que debieron ir a remate.

7. RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS

La primera conclusión sobre la experiencia colombiana en la recuperación de créditos hipotecarios es la de recomendarle a las distintas instituciones financiadoras de programas habitacionales del continente que se abstengan de invertir en todo programa de vivienda destinado a las clases de bajos ingresos que no obligue al comprador, para obtener el título de propiedad del inmueble, a pagar previamente una parte del valor de la compraventa. Más aún, si por causa de disposiciones gubernamentales los establecimientos financieros se vieran eventualmente compelidos a efectuar créditos para financiar programas sin cuota inicial, les resultaría más rentable pagar las multas y asimilar las sanciones respectivas, que invertir en dichos programas, dado que, con toda seguridad, los resultados finales serían mucho más onerosos.

La aparente ligereza con que pudieran haber procedido las CAV en la aprobación de los créditos para vivienda popular, contrasta radicalmente con las políticas generales que éstas han adoptado para establecer los requisitos que debe reunir cualquier persona que esté interesada en obtener un préstamo. En efecto, las CAV consideran que el factor más importante que debe tenerse en cuenta para mantener una cartera sana es analizar bien el perfil del solicitante, su capacidad de pago, su estabilidad laboral, la solidez de su estructura familiar, etc., sin importar si se trata de un solicitante que desea adquirir una vivienda de interés social o una suntuaria.

La política que las CAV han diseñado para proteger su cartera no se limita tan sólo al análisis cuidadoso del solicitante. Su alcance se hace extensivo también al deudor efectivo, para el que se diseñan diferentes sistemas de amortización de créditos, de tal manera que éste pueda escoger el que más se acomode a su capacidad de pago y que, en consecuencia, garantice un cumplimiento óptimo del pago de las cuotas de amortización.

En el diseño de los diferentes sistemas de amortización juega un papel fundamental la estructura del sistema que divide, como ya se afirmó, el costo financiero de los créditos en dos componentes: la corrección monetaria y el interés propiamente dicho. La corrección monetaria es la que otorga la versatilidad necesaria para proporcionar la gama variada de planes de pagos que ofrecen las corporaciones. Es oportuno anotar aquí la incidencia tan radicalmente distinta que tiene en las cuotas mensuales de amortización del crédito un incremento de la tasa de corrección monetaria, frente a la que se deriva de un aumento de la tasa de interés. Como el costo financiero proveniente de la corrección monetaria se distribuye uniformemente en la vida del crédito, un incremento de éste se diluye en el período que aún reste para la expiración de dicho crédito. El aumento de la cuota mensual, por lo tanto, es apenas perceptible. En contraposición, cualquier incremento en la tasa de interés produce un aumento apreciable e inmediato de las cuotas mensuales de amortización. (Véase la gráfica 1.)

La bondad de las políticas empleadas por las corporaciones para la concesión de créditos hipotecarios se puede apreciar con toda nitidez al analizar los índices que miden la calidad de la cartera. Tales índices revelan que a fines de 1993, la cartera morosa sólo representaba el 1,82% del total de la cartera vigente en ese momento. La gráfica 2 muestra la tendencia que ha seguido la cartera morosa en relación con la cartera total en el período 1980-1993. El valor porcentual máximo se alcanzó en 1991, cuando el monto de la primera llegó a representar un 5,7% de la segunda, pico causado principalmente por una decisión administrativa que obligó a las corporaciones a considerar como cartera vencida todo crédito que tuviera más de tres cuotas

de amortización vencidas, en contraste con la norma anterior que tan sólo clasificaba así a los créditos con más de seis cuotas no pagadas oportunamente.

En todo caso, es evidente que fue a partir de 1984, cuando la política de vivienda sin cuota inicial adquirió todo su vigor, que los índices de morosidad empezaron a crecer, pasando de 1,85% en 1983 a 5,7% en 1991, decreciendo de allí en adelante hasta el 1,82% de 1993. El descenso de los índices de morosidad producido en los años recientes tiene como explicación más importante la pérdida de peso de la cartera otorgada para la financiación de vivienda sin cuota inicial sobre la cartera total.

La experiencia acumulada por las corporaciones permite de alguna manera aventurar la teoría de que razones de índole cultural tienen una influencia radical en el cumplimiento o incumplimiento del deudor. En efecto, los registros históricos tienden a mostrar un mayor índice de morosidad en la cartera colocada en ciertas regiones del país, frente a la que se presenta en otras. Una evidencia al respecto la ofrecen las cifras sobre morosidad estimadas para junio de 1993, en las cuales los índices correspondientes a la región andina cafetera se encontraban por debajo del 1,25% cuando los de algunas ciudades de la costa atlántica excedían del 7% y el total nacional ponderado era del 2,8%.

Adicionalmente, los créditos destinados a la financiación de vivienda para clases populares presentan índices mayores de morosidad que los concedidos para viviendas construidas para las clases de mayores ingresos. Efectivamente, datos obtenidos en una de las corporaciones indican que del volumen total de cartera morosa que dicha entidad tiene en la actualidad, el 79,3% de ella está conformado por créditos para vivienda popular y el resto, o sea el 20,7%, por créditos para otras viviendas.

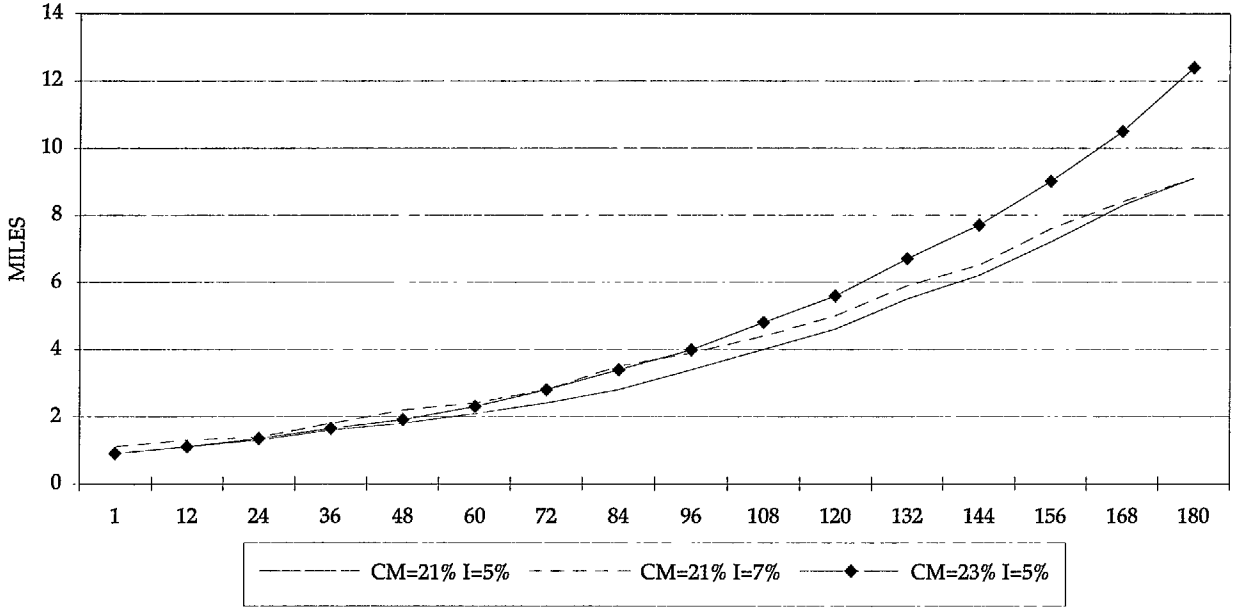
En otro campo, y tanto con el fin de reducir los índices de morosidad como de ayudarle al deudor a conservar el inmueble, las CAV han implantado políticas de refinanciación de los créditos que

incurren en mora. Las formas de refinanciación más comúnmente empleadas son las de la ampliación del plazo inicialmente pactado, el cambio de sistema de amortización originalmente elegido por el deudor por otro que se acomode mejor a sus nuevas condiciones económicas y, en casos extremos, permitiéndole enajenar directamente el inmueble para que con el producto de la venta pueda cancelar los saldos insolutos del crédito.

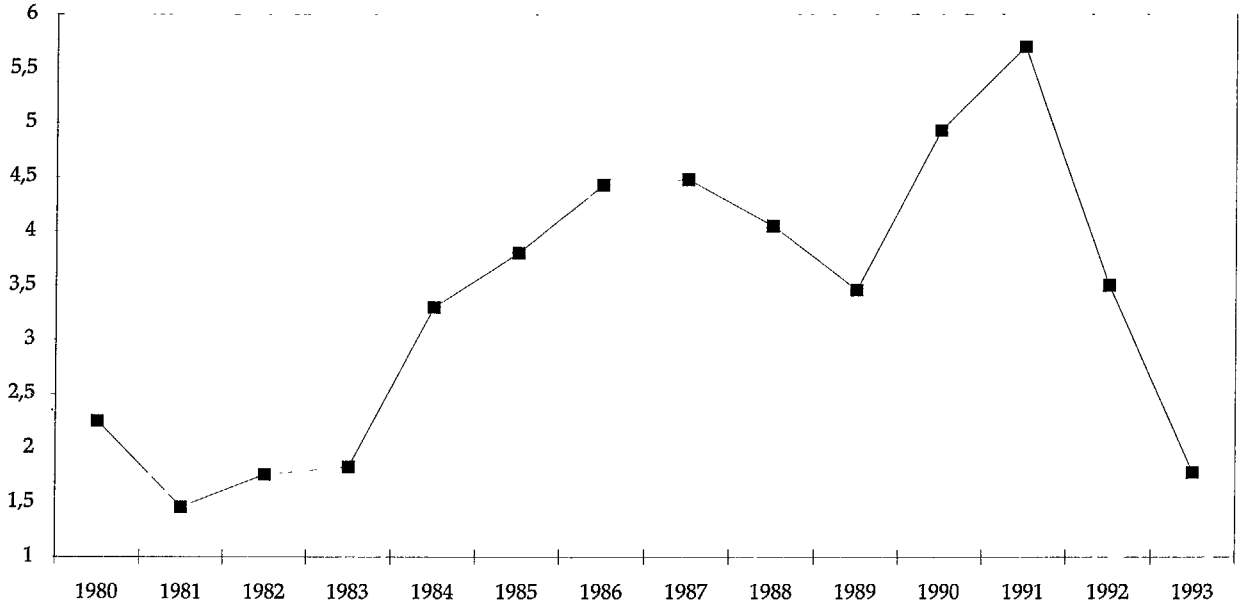
A la figura jurídica del remate tan sólo se llega en aquellos casos extremos en los que, a pesar de todas las facilidades ofrecidas, el deudor no responde favorablemente y obliga a la corporación a recuperar el monto adeudado por medio de procesos judiciales. Sin embargo, no es ésta la situación de más común ocurrencia, como se deduce de la información recibida de la corporación cuyos índices de morosidad se acaban de citar, que manifiesta que apenas un 2% de la cartera que financia vivienda popular y que incurre en mora, incurre en procesos de remate, cifra que se reduce a un 1,3% para la cartera que financia a los propietarios de mayor capacidad adquisitiva.

La conclusión final de todo lo expuesto es que la experiencia colombiana referida exclusivamente a la de las corporaciones de ahorro y vivienda y, salvado el período doloroso de financiación de las viviendas sin cuota inicial, ha sido singularmente satisfactoria. El éxito se le debe atribuir principalmente a la excelente estructura del Sistema UPAC, cuya elasticidad, racionalidad y eficiencia han permitido que los deudores cumplan puntualmente con sus obligaciones.

GRAFICA 1
SISTEMA UPAC: CUOTAS MENSUALES DE AMORTIZACION



GRAFICA 2
SISTEMA UPAC: CARTERA VENCIDA/CARTERA TOTAL



RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA

Luis Mastroeni

1. ANTECEDENTES

Desde 1969 se inició en Costa Rica el proceso de creación de un primer sistema para financiar viviendas a familias de bajos ingresos, formado por una caja central y unas pocas mutuales de ahorro y préstamo. Las mutuales son asociaciones de derecho privado, de duración indefinida, sin fines de lucro y con autonomía administrativa, que por cumplir fines de interés público están sujetas a la fiscalización y la tutela permanente del organismo regulador del Sistema: el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Al igual que en otros países latinoamericanos, el esquema utilizado en el crédito para vivienda empezó con hipotecas a largo plazo -20 años-, con tasas de interés fijas y con cuotas mensuales iguales de amortización e intereses calculados sobre saldos. No fue sino hasta febrero de 1981 cuando se puso en marcha la modalidad de tasa de interés variable, toda una novedad en Costa Rica. Esta fue una

respuesta financiera para enfrentar las condiciones de la deuda externa y de los altos intereses prevalecientes en el mercado financiero nacional.

Al principio surgieron múltiples protestas por parte de los deudores, por cuanto el primer ajuste de tasa fue hacia arriba. Obviamente, en aquel momento confundieron el concepto de variabilidad con el concepto erróneo de tasas crecientes. Además, reclamaban el ajuste de la cuota mensual, producto del cambio de tasa. Este último elemento -el ajuste de cuota- empezó a crear cierta acumulación de pagos por parte de los deudores. Era el origen de la alta morosidad justificada en la imposibilidad de pago de una cuota mayor a la inicial.

Debieron hacerse muchas renegociaciones, arreglos de pago, refinanciamientos, etc., todo con la intención de ayudar al deudor a no perder su casa, ya que evidentemente el objetivo de la actividad no era ése. Se hicieron algunos intentos por aliviar el peso de los pagos sobre el ingreso de los deudores, es decir, tratar de que la relación cuota/ingreso se mantuviera en niveles manejables, dados los incrementos en las cuotas. Así, se estableció el sistema de cuota incremental (o cuota escalonada).

2. SISTEMA DE CUOTA INCREMENTAL O ESCALONADA

Este sistema consistía en que cada año -cada 12 cuotas mensuales-, se agregaba un monto fijo a la cuota mensual, de tal forma que en algo se compensaba el importe de intereses producto de los aumentos de tasa. Se esperaba que ante una baja de intereses, el sistema de incrementos a la cuota produjera una reducción del plazo, con lo que el sistema financiero aceleraría su recuperación y el cliente liberaría más pronto el inmueble. Sin embargo, la realidad fue otra: las tasas subieron -y se mantuvieron altas-, las cuotas se ajustaron y los períodos de recuperación no se acortaron.

Este sistema se utilizó solamente durante unos dos años, por los efectos negativos en las recuperaciones. Contrariamente a lo espera-

do, como ya se mencionó, los intereses empezaron a subir sostenidamente, pasando en forma rápida de tasas del 14,5% anual a tasas del 22,5% anual, lo que representa un incremento de un 55% en las tasas. Esto causó ajustes muy fuertes en el importe de las cuotas mensuales y muchos de los usuarios del crédito empezaron a retrasarse en los pagos.

Realmente, para los créditos concedidos bajo el sistema de cuota incremental, la situación fue sólo de aumento de tasa y de aumento de cuota, contrariamente a lo esperado. Se pensaba que los aumentos en las tasas de interés sólo iban a ser por un tiempo, dos o tres años, y que luego las tasas recuperarían los niveles históricos, alrededor del 14% y 16%.

Por otra parte, durante la primera mitad del decenio de los ochenta, la inflación causó incrementos significativos en los precios de los materiales de construcción y, por lo tanto, en el precio de las viviendas. El monto de los préstamos creció aceleradamente y las tasas de interés continuaron con su tendencia al alza, manteniéndose en niveles superiores al 20%, situación que prevalece actualmente (23%).

Por su lado, los salarios, como ha sido usual, tienen sus incrementos no sólo en porcentajes menores a la inflación, sino que aquéllos crecen desfasados. En Costa Rica se hacen las variaciones salariales cada seis meses, en tanto que los precios se incrementan en forma constante.

Entonces, se conjugaron dos problemas para el pequeño sistema financiero. Las recuperaciones de la cartera existente se redujeron debido a la presencia de la morosidad de los deudores y la demanda por nuevos préstamos por montos mayores superó la oferta de recursos disponibles para vivienda. Simultáneamente, el déficit habitacional continuó aumentando año a año. Surgió, entonces, la idea de incursionar más eficientemente en el mercado financiero, para captar recursos a través de la Bolsa Nacional de Valores. Fue así que en 1985 se autorizó a algunas mutuales para que iniciaran sus

esfuerzos de captación de recursos en la bolsa, compitiendo con las demás entidades financieras del país, estatales y privadas.

En estas condiciones, hacia 1987 con la creación del nuevo Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como su ente rector, se requería de una gran cantidad de fondos para atacar el déficit habitacional. Igualmente, se requerían nuevas políticas en materia de vivienda para atender a las clases de bajos recursos.

3. EL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA

La Ley No. 7.052, con la cual se creó el nuevo Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, también estableció el subsidio directo a la demanda por vivienda para las familias de escasos recursos, denominado Bono Familiar de Vivienda.

Al principio, el Bono fue un préstamo a 15 años plazo, sin tasa de interés. La familia beneficiaria debía pagar su importe en cuotas mensuales iguales a partir del tercer año, junto con el pago de la cuota del crédito, en el mismo plazo. El Bono se definió como un complemento a la capacidad de pago de la familia, es decir, según el precio de la solución habitacional, la relación cuota/ingreso de la familia determina el crédito a conceder y, adicionalmente, se otorga el Bono para completar el valor de la vivienda.

En 1991 la Ley No. 7.052 fue reformada. El concepto de subsidio (bono sin tasa de interés) se cambió por la figura de subsidio real. Ahora, la familia beneficiaria ya no tiene que pagar el importe del Bono y solamente debe cubrir las cuotas mensuales del crédito otorgado. Esa reforma permite a las familias atender mejor su deuda hipotecaria y, por lo tanto, reducir el fenómeno de la morosidad que se había venido incrementando en la medida que los beneficiarios del Bono tenían que iniciar los pagos de éste.

4. CRITERIOS DE MOROSIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda está conformado por mutuales, cooperativas, organismos públicos, bancos privados y fundaciones (véase el cuadro 1).

Cabe señalar que en este momento en Costa Rica existe una instancia fiscalizadora de las operaciones en el sector financiero: la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). Adscrita al Banco Central de Costa Rica, la AGEF establece los criterios de contabilización y manejo de situaciones como la morosidad.

Uno de esos criterios es la clasificación de la morosidad como mora financiera. Este concepto considera atrasado el crédito con sólo la falta de pago de una o más cuotas (amortización e intereses). El monto del atraso lo constituye únicamente la suma de las cuotas vencidas o abonos no pagados a la fecha establecida.

El otro criterio es el de la mora legal. Según este criterio, la totalidad de la deuda -saldo más intereses- se considera vencida y judicialmente exigible, con sólo la falta de pago de un período de intereses, o una de las cuotas, abonos o partes del principal que se hubieran convenido.

Estos criterios obligan a mantener reservas contables para incobrables, que tienen mucho peso en los estados financieros, ya que la parte que debe registrarse como pérdida periódica, reduce sensiblemente los resultados financieros.

5. EL SISTEMA DE COBRO

Hoy día, luego de todas las experiencias que se han mencionado, el Sistema continúa trabajando como al inicio, excepto la modificación en relación con el Bono, es decir con un esquema de cuotas

mensuales fijas de amortización e intereses, a 15 años plazo y con tasas de interés variables.

El sistema de cobro administrativo, aún muy blando -en algunos casos las familias acumulan hasta 12 meses sin pagar-, se está mejorando. Está haciéndose más eficaz mediante la automatización, efectuando un adecuado uso de los recursos informáticos. Unicamente en casos extremos se recurre a la ejecución judicial de la hipoteca. No obstante, en el sistema costarricense está presente la conocida Garantía FHA (Garantía Fomento de Hipotecas Aseguradas).

La Garantía FHA es un seguro que respalda a la institución financiera, cubriéndole el saldo pendiente de cobro y los intereses adeudados por el cliente, así como otras obligaciones accesorias a la hipoteca (al cesionario de los derechos) y los gastos del juicio de ejecución. Esta garantía está respaldada por los activos del BANHVI y cuenta, a su vez, con la garantía subsidiaria e ilimitada del Estado.

Será procedente el reclamo si la entidad cubre los trámites administrativos correspondientes y el deudor no tiene más de cuatro cuotas de retraso en su operación, período en el cual se han hecho todas las acciones de cobro administrativo que sean necesarias, habiendo verificado la entidad el buen estado del inmueble.

Actualmente, en las entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el mecanismo de cobro incluye dos etapas. Una etapa administrativa en la cual se cobra por teléfono, telegrama y correo, al deudor que no paga puntualmente en el primer mes de atraso. Cuando acumula la segunda cuota se le informa que debe presentarse personalmente a poner al día su obligación, advirtiéndole que si no lo hace, su operación pasará a cobro judicial.

Finalmente, cuando se acumulan tres o más cuotas de atraso, la hipoteca empieza el proceso de ejecución judicial. Todavía en esta etapa, el deudor tiene la opción de llevar a cabo un arreglo de pago, ante el cual se detiene el proceso judicial. Es precisamente cuando se

va a pasar del cobro administrativo al cobro judicial, cuando la entidad autorizada toma la decisión de cobrar o no la Garantía FHA.

En materia de cobro, una de las entidades del Sistema, la Fundación Costa Rica-Canadá, que atiende programas de vivienda rural, ha puesto en práctica un particular sistema. La Fundación trabaja directamente con grupos organizados -asociaciones de desarrollo-, los cuales se encargan de toda la gestión con sus asociados, es decir, cada deudor realiza los pagos a la asociación y ésta se encarga de pagar globalmente a la Fundación.

Las asociaciones deben cubrir puntualmente los pagos a la Fundación, aun cuando se presenten retrasos por parte de los deudores. Pero si esos retrasos acumulan tres cuotas mensuales, la asociación reporta el caso a la Fundación y ésta inicia gestiones administrativas. Si las gestiones administrativas no son atendidas, al mes siguiente la operación se pasa al proceso judicial.

En general, a nivel de todo el sistema financiero, el cobro en su etapa administrativa es ahora más eficiente que en la década anterior. Con las aplicaciones informáticas y el mejoramiento de los procedimientos, los niveles de morosidad que manejaron las entidades se han reducido significativamente. La mayoría de las entidades del Sistema mantienen índices de morosidad menores al 5%.

6. LIMITES DE MOROSIDAD E INDICADORES FINANCIEROS DE CREDITO

El BANHVI, como ente rector del Sistema, ha establecido una serie de límites e indicadores financieros, a los cuales deben ajustarse las entidades autorizadas en su operación.

En relación con el tema de la morosidad, se ha establecido un límite de 5%, el cual representa el monto máximo que puede llegar a alcanzar la morosidad de las carteras hipotecarias de las entidades. Para cuantificar el porcentaje, se consideran las operaciones con

atraso de hasta tres meses, más los préstamos que se encuentran en la etapa de cobro judicial y los arreglos de pago en trámite.

Adicionalmente, se ha estado analizando la posibilidad de involucrar más la participación económica del beneficiario, mediante un aporte mayor de recursos, previo a la formalización del crédito. En la actualidad, el aporte del beneficiario está fijado en un mínimo de 5% del monto del crédito habitacional, pudiendo aportarlo en dinero, en materiales de construcción, en trabajo propio (autoconstrucción) o, si lo tiene, el aporte lo constituye el mismo terreno en el cual va a construir.

Sin embargo, la mayoría de los clientes hacen su aporte en efectivo al momento de solicitar el crédito, endeudándose muchos de ellos ante terceros para conseguirlo. Esta es otra de las razones por las que el cliente tiene problemas a la hora de empezar a pagar el crédito de vivienda, lo cual no se percibe al momento de analizar la solicitud de crédito.

Hasta la fecha, el esquema utilizado no incluye aún ningún tipo de indización relacionada con la inflación y la variabilidad de cuotas ha sido un efecto del comportamiento de las tasas de interés de mercado. Así, aunque las cuotas mensuales son calculadas utilizando el sistema de cuota fija mensual, cada vez que las tasas de interés fluctúan, la cuota es recalculada. Esto se hace con el objeto de mantener los plazos originalmente pactados.

7. MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LA MOROSIDAD

Actualmente, se vienen haciendo esfuerzos para mejorar sustancialmente las políticas de crédito y de cobro. En efecto, existe un seguimiento permanente del comportamiento de la demanda por crédito en las entidades autorizadas, las que mediante un mejor análisis de crédito, aseguran una disminución en el riesgo de no pago por parte de los futuros deudores.

Asimismo, se está analizando la puesta en marcha del programa denominado Ahorro-Bono. Con este programa, se pretende que la familia acreedora de un subsidio ahorre durante unos meses antes de la formalización, de tal forma que, además de aportar recursos al Sistema, sienta que ha realizado un esfuerzo propio por conseguir su vivienda, lo cual producirá el efecto de pertenencia en el sentido de que si posteriormente no paga su cuota del préstamo, el riesgo de perder su vivienda implica perder su esfuerzo previo.

Por otro lado, en Costa Rica tradicionalmente el mercado financiero, que se mueve principalmente en la bolsa, es de muy corto plazo, de tres a seis meses. Por su parte, los créditos para vivienda son de largo plazo (180 meses como se ha venido indicando).

Esta característica se da por varias razones, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- La mayoría es inversionista de flujo de caja; es decir, invierte en título-valores temporalmente, sólo programando sus necesidades próximas de recursos.
- La variación en las tasas de mercado, manejadas por el Banco Central para controlar el flujo circulante del país, produce cierta incertidumbre sobre el comportamiento a mediano plazo.
- El mercado accionario no está totalmente desarrollado, ya que la característica principal de muchas empresas costarricenses es de que son empresas familiares, cuyo interés obvio es mantener el control y conservar los beneficios.

Dadas las características anteriormente citadas, el BANHVI pretende poner en marcha un programa de colocación de fondos a más largo plazo que el existente, el cual consiste en emitir un título-valor con respaldo de la cartera hipotecaria descontada a las entidades autorizadas del Sistema, con algunas características nuevas en cuanto a la tasa de interés variable según el comportamiento del mercado y con la posibilidad de cancelación anticipada. Se espera contar con inversiones de parte de las empresas fuertes y de las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones.

8. PERSPECTIVAS

Varios son los factores que inconscientemente intervienen en que se induzca a la morosidad: incrementos altos en las tasas de interés, relación cuota/ingreso muy alta -superior en ocasiones al 30%-, análisis de crédito superficiales, malos sistemas de cobro administrativo, bajos aportes iniciales de parte de los deudores de hasta un 5% del valor de la solución, entre otros.

Históricamente, se han considerado en forma aislada las tasas de interés, luego los plazos, después los subsidios, más recientemente la captación de recursos, etc. Se debe mencionar que el Sistema está interesado en cambiar su enfoque, hacia un análisis integrado de las variables que intervienen en el crédito y el cobro de las carteras. La intención es lograr una combinación que contribuya a mejorar elementos como la accesibilidad al crédito, mantener una rentabilidad adecuada de las carteras, reducir la morosidad, pero en función de lograr reducir aún más el déficit habitacional, cuyo crecimiento ya se ha detenido. A partir de 1993 el número de soluciones habitacionales construidas superó el aumento de dicho déficit.

Como un esfuerzo complementario, el BANHVI ha estado dedicado a la investigación de otros sistemas que han tenido éxito, como el chileno y el mexicano, con la intención de analizar la factibilidad de poner en marcha nuevos modelos que beneficien a los usuarios y aseguren la recuperación de los créditos, manteniendo carteras de crédito más seguras, cuya rotación permita financiar un mayor número de familias.

También, pensando en que las personas que no disponen de una vivienda propia están dispersas en todo el territorio nacional, se está retomando el concepto de regionalización urbano-rural de la demanda, de tal forma que las condiciones de pago de los préstamos sean consistentes con los flujos de ingresos de los clientes.

Como se observa, todos los esfuerzos van dirigidos hacia las necesidades y posibilidades de los usuarios del crédito. En este

sentido, se está dando todo un reordenamiento de las normas y procedimientos relacionados con el crédito y cobro, de tal forma que con los recursos disponibles y el mejoramiento de los sistemas, se pueda aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema financiero de vivienda en Costa Rica.

Como sabemos, la actividad de la construcción de vivienda no sólo disminuye el déficit, o por lo menos impide su crecimiento, sino que aumenta el empleo y aumenta el producto nacional, entre otras cosas. Por eso, contando con el apoyo de los gobernantes y compartiendo experiencias con otros países e instituciones, podemos aprender unos de otros para que en toda la región sean cada vez más las personas que se beneficien teniendo más acceso a una vivienda digna, reduciendo o eliminando el conflicto que se presenta entre la capacidad real de pago de los usuarios del crédito y los objetivos financieros de las entidades que están atendiendo a esos usuarios. De esto último depende el equilibrio y la permanencia en el tiempo de los sistemas financieros de vivienda.

CUADRO 1

COSTA RICA: ENTIDADES AUTORIZADAS DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA

1. **Asociaciones mutualistas**

   - Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo
   - La Vivienda, Mutual de Ahorro y Préstamo
   - Mutual Heredia de Ahorro y Préstamo
   - Mutual Alajuela de Ahorro y Préstamo
   - Mutual Guanacaste de Ahorro y Préstamo
   - Mutual Metropolitana de Ahorro y Préstamo

2. **Cooperativas**

   - Unacoop R.L. (Unión Nacional de Cooperativas)
   - Coovivienda R.L. (Consorcio Cooperativo de Vivienda)
   - Coocique R.L.
   - Viviendacoop R.L.

3. **Instituciones estatales**

   - INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo)
   - IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social)

4. **Bancos estatales**

   - Banco Crédito Agrícola de Cartago
   - Banco Popular y de Desarrollo Comunal
   - Banco Anglo Costarricense
   - Banco de Costa Rica
   - Banco Nacional de Costa Rica

5. **Bancos privados**

   - Banco Solidarista
   - Banco Banex
   - Banco Interfin
   - Banco de San José

6. **Fundaciones**

   - Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: LA EXPERIENCIA DE ECUADOR

Rodrigo Salguero

1. LA SITUACION SOCIOECONOMICA DEL PAIS CON ENFASIS EN EL PROBLEMA HABITACIONAL

Con 272.000 kilómetros cuadrados de extensión y algo más de 10 millones de habitantes, Ecuador es uno de los países más pequeños de América. Como contraparte a su pequeña extensión y población, ocupa una estratégica posición en el continente, justamente sobre la línea que divide los dos hemisferios. Dueño de una amplia franja de playas sobre el mar Pacífico, incluye en su territorio el archipiélago de Galápagos, al interior del continente se extiende sobre la cordillera de los Andes y alcanza la zona occidental de la jungla amazónica.

Privilegiado por la naturaleza, el país cuenta con una gran diversidad geográfica, desde cumbres de nieves perpetuas hasta las siempre tibias mesetas andinas y los bosques tropicales. Entre sus recursos naturales, el de mayor trascendencia en la economía del país es el petróleo, producto del cual Ecuador es el tercer exportador del

continente, luego de Venezuela y México. Complementan la base de su capacidad exportadora el banano, del cual es el primer exportador mundial, y los productos del mar.

Pese al enorme potencial que la naturaleza brinda a su economía, Ecuador no ha podido sustraerse al subdesarrollo. Por el contrario, luego de un efímero auge sustentado en el inicio de la exportación petrolera, ocurrido en el decenio de los setenta, su economía ha ido declinando paulatinamente, con el concomitante deterioro social. Igual como ha ocurrido con muchos países del Tercer Mundo, el factor de fondo para el declive de la economía ecuatoriana debe hallarse en el deterioro de los términos de intercambio, en razón de su gran dependencia de la exportación de productos primarios. Como factor consecuente, no puede dejar de mencionarse el problema de la deuda externa, siendo Ecuador uno de los tres países latinoamericanos que hasta la fecha no han podido renegociarla.

Dos cifras de referencia permitirán apreciar el efecto social de la declinación de la economía registrada en la última década: el producto interno bruto por habitante y el nivel de salarios. El PIB per cápita ha declinado dramática y continuamente entre los años 1983 y 1989. En 1983 superaba los US$1.500 y en 1989 alcanzaba apenas US$900. A partir de 1990 se ha registrado un cierto repunte, sustentado en el último año en la dilación de la paridad cambiaria, sin que se logre recuperar el nivel de inicios del período que se analiza. Similar es el cuadro que presentan las remuneraciones mínimas; a partir de este indicador bien podría enunciarse que el ingreso promedio de la mayoría de la población se redujo en un 50% en el último decenio.

Las cifras que anteceden dan suficiente idea de la magnitud del deterioro de la economía de las familias ecuatorianas. La merma en su capacidad adquisitiva tiene la necesaria contrapartida en la reducción de sus gastos, empezando por los menos indispensables.

Con este necesario preámbulo y entrando en la materia específica de este trabajo, es importante manifestar que uno de los graves problemas que afronta Ecuador, como consecuencia de las circuns-

tancias que se han enunciado, es el problema habitacional. Hacia fines de 1993 se ha estimado en aproximadamente un millón de unidades el déficit de vivienda en el país. Suponiendo un promedio de cuatro ocupantes por unidad habitacional, esto equivale a decir que alrededor del 40% de la población ecuatoriana no tiene acceso a una vivienda que cumpla con los mínimos requerimientos de espacio y servicios que demanda la dignidad humana. Los gobiernos que se han sucedido en este período de crisis han abordado con diferentes enfoques el problema, sin que hayan logrado aproximarse siquiera a soluciones valederas.

El gobierno actual, en funciones desde agosto de 1992, ha definido en su *Agenda para el Desarrollo*, documento que abarca el período 1993-1996, cinco grandes objetivos nacionales, a saber: mejorar el bienestar social, mejorar los servicios públicos, modernizar el Estado, aumentar la productividad, y lograr la estabilidad macroeconómica y la diversificación de la economía. Se entiende que el problema de la vivienda, por ser uno de los problemas más agudos, tendrá prioritaria atención en el contexto de los objetivos propuestos.

Como se verá más adelante, la filosofía liberal que el gobierno ha incorporado a la conducción de la economía desde 1992, ha tenido características innovadoras, luego de un largo período de gobiernos ortodoxos o populistas. Estas innovaciones conllevan una gran expectativa y muchas esperanzas; deberá transcurrir el tiempo para que ellas se concreten o se desvanezcan.

2. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LA VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

En respaldo a uno de los objetivos enunciados, cual es el de la modernización del Estado, el gobierno actual ha elaborado un proyecto de ley que reforma sustancialmente el sector financiero privado de Ecuador. Este proyecto, que aún no ha sido sometido al Congreso para su aprobación, implica algunos cambios que afectan a las instituciones especializadas en ahorro y crédito para la vivienda.

Otro proyecto de ley que está en proceso de estudio prevé cambiar radicalmente el sistema de seguridad social en el país. Esto afectará esencialmente al Instituto de Seguridad Social, entidad que en el pasado ha jugado un importante papel en el financiamiento de la vivienda. Conforma también el conjunto de reformas el proyecto de Ley de Compañías, que innovará las instituciones societarias de Ecuador.

La nueva legislación en cierne, sumada a leyes recientemente aprobadas como la Ley del Mercado de Valores, intenta dar al sector societario en general y financiero en particular, un nuevo marco regulatorio acorde con el proceso de modernización del país. El esquema institucional que a continuación se describe corresponde a la actual realidad del sector de la vivienda. Como ya se ha mencionado, este esquema seguramente se verá modificado cuando se complete el proceso de reformas legales que ha emprendido el gobierno.

2.1 Instituciones del sector público

Durante muchos años, el sector público ecuatoriano ha sustentado su gestión en cuanto al sector de la vivienda en dos instituciones: el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y la Junta Nacional de la Vivienda. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, institución autónoma perteneciente al sector gubernamental, fue creado en 1961 con la misión de administrar y encaminar a la provisión de vivienda de interés social, los recursos provenientes de diversas fuentes, tales como las asignaciones presupuestarias del Estado, aportes de organismos de desarrollo, donaciones de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales y los depósitos de sus propios ahorradores, interesados en la adquisición de vivienda.

La Junta Nacional de la Vivienda, por su parte, se creó en 1973 con el objetivo de planificar la política y coordinar las acciones de todos los entes estatales, incluidos los municipios, en lo relativo a la vivienda. En la práctica, la Junta pasó a ser el organismo ejecutor de los proyectos y programas habitacionales financiados por el Banco

Ecuatoriano de la Vivienda, en adición a los proyectos ejecutados por contratistas independientes.

Los resultados obtenidos por estas dos instituciones estatales han sido muy modestos. Su situación se ha visto permanentemente complicada por la acción de la política y los políticos, dada su estrecha relación con las necesidades populares y, en los últimos años, se han acentuado sus problemas derivados de su extrema burocratización. A esto debe sumarse la inadecuada conducción financiera, la que tuvo como su más notorio exponente la concesión de créditos a largo plazo a tasas de interés sustancialmente menores a la inflación. Esta desafortunada política ha llevado al Banco a una acelerada descapitalización. Adicionalmente, su participación en las captaciones de ahorro dentro del sistema financiero ha ido declinando, reduciéndose de un 12,8% en 1980 a apenas un 1,3% en 1993.

En 1992, el gobierno actual añadió a su estructura una nueva cartera de Estado: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta instancia del Ejecutivo está dispuesta a absorber las responsabilidades actualmente asignadas al Banco Ecuatoriano de la Vivienda y a la Junta Nacional de la Vivienda. Una vez que se modifique la legislación pertinente, la Junta deberá desaparecer, y el Banco limitará su acción a operaciones de segundo piso.

2.2 Instituciones del sector privado

En Ecuador existen dos grupos de entidades privadas que se identifican específicamente con el sector de la vivienda: las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de vivienda. Las asociaciones mutualistas se sustentan en el mismo cuerpo legal que creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, aunque están sujetas a reglamentaciones específicas. El sistema mutual ecuatoriano cuenta al momento con diez asociaciones mutualistas, de las cuales la más antigua -que data de 1962- y de mayor volumen de operaciones es la Mutualista Pichincha. El papel asignado a las asociaciones mutualistas dentro del esquema del sector de la

vivienda, como está al momento estructurado, es el de captación de ahorro y otorgamiento de crédito para la vivienda.

La aguda crisis que han soportado los hogares ecuatorianos en los últimos años ha contraído drásticamente la capacidad de ahorro y la demanda por crédito para vivienda. Esto no se explica por la ausencia de necesidades en este rubro, sino por las ínfimas disponibilidades de recursos de los interesados. Por lo que antecede, el sistema mutual se ha visto obligado a diversificar sus operaciones a otros ámbitos del bienestar familiar, como única alternativa de supervivencia. Cabe anotar que la captación de ahorros del sistema mutual también ha descendido aceleradamente en los últimos años; así, su participación en las captaciones totales del sistema financiero se redujo de 35% en 1980 a apenas 4,5% en 1993.

En cuanto a las cooperativas de vivienda, debe señalarse que son entidades que han proliferado con fundamento en una figura legal contenida en la Ley de Cooperativas, instrumento que data de 1966. Al amparo de esta forma de organización, se han desarrollado muchos procesos habitacionales en el país, especialmente en el decenio de los setenta. Sin embargo, si bien las cooperativas han permitido a sus asociados llegar a la posesión de un lugar destinado a la implantación física de su vivienda, en algunos casos lo han hecho por medios violentos y arbitrarios y su organización se ha desarticulado luego de conseguido el acceso a la tierra.

Finalmente, sin que la financiación de vivienda sea su tarea específica, debe mencionarse a la banca privada como una importantísima fuente de financiamiento de esta necesidad básica, especialmente para los estratos de altos ingresos.

3. NUEVOS CRITERIOS SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

La forma más palpable del deterioro de la economía de las familias es la inflación. Las altas tasas inflacionarias registradas en

Ecuador en los últimos años, además de deteriorar el poder adquisitivo de la moneda, han tornado muy difícil, caótico y especulativo en algunos casos el manejo de las tasas de interés. Este factor adicional, adverso a la posibilidad de financiamiento de la vivienda, se ha hecho presente con diferentes matices en casi todos los países latinoamericanos.

Ecuador ha tomado como referencia las acciones emprendidas por algunos de los países del continente, para diseñar mecanismos que le permitan superar este aspecto de la crisis. En cuanto al financiamiento de la vivienda, el actual gobierno ha optado por poner a disposición del mercado financiero, desde mediados de 1993, un instrumento de captación de ahorro y colocación de crédito de costo y rendimiento variable, indizado a la inflación.

El indicado instrumento, muy similar a los implantados en otros países latinoamericanos, tiene como base la denominada Unidad de Valor Constante (UVC), unidad de captación de ahorro y colocación de crédito que equivale aproximadamente a cinco dólares, cuyo valor es ajustado diariamente con el índice de inflación. Si bien no es un instrumento específico para la actividad de financiamiento de vivienda, es en este sector donde con mayor provecho puede aplicarse, ya que elimina el factor especulativo de las tasas de interés, las que en esta modalidad se fijan en puntos diferenciales a partir de la UVC. Adicionalmente, propicia el ahorro a largo plazo, al dar al ahorrador la seguridad de un margen real sobre sus depósitos.

Existen, sin embargo, dudas respecto al beneficio que pueda obtener el prestatario de los recursos. De hecho, el sistema funciona siempre y cuando la inflación se mantenga en niveles razonables y los salarios se ajusten a un ritmo similar al incremento de los precios. Más adelante se incluyen algunos detalles del funcionamiento y la incipiente experiencia que la Mutualista Pichincha puede señalar respecto a este nuevo instrumento financiero.

Complementando lo anterior, el gobierno ecuatoriano, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y algunas

instituciones financieras privadas, especialmente mutuales, están promoviendo la conformación de una Corporación de Refinanciamiento Habitacional. Esta es la denominación asignada a una entidad aún no establecida legalmente, que se encargará de recepcionar recursos de la precitada Agencia, los que sumados a su propio capital constitutivo, se utilizarán para la recompra de carteras de las entidades financieras ecuatorianas, originadas en el otorgamiento de créditos para la vivienda en UVC.

Por otra parte, en complemento a la Ley de Mercado de Valores, que es justamente la que consagra el sistema de Unidad de Valor Constante, la Junta Monetaria del Banco Central de Ecuador establece para las entidades financieras la opción de que emitan título-valores de libre circulación, respaldados por su cartera conformada en UVC. De funcionar como está previsto, este mecanismo permitirá a las instituciones financieras generar recursos frescos y dinamizar sus operaciones en este rubro. El gobierno nacional, con el apoyo del Congreso, deberá completar el esquema con la aprobación de las reformas legales que se enunciaron en el acápite 2 de este documento.

Es de particular interés para el Sistema Mutual que esa legislación permita a sus entidades diversificar sus operaciones y las ponga en condiciones competitivas con la banca y las demás entidades del sector financiero. Este es un requerimiento del cual puede depender la supervivencia de las entidades mutuales, dado el nivel de globalización y el amplio ámbito de operaciones que la proyectada ley permite a la banca y las financieras.

4. SISTEMA DE RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS VIGENTE

Los sistemas de financiamiento hipotecario y su amortización utilizados en Ecuador difieren de un grupo de entidades a otro como a continuación se describe.

4.1 Sistema del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Estas instituciones utilizan un sistema que determina el monto de crédito a otorgarse relacionando la cuota mensual con el nivel de ingresos del prestatario. Actualmente, la máxima cuota inicial con la que puede comprometerse un prestatario corresponde al 28% de sus ingresos familiares. El crédito está sujeto a una tasa de interés variable anualmente y funciona con una fórmula de cuotas ajustables. La cuota mensual se ajusta cada año, en función del 75% de la variación del salario mínimo vital del año anterior. El plazo del préstamo también es flexible, de tal manera que si no se ha amortizado la deuda en el plazo inicial de 20 años, se puede ampliar hasta por seis años adicionales.

4.2 Sistema Mutualista

El mutualismo ha aplicado dos modalidades básicas para la amortización de los créditos hipotecarios a largo plazo. La primera de ellas establece cuotas mensuales fijas sujetas a reajuste únicamente en función de la variación de las tasas de interés. El capital prestado se amortiza gradualmente en el plazo estipulado y el interés es calculado sobre los saldos de capital.

La segunda modalidad establece una cuota que crece cada año. Las primeras cuotas pagadas bajo esta modalidad son menores a las exigidas bajo el sistema de cuotas fijas, pero las cuotas de los años subsiguientes se ajustan para compensar los menores abonos iniciales. Las tasas de interés aplicables a este tipo de créditos son también reajustables. En los dos casos las cuotas no deben comprometer más del 30% del ingreso familiar.

4.3 Sistema de financiamiento en Unidades de Valor Constante

El sistema de financiamiento en Unidades de Valor Constante, además de evitar la descapitalización de las entidades otorgantes del

crédito, pretende mejorar el acceso por parte del público al financiamiento de vivienda, pues en el caso del prestatario las cuotas iniciales a pagarse son significativamente menores a las que procedería si se optara por un crédito tradicional. De esta manera, se amplía el acceso al crédito a familias con menores ingresos.

Sin embargo, la cuota se irá incrementando en función de la variación de los índices inflacionarios. Esto implica que si el ingreso familiar no varía simultáneamente con la tasa de inflación, el porcentaje de ingreso que la familia debe destinar al servicio del crédito puede crecer hasta niveles que hagan imposible su pago.

Habida cuenta que el ingreso de las familias ecuatorianas ha experimentado un permanente descenso durante la última década, como se manifestó anteriormente, será necesario que se dé un vuelco total a las tendencias de la economía para que este sistema funcione. Este tipo de consideraciones, así como los recelos propios de incursionar en un sistema totalmente nuevo para Ecuador, ha ocasionado que apenas cuatro bancos del sistema financiero nacional hayan iniciado cautelosas operaciones en esta modalidad. Esa cautela se ha traducido en exigencias y restricciones al prestatario, al que se le ha obligado a demostrar altos ingresos y se le ha otorgado montos muy limitados y plazos mínimos.

Mutualista Pichincha ha sido la pionera del sector en cuanto al establecimiento de créditos bajo la modalidad UVC. Esta entidad ha establecido un sistema de amortización que permite, además de ampliar el acceso al crédito a familias de menores recursos, mantener premisas conservadoras con respecto a los ingresos del prestatario. El criterio básico es que el incremento del ingreso de los deudores será menor al de la inflación. Por lo tanto, ha iniciado operaciones con un sistema de amortización decreciente en UVC. Bajo este sistema, la cuota en Unidades de Valor Constante permanece fija durante un año y decrece en cierta proporción al año siguiente. De esta manera, la cuota en moneda nacional que pague el prestatario que resulta de aplicar la corrección monetaria a la cuota en UVC, no se incrementará exageradamente durante la vigencia del crédito. Bajo los actuales

parámetros, este mecanismo estima un crecimiento anual de un 15% en los ingresos del deudor, frente a una inflación esperada del 30%.

Los efectos futuros de la aplicación de este sistema podrán evaluarse en el mediano y largo plazo a través de la medición de variables como son el nivel de edificación de la vivienda, el PIB del sector de la construcción, el ahorro de los hogares, el incremento en el acceso al crédito, etc. Es muy prematuro hablar de resultados. Las experiencias latinoamericanas, como la colombiana o la chilena, demuestran que respuestas favorables a la utilización de sistemas indizados sólo han podido ser observadas en el largo plazo.

5. EVALUACION DE LOS RESULTADOS EN RELACION CON VARIOS FACTORES

Coincidiendo con la tendencia del PIB por habitante y los salarios, las cifras de la cartera hipotecaria vigente del sistema financiero nacional han venido descendiendo en términos reales a partir de 1982. Al respecto, debe enfatizarse que el sistema de otorgamiento de crédito hipotecario, hasta hoy en vigencia, ha hecho que la recuperación de cartera de las entidades prestamistas no registre problemas. Lo anterior se explica porque el sistema implica que las cuotas de amortización de los créditos sean siempre decrecientes en términos reales, dado que generalmente se han aplicado tasas de interés inferiores a la inflación. Este fenómeno hace además que el valor real de las propiedades que garantizan los créditos se mantenga siempre por encima de los saldos adeudados por los prestatarios. Bajo estas circunstancias, los deudores hipotecarios están generalmente en posibilidad de pagar sus cuotas y no les conviene de ninguna manera que se ejecuten las garantías referidas a su vivienda.

El sistema, sin embargo, ha restringido el acceso al crédito o ha reducido los montos concedidos, pues implica el pago de cuotas iniciales muy altas que se aligeran en términos reales con el transcurso del tiempo. La situación descrita más la disminución del poder adquisitivo de la población explican el permanente descenso del

volumen de cartera hipotecaria del sistema financiero. El sistema de Unidades de Valor Constante modifica este patrón y establece por el contrario la posibilidad de acceder al crédito hipotecario a partir de una cuota inicial muy baja, la que se mantiene en términos reales a lo largo del período de pago de la deuda. Sin embargo, es muy probable que se incremente como porcentaje del ingreso familiar, dado que los salarios se ajustan más lentamente y en menor proporción a la inflación.

Como se ha expresado anteriormente, en la opinión de la mayoría de las instituciones financieras, el sistema UVC conlleva grandes riesgos, tanto para los prestatarios como para los prestamistas, pues depende enormemente de la inflación y de la evolución de la capacidad de pago real de los usuarios del crédito. Se ha hecho evidente que esa capacidad de pago ha venido descendiendo en el decenio pasado, con una leve tendencia a mejorar en los últimos dos años.

Las reformas que darán una nueva perspectiva al problema de la vivienda y a sus soluciones están aún en proceso, faltando por cumplirse en su porción más importante. Y es que el camino para la solución del problema habitacional de Ecuador no se construirá únicamente sobre la base de nuevos esquemas financieros o de la modernización de las entidades del sector; el elemento más importante es la estabilización de la economía nacional, e implícitos en ella, el control de la inflación y el mejoramiento y resguardo del poder adquisitivo de la población.

6. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, pueden establecerse las siguientes consideraciones:

a. Ecuador afronta un voluminoso déficit habitacional, que ha ido incrementándose año a año.

b. Las causas primarias de este problema se encuentran en el

deterioro de la economía y en el consecuente descenso del poder adquisitivo de la población.

c. Los sistemas de financiamiento para la vivienda han impuesto limitaciones adicionales al acceso de los demandantes y, al mismo tiempo, han significado un subsidio a quienes pudieron acceder al financiamiento.

d. La cartera de créditos hipotecarios de las instituciones prestamistas no ha tenido problemas de recuperación.

e. Está en marcha en el país una serie de reformas estructurales que intentan, una vez más, conseguir la estabilización de la economía.

f. Dentro de estas reformas se contemplan acciones que atañen directamente al sector de la vivienda. La más importante de ellas es la introducción del concepto de indización en los instrumentos de captación de ahorro y otorgamiento de crédito.

g. El proceso de reformas aún no ha concluido y no se han aplicado en forma consistente los nuevos instrumentos financieros. No se puede, por tanto, evaluar sus resultados.

h. Existe mucha expectativa respecto a los cambios y muchas esperanzas respecto a su bondad. No podemos hacer menos que aportar nuestros mayores esfuerzos en respaldo a las reformas y esperar con optimismo sus resultados.

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR

Francisco Bertrand Galindo

1. INTRODUCCION

El presente trabajo se referirá al caso del Fondo Social para la Vivienda (FSV) de El Salvador. En la actualidad los préstamos en mora se determinan cuando tienen tres o más cuotas pendientes de pago. Esta información es proporcionada por el Sistema Mecanizado de Préstamos en el momento que efectúa el cierre del mes.

Existen rangos de clasificación de la mora dependiendo de su antigüedad. Su estructura es la siguiente: de tres cuotas, de cuatro a 12 cuotas, de 13 a 24 cuotas, de 25 a 48 cuotas, de 49 a 60 cuotas, y de 61 a más cuotas (mora crónica). Este ordenamiento permite evaluar la gravedad y magnitud de la mora para establecer prioridades en los niveles de gestión.

Los índices de morosidad registrados a diciembre de los años 1991-1993, fueron los siguientes:

PERIODO	Nº PRESTAMOS EN MORA	MONTO (mllns. US$)	% RESPECTO A LA CARTERA	
			NUMERO	MONTO
1991	15.276	7,4	23,6	4,3
1992	16.253	7,4	23,1	4,0
1993	17.689	7,8	22,8	3,5

Dentro de los esfuerzos por prevenir futuros índices de morosidad, se han adoptado medidas para garantizar la entrega directa de las órdenes de descuento al patrono, con lo cual se ha logrado un 95% de efectividad en su aplicación.

En este esfuerzo, cabe destacar, además, la promoción de la planilla preelaborada y la emisión y entrega de tarjetas laminoplásticas a fin de que el pago de las cuotas de amortización tengan una aplicabilidad correcta. Los logros obtenidos en este sentido se muestran en los siguientes resultados:

- El 85% de los pagos es retenido por los patronos.
- El 10% de los pagos lo realiza directamente el cotizante deudor.
- El 5% de los deudores no paga.

Antes de proceder al establecimiento de las políticas de recuperación, se envían a los deudores avisos, notas de cobro y citatorios con mensajes que tienen la finalidad de orientar al cotizante a pactar la política más apropiada, dependiendo de los niveles de mora, capacidad de pago del cotizante e interés mostrado en resolver su problema.

2. POLITICAS DE RECUPERACION DE MORA

Los cotizantes que se presentan al Fondo Social para la Vivienda con el objeto de resolver los problemas de mora, ya sea en respuesta a los avisos de mora, notas de cobro y citatorios o voluntariamente, son atendidos en el Departamento de Recuperación de Créditos, Sección Control de Mora, donde acuerdan, según cada caso, alguna

de las siguientes políticas de recuperación: Plan Temporal de Pagos, Refinanciamiento por Mora, Venta de Vivienda, Dación de Pagos y Recuperación Judicial. Esta política se plantea como última alternativa, después de agotar las posibilidades de aplicación y cumplimiento de las políticas anteriores.

2.1 Plan Temporal de Pagos

Tiene como objetivo facilitar al deudor el pago de la mora generada en el crédito mediante un acuerdo formal con el FSV. El plan se establece mediante la determinación de una cuota y un plazo temporal, que le permite al cotizante amortizar la mora y el saldo original. Por lo general, se exige un abono inicial para poder reducir el plazo y la cuota a retener. El plazo no debe de exceder de cinco años y la cuota de amortización no puede exceder del 30% del ingreso familiar mensual del cotizante. Si dadas las condiciones no es posible la aplicación de esta política, se procede a promover la de Refinanciamiento de Mora.

Para la formalización del plan pueden presentarse dos situaciones:

a. Que el deudor dependa de un patrono. En este caso, el plan de pago se formaliza a través de una orden de descuento que se envía a la empresa respectiva, para garantizar la efectividad de su cumplimiento.

b. Que el deudor no dependa de un patrono. En este caso, la cuota se establece dependiendo de la capacidad de pago que dicha persona manifiesta tener o de la cantidad que pueda abonar adicional a su cuota, con el objeto de disminuir el valor de las cuotas y el plazo de amortización. En este caso, se pide al deudor que reporte los pagos a la Sección Control de Mora para su control y seguimiento. Si esta política no es factible, dependiendo de la gravedad de la mora y de la incapacidad de pago del deudor, se da origen a la promoción de la política Venta de Vivienda.

Por disposición normativa contemplada en el Instructivo para la Aplicación de las Normas Institucionales de Crédito, Sección B, podrá otorgarse hasta un segundo plan, el cual no debe exceder de tres años. Para los casos de Recuperación Judicial también podrán otorgarse planes temporales de pago hasta por 36 meses, teniendo el deudor que cancelar previamente por lo menos el 30% de la mora adeudada más el valor de las costas procesales que hasta ese momento haya causado el juicio.

2.2 Refinanciamiento de Mora

La finalidad de esta política es facilitar al deudor el pago de la mora al tiempo que la institución mantiene un saneamiento de la cartera hipotecaria. Se gestiona una vez agotada la política del Plan Temporal y consiste en otorgar un nuevo crédito para cubrir la deuda total del préstamo. Son sujetos de este refinanciamiento las personas que cumplan con lo establecido en las Normas Institucionales de Crédito.

2.3 Venta de Vivienda

Consiste en recuperar a corto plazo la mora total del crédito con los deudores que habiendo agotado las políticas anteriores, estén de acuerdo con esta política. Durante la colocación y trámite de la venta se continúa gestionando el cobro al cotizante para que cancele la mora pendiente. Dispone de un plazo máximo de tres meses.

2.4 Dación en Pago

Tiene por objeto recuperar la mora crónica, especialmente aquella ocasionada por la falta de interés de sus propietarios en conservar la vivienda, por estar ésta en mal estado físico, abandonada y/o destruida totalmente. Consiste en otorgar en pago la vivienda por medio de una escritura de dación en pago.

2.5 Recuperación Judicial

Esta política tiene como fin garantizar la recuperación de la deuda, partiendo de la consideración que se han agotado las demás políticas y que ésta es una alternativa institucional, no obstante su costo de aplicación en tiempo y dinero. El proceso judicial dura en promedio un año y medio y el valor de las costas llegan a un monto aproximado de US$346,8 el cual forma parte del valor contable de la vivienda recuperada. Dado que se trata de la recuperación de moras crónicas, su aplicación en el saneamiento de la cartera es bastante representativa.

En cualquier etapa de este proceso, podrá existir arreglo extrajudicial, el cual consiste en suspender temporalmente la continuación del juicio, cuando el cotizante muestra interés en conservar la vivienda y llega a los siguientes acuerdos alternativos con el Fondo:

- Pago total de la mora y las costas procesales.
- Abono del 30% de la mora y cancelación de las costas procesales, más la formalización de un plan de pago.
- Decisión del cotizante de vender la vivienda, previo cumplimiento de las disposiciones previstas según el Instructivo de Aplicación de las Normas Institucionales de Crédito. En este caso, el cotizante está obligado a cumplir un plan de pago mientras se realiza la venta.
- Cuando la etapa del juicio esté a nivel de subasta, solamente se suspende si el deudor paga la totalidad de la mora y esta suspensión es autorizada exclusivamente por el jefe del Departamento de Recuperación de Créditos o el gerente financiero. En caso de incumplimiento del arreglo extrajudicial, se solicita la continuación del juicio a partir de la etapa en que fue suspendido.

Todas estas políticas se gestionan con apego a las disposiciones contenidas en la Normas Institucionales de Crédito y el Instructivo para su aplicación y se graban en el sistema para su control y seguimiento, con apoyo del Sistema Mecanizado.

3. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE RECUPERACION DE CREDITOS

El Departamento de Recuperación de Créditos es el responsable de la recuperación de la mora en la zona de San Salvador, manteniendo coordinación con las agencias de Santa Ana y San Miguel. Está conformado por la Sección Control de Mora, la Sección Mora Patronal por Amortización, la Sección Recuperación Judicial y la Agencia Unicentro.

La sección Control de Mora tiene como función general gestionar, en forma oportuna y permanente, la recuperación de la mora, al efecto de reducir al mínimo la cartera morosa.

Por otro lado, entre las funciones principales de la Sección Mora Patronal por Amortización figuran: administrar la planilla preelaborada, administrar el control de la orden de descuento, dar seguimiento para que se haga efectiva la orden de descuento, verificar el pago de planilla tradicional y controlar a los trabajadores que dejan de laborar en las distintas empresas.

Asimismo, tiene la función de entregar las tarjetas laminoplásticas para los nuevos otorgamientos, incorporar patronos al sistema de planilla preelaborada, enviar órdenes de descuento de los nuevos otorgamientos a los patronos así como información referente a cómo elaborar y cancelar planillas y las obligaciones que como agente de retención le compete, enviar notas de recordatorio de pago a aquellos patronos que no lo efectúen al cierre, y gestionar el pago de la mora patronal.

Por su parte, la función principal de la Sección Recuperación Judicial es lograr, por la vía judicial, la recuperación de la mora de los préstamos otorgados a cotizantes que se encuentran en mora con la institución, así como de aquellos cuyas viviendas se encuentran abandonadas o alquiladas, con énfasis en la mora crónica.

Por último, la Agencia Unicentro tiene como función principal la recuperación de la mora de préstamos del Municipio de Soyapango e Ilopango, mediante la aplicación de políticas de recuperación y seguimiento efectivo, a fin de que se garantice su cumplimiento. Se exceptúan la política de Recuperación Judicial y Dación en Pago en cuanto a su aplicación, aunque la detección de casos y promoción sí son de la competencia de esta agencia.

Las agencias de Santa Ana y San Miguel también realizan gestiones de recuperación de mora en sus respectivas zonas, a excepción de la recuperación por la vía judicial, la cual está concentrada en la Sección de Recuperación Judicial del Departamento de Recuperación de Créditos, actividad que se tiene proyectado descentralizar. Las gestiones de recuperación de estas agencias se coordinan con el Departamento de Recuperación de Créditos.

4. ASPECTOS LEGALES

Las normas que regulan la aplicación de las políticas de recuperación están contenidas en las Normas Institucionales de Créditos Hipotecarios y el Instructivo para su aplicación.

En la Ley y Reglamento Básico del Fondo también se establece la obligación de los patronos a retener y remitir las cuotas de amortización de préstamos de sus empleados.

5. PRINCIPALES INDICADORES

Los indicadores generales de mora más importantes son los siguientes:

a. *Estructura de pagos.* Se refiere a las fuentes de captación de las cuotas de amortización de préstamos. Actualmente, el 85% de los pagos es retenido por los patronos, mientras que el 15% de los pagos lo realiza directamente el cotizante.

b. *Morosidad con respecto a la cartera hipotecaria.* Este indicador establece una relación entre los volúmenes de mora y los préstamos vigentes durante el período 1991-1993. Así, en 1991 el índice de morosidad fue de 23,6% y 4,3% en número y monto, respectivamente; en 1992 el índice de morosidad se redujo levemente a un 23,1% en número y a un 4,0% en monto; y en 1993 el índice de morosidad fue de 22,8% y de 3,5% en número y monto, respectivamente. Es de resaltar que resulta difícil y complicado atacar la mora, ya que los factores de mayor incidencia resultan incontrolables para el Fondo.

Cabe señalar que la cartera hipotecaria del Fondo Social para la Vivienda comprende los siguientes sistemas de pago:

a. *Sistema de Pago Variable (SPV).* Consiste en el establecimiento de cuotas de pago escalonadas considerando una tasa promedio de crecimiento anual para cubrir adeudos de capital, intereses y primas de seguros. Este sistema estuvo vigente hasta 1986.

b. *Sistema de Cuota Fija (SPN).* Se caracteriza por la determinación de una cuota para la amortización de capital, intereses y primas de seguros, la cual permanece fija durante la vigencia del préstamo y sólo podrá variar cuando ocurran incrementos en la tasa de interés y/o primas de seguros.

c. *Sistema de Cuota Ajustable (SCA).* Está determinado por el establecimiento de una cuota de amortización que cubre los adeudos de capital, intereses y primas de seguros, iniciándose con una cuota que representa el 25% del ingreso mensual del cotizante, la cual se ajusta permanentemente en función de los aumentos de salarios hasta la terminación del plazo. Los intereses que no sean cubiertos por la cuota serán refinanciados por el Fondo, hasta que la cuota llega a un monto igual o superior a los intereses generados por el saldo total del préstamo.

En relación a los índices de morosidad por sistemas de pago, es importante comentar que el mayor índice de morosidad se registra en

el Sistema de Cuota Fija, con un total de 12.871 préstamos equivalente a US$5,7 millones.

Con el objeto de establecer prioridades para las gestiones de recuperación de mora, ésta se clasificó según el número de cuotas pendientes de pago, de lo cual se tienen los siguientes resultados:

RANGOS DE MORA POR CUOTAS	NUMERO	MONTOS (millones de US$)
Hasta 3 cuotas	2.381	0,2
De 4 a 12 cuotas	7.744	1,5
De 13 a 24 cuotas	3.168	1,4
De 25 a 48 cuotas	2.381	1,7
De 49 a 60 cuotas	570	0,6
De 61 a más cuotas (mora crónica)	1.445	2,4
TOTAL	17.689	7,8

De lo anterior se deduce que el mayor número de préstamos en mora está concentrado en la escala de cuatro a 12 cuotas, representando un monto de US$1,5 millones. Con respecto al monto, el más representativo se encuentra en la escala de 61 a más cuotas con un valor de US$2,4 millones.

Resulta importante señalar que tomando en cuenta los rangos de mora por montos, la mora, tanto en número como en monto, es más significativa en el rango comprendido en el monto menor a US$578, en el cual figuran 14.434 préstamos por un monto de US$3 millones, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

RANGOS DE MORA POR MONTOS	NUMERO	MONTOS (millones de US$)
Menos de US$578	14.434	3,0
De US$578 a US$1.156	2.052	2,1
De US$1.156 a US$1.734	761	1,3
De US$1.734 a US$2.312	265	0,7
De US$2.312 a más	177	0,7
TOTAL	17.689	7,8

Respecto a las gestiones de recuperación de mora, la política que ha resultado más efectiva es la de Plan Temporal de Pagos, a la cual se incorporan las moras canceladas que forman parte de la formalización de esta política. En segundo lugar, vale la pena destacar los logros obtenidos con la política de Recuperación Judicial, sobre todo para la recuperación de la mora crónica.

6. LIMITACIONES Y PROBLEMAS

A base de la experiencia del Fondo Social para la Vivienda, pueden señalarse las siguientes limitaciones y problemas:

a. Cultura de incumplimiento en el pago por parte de los deudores, debido al falso concepto que se tiene de la función social del Fondo Social para la Vivienda.

b. Dificultades jurídicas para inscribir los testimonios que respaldan los préstamos otorgados, siendo una restricción para la aplicación de la recuperación del crédito por la vía judicial.

c. Patronos renuentes a retener y/o remesar las cuotas al Fondo, sobre todo en empresas pequeñas, que tienen personal de mucha movilidad, o de limitado capital de trabajo.

d. Falta de nuevas herramientas legales extrajudiciales para recuperar la garantía del crédito otorgado; la vía judicial resulta muy lenta y costosa.

e. Lentitud en los tribunales donde se ventilan los juicios de recuperación de créditos; no se cumplen los términos de ley debido a la excesiva demanda de casos en los tribunales.

f. Desempleo o inestabilidad laboral de los deudores del Fondo.

g. Falta de un Plan Estratégico Integral de Recuperación de Mora.

7. PERSPECTIVAS

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las perspectivas en esta materia son las siguientes:

a. Implantar nuevos mecanismos jurídicos que permitan una recuperación más rápida. Se piensa establecer mecanismos como el pacto comisorio, la venta por apoderado designado en la hipoteca y la ejecución no jurídica de la hipoteca, de tal manera que se logre mayor agilidad en el aspecto jurídico.

b. Garantizar la retención de los pagos en planilla mediante la entrega directa y oportuna de órdenes de descuento al patrono, ya que en el pasado la mayor parte de cotizantes no efectuaba la entrega de ésta a su patrono.

c. Definir un Plan Estratégico de Mora a fin de reducir los índices de morosidad. La definición estratégica conlleva a enfrentar las causas internas y externas para lograr integrar mejores soluciones a

este problema institucional. Como parte de las estrategias se han considerado las siguientes:

- Atacar con intensidad la mora crónica (arriba de los US$1.200).

- Evaluar periódicamente los avisos, citatorios y notas de cobro, a fin de causar un impacto cada vez mayor en el cotizante deudor.

- Crear un Sistema Integral de Información para clasificar y priorizar la mora, ejerciendo control y seguimiento a cada una de las políticas de recuperación.

RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: EL ESQUEMA CREDICASA DE MULTIBANCO COMERMEX EN MEXICO

Gerardo Concha

El objetivo de este trabajo es presentar el esquema de crédito denominado Credicasa que ha venido utilizando Multibanco Comermex S.A. hace ya varios años. Para ello, se destacarán sus características y diferencias con otros productos similares, su funcionamiento, así como sus ventajas y puntos de especial cuidado en su instrumentación.

1. EXPERIENCIAS DE COMERMEX

Todos los bancos que ofrecen créditos hipotecarios en México utilizan o han utilizado el esquema con refinanciamiento de intereses. Sin embargo, cada institución le ha incorporado características diferenciales que se irán señalando, para el caso de Comermex, a lo largo de este trabajo.

Actualmente, la cartera hipotecaria de Comermex está formada por cerca de 55.000 créditos con un saldo superior a los 5.700 millones

de nuevos pesos (US$1.900 millones). Comermex mantiene el 7,2% de la cartera hipotecaria de la banca. En 1993 colocó 3.000 millones de nuevos pesos (US$950 millones), equivalente al 12% del monto colocado por todo el sistema y al 52% de la cartera hipotecaria de Comermex.

En México, la banca comercial cuenta con cerca de un millón cien mil créditos hipotecarios que importan alrededor de 78.000 millones de nuevos pesos (US$24.500 millones). Más del 80% de éstos se ha otorgado sobre la base de esquemas de refinanciamiento de intereses y pagos ligados al ingreso de los acreditados.

Este sistema comenzó a utilizarse principalmente para financiar la vivienda de interés social con recursos del Banco de México. Sin embargo, al probar su eficacia y versatilidad, los bancos comenzaron a utilizarlo para los créditos hipotecarios con recursos propios y a la fecha es el sistema más utilizado en México. Cabe anotar que no todos los esquemas con refinanciamiento cuentan con pagos ligados con el ingreso del acreditado.

El esquema de refinanciamiento de intereses utilizado ha permitido generar créditos a tasas de interés que aseguran su rentabilidad. Tomando como base el ejemplo que más adelante se presenta, la rentabilidad de este esquema es como sigue:

- Retorno sobre patrimonio (ROE), 45-60% anual.
- Retorno sobre activos (ROA), 20-30% anual.
- Sin considerar apertura ni otras comisiones, la diferencia depende del costo de operación.
- Costo de captación = 1,1 x tasa líder del mercado; Tasa de descuento = Inflación + 10 puntos.
- Requerimiento de capital, 8%.

2. SITUACION ACTUAL EN COMERMEX

El producto Credicasa ha tenido una gran aceptación en el

mercado, colocándose como uno de los de mayor crecimiento. La penetración en el mercado hipotecario es del 12%, mientras que en Comermex es del 6%. Lo que ha permitido a Comermex estar presente en el mercado e incrementar su participación en éste de manera importante es que ha conjugado el financiamiento con recursos provenientes de fondos públicos y con recursos propios.

Asimismo, el esquema de financiamiento de Comermex es conocido, sencillo y sin tantas opciones. Comermex cuenta con un esquema básico el cual es lo suficientemente flexible para que el cliente lo adapte a sus necesidades particulares.

La especialidad hipotecaria que está desarrollando Comermex es parte de la estrategia básica del banco para atender al mercado cada vez más competitivo, ya que los clientes buscan, además de un crédito, la asesoría del banco.

La mezcla de productos es importante ya que se puede atender a todos los mercados con productos enfocados especialmente a cada uno de ellos. Así, se cuenta con Credicasa, para los sectores de ingresos medios y altos; Crediliquidez; y recursos FOVI, para los sectores de bajos ingresos.

3. FUNCIONAMIENTO DEL ESQUEMA CREDICASA

El producto Credicasa se introdujo en 1990 basado sobre un esquema de crédito con refinanciamiento de intereses y pagos ligados a los ingresos de los acreditados. Se concibió como un instrumento para atender las necesidades de financiamiento para adquisición y construcción de vivienda de sus clientes de clase media y alta.

De hecho, como ya se mencionó, el esquema se comenzó a utilizar en México a partir de mayo de 1984, principalmente para el financiamiento de vivienda de interés social. A la fecha ha sufrido modificaciones tendientes a mejorarlo y adaptarlo a las condiciones económicas de México.

3.1 ¿Por qué un esquema con refinanciamiento?

En un entorno macroeconómico con alta inflación y altas tasas nominales de interés, como las que han prevalecido en México en la última década, la accesibilidad al crédito hipotecario con esquemas de amortización tradicional se reduce considerablemente, limitándolo a pequeños sectores de la población o, por otro lado, obligando al otorgamiento de subsidios vía tasas de interés.

Así, por ejemplo, en las condiciones actuales del mercado (17,5% de tasa de interés), un crédito hipotecario sin refinanciamiento requeriría de un pago inicial de 15 nuevos pesos por millar contra 11 nuevos pesos por millar de un crédito con refinanciamiento, es decir, 36% más de pago e ingresos. Con una tasa del 30% la diferencia sería de más del 50%.

El sistema con refinanciamiento de intereses reduce significativamente el pago inicial, incrementando el número de personas que pueden acceder a un crédito y, por consecuencia, aumentando el mercado de clientes potenciales.

Asimismo, permite la colocación de créditos a tasas de interés rentables sin que esto se traduzca en riesgo de recuperación, asegurando un retorno sobre capital mayor al 90% anual (8% de índice de capitalización, 4% de comisión de apertura). Aun en condiciones económicas más favorables donde se deseen utilizar esquemas de tasa variable, es más conveniente utilizar esquemas con refinanciamiento ya que reducen el riesgo de tasa en el futuro.

3.2 ¿Por qué un esquema con pagos ligados a los ingresos de los acreditados?

No todos los esquemas con refinanciamiento tienen sus pagos ligados al ingreso; de hecho, ésta es una característica diferencial importante. Otros sistemas tienen el pago ligado a la tasa, lo cual, como se apuntará más adelante, los hace más vulnerables a cambios en las condiciones económicas.

En la medida en que se conserve la relación pago/ingreso a lo largo de toda la vida del crédito se reduce el riesgo de cartera vencida. La accesibilidad al crédito no debe ser solamente en los primeros meses, pues un pago inicial muy bajo con un crecimiento acelerado aumenta el riesgo de manera considerable. Mientras mejor se ajuste el pago de un crédito al flujo de ingresos del acreditado, menor será el riesgo del prestamista y más sana será su recuperación.

Algunos bancos han utilizado esquemas con más de 12 pagos al año (de 13 a 15), con el objeto de lograr un pago inicial más bajo. Sin embargo, la experiencia ha comprobado que esto no es una práctica sana en virtud de que el acreditado no cuenta con flujo suficiente para realizar los pagos adicionales.

En una situación ideal, el pago mensual del crédito debiera aumentar sobre la base del ingreso individual de cada acreditado. Sin embargo, al no ser esto práctico se debe buscar un indicador del ingreso que abarque a la mayoría de la población y que se apegue lo más posible a la realidad.

3.3 ¿Cómo se comporta el pago?

El cliente contrata un crédito por un capital inicial. Al final del primer mes debe el capital inicial más intereses. El interés nominal es igual a la inflación más el interés real. El cliente efectúa un pago mensual, que debe ser mayor al interés real. El saldo nominal del crédito se incrementa en menor proporción que la inflación; por lo tanto, el saldo real (pesos constantes) disminuye.

Cada seis meses se incrementa el pago con el salario o la inflación manteniendo el poder de compra de dicho pago. Si el incremento del pago no es suficiente para que éste cubra el interés real, el contrato permite aumentar el pago por encima de la inflación o el salario. Al amortizar una proporción real del crédito, cada mes el saldo real decrece y se paga el crédito.

Aquí es donde se ha venido modificando el esquema ya que originalmente sólo se indizaba el pago al salario. Sin embargo, este indicador ha dejado de ser representativo del ingreso real de la población por lo que se incorporó adicionalmente a la inflación.

En 1988 con la firma del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el cual pasó a constituir la política económica del gobierno para controlar la inflación, las tasas de inflación comenzaron a caer rápidamente. Sin embargo, las tasas de interés no bajaron a la misma velocidad por lo que las tasas reales llegaron a niveles históricos. Esto provocó que los créditos con refinanciamiento comenzaran a experimentar un crecimiento en términos reales.

Sobre la base de esta experiencia se comenzó a incluir en los contratos una clásula adicional por la cual se pudiera ajustar el pago por arriba de la inflación en los casos en que los ajustes ordinarios sean insuficientes para garantizar la recuperación adecuada de los créditos, situación que se ha dado en muy pocas ocasiones.

3.4 ¿Cómo se comporta el saldo?

Se identifican dos etapas en la vida de un crédito con refinanciamiento:

- La primera es la etapa de refinanciamiento de intereses y es aquella en la que el pago es menor a los intereses y en la que el saldo en términos nominales aumenta.

- La segunda es la etapa de amortización en términos nominales y comienza cuando el pago mensual es mayor que los intereses del crédito. En esta etapa el saldo decrece hasta la amortización total.

Dependiendo de las condiciones económicas, un crédito puede presentar más de una vez cada etapa. El tiempo que tarde el crédito en pasar de la primera a la segunda etapa dependerá de las condiciones macroeconómicas, principalmente de la tasa de interés real, el

crecimiento del pago, y los pagos anticipados que en su caso efectúe el cliente.

El saldo en términos reales (pesos constantes) decrece desde el principio y desarrolla una curva semejante a la del saldo nominal de un crédito tradicional con pagos crecientes de capital.

3.5 ¿Cómo se comporta la garantía en el tiempo?

Al tener el crédito hipotecario una garantía real es muy importante que el valor de ésta se determine adecuadamente a fin de que el nivel del riesgo sea el apropiado. Por esta razón, el avalúo cobra una importancia fundamental.

El valor de la casa que garantiza el crédito hipotecario tiene un crecimiento similar al de la inflación. Aunque el saldo del crédito crezca en términos nominales al principio, como crece a un ritmo menor al de la inflación, la garantía del banco es cada vez mayor.

La relación crédito/garantía juega un papel igualmente importante, ya que determina el margen de garantía de la institución. En caso de que el valor de la vivienda llegara a bajar en términos reales o el saldo del crédito creciera igualmente en términos reales, dicho margen de garantía es el que permite que siempre sea suficiente.

3.6. ¿Por qué plazo variable?

En el caso de variaciones económicas importantes, el sistema con refinanciamiento se ajusta impactando sobre el pago o el plazo. Cambios importantes en el pago pueden poner en riesgo la recuperación, siendo por ello preferible que las variaciones económicas las absorba el plazo de pago.

En el esquema Credicasa, el pago está ligado al ingreso del acreditado por lo que el plazo absorbe las variaciones económicas que se presenten, a diferencia de un crédito a plazo fijo donde el pago

absorbe estas variaciones. Si la tasa real aumenta o el pago real disminuye, el plazo aumenta hasta el plazo contratado como máximo. Si la tasa real disminuye o el pago real aumenta, el plazo disminuye.

Los créditos hipotecarios con refinanciamiento y plazo variable están diseñados para ser pagados dos o tres años (10 a 15% del plazo máximo) antes de su vencimiento. Sin embargo, si existen variaciones económicas importantes y a fin de evitar aumentos excesivos al pago mensual, el plazo aumenta y el crédito se termina de pagar, como máximo, en el plazo contratado. El sistema es, pues, sumamente flexible: el crédito se adapta a las necesidades del cliente y no el cliente a los requerimientos del crédito.

El pago mensual en un esquema de plazo variable es más estable y se pueden anticipar los aumentos que tendrá en el futuro próximo. Por supuesto, si el cliente efectúa pagos anticipados, el plazo se reduce.

3.7 ¿Cómo se define el pago inicial?

El hecho de determinar el pago inicial de manera adecuada permitirá ofrecer un producto competitivo y asegurar el adecuado desarrollo del esquema financiero y la amortización del crédito.

La determinación del pago inicial está impactada por factores de mercado y financiero-económicos. Entre los primeros, el nivel de pago debe estar cercano al de los principales competidores, y el pago inicial debe ser semejante a la renta que se pagaría por la misma vivienda. Entre los factores financiero-económicos, se incluyen la inflación actual y esperada, la tasa real actual y esperada, la expectativa de crecimiento de los salarios, el período de ajuste del pago (a mayor frecuencia menor ajuste), el período de revisión de la tasa y el plazo máximo.

La gráfica 1 muestra que se puede obtener el pago inicial dado el plazo máximo y la tasa real máxima esperada. Como puede

observarse, a mayor tasa real mayor pago y a mayor plazo menor pago. La diferencia en pago para 20 años o más se reduce considerablemente.

3.8 ¿Es conveniente tener tope de refinanciamiento?

Generalmente se acostumbra establecer un tope de refinanciamiento, es decir, un monto máximo disponible para refinanciar intereses. El establecimiento de un tope en términos nominales como un porcentaje del saldo inicial no es conveniente ya que si la inflación es mayor a la esperada, este tope puede ser insuficiente en poco tiempo sin que esto signifique ningún problema en la recuperación del crédito.

Por ello, es recomendable establecer un tope de refinanciamiento indizado o en referencia a algún indicador económico (de preferencia el mismo que se utilice para ajustar el pago), con lo cual se actualizará en el tiempo y nunca será insuficiente a menos de que efectivamente existan problemas de recuperación del crédito.

Un tope de refinanciamiento adecuado servirá para detectar oportunamente problemas potenciales en la recuperación del crédito y permitirá tomar medidas adecuadas y renegociar las condiciones. Adicionalmente, tiene otra utilidad ya que el saldo inicial más el tope de refinanciamiento es el monto de hipoteca que se registra y por el cual está garantizado el banco.

4. CARACTERISTICAS FINANCIERAS DEL ESQUEMA CREDICASA

Credicasa tiene los siguientes parámetros financieros:

- Tasa de interés: Variable.
- Cálculo: Tasa base + 6 puntos.
- Período de ajuste de la tasa: Mensual.
- Comisión de apertura: 4% (única).

- Pago por millar: 11 nuevos pesos.
- Número de pagos anuales: 12.
- Revisión de pago: Semestral.
- Base de revisión: Inflación y salario.
- Relación pago/ingreso: 28,6%.
- Relación crédito/valor garantía: 80%.
- Pagos anticipados: Sí.
- Castigo: No.
- Plazo máximo: 20 años.
- Plazo esperado: 18 años.

5. COMPORTAMIENTO ESPERADO DEL SALDO Y DEL PAGO

En un escenario esperado de tasa real del 5%, inflación anual del 8% y aumento del ingreso al mismo ritmo de la inflación, el saldo del crédito Credicasa tendrá, con un pago inicial de 11 nuevos pesos por millar de crédito, el comportamiento que se muestra en la gráfica 2. El plazo efectivo de repago es de 17 años 10 meses de un máximo de 20 años (89% del plazo máximo). El saldo inicial es de 100.000 nuevos pesos y el saldo máximo es de 145.089 en el mes 115 (9 años 7 meses). El refinanciamiento máximo nominal es 45,1% y el refinanciamiento máximo real es 3%.

Sobre las mismas bases anotadas para el caso del comportamiento del saldo, el pago mensual tendrá el comportamiento que se muestra en la gráfica 3. El ajuste del pago es semestral en función de la inflación. El crecimiento nominal del pago es 285% y el crecimiento real del pago es -3,2%, con una inflación acumulada de 295%.

6. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO

El promotor inmobiliario representa para Comermex la generación de más del 70% de la cartera del banco. Por ello, Comermex requiere que los promotores inmobiliarios conozcan a fondo los

productos del banco y que transmitan a los clientes en forma adecuada las características de éstos.

Facilitarle el pago al cliente es una de las bases para reducir el riesgo de cartera vencida. Para ello, Comermex ofrece distintas alternativas, como pagos anticipados y pagos parciales, y una amplia red de sucursales a nivel nacional.

El cliente puede pagar cualquier cantidad por encima o debajo de su mensualidad, cualquier día hábil y en cualquier sucursal Comermex, o si lo prefiere puede optar por el cargo automático en cuenta o por teléfono con lo cual evita tener que realizar el pago personalmente.

Comermex cuenta con centros de atención especializada a nivel nacional que brinda, además de los créditos, asesoría al cliente.

7. VENTAJAS DEL ESQUEMA CREDICASA

El crédito se ajusta al cliente, no el cliente al crédito porque (a) los pagos se ajustan de manera semejante al ingreso del cliente, (b) el cliente puede hacer pagos anticipados, y (c) el cliente tiene la opción de un mayor pago mensual para no requerir refinanciamiento.

Otra ventaja del esquema es que reduce la sensibilidad al precio, pues el cliente identifica el pago por millar, y no la tasa de interés, como el precio del producto.

El esquema también muestra adaptabilidad a cambios macroeconómicos. El plazo flexible es un mecanismo para reducir el impacto de la variabilidad de las tasas de interés y el pago en términos reales elimina el efecto de la ilusión monetaria.

8. PUNTOS A CUIDAR

Aun cuando las condiciones económicas no sean tan extremas,

es conveniente contemplar en el diseño del producto situaciones de este tipo e incluirlas en los contratos, ya que de esta manera, si llegaran a producirse, no será tan problemático encararlas. Como ejemplos pueden citarse revisiones del pago con una frecuencia mensual, ajustes extraordinarios, alternativas en caso de agotarse el refinanciamiento.

Quizás el aspecto más delicado en cuanto a la operación de este tipo de créditos sea el seguimiento de la cartera ya que es indispensable vigilar el comportamiento de las variables económicas que inciden en el desarrollo de los créditos y realizar los ajustes que sean necesarios.

Los sistemas de cómputo juegan un papel preponderante en la operación de este tipo de créditos, ya que debido a sus características se requieren sistemas flexibles que permitan modificar las condiciones iniciales o incluso sobre la marcha.

El esquema de refinanciamiento es complejo y difícil de entender; por ello, es necesario contar con personal calificado que pueda explicarlo adecuadamente a los acreditados.

9. POSIBLES EVOLUCIONES

En la medida que se estabiliza la economía, se reducen las tasas de inflación y las tasas nominales de interés y se confirma la experiencia positiva de los esquemas de refinanciamiento. Es posible que en el futuro haya una mezcla de esquemas tradicionales y esquemas con refinanciamiento, es decir esquemas de tasa fija con refinanciamiento y ajustes a los pagos programados para toda la vida del crédito; o esquemas de tasa variable con amortización en términos nominales pero con la posibilidad de disponer de refinanciamiento en caso de aumentos importantes en las tasas.

Las experiencias del pasado han enseñado que es mejor ver con

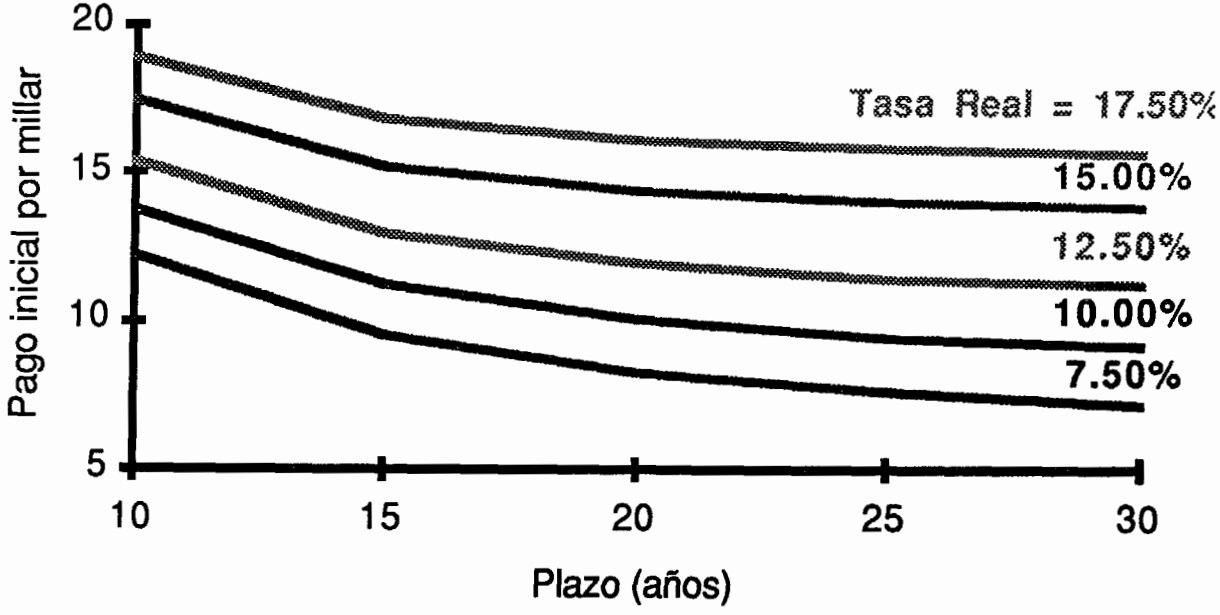
escepticismo el futuro y utilizar esquemas que permitan recuperar con rentabilidad los créditos aun en las condiciones más adversas.

Aun cuando los esquemas de refinanciamiento se relacionan con épocas de alta inflación, es probable que en México se sigan utilizando pese a que la tendencia de las tasas continúe a la baja. Esto debido a los atributos e importantes ventajas que presentan.

A la fecha, en México la competencia por el mercado se ha centrado principalmente en el pago por millar y el porcentaje de financiamiento. En la medida en que se estabilicen las condiciones económicas, la competencia será más fuerte y se deberá centrar en la calidad del servicio y en la tasa de interés.

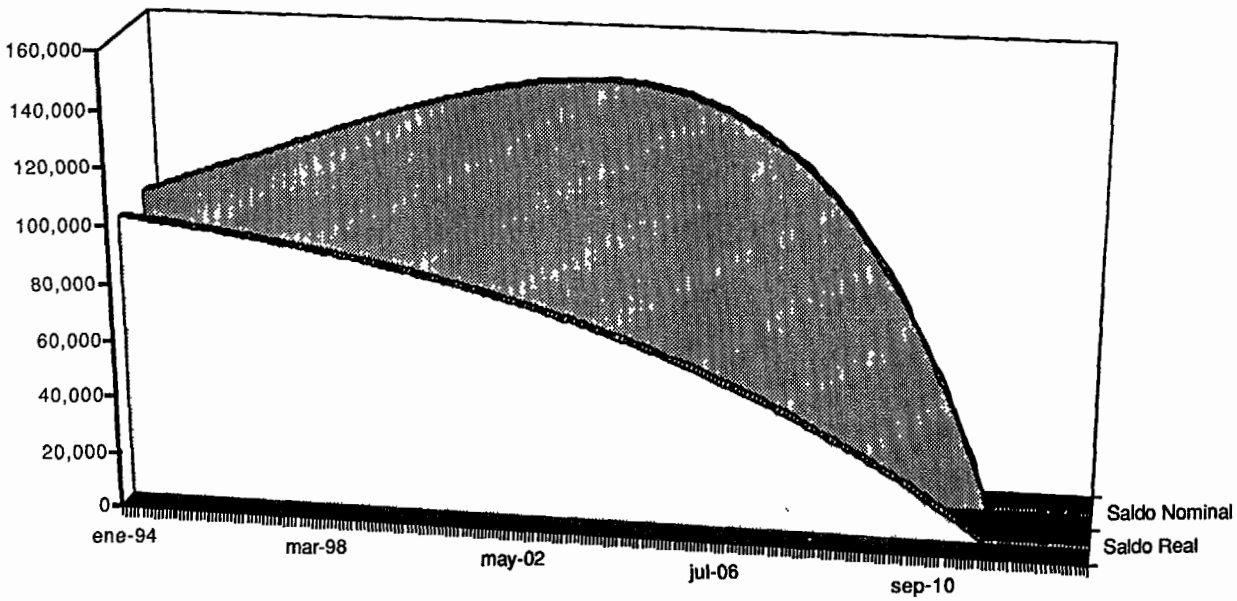
GRAFICA 1

ESQUEMA CREDICASA: DETERMINACION DEL PAGO INICIAL



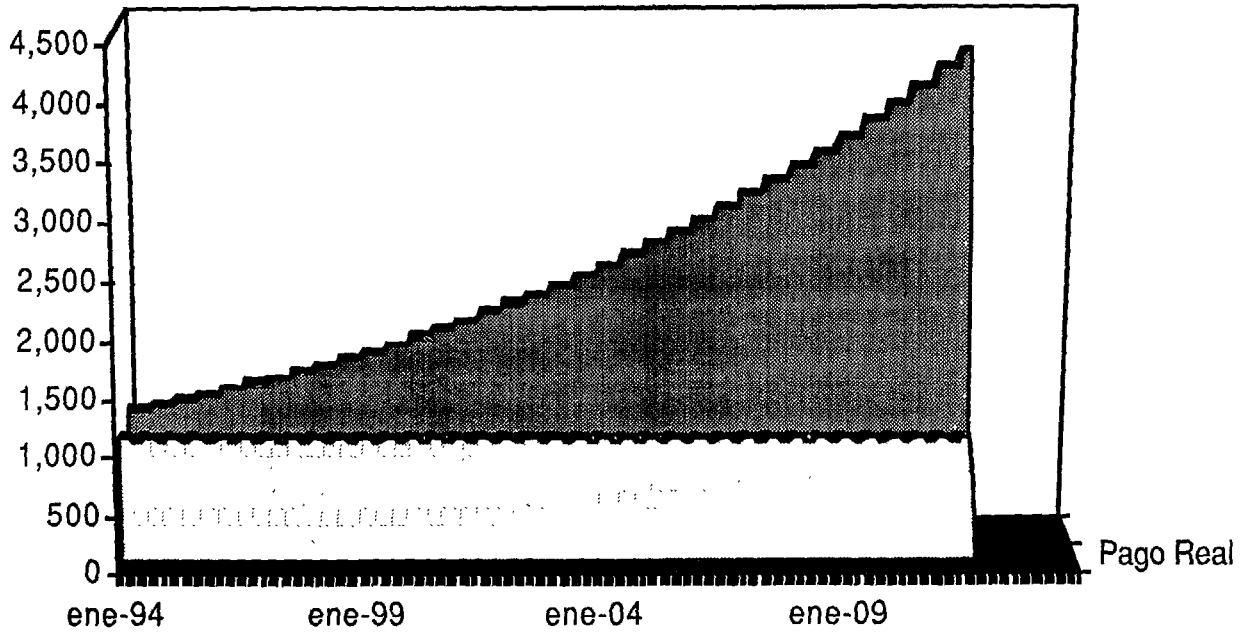
GRAFICA 2

ESQUEMA CREDICASA: COMPORTAMIENTO ESPERADO DEL SALDO



GRAFICA 3

ESQUEMA CREDICASA: COMPORTAMIENTO ESPERADO DEL PAGO



RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: EL ESQUEMA PLANCASA DE BANCOMER EN MEXICO

Ignacio Deschamps

1. ANTECEDENTES Y DESCRIPCION GENERAL DEL ESQUEMA PLANCASA DE BANCOMER

Entre 1990 y mediados de 1993, Bancomer participó intensamente en la colocación de créditos hipotecarios. El segmento de interés social se atendió con productos financiados con recursos provenientes del Gobierno Federal a través del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). Para los segmentos de vivienda media y residencial se ofrecieron planes de crédito con varios niveles de refinanciamiento de intereses y, por lo tanto, de crecimiento en los pagos.

A la fecha, habiéndose duplicado varias veces en el período señalado, la cartera de créditos hipotecarios comprende alrededor de 220.000 contratos y asciende al equivalente de US$8.000 millones. Los esquemas de crédito con refinanciamiento permitieron un intenso desarrollo de la vivienda media y residencial. El mercado adoptó el

pago por mil (inicial) como principal y casi único argumento de venta. Por lo anterior, las colocaciones de Bancomer se concentraron en los planes con mayor refinanciamiento (plazos de 15 años).

Las transformaciones económicas y, particularmente, las altas tasas reales de interés aceleraron el crecimiento de los pagos. Esta evolución obligó a buscar adecuaciones al producto. En este contexto, Bancomer concibió un esquema de crédito hipotecario diseñado a partir del conocimiento y análisis de las necesidades del cliente.

El esquema Plancasa es el nuevo plan de Bancomer para financiar la adquisición de una vivienda. Se trata de una línea de crédito hipotecario personalizada, que establece un compromiso de financiamiento y que busca dotar al cliente de poder de compra real. El esquema Plancasa está basado sobre el criterio "primero el crédito, después la casa". La forma tradicional de obtener un crédito hipotecario en México es buscar primero la casa y después solicitar el crédito. Este proceso tiene, sin embargo, las siguientes desventajas para el cliente:

- Riesgo de pérdidas económicas al firmar contratos de promesa de compra-venta.
- Anticipos y otros gastos para no perder el inmueble.
- Riesgo de no obtener el crédito hipotecario por falta de capacidad de pago.

Con el esquema Plancasa, Bancomer analiza, en primer lugar, la capacidad de endeudamiento del solicitante del crédito y, por escrito, le indica el monto máximo de crédito que puede obtener. Este documento es el Certificado Hipotecario Bancomer, que tiene vigencia de 90 días y es tramitado en un máximo de siete días hábiles. Posteriormente, el prestatario busca en el mercado la casa de su preferencia que corresponda a su capacidad de endeudamiento. Finalmente, el prestatario presenta a Bancomer la documentación del inmueble, el banco realiza el avalúo y, en un plazo máximo de 20 días hábiles, la operación estará con el notario para ser formalizada, siempre que el inmueble represente una garantía adecuada.

2. CONDICIONES GENERALES DEL CREDITO HIPOTECARIO PLANCASA

2.1 Características técnicas del inmueble

Las características técnicas que debe reunir el inmueble objeto del crédito hipotecario Plancasa son las siguientes:

- El inmueble a ser otorgado como garantía debe estar ubicado en una zona urbana o suburbana con todos los servicios municipales completos: energía eléctrica, agua, drenaje, guarniciones, banquetas y pavimento.
- Como mínimo, la vivienda deberá contar con: sala-comedor, cocina, dos dormitorios, baño completo y un estacionamiento.
- En caso de departamentos ubicados en edificios de más de cinco pisos, deberá contar con elevador.
- Bancomer realiza un avalúo del inmueble para asegurar que éste represente una garantía adecuada para el banco.
- La antigüedad del inmueble deberá ser inferior a 20 años, salvo que el área técnica de Bancomer autorice, previa inspección, una mayor antigüedad.

2.2 Destinos del crédito

Los créditos hipotecarios Plancasa pueden ser destinados a:

- Adquisición, construcción, ampliación, remodelación o mejoras del inmueble.
- Liquidación de importes originados por la reciente adquisición, construcción, ampliación, remodelación o mejoras del inmueble ofrecido en garantía, o de uno diferente (no mayor de doce meses).

2.3 Porcentaje e importe máximo de crédito

Estos valores se fijan de acuerdo al valor de la garantía, tal como se indica en el cuadro 1.

Cabe señalar que los valores de vivienda corresponden al salario mínimo mensual del Distrito Federal de México vigente en noviembre de 1993 (equivalente a N$428,10) y se modificarán conforme a los incrementos en este indicador.

Si el destino del crédito es adquisición de vivienda, el esquema Plancasa permite incrementar el porcentaje de financiamiento hasta en un 5% del valor de la garantía para financiar gastos notariales, pago de impuestos y derechos derivados de la adquisición del inmueble, siempre y cuando la capacidad de pago del prestatario lo permita.

2.4 Tasa de interés y otros cargos

Los intereses ordinarios que se causen sobre los saldos insolutos se determinarán de la siguiente forma:

- La tasa de interés anual aplicable será la que determine Bancomer considerando para tal efecto la que resulte mayor entre la tasa líder del mercado por el factor 1,20 (tasa base) o la tasa líder más seis puntos porcentuales (tasa piso). El resultado deberá ser cerrado a centésimas.
- La tasa mensual aplicable para calcular los intereses será el resultado de dividir la tasa anual aplicable entre 360 días y multiplicar el resultado por el número de días del mes cerrándose a centésimas.
- La tasa de interés se ajustará mensualmente a la alza o a la baja, en la medida en que fluctúe la tasa anual aplicable.

En cuanto a los intereses moratorios, al importe del pago mensual (incluyendo las primas de seguros) se le aplicará el 200% de la tasa líder que corresponda a cada mes durante el tiempo que dure la

CUADRO 1

CREDITO HIPOTECARIO PLANCASA: PORCENTAJE Y MONTO MAXIMO DE CREDITO

VALOR EN VSMMDF*	VALOR DE VIVIENDA	PORCENTAJE DE CREDITO	MONTO DE CREDITO N$
De 438 hasta 1.120 MEDIA	De N$ 187.000 hasta N$ 480.000	80%	80%
De 1.120 hasta 1.869 RESIDENCIAL I	De N$ 480.001 a N$ 512.000 De N$ 512.001 a N$ 800.000	del 80% al 75% 75%	Tope de N$ 384.000 75%
De 1.869 hasta 3.500 RESIDENCIAL II	De N$ 800.001 a N$ 857.150 De N$ 857.151 a N$ 1.500.000	del 75% al 70% 70%	Tope de N$ 600.000 70%
Más de 3.500 PREMIER	De N$ 1.500.001 a N$ 1.615.000 Más de N$ 1.615.000	del 70% al 65% 65%	Tope de N$1.050.000 65%

* VSMMDF: Veces en salario mínimo mensual del Distrito Federal de México.

mora. El cálculo de intereses será el resultado de dividir el doble de la tasa líder anual entre 360 días, por el número de días transcurridos cada mes, por el importe del pago mensual.

2.5 Otras características

El cliente garantiza el crédito con hipoteca en primer lugar a favor de Bancomer sobre el inmueble. El banco no acepta hipoteca en segundo lugar.

Los pagos anticipados podrán hacerse en cualquier momento y por cualquier importe para reducir sea el pago mensual o el plazo. El pago anticipado puede ser total o parcial. No existe pena por pago anticipado.

El acreditado deberá mantener una cuenta con Bancomer a la que se cargará mensualmente el importe de los pagos correspondientes. Esta cuenta puede ser: cheques, Productiva, Inversión Inmediata o Maestra.

Los pagos mensuales se cargarán a su cuenta vinculada el último día de cada mes; si ese día es inhábil, se cargará el día hábil siguiente sin causar intereses moratorios.

3. PLANES DE CREDITO HIPOTECARIO

Los planes de crédito hipotecario disponibles en el mercado actualmente en México pueden clasificarse en dos tipos: con refinanciamiento, con un pago por millar inicial más bajo, y sin refinanciamiento, con un pago por millar inicial más alto. El objetivo de esta sección es explicar el concepto de refinanciamiento y las diferencias básicas entre estos dos tipos de crédito hipotecario se muestran en el cuadro 2.

CUADRO 2

DIFERENCIAS DEL CREDITO HIPOTECARIO CON Y SIN REFINANCIAMIENTO

PLANES CON REFINANCIAMIENTO	CONCEPTO	PLANES SIN REFINANCIAMIENTO
Más bajo	Pago por millar	Más alto
Más alta Puede adquirir una casa más grande	Capacidad de crédito	Más baja Puede adquirir una casa más pequeña
Mayor riesgo Pagos crecientes: El pago inicial no cubre todos los intereses por lo que se incrementa periódicamente para poder liquidar el crédito	Comportamiento del pago	Menor riesgo Pagos nivelados: Iguales durante la vida del crédito suponiendo que las tasas de interés no cambian
Aumenta desde el primer pago, alcanza un punto máximo y a partir de ahí se reduce con cada pago mensual	Comportamiento de la deuda	Se reduce desde el primer pago
Se mantiene los primeros años y después se reduce lentamente	Deuda vs. valor del inmueble	Se reduce desde el primer pago
Alta expectativa: De crecimiento del salario, por lo menos al ritmo de la inflación, y de estabilidad en gastos y deudas familiares	Requisitos críticos para decidir	Baja expectactiva: De crecimiento del salario, por lo menos al ritmo de la inflación, y de estabilidad en deudas familiares

3.1 Plan de crédito Plancasa sin refinanciamiento (pagos nivelados)

En este plan, denominado "J", el acreditado realiza pagos por el mismo monto durante toda la vigencia del crédito, los cuales varían únicamente por las fluctuaciones de la tasa de interés. Esto quiere decir que si la tasa de interés sube, el pago se incrementa y, por el contrario, si bajan las tasas de interés, el pago se reduce. Desde el primer pago, se cubren todos los intereses generados y se amortiza una pequeña parte del capital, por lo que con cada pago, el saldo del crédito disminuye. (Véase la gráfica 1.) Los plazos de repago son de 3, 5, 7, 10, 12, 15 y 20 años, a elección del cliente.

3.2 Plan de crédito Plancasa con refinanciamiento moderado (pagos crecientes)

El objetivo de este plan, denominado "F", es que con los mismos ingresos, el solicitante pueda alcanzar mayores montos de crédito respecto al plan tradicional o sin refinanciamiento. Esto se logra al cobrar inicialmente una cantidad menor a los intereses generados, otorgando el banco un crédito adicional por el monto de los intereses no pagados, incrementándose el saldo en el mismo monto.

Con el fin de que se cubra una porción mayor de los intereses generados, el pago inicial se incrementa periódicamente mediante una fórmula que toma en cuenta, principalmente, la tasa de interés y el número de pagos que restan por realizar. En el momento que el pago es mayor a los intereses generados, el saldo del crédito comienza a disminuir hasta pagarse totalmente en el plazo estipulado. (Véase la gráfica 2.) Los plazos de repago son de 3, 5, 7, 10, 12, 15 y 20 años, a elección del cliente.

En cuanto a la actualización del pago mensual, el solicitante puede, para una adecuada planeación de sus futuros pagos, seleccionar que el importe se mantenga fijo durante uno de los siguientes períodos: 1 mes, 2 meses, 3 meses, 4 meses y 6 meses.

4. CREDITO DE LIQUIDEZ

El crédito de liquidez es un plan de financiamiento que permite al acreditado hacer "líquido" un patrimonio representado por una vivienda. Ofreciendo dicho bien inmueble en garantía, Bancomer le otorga al solicitante un crédito hipotecario sin refinanciamiento a un plazo de hasta 10 años. El acreditado puede usar libremente los recursos para los fines que más le convengan.

A continuación se indican las condiciones adicionales o diferentes a las condiciones generales del crédito hipotecario Plancasa antes descritas, que se exigen para los Créditos de Liquidez:

- El solicitante debe ser tarjetahabiente de Bancomer con una antigüedad mínima de dos años y buena experiencia en el manejo de ésta.
- No se otorga a personas jurídicas.
- El inmueble debe tener un valor mínimo de N$480.000.
- El solicitante debe ser propietario y habitar el inmueble ofrecido como garantía.
- El crédito no tiene destino específico.
- El porcentaje máximo de crédito es 50% del valor del inmueble.
- El monto mínimo de crédito es N$150.000.
- No aplica el financiamiento de gastos de escrituración.
- Requiere hipoteca en primer lugar sobre el inmueble ofrecido en garantía.
- Los plazos de repago son 3, 5, 7 y 10 años.
- La tasa de interés, los intereses ordinarios y moratorios, los pagos anticipados, la fecha de pago, y la cuenta vinculada se aplican conforme a las condiciones generales.

5. SEGUROS

Los seguros aplicables tienen como objetivo salvaguardar los intereses de los acreditados y de Bancomer. Los riesgos cubiertos por las pólizas son vida e invalidez, y daños.

En el caso del riesgo de vida, la cobertura ampara el 100% del saldo insoluto del crédito para ambos cónyuges, independientemente del régimen matrimonial, siempre que el matrimonio haya ocurrido antes de la firma del crédito. En el caso de copropiedad la cobertura será proporcional al número de acreditados.

En el caso del riesgo de invalidez, la cobertura solamente ampara a los acreditados que aportan ingresos para el pago del crédito. El beneficio será proporcional de acuerdo con el número de participantes.

En cuanto al riesgo por daños, la cobertura cubre las partes destructibles de la garantía, excluyendo el valor del terreno y sus accesorios (barbas, volados, etc.).

Las primas serán por cuenta de los acreditados. Las primas correspondientes a los riesgos de vida e invalidez se cobran mensualmente, en forma adicional al pago mensual del crédito, mientras que las del riesgos de daños se cobra anualmente, en el mes de septiembre y en forma adicional al pago mensual del crédito correspondiente a dicho mes.

Las pólizas deberán estar vigentes durante toda la vida del crédito. La renovación de las pólizas será en forma automática, a través del banco.

6. GASTOS Y COMISIONES

Los siguientes son los gastos en que incurrirá el solicitante durante el proceso de tramitación del crédito:

- **Certificado Hipotecario Bancomer**

  Por investigación de crédito (se cobra al momento de recibir la solicitud de Certificado Hipotecario Bancomer): N$250

. Por expedición del Certificado (se cobra al momento de entregarse): N$250

. Costo total del Certificado Hipotecario Bancomer en la primera etapa: N$500

. Si el solicitante concluye el proceso de crédito, Bancomer le bonifica automáticamente el importe cobrado por expedición del Certificado en la comisión de apertura: N$250

. Costo total del Certificado para los acreditados de Bancomer: N$250

- **Avalúo**

. 2,5 al millar ó 0,25% sobre el valor del inmueble más costo base de N$10: Se cobra al presentar la documentación del inmueble, de acuerdo a la estimación proporcionada por el cliente y al formalizarse la operación se realizan los ajustes, ya sean cargos adicionales o devoluciones, con base en el valor del avalúo.

- **Inspección de obra** (sólo para créditos de construcción)

. Para créditos de hasta 1.200 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal de México, por cada inspección realizada se cobran 15 veces el salario mínimo diario vigente.

. Para créditos superiores a 1.200 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal de México, se cobra 4,5 al millar ó 0,45% sobre el importe del crédito autorizado, una sola vez al realizarse la primera inspección de obra.

- **Comisión por apertura de crédito**

La comisión de apertura, que se descuenta del importe del crédito al momento de la firma de su operación, está en función del monto del crédito, tal como se indica en el cuadro siguiente:

MONTO DEL CREDITO	COMISION DE APERTURA
De N$150.000 a N$384.000	3,00%
De N$384.001 a N$419.000	N$11.520
De N$419.001 a N$600.000	N$2,75%
De N$600.001 a N$660.000	N$16.500
De N$660.001 a N$1.050.000	2,50%
DeN$1.050.001 a N$1.167.000	N$26.250
Más de N$1.167.000	2,25%

- **Impuesto al Valor Agregado y otros gastos**

  Las comisiones y gastos (investigación de crédito, avalúo y apertura) están sujetos al impuesto al valor agregado tratándose de créditos de liquidez exclusivamente.

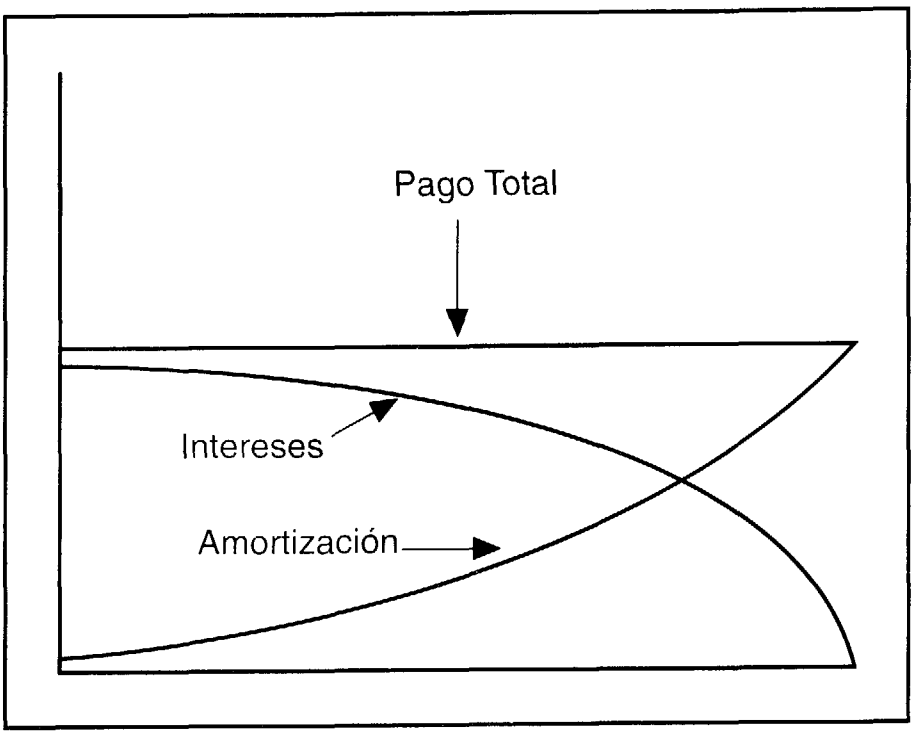
Adicionalmente, el solicitante incurrirá en otros gastos durante el proceso de escrituración del inmueble con el notario, tales como inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (2% del valor del inmueble desde 1994), y honorarios del notario. Actualmente, estos gastos representan alrededor del 8% del valor del inmueble.

7. CONCLUSION

El esquema Plancasa de Bancomer es fundamentalmente una plataforma de servicio preparada para ofrecer productos adecuados a las necesidades del mercado. La experiencia de Bancomer en materia de créditos hipotecarios indica que resulta clave promover productos que adecuados a la realidad del país, logren conciliar el difícil equilibrio que significa brindar seguridad tanto al cliente cuanto al banco. Así, pues, es fundamental fortalecer la infraestructura de cobranza, desarrollar el mercado secundario y separar el negocio en generación y servicio del crédito hipotecario.

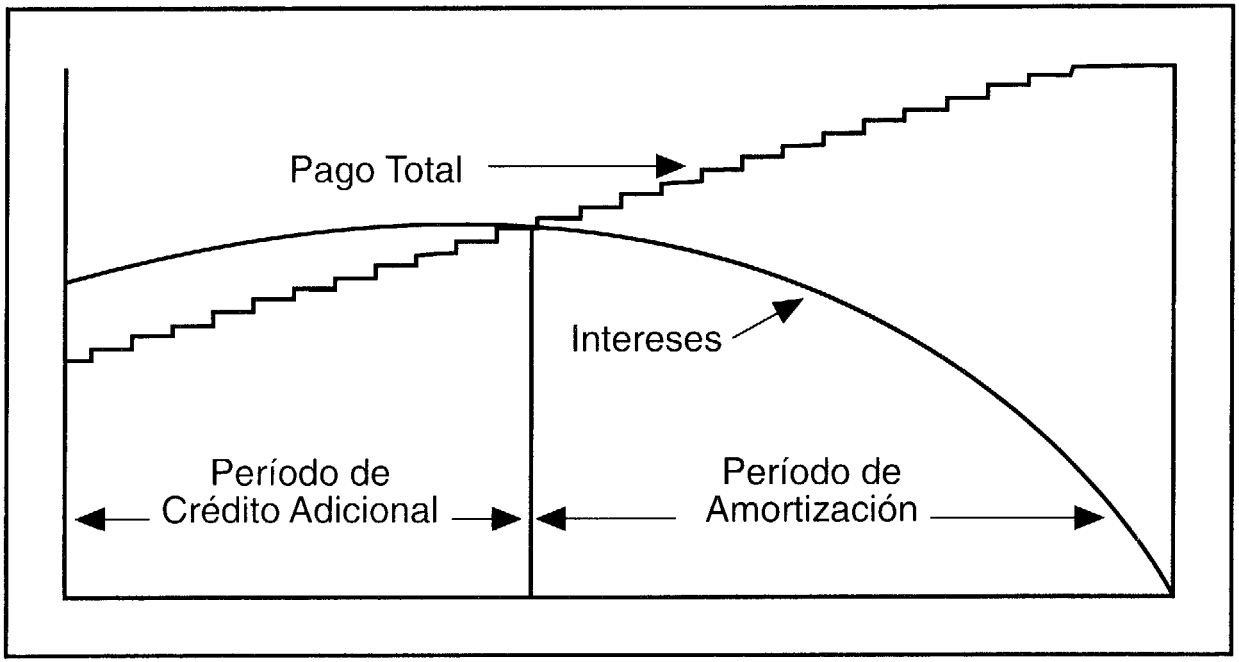
GRAFICA 1

PLAN DE CREDITO PLANCASA SIN REFINANCIAMIENTO (PAGOS NIVELADOS)



GRAFICA 2

PLAN DE CREDITO PLANCASA CON REFINANCIAMIENTO MODERADO (PAGOS CRECIENTES)



RECUPERACION DE CREDITOS HIPOTECARIOS: EL ESQUEMA ESPACIOS DE BANAMEX EN MEXICO

Ernesto Gómez

1. INTRODUCCION

En los últimos años, México ha presentado una profunda transformación económica encaminada a la apertura y la globalización indispensables para incorporarse al comercio internacional, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población que se ha multiplicado más de cuatro veces en los últimos 50 años.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, México cuenta con más de 81 millones de habitantes, de los cuales el 29% vive en zonas rurales y el 71% restante en zonas urbanas.

Sobre la base de estimaciones oficiales, en 1993 se requería construir en México 600.000 nuevas viviendas y, por otra parte, el compromiso de los diversos organismos que participan en la generación de vivienda fue de apoyar la edificación de 320.000 nuevas unidades. Como puede observarse, la demanda es superior a la oferta

propuesta, lo que incrementará el déficit nacional, que en la actualidad es de 6,8 millones de viviendas.

Los estratos socioeconómicos menos favorecidos integran el volumen mayoritario demandante de vivienda y, dada su mínima capacidad de endeudamiento, no tienen acceso al financiamiento comercial, teniendo los organismos públicos necesidades crecientes de inversión para poder atender estas demandas con recursos subsidiados. En México sólo el 13% del inventario inmobiliario ha tenido una hipoteca, mientras que en países desarrollados esta proporción es de aproximadamente el 70%.

Tanto las acciones del gobierno del país dirigidas a modernizar la economía, así como las acciones derivadas de la concertación de los sectores productivos de la sociedad mexicana, nos permiten pronosticar que en el corto plazo se incrementará el nivel de vida de la población y, por ende, la factibilidad de tener acceso al financiamiento para satisfacer esta necesidad de vivienda. En este entorno, y con la incorporación de nuevos bancos nacionales y extranjeros al sistema financiero nacional, los niveles de competitividad del mercado serán cada vez mayores.

Banamex, anticipándose a esta realidad, ha readecuado tecnología, estructuras y procedimientos hipotecarios con el objeto de manejar estándares óptimos de calidad y mejorar los servicios de financiamiento que se ofrecen al mercado. La experiencia de Banamex en el financiamiento inmobiliario está apoyada en los esquemas que ha implantado o desarrollado durante más de 30 años (e.g., financiamiento de la vivienda de interés social, financiamiento con recursos del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), financiamiento a la vivienda media y residencial, y esquema Ahorro Vivienda).

Con el propósito de contar con un producto altamente competitivo y rentable, que permitiera el acceso a un mayor número de personas y que estuviera acorde al nuevo entorno económico del país,

en junio de 1992 Banamex lanza al mercado el producto denominado Espacios, Sistema de Financiamiento Hipotecario Banamex.

Sus atributos buscan estar acorde al abatimiento de los índices de inflación, a las necesidades de quien requiere adquirir, construir o mejorar su casa, y a las necesidades de quienes promueven su producción. Más que un servicio financiero, es un sistema que combina tecnología, recursos, experiencia, servicios e innovación para generar beneficios a quienes participan en la actividad hipotecaria. Además, posee ventajas distintivas con respecto a otros esquemas existentes actualmente en el mercado.

2. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL ESQUEMA ESPACIOS

2.1 Beneficios

El esquema Espacios de Banamex ofrece los siguientes beneficios a quienes hacen uso de él:

- Los plazos de pago más largos y los pagos más bajos del mercado.
- Capacidad de pago considerando ingresos familiares.
- Flexibilidad para determinar pagos superiores al mínimo establecido.
- Financiamiento en cualquier parte de la República.
- El monto original del crédito no se incrementa.
- Financiamiento de la comisión de apertura de crédito (sin que rebase el porcentaje máximo de crédito).

2.2 Características del crédito

Con destino a la compra, construcción, remodelación o ampliación de viviendas, el crédito hipotecario Espacios ofrece plazos de hasta 20 años, con un monto máximo de acuerdo al tipo de vivienda

elegida y el estudio de valor practicado por Banamex, tal como se muestra en la siguiente tabla:

VALOR DEL INMUEBLE	TIPO DE VIVIENDA	MONTO MAXIMO DEL CREDITO
de N$50.000 a N$100.000	Popular	80% del valor
de N$101.000 a N$480.000	Media	80% del valor
de N$481.000 a N$800.000	Residencial B	80% del valor
de N$801.000 a N$1.200.000	Residencial A	N$640.000 o hasta el 70%
Mayor de N$1.200.000	Plus	N$840.000 o hasta el 60%

Nota: En caso de que el crédito sea para construcción, la vivienda a edificar deberá tener como mínimo un valor de N$250.000.

Además, si el solicitante de crédito es propietario de una casa o departamento y éste tiene un valor superior a N$250.000, Banamex le ofrece un préstamo hasta por el 50% de su valor, quedando como garantía el inmueble, con lo cual dispone de recursos para los fines que le convengan.

2.3 Forma de pago

El pago mínimo inicial es de N$10 por cada millar de crédito excepto en los créditos de liquidez, en los cuales será de N$15 por cada millar, debiendo realizar en todos los casos 12 pagos al año. Si el cliente desea amortizar su crédito en un plazo menor, podrá contratar pagos superiores al pago mínimo mencionado.

2.4 Características del solicitante

El solicitante del crédito hipotecario Espacios deberá reunir las siguientes características:

- Ser persona física con capacidad legal para contratar.
- Tener solvencia moral y económica.
- Tener una edad comprendida entre los 18 y los 64 años 11 meses, para cualquier tipo de vivienda si sus ingresos son mayores a 10 veces el salario mínimo mensual general del Distrito Federal; en caso contrario, la edad deberá ser de 18 a 50 años.
- Tener una capacidad de pago que le permita que el pago mensual inicial sea equivalente al 25% del ingreso mensual bruto comprobable. En caso de que tenga otros adeudos, la suma del pago de éstos más el del crédito hipotecario solicitado no debe exceder el 35% de dichos ingresos.
- Contar con un ingreso mínimo familiar de cinco veces el salario mínimo mensual general del Distrito Federal, pudiéndose sumar los ingresos comprobables del cónyuge o familiar en línea directa (padres o hijos) siempre y cuando cumplan con los mismos requisitos del acreditado.
- Tener un arraigo de tres años en la actividad económica o por lo menos un año en el empleo actual y dos años en el empleo anterior.

2.5 Características del inmueble

Por su parte, el inmueble objeto del crédito hipotecario Espacios deberá reunir las siguientes condiciones:

- Estar ubicado en zona urbana o suburbana, con servicios municipales completos (pavimentación, luz, agua, etc.).
- Tener un valor mínimo de N$250.000 para créditos de construcción y de N$50.000 para el resto de los créditos (de acuerdo al estudio de valor realizado por el Banco).

- En el caso de inmuebles usados, tener una antigüedad permisible de acuerdo al dictamen técnico de su estado de conservación y obsolescencia funcional.
- En el caso de compra y crédito de liquidez, estar totalmente terminado.

2.6 Comisiones y gastos

El crédito hipotecario Espacios conlleva las comisiones y los gastos siguientes:

- Apertura de crédito: comisión del 3% sobre el monto del crédito (financiable a elección del cliente, siempre y cuando no rebase el porcentaje máximo de crédito).
- Investigación del crédito: N$100 por cada persona que participe con sus ingresos y se paga al momento de entregar la solicitud.
- Estudio de valor: 2,5 al millar sobre el valor del inmueble más N$10 (el 50% del resultado estimado se pagará al entregar la solicitud).

Para créditos de construcción o remodelación, se consideran, además, los siguientes:

- Inspeccción de obra: comisión del 0,8% sobre el monto del crédito.
- Gastos y honorarios notariales: según el tipo de crédito y la ubicación de la vivienda, se tendrán que cubrir los gastos que genere su otorgamiento.

2.7 Seguros

El crédito hipotecario Espacios contempla los siguientes seguros, cuyo pago de primas se realiza adicionalmente a la mensualidad pactada:

- Seguro de vida e invalidez total y permanente: se asegura al solicitante, cónyuge y/o deudor solidario, siempre y cuando

participen con sus ingresos en el pago del crédito, cubriendo el saldo insoluto de éste.

- Seguro de daños: cubre el valor de la construcción y elementos accesorios el 85% por daños, el 50% por responsabilidad civil familiar y el 50% por contenidos del inmueble.

3. CARACTERISTICAS GENERALES DEL ESQUEMA DE PAGOS

El otorgamiento del crédito hipotecario Espacios se formaliza por medio de un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, acto con el cual el cliente hipoteca la vivienda que está comprando, construyendo o que ya es de su propiedad (en caso de remodelación y crédito de liquidez) para garantizar el pago total del crédito.

3.1 Plazo de liquidación del crédito

El plazo máximo que se contrata para cubrir el crédito es de 20 años y su duración real dependerá del comportamiento de las variables económicas como son inflación, salario mínimo y tasas de interés reales.

En caso de que al llegar al término de los 20 años aún no se hubiese liquidado íntegramente el importe del crédito, el prestatario deberá cubrir la totalidad del saldo insoluto del crédito un día hábil antes de que se cumpla el vigésimo aniversario de la firma del contrato respectivo, incluyendo la comisión por pago anticipado correspondiente, en el caso de que no hubiese concluido la primera etapa del crédito.

Es conveniente señalar que Banamex establece un pago mínimo inicial bajo por cada mil nuevos pesos de crédito, a fin de facilitar a su clientela el acceso al financiamiento, por lo que si el acreditado desea reducir el plazo de liquidación del crédito, puede solicitar que su pago inicial sea superior al mínimo establecido por el Banco; en otras palabras, a mayor pago inicial, menor plazo de pago.

3.2 Disposición del crédito

Si el crédito que se contrata es para compra o liquidez, el prestatario dispondrá del importe del crédito el día que se firme el contrato respectivo, debiendo cubrir a más tardar en ese acto los gastos notariales, los gastos bancarios y, en caso de compra, la diferencia existente entre el importe del crédito y el valor de la operación que determinó con su vendedor.

Si el crédito es para la construcción o remodelación de vivienda, Banamex irá desembolsando el importe contratado conforme el avance de la obra, de acuerdo al programa que el cliente haya presentado, hasta disponer de la totalidad del crédito.

3.3 Fechas de pago

Si el crédito es de compra o de liquidez, el pago de la primera mensualidad deberá efectuarse a más tardar un día hábil antes de que se cumpla un mes de la fecha en que firmó el contrato. El mismo día de cada mes regirá para las subsecuentes mensualidades.

Si el crédito es de construcción, durante el período de edificación de la obra, la mensualidad será igual a los intereses generados aplicando la tasa de mercado, sobre el monto total de crédito que se haya dispuesto hasta ese mes. Una vez concluido el período de construcción, el prestatario comenzará a cubrir su crédito de acuerdo al pago inicial pactado, de la misma forma que en los créditos para compra.

3.4 Conceptos que cubren los pagos

Como se mencionó anteriormente, al contratar un crédito el acreditado se obliga a realizar puntualmente sus pagos mensuales, para cubrir los intereses correspondientes y, en su oportunidad, ir amortizando el importe del crédito hasta la liquidación total.

Adicionalmente a estos conceptos, también se establece la obligación de cubrir mensualmente el importe de las primas de los seguros que se contratan al momento de adquirir un crédito a través del Sistema de Financiamiento Hipotecario Banamex Espacios, como son el seguro de vida e invalidez, y el seguro de daños.

4. COMPORTAMIENTO DE LOS PAGOS

El esquema de pago del Sistema de Financiamiento Hipotecario Banamex Espacios es integral y está estructurado en dos etapas, las cuales se describen más adelante. En ambas, el pago mensual se incrementará cada seis meses durante toda la vida del crédito, de acuerdo a los índices de inflación o al incremento proporcional del salario mínimo mensual del Distrito Federal, lo que resulte mayor. Esto significa que el importe de los pagos será el mismo por períodos de seis meses. (Véase la gráfica 1.)

Para efecto de una mejor comprensión en la descripción de las etapas que integran el esquema de pagos del Sistema de Financiamiento Hipotecario Banamex Espacios, a continuación se presenta la definición de las diversas tasas de interés involucradas:

a. *Tasa vigente.* Es la tasa aplicable durante la primera etapa del crédito. Corresponde al pago mensual, es decir, el importe del pago es el que determina la tasa que se aplica y conforme se incrementa el pago, la tasa también aumenta.

b. *Tasa de mercado.* Es la tasa que Banamex utiliza para determinar los intereses que sus clientes pagan por los créditos otorgados. En este caso, será la que se aplique durante la segunda etapa del crédito y equivale a la tasa líder más 5,5 puntos o, bien, esta misma tasa multiplicada por 1,31, lo que resulte mayor. Cabe anotar que esta tasa puede variar en los créditos contratados con posterioridad a octubre de 1993.

c. *Tasa líder.* Es la que resulte mayor entre las tasas de interés de los instrumentos de captación, rendimiento e indicadores económicos que existen en el mercado financiero mexicano. Se determina mensualmente por lo que su comportamiento es variable.

4.1 Descripción de las etapas del esquema

Durante la **primera etapa**, los pagos mensuales se denominan erogaciones mensuales y su importe se destina a cubrir únicamente intereses, por lo que el importe del crédito contratado permanece constante hasta iniciar la siguiente etapa.

Dado que el pago mínimo inicial es bajo, la tasa vigente resulta ser, durante algún tiempo, inferior a la de mercado, pero debido a que sus erogaciones se incrementan semestralmente, esta tasa crecerá y superará a la tasa de mercado hasta compensar las bajas tasas aplicadas en un principio, concluyendo en ese momento la primera etapa del crédito.

Los pagos en la **segunda etapa**, así como en la primera, se irán incrementando semestralmente y se les denominarán amortizaciones parciales mensuales, ya que cubrirán tanto los intereses generados sobre el saldo insoluto del crédito como la amortización parcial que corresponda aplicar al saldo insoluto.

Como ya se mencionó, la tasa de interés aplicable en esta etapa es la tasa de mercado y en virtud de que el importe de los pagos resulta suficiente para cubrir los intereses y amortizar parcialmente el capital, el saldo del crédito decrecerá hasta su liquidación.

4.2 Pagos anticipados

Como se señaló anteriormente, el esquema de pago es integral, diseñado para que al principio el acreditado realice pagos bajos que comparativamente sean inferiores a los que tendría que pagar si el crédito generara intereses sobre la base de la tasa de mercado.

Posteriormente, dado que los pagos se incrementan semestralmente, llegan a ser mayores a los que correspondería cubrir si el crédito devengara intereses sobre la base de la tasa de mercado, lo que irá compensando los bajos pagos realizados al inicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, es comprensible que se requiera que los pagos se realicen de acuerdo al esquema descrito. Sin embargo, Banamex, consciente de que el prestatario puede requerir efectuar un pago parcial o total en forma anticipada, ha previsto la posibilidad de que lo realice cubriendo una comisión, cuyo importe variará de acuerdo al período en que se efectúe dicho pago. La fórmula para el cálculo de la comisión de pago anticipado se incluye en el contrato del crédito.

4.3 Sustitución de deudor y liberación de hipoteca

Con el consentimiento del Banco, el acreditado podrá vender su casa durante la vida del crédito y traspasar a un tercero las obligaciones que contrató con Banamex, lo cual deberá solicitarlo por escrito, estar al corriente en sus pagos y cubrir los gastos que genere esta cesión de deuda. Es importante señalar que la persona a la cual le sea traspasado el crédito, deberá cumplir con todos los requisitos establecidos por Banamex para los solicitantes de crédito hipotecario.

Por otro lado, una vez que el acreditado lleva a cabo la firma de su crédito hipotecario, su vivienda quedará como garantía de pago del crédito ya que estará hipotecada a favor de Banamex. En el momento en que el deudor termine de pagar su crédito, aquél deberá presentarse en las oficinas del banco para que le sea tramitada la carta de conformidad para la liberación de su hipoteca y el notario correspondiente realice la cancelación de ésta.

4.4 Morosidad

En caso de que el acreditado se retrase en sus pagos y no los efectúe puntualmente, se le cargarán automáticamente, por concepto de gasto de cobranza, los siguientes importes:

-	Una mensualidad vencida	N$20
-	Dos mensualidades vencidas	N$50
-	Tres mensualidades vencidas en adelante	N$100 c/u

Cabe anotar que estas cuotas son acumulables, se revisan y ajustan semestralmente y están sujetas al impuesto al valor agregado.

El deudor moroso también deberá cubrir la cantidad que resulte de aplicar al importe no cubierto el 1,5 de la tasa de mercado del período de incumplimiento, por el número de días de retraso. Por lo tanto, para ponerse al corriente en sus pagos, el deudor deberá cubrir esta cantidad, más el importe de su pago mensual y el importe correspondiente a los gastos de cobranza.

Adicionalmente, si el Banco requiere de gestores profesionales para realizar la cobranza en forma jurídica o legal, el acreditado deberá cubrir los gastos y honorarios de dichos especialistas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Para apoyar la actividad de promotores, constructores y desarrolladores de vivienda, se han implantado diversas opciones de financiamiento que finalmente permiten la incorporación del cliente solicitante de crédito individual al Sistema de Financiamiento Hipotecario Banamex Espacios.

Estos canales de financiamiento con los que cuenta Banamex actualmente son el crédito puente, el crédito para vivienda terminada y el crédito para promociones de grupo. El crédito puente y el crédito para vivienda terminada son los que mayormente se conocen y utilizan. Banamex, consciente del potencial que representan los desarrolladores de vivienda, ha implantado, además, el de promoción del grupo.

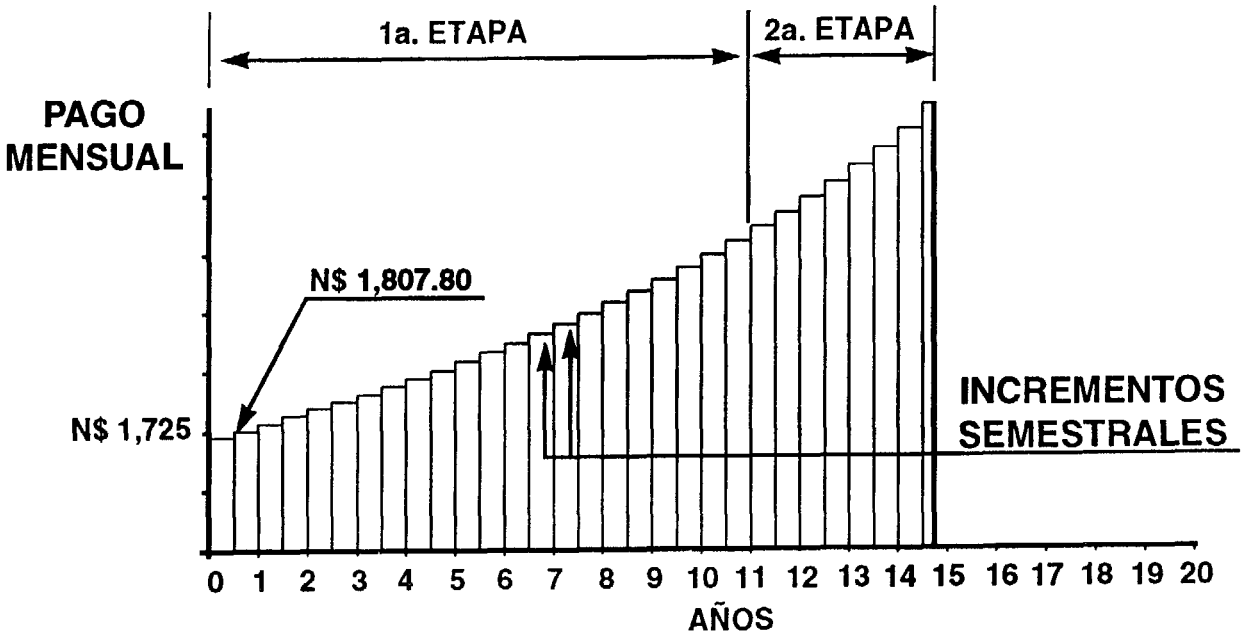
En este esquema, previa autorización del proyecto, Banamex otorga créditos individuales para construcción de vivienda a los

futuros compradores de un desarrollo habitacional, quienes facultan al constructor para recibir los recursos para edificar sus viviendas.

Con estos esquemas, Banamex pretende dar un gran impulso a la generación de vivienda y contribuir, en la medida de lo posible, a solucionar el problema habitacional, el cual, como se comentó al inicio, constituye uno de los problemas que demanda una solución prioritaria en México y un derecho innegable de todos: contar con una casa propia.

GRAFICA 1

ESQUEMA ESPACIOS: COMPORTAMIENTO DE LOS PAGOS



II. FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA Y DEL FONDO NACIONAL DE AHORRO

Oscar Paredes

1. NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL FONDO NACIONAL DE AHORRO

El Fondo Nacional de Ahorro (FNA) es un establecimiento público nacional, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, creado por el Decreto Ley No. 3.118, norma constitutiva que le señala sus principales fuentes de financiación y le determina sus objetivos sociales. Sus recursos provienen de tres fuentes de financiación: aportes por concepto de cesantías de los empleados de las entidades vinculadas, ingresos provenientes de la recuperación de cartera hipotecaria y rendimientos financieros. De igual manera, su norma orgánica de creación le asigna el cumplimiento de dos objetivos primordiales, a saber: atender el pago oportuno del auxilio de cesantía[1] de los servidores del Estado a nivel nacional afiliados al Fondo,

[1] Cesantía es la prestación económica equivalente a un salario mensual por cada año de servicio.

y contribuir a la solución del problema habitacional de sus afiliados, mediante el otorgamiento de préstamos hipotecarios.

De esta manera, el FNA, a través del cumplimiento de estos objetivos, constituye una entidad de vital importancia para brindar seguridad social, por ser uno de los principales mecanismos con que cuenta el Estado colombiano para propiciar la capitalización social de sus servidores mediante la acumulación de capital que representa la adquisición de viviendas y por ser un mecanismo de redistribución de ingresos, en razón a la aplicación de su política de crédito.

El FNA cuenta en la actualidad con 245 entidades afiliadas a nivel nacional; 30 de las cuales pertenecen al sector central (ministerios, departamentos administrativos y superintendencias) y 215 al sector descentralizado, correspondientes a establecimientos industriales y comerciales del Estado a nivel nacional. El total de empleados oficiales afiliados al Fondo alcanza los 155.000.

En el lapso de 25 años de operación, la entidad se ha convertido en una de las principales empresas por tamaño de activos en Colombia, ocupando la trigesimosexta posición. Al 31 de diciembre de 1993 sus activos alcanzaron un valor de US$456,32 millones, convirtiéndose en una entidad patrimonialmente sólida, ya que cuenta con un patrimonio de US$239,74 millones y con una relación de US$2,45 de activo por cada US$1 de pasivo por cesantías. Asimismo, maneja un presupuesto cercano a los US$151,59 millones anuales, de los cuales solamente el 6% se destina a gastos de funcionamiento.

Con estos parámetros, el Fondo atiende con créditos (directos y en proyectos promovidos) y retiros de cesantías a más de 76.000 afiliados anualmente, habiendo movilizado para esto US$143 millones en 1993. Su cartera hipotecaria actual que asciende a US$267,75 millones -cerca del 59% de los activos-, contiene un total de 66.000 créditos, y la mora de la cartera nueva (es decir, la otorgada bajo el actual Estatuto de Crédito) no supera el 2%.

2. FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA POR PARTE DEL FNA

Las condiciones de los préstamos que otorga el FNA a sus afiliados están ajustadas a lo previsto en la Ley 9a. de 1989 de Reforma Urbana, en particular a lo referente a vivienda de interés social, es decir aquella cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos legales (SML)[2] en ciudades de más de 500.000 habitantes, 120 SML en ciudades con 100.000 a 500.000 habitantes y 100 SML en ciudades con menos de 100.000 habitantes. Esta vivienda está destinada a solicitantes con ingresos inferiores a los cuatro SML mensuales, es decir US$480. Es de anotar que cerca del 75% de los créditos otorgados por el Fondo corresponde a vivienda de interés social.

Dentro del rubro de inversión para financiación de vivienda, el FNA tiene establecidas las condiciones de crédito con tasas de interés que fluctúan entre el 10%[3] anual para personas que devengan una vez el salario mínimo mensual y hasta un máximo del 21% anual para empleados con ingresos superiores a los ocho SML mensuales, con plazos de 15 años, cuotas mensuales de amortización del crédito que no superan el 30% del ingreso básico mensual del afiliado e incrementos anuales de la cuota del 15%.

Así, pues, los montos y las condiciones de crédito del Fondo, en comparación a las condiciones estipuladas por el Sistema UPAC o de Valor Constante, son ampliamente ventajosas para los afiliados al FNA. Si bien las anteriores cifras resaltan por sí solas la bondad de las condiciones financieras de la política de crédito del Fondo, existe una ventaja no cuantificada. Se trata de la posibilidad real y efectiva de acceso a un sistema de financiación como el anteriormente señalado, que no excluye, por la mera insuficiencia de ingresos, del principal mecanismo de ahorro en los sectores poblacionales de bajos ingresos, vale decir la adquisición de vivienda, lo que permite y propicia una verdadera capitalización social.

---

[2] El salario mínimo legal (SML) en 1994 fue de US$ 120.

[3] La tasa de inflación promedio anual en los últimos 10 años fue de 25,2%.

Los afiliados al FNA que requieran solucionar su problema de vivienda pueden acudir a los siguientes sistemas de financiación: Sistema de Crédito Directo, Sistema de Crédito Dirigido y Avances de Cesantías.

2.1 Crédito Directo

Este sistema parte del principio de la libre elección de la vivienda por parte de los afiliados que buscan en el mercado libre inmobiliario la solución habitacional que mejor acomode a sus preferencias y disponibilidad económica. El FNA financia a sus afiliados, mediante créditos a 15 años, las siguientes operaciones: compra de vivienda usada o nueva, compra de lote, construcción de vivienda en lote de su propiedad o que constituya patrimonio familiar, y liberación total o parcial del gravamen hipotecario.

Mediante esta forma de crédito, el Fondo atiende cerca de 7.500 solicitudes anuales. En el período transcurrido entre 1988 a 1993, el FNA ha aprobado 31.670 solicitudes por crédito directo como a continuación se señala:

NUMERO DE SOLICITUDES APROBADAS EN EL SISTEMA DE CREDITO DIRECTO DEL FNA: 1988 - 1994

1988	2.856
1989	3.559
1990	4.347
1991	5.720
1992	5.830
1993	7.400
1994	2.041 (*)

(*) Datos al 28 de febrero de 1994.

2.2 Crédito Dirigido

El programa del FNA denominado Crédito Dirigido es aquel destinado a la adquisición de vivienda a través de los proyectos propios promovidos directamente por el Fondo y a través de los planes financiados o promovidos por el Fondo denominados Proyectos Específicos Habitacionales, los cuales se detallan a continuación.

a. *Proyectos Propios Promovidos.* Estos proyectos urbanísticos abarcan desde la adquisición del terreno por parte del Fondo hasta al adjudicación de la vivienda de los afiliados. Dado que el FNA no tiene intereses económicos ni lucrativos frente a los proyectos que promueve directamente, los proyectos que logra promover son vendibles por sus propias características técnicas y porque en el mercado el afiliado no encuentra una opción competitiva a los costos y calidades en que el Fondo puede apalancar estas viviendas.

Actualmente, el FNA desarrolla en la ciudad de Santafé de Bogotá dos importantes proyectos en los terrenos adquiridos por la entidad en Ciudad Salitre: uno en la urbanización "Adarves del Salitre" y el otro en la urbanización "Carlos Lleras Restrepo".

El proyecto "Adarves del Salitre", dirigido a afiliados que devengan entre 4,5 y 6 salarios mínimos legales, incluye 332 viviendas de las cuales 266 son multifamiliares (área entre 55m^2 a 70m^2) y 66 unifamiliares (área promedio de 98m^2). Dicho proyecto se encuentra totalmente terminado, escriturado y entregado a los afiliados del Fondo favorecidos.

En la urbanización "Carlos Lleras Restrepo", se adelantan 2.940 soluciones de viviendas, todas de interés social de tipo multifamiliar, destinadas a empleados públicos cuyos ingresos salariales mensuales fluctúan entre 2 y 3,5 veces el salario mínimo, rompiendo así un esquema de estratificación urbana generada en el proyecto Ciudad Salitre por el nivel de ingresos que se requiere para acceder a la oferta de vivienda que actualmente se desarrolla en esta parte de la ciudad. El área promedio de los departamentos es de 66m^2. Las obras de

urbanismo de la totalidad del proyecto se iniciaron el 17 de diciembre de 1992 y se encuentran totalmente concluidas. Para la primera etapa de viviendas, consistente en la construcción de 1.540 viviendas, se iniciaron las obras el 25 de febrero de 1993 con un plazo de ejecución de 87 semanas, con miras a realizar entregas parciales de vivienda a inicios de 1994.

b. *Proyectos Específicos Habitacionales.* Bajo esta modalidad de crédito el FNA financia proyectos que promueve directamente, para lo cual, al igual que para proyectos propios promovidos, consulta las preferencias de los afiliados en cuanto a localización, características y precios determinados en los estudios de demanda que adelanta la entidad para tal fin.

Es de destacar que a través de esta modalidad de crédito, como se detalla a continuación, se forman consorcios con los constructores privados para el desarrollo de proyectos habitacionales en las diferentes ciudades del país. Así, el Fondo distribuye regionalmente sus recursos de inversión y los asigna proporcionalmente para cubrir el déficit de vivienda existente en cada una de las regiones y por cada uno de los rangos salariales de sus afiliados. A este servicio pueden acceder los empleados del nivel departamental y municipal, siempre y cuando sus entidades nominadoras se vinculen al FNA.

El crédito dirigido corresponde a una novedosa y eficaz modalidad de promoción de proyectos de vivienda que la entidad ha utilizado durante cerca de 10 años. Así, el FNA coloca en las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) depósitos por el valor equivalente al de financiación de las viviendas que escoge y acepta para sus afiliados en convocatorias públicas. A éstas acuden empresarios privados o consorcios que ofrecen viviendas en las cantidades y condiciones de localización, diseño, acabados, utilización de tecnologías y precios solicitados por el FNA en el Manual de Proyectos Específicos Habitacionales. De acuerdo con las normas de evaluación y calificación establecidas, se asigna la inversión a ser ejecutada bajo contratos de promesa de constitución de depósitos con las corpora-

ciones de ahorro y vivienda, con la intervención y supervisión de especialistas escogidos a su vez por el Fondo.

En tanto se adelanta el proceso de construcción, el FNA promueve el proyecto entre sus afiliados en la ciudad en que se desarrolle aquél, de manera que al terminarlo es posible realizar la asignación de créditos individuales, titulación de las viviendas y rápida incorporación de los créditos de largo plazo a los activos del Fondo a cambio de los depósitos que se liquidan en las CAV. Esta operación, a su vez, permite la atención de los créditos de corto plazo que las corporaciones otorgaron a los constructores para el desarrollo de las obras.

Mediante los Proyectos Específicos Habitacionales, el FNA promueve, en promedio, 2.000 viviendas anualmente, asignando una cobertura regional del 52% de las viviendas en las ciudades pequeñas, 30% en las ciudades intermedias y 18% en las ciudades grandes. En el período transcurrido entre 1987 a 1992 se han construido a nivel nacional 8.211 viviendas a través de los Proyectos Específicos Habitacionales, como a continuación se señala:

NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL PROGRAMA PROYECTOS ESPECIFICOS HABITACIONALES DEL FNA: 1988 - 1994

1987	1.925
1988	1.263
1989	1.211
1990	——
1991	1.812
1992	7.400

Cabe aclarar que por las demandas de nulidad que en su momento declaró el Consejo de Estado sobre el artículo 3o. del Decreto No. 1.059/83 referente a disposiciones reglamentarias de las

funciones del FNA, éste no pudo desarrollar la convocatoria pública correspondiente a 1990. Sin embargo, la partida presupuestaria correspondiente se destinó a crédito directo.

2.3 Avances de Cesantías

Bajo esta modalidad, el FNA atiende las necesidades en materia de mejoramiento de vivienda, además de los otros usos establecidos en la Ley, vale decir compra o construcción de vivienda. Es de resaltar que basándose sobre el Estatuto de Crédito vigente, al aprobarse el crédito solicitado automáticamente se hace lo propio con un avance de cesantías que permite al afiliado atender el pago de la cuota inicial de la vivienda sobre la cual solicita financiación, además de autorizarse el cruce automático de la obligación hipotecaria de las cesantías causadas a partir de la aprobación del crédito.

3. SITUACION FINANCIERA DEL FNA

En los 25 años transcurridos desde su creación, el FNA ha llegado a constituir una de las principales empresas por tamaño de activos del país, acumulando activos por valor de US$456,32 millones, según su situación contable al 31 de diciembre de 1993. A esta misma fecha, presenta un patrimonio acumulado, producto de su gestión operacional, por valor de US$239,74 millones, siendo su principal pasivo lo adeudado por concepto de cesantías de los empleados oficiales afiliados, pasivo que al 31 de diciembre de 1993 alcanzaba una cifra de US$185,9 millones.

Estas cifras ponen en evidencia la solidez financiera del Fondo en razón no sólo de la importancia cuantitativa del tamaño de su patrimonio, sino también en razón a que su principal pasivo, que corresponde al pago de cesantías de los empleados afiliados, está debidamente respaldado por la existencia de unos activos sólidos, reflejándose lo anterior en que por cada peso adeudado por concepto de cesantías se tiene un respaldo en el activo de 2,45 pesos.

En relación con la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 1993, del total de ingresos apropiados, US$151,59 millones se reconocieron y se recaudaron recursos por valor de US$157 millones, superando así en un 3% el monto total apropiado. Por el lado del gasto, a la misma fecha, se comprometió y ejecutó el 99,23% del total presupuestado.

Al 31 de diciembre de 1993, los recursos de tesorería del FNA ascendían a la suma de US$128 millones, encontrándose colocados en entidades del Estado y de manera directa, es decir sin ningún tipo de intermediación o corretaje, habiéndose dado cumplimiento a regulaciones de orden legal, como las que ordenan la colocación de un porcentaje de recursos de tesorería en los Títulos de Deuda de la Tesorería General de la República (TESOROS) y Títulos de Ahorro Nacional (TAN) emitidos por la Tesorería General de la República y el Banco de la República, respectivamente. En estos títulos se encuentra invertido el 73% de las disponibilidades totales. El porcentaje restante de los recursos está en títulos emitidos por entidades financieras del Estado, como la Financiera Energética Nacional (FEN) y el Banco Central Hipotecario (BCH). Lo anterior ratifica la solidez financiera y de los activos del FNA, ya que sus colocaciones de tesorería no están hechas con fines especulativos y variables, sino están representadas en títulos que cuentan con la solidez y respaldo del Banco de la República y la Tesorería General de la Nación.

Es de anotar que de las anteriores colocaciones, no todos los recursos constituyen una disponibilidad real, en la medida que parte de ellos está respaldando operaciones de años anteriores, así como compromisos en proyectos del objetivo social del Fondo como son las cesantías y créditos para sus afiliados.

El FNA como intermediario financiero que capta forzosamente el valor de las cesantías de los empleados oficiales a nivel nacional y los intermedia para colocarlos en financiación de vivienda, cumpliendo así su objetivo social, ha registrado una evolución de su margen operativo tal como se indica en la gráfica 1. Como puede

apreciarse, en los últimos años se ha pasado de un margen operativo negativo a un margen de intermediación positivo.

Se observa en las cifras allí indicadas que durante los últimos cinco años la tendencia ha sido favorable, habiendo superado su punto de equilibrio de ingresos operativos versus egresos operativos en 1991, manteniéndose dicha tendencia en las proyecciones financieras del FNA. Esta evolución del margen operativo se debe fundamentalmente a una adecuada rotación de la parte del activo invertida en préstamos hipotecarios, dado el control que se tiene actualmente sobre la cartera en mora en la entidad, y a una maximización, dentro de las restricciones legales, de la rentabilidad de la otra parte del activo representada en los excedentes de tesorería, contra un costo de las captaciones por cesantías relativamente controlado. Lo anterior contrasta a lo que sucedía en años anteriores en que la porción de activos invertida en préstamos hipotecarios no rotaba, simplemente porque la entidad no ejercía la labor de cobro.

Así, la evolución favorable del margen operativo de la entidad y la vigencia de un rígido control de gastos han permitido una consolidación patrimonial, como se observa en la gráfica 2. Así, durante los últimos cinco años el patrimonioo ha crecido en términos reales positivos, alcanzando, algunas veces, un crecimiento de 125,6% como en 1991.

Por otro lado, durante los últimos años el total de activos del FNA ha crecido en términos reales, mientras que el pasivo se ha mantenido relativamente estable en términos reales durante el período de 1988-1993, manteniéndose una cifra igual a fines de 1992 y 1993 (véase la gráfica 3).

4. EVOLUCION DE LA CARTERA HIPOTECARIA DEL FNA

Desde inicios de 1986, la cartera hipotecaria tenía una situación bastante crítica, no solamente por los altos índices de morosidad que ella representaba, sino por la ausencia de sistemas y procedimientos

adecuados para controlarla, llegándose al desconocimiento del número total de obligaciones y el estado de morosidad de la cartera.

A esta situación contribuyó una serie de causas, fundamentalmente derivadas de la deficiencia administrativa y operativa del Fondo. Puede mencionarse, entre otras, el hecho que la entidad no efectuara el cobro periódico de las obligaciones; la dificultad por parte del deudor hipotecario de conocer el saldo real de su obligación hipotecaria -demorándose hasta diez meses la producción de un estado de cuenta manual por parte de la FNA-; el sobredimensionamiento de la capacidad de pago del afiliado al otorgarle crédito -llegando incluso a hacerlo comprometer hasta el 80% de su ingreso mensual en la atención de la cuota del préstamo-; la dispersa y contradictoria normatividad de crédito existente; la no utilización del auxilio de cesantía como verdadera herramienta de apoyo a los afiliados para coadyuvar a su solución de vivienda, en la medida que la cesantía permanecía pignorada estáticamente frente a la obligación hipotecaria; y, en algunos casos, problemas asociados a deficiencias técnicas en algunas de las urbanizaciones promovidas por el FNA.

Frente a estas causas que producían una cartera notoriamente en mora, se tomó la determinación de operar simultáneamente, siendo una de ellas, para permitir una salida socialmente aceptable a la situación ya ocasionada, la adopción, en el mes de febrero de 1987 por parte de la Junta Directiva del FNA, del Sistema de Refinanciación de las Obligaciones Hipotecarias de la entidad mediante la aprobación del Acuerdo 532 de 1987, basado sobre el principio de "no importa cuanto debe, el concepto por lo que debe y la edad de lo que debe". En virtud de este acuerdo, se establecía el saldo insoluto de la obligación, se abonaban las cesantías que en favor de cada afiliado tuviera el FNA y se renovaba el saldo en condiciones financieras más ventajosas para el deudor hipotecario. De igual manera, podía procederse con quien estuviese al día en su obligación hipotecaria, a efectos de acceder a unas condiciones financieras más blandas.

Asimismo, con el fin de dividir en dos bloques el manejo operativo y gerencial de la cartera hipotecaria, con objetivos comunes

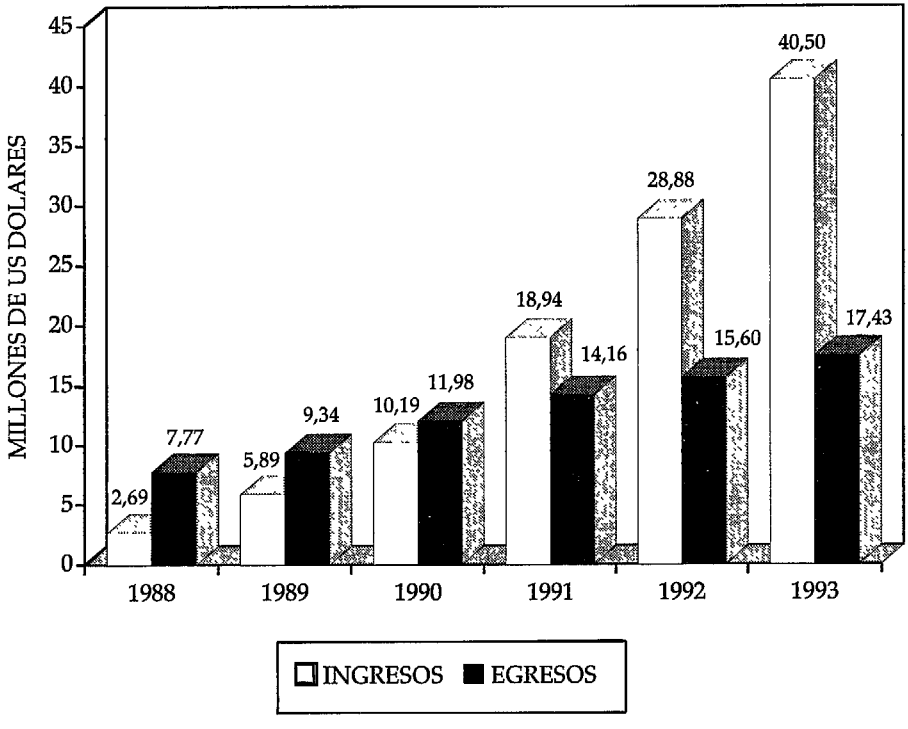
pero con diferentes mecanismos de acción, la cartera hipotecaria del Fondo se dividió en cartera antigua (antes de 1987) y cartera nueva (después de 1987, la otorgada bajo el Sistema de Estatuto de Crédito). Esto permitió realizar la conciliación individual de los saldos de la cartera hipotecaria antigua, proceso que en la actualidad se encuentra ejecutando en un 97%, independientemente del manejo operativo de la cartera nueva.

Además, dentro del proceso de tecnificación, el Fondo se apoya en la infraestructura y seguridad del sistema bancario colombiano para la recaudación de su cartera hipotecaria a nivel nacional, llegando a una eficiencia tal que las recaudaciones efectuadas en ciudades fuera de Santafé de Bogotá, al día siguiente se encuentran incorporadas a los respectivos estados de cuentas y abonados los recursos en las cuentas del FNA.

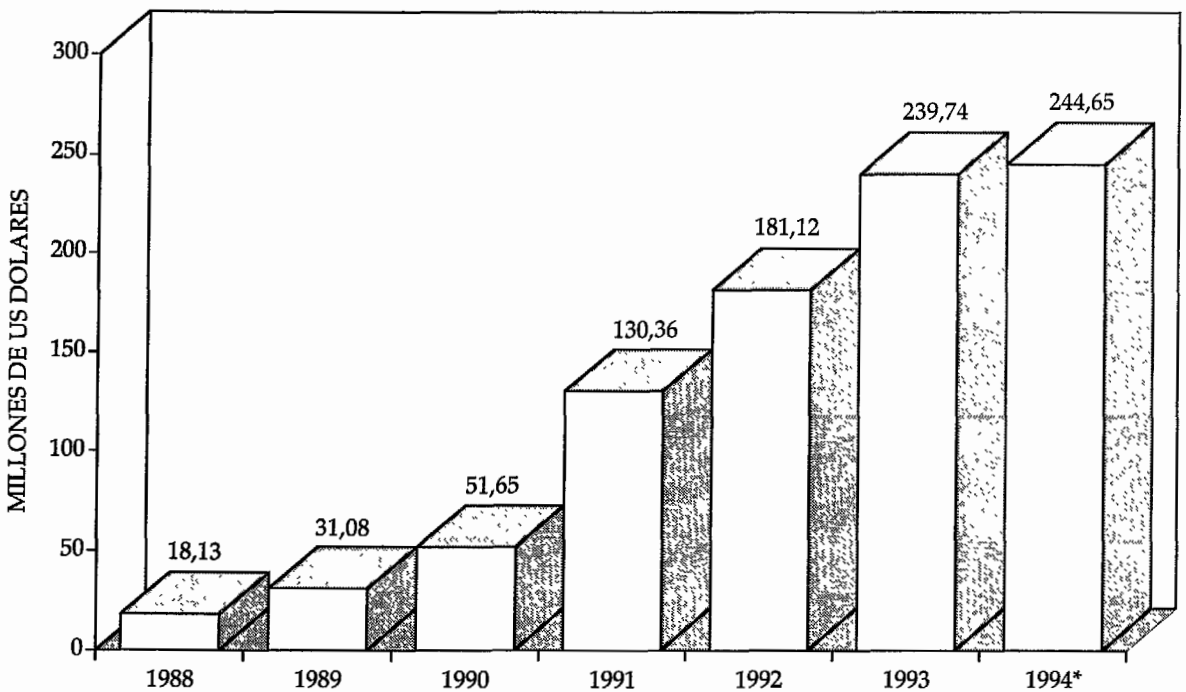
El incremento de la recuperación de la cartera hipotecaria (gráfica 4) obedece al hecho de haber corregido las causas mencionadas anteriormente, habiéndose sistematizado la aplicación de la cartera hipotecaria y conciliado los saldos individuales de cartera. Todo esto ha permitido el envío mensual de cuentas de cobro a cada uno de los deudores hipotecarios, la producción inmediata de los estados de cuenta y la aplicación automática de cesantías para los créditos hipotecarios desembolsados después de agosto de 1987, así como realizar el trámite de cobro prejurídico y jurídico de aquellas obligaciones que presentan más de dos y cinco cuotas en mora, respectivamente.

Esta consolidación financiera e institucional del FNA ha permitido que año por año crezca, en términos reales, su inversión en el objeto social de la entidad, reflejado en las colocaciones en cartera hipotecaria. Como se observa en la gráfica 5, la cartera creció de US$56,31 millones en 1988 a US$267,62 millones al 31 de diciembre de 1993, significando un crecimiento positivo en términos reales en dicho período.

GRAFICA 1
FONDO NACIONAL DE AHORRO: INGRESOS Y EGRESOS OPERACIONALES

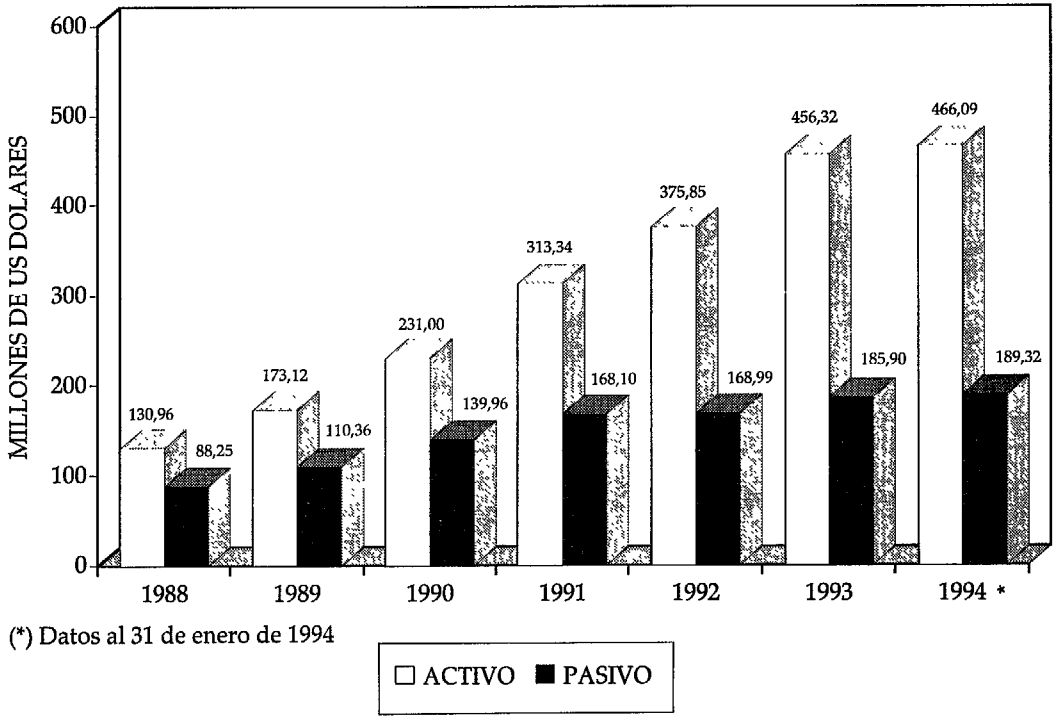


GRAFICA 2
FONDO NACIONAL DE AHORRO: PATRIMONIO



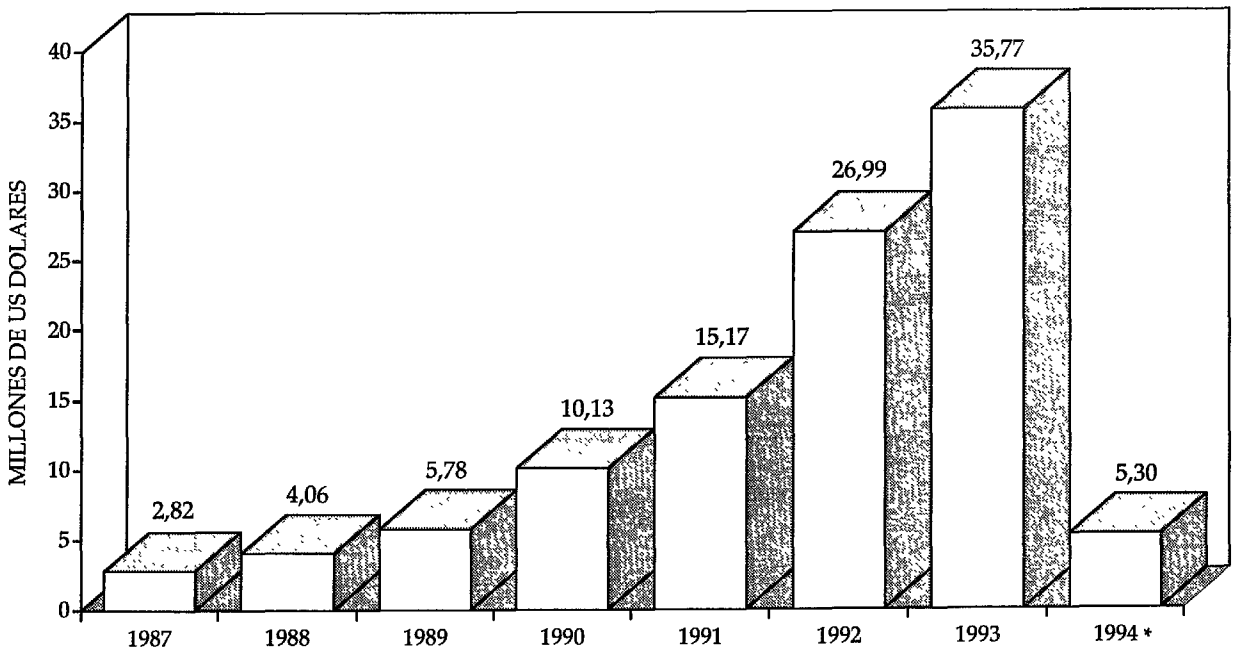
(*) Datos al 31 de enero de 1994

GRAFICA 3
FONDO NACIONAL DE AHORRO: ACTIVO Y PASIVO DE CESANTIAS



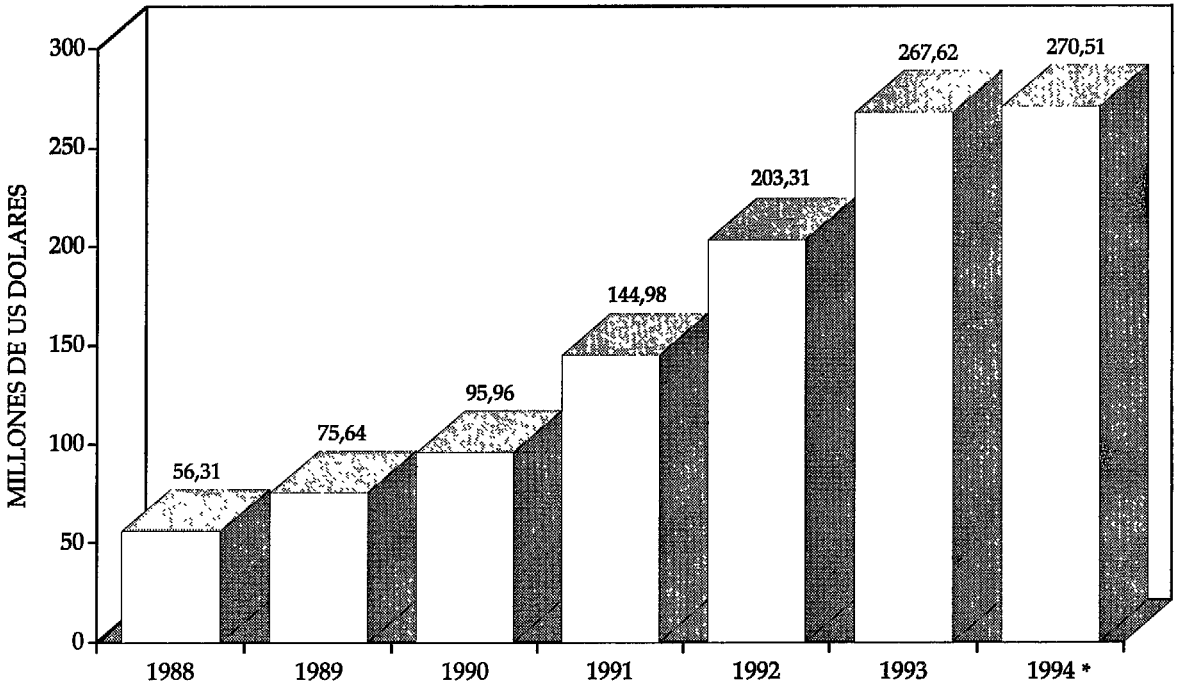
(*) Datos al 31 de enero de 1994

GRAFICA 4
FONDO NACIONAL DE AHORRO: RECUPERACION DE CARTERA HIPOTECARIA



(*) Datos a febrero de 1994

GRAFICA 5
FONDO NACIONAL DE AHORRO: MONTO DE LA CARTERA HIPOTECARIA



(*) Datos al 31 de enero de 1994

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA Y DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA

Luis Mastroeni

1. INTRODUCCION

El presente documento reseña brevemente la experiencia costarricense en la operación de un fondo de financiamiento complementario de vivienda: el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI).

En Costa Rica el financiamiento habitacional se concreta mediante la conjunción de recursos aportados por las entidades autorizadas, la capitalización de los fondos aportados por los beneficiarios y los recursos del Fondo Nacional para la Vivienda. Adicionalmente, se emplean recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) en los casos de familias de escasos ingresos, el cual es administrado como un fondo de reparto de los recursos que el Estado dispone para cumplir con sus objetivos de distribución. Dado que estos recursos no forman parte de un fondo netamente financiero, este tema no es abordado en este documento.

Antes de conocer las características básicas del Fondo Nacional de Vivienda es importante presentar, en primer lugar, la evolución de la economía costarricense en 1993 y, en segundo lugar, la organización del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda establecido en Costa Rica.

2. LA ECONOMIA COSTARRICENSE EN 1993

Durante 1993, la economía costarricense tuvo una evolución favorable, tanto en términos de producción y empleo como en términos de la estabilidad de precios. Sin embargo, se presentaron debilidades y desequilibrios en la balanza comercial, déficit fiscal e inestabilidad monetaria y crediticia.

El producto interno bruto creció a una tasa del 6,5%, mientras que la tasa de desempleo abierto se mantuvo ligeramente arriba de 4%. Las exportaciones aumentaron a una tasa de 13%, a pesar del ambiente de incertidumbre que imperó respecto a los dos principales productos de exportación: café y banano. El ingreso de turistas sigue siendo uno de los factores más dinámicos en la generación de divisas y en la creación de fuentes de empleo.

En 1993 la tasa de inflación se redujo a casi 9% anual, gracias a que la política económica mantuvo como objetivo fundamental el control del crecimiento de los precios. Para ello, al igual que en 1992, se empleó como instrumento fundamental el tipo de cambio, que sufrió una devaluación anual de apenas un 10%. Las tasas de interés mostraron un comportamiento bastante errático, reduciéndose sistemáticamente durante el primer semestre y elevándose de nuevo en el segundo semestre. Tomando en cuenta la inflación relativamente baja, las tasas reales de interés se elevaron en los últimos años.

Con respecto a la actividad de la construcción, de acuerdo con los permisos otorgados según la Cámara Costarricense de la Construcción, el área de construcción alcanzó en 1993 la cifra de 1,9 millones de metros cuadrados, lo cual significó un incremento del

33% respecto al año anterior. Por otro lado, las ventas de cemento para consumo nacional fueron de aproximadamente 870.000 toneladas métricas, 13,2% mayor que en 1992. Este incremento de la actividad de la construcción estuvo acompañado por una desaceleración del ritmo de crecimiento de los precios de construcción de viviendas, cuyo índice se incrementó durante 1993 en un 12% mientras que para 1992 fue de 29,4%.

3. ORGANIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA

A fines de 1986, mediante la Ley No. 7.052, se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda como una entidad de interés público con el objetivo principal de fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, y recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en Costa Rica, incluido el aspecto de los servicios.

Como ente rector del Sistema se crea el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) cuyos objetivos principales son:

a. Obtener recursos, coordinar la adecuada distribución de los que recauden las entidades autorizadas, y destinarlos exclusivamente a los fines que señala la Ley.

b. Promover, financiar, orientar y supervisar las entidades autorizadas.

c. Garantizar las operaciones de las entidades autorizadas.

d. Promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de título-valores en el campo de la vivienda.

e. Velar permanentemente por el correcto funcionamiento de las entidades autorizadas y hacer los estudios necesarios para la evaluación y perfeccionamiento de sus operaciones.

El BANHVI tiene amplia libertad de acción para cumplir con sus objetivos y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, con lo cual el BANHVI tiene tres áreas de acción bien definidas:

a. Como entidad rectora del Sistema, le compete definir las políticas generales de operación, así como velar por el correcto funcionamiento de las entidades autorizadas.

b. Como organismo social, es responsable de administrar el FOSUVI, estableciendo políticas y procedimientos operativos dentro del marco general establecido por la Ley.

c. Como institución financiero-bancaria, le corresponde la captación y asignación de recursos del FONAVI, a fin de que tanto el Banco como las entidades autorizadas mantengan una adecuada rentabilidad y capitalización de sus recursos.

En la ejecución de sus funciones, el BANHVI establece diferentes programas de financiamiento como banco de segundo piso, de forma tal que no opera directamente con los beneficiarios de los créditos, sino que otorga financiamiento a las entidades autorizadas, que son las encargadas de conceder créditos de corto y largo plazo a los desarrolladores de proyectos habitacionales y a los beneficiarios finales.

La Ley No. 7.052 otorgó la posibilidad de ser entidades autorizadas del Sistema a una gran variedad de instituciones de los sectores público y privado que anteriormente destinaban total o parcialmente sus recursos al financiamiento de vivienda. Con ello, se designan como entidades autorizadas a instituciones de muy diversa índole jurídica, administrativa y financiera como son bancos públicos y privados, mutuales de ahorro y préstamo, cooperativas, instituciones públicas descentralizadas e instituciones privadas.

4. ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL FONAVI

El FONAVI se utiliza como instrumento para el cumplimiento del papel facilitador del Estado en el desarrollo del sector de la vivienda, empleando sus recursos para el otorgamiento de créditos de corto y largo plazo a las entidades autorizadas y cuyo objetivo, según lo dispuesto por la Ley No. 7.052, es proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del sistema.

El BANHVI deberá utilizar la totalidad de los recursos del Fondo en el financiamiento de programas habitacionales y sólo podrá disponer, como máximo, del 20% de los réditos de ese Fondo para gastos administrativos. El FONAVI está compuesto por recursos provenientes de las siguientes fuentes:

a. Veinticinco por ciento de las inversiones transitorias de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). El artículo 44 de la Ley No. 7.052 indica que la CCSS debe mantener invertido en el BANHVI, mediante depósitos a plazos no mayores de tres meses, un 25% de la cartera de inversiones transitorias del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (Sistema de Pensiones), los cuales devengan intereses de conformidad con las condiciones del mercado financiero. A pesar de que únicamente se trata de las inversiones a plazos menores a un año, actualmente sólo se cuenta con aproximadamente el 4% de esa cartera de inversiones.

b. Créditos internos y externos. Actualmente sólo se mantiene un crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica por un monto original de 480 millones de colones (US$3,1 millones), el cual fue readecuado como inversión y a la fecha tiene un saldo de 356 millones de colones (US$2,3 millones) que se amortizará semestralmente terminando en 1999, junto con intereses del 12% anual.

No se han contratado créditos en moneda extranjera para evitar el riesgo cambiario, debido a que el colón es una moneda débil y sufre constantes devaluaciones, sobre todo considerando que el margen

financiero del Banco es bastante reducido. Además del hecho de que para contratar créditos externos se requiere el consentimiento de las autoridades monetarias y legislativas, ha primado el criterio de que los recursos para el financiamiento habitacional deben provenir del ahorro interno.

c. Utilidades de la Lotería Instantánea. El Fondo contó con recursos provenientes de las utilidades por la venta de la modalidad de sorteos denominados Lotería Instantánea. Entre 1987 y 1992 ingresaron al FONAVI aproximadamente 840 millones de colones (US$5,5 millones), los cuales fueron empleados en créditos de corto plazo y posteriormente trasladados al FOSUVI, razón por la cual el FONAVI ya no cuenta con estos recursos.

d. Donaciones. Con el objetivo de colaborar en el establecimiento y consolidación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ofreció una donación, por lo que durante seis años se recibieron recursos por aproximadamente 3.500 millones de colones (aproximadamente US$43,3 millones a tipos de cambio históricos) que fueron utilizados en el descuento de hipotecas de varios programas. Estos recursos han sido trasladados a las entidades autorizadas como créditos de largo plazo, con una política de tasas de interés bajas y altos márgenes de comisiones de administración de cartera para las entidades.

e. Captaciones del mercado financiero. El Banco inició la captación de recursos del mercado financiero nacional en 1989, por la necesidad de fondos para dar contenido al programa de financiamiento de corto plazo para el desarrollo de proyectos habitacionales. El Fondo recibió inversiones de dos instituciones públicas, el Instituto Nacional de Seguros y la Junta de Protección Social de San José, que actualmente se mantienen en 500 millones de colones (US$3,2 millones).

Actualmente, y desde mediados de 1992, se captan recursos de las entidades autorizadas y del público a través de la Bolsa Nacional de Valores a plazos de entre tres y seis meses, debido a la característica

del mercado interno, y cuyo saldo asciende en este momento a aproximadamente 3.300 millones de colones (US$21,4 millones).

En los inicios del FONAVI, el Banco participó en una gran proporción de los créditos de corto y largo plazo otorgados por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con lo cual su capacidad de capitalización y, por tanto, la posibilidad de incremento del volumen de financiamiento en el mediano plazo se vio amenazada. La escasez de recursos, especialmente para el financiamiento de largo plazo, fue solventada con captaciones del mercado financiero. Debe tenerse presente que captar recursos en el mercado a corto plazo expone al riesgo de que se produzca una falta generalizada de liquidez en la economía.

5. MODALIDADES DE CREDITOS DISPONIBLES DEL FONAVI

La Ley No. 7.052 dispone que el BANHVI establecerá programas diferentes según el ingreso de los diversos grupos familiares, con diferentes condiciones de financiamiento de forma tal que en conjunto el Fondo tenga un rendimiento apropiado que asegure su permanencia y crecimiento. Actualmente, el BANHVI coloca los recursos del FONAVI en las entidades autorizadas mediante créditos de corto y largo plazo.

En el corto plazo se utilizan líneas de crédito revolventes que se otorgan a plazos globales de aproximadamente un año y plazos de tres meses para cada desembolso, teniendo como objeto subsanar deficiencias temporales de liquidez de las entidades autorizadas, originadas tanto en problemas particulares como en la falta generalizada de liquidez en la economía. Estos recursos se convierten en el capital de trabajo requerido para la formalización de los créditos hipotecarios en esos períodos difíciles y que luego serán presentados para descuento. En otros casos calificados, se efectúan inyecciones de liquidez mediante inversiones a corto plazo para solventar problemas específicos o compensar pérdidas de las entidades autorizadas.

Como un caso especial se han otorgado recursos a la Comisión Especial de Vivienda en la forma de adelanto de Bonos Familiares de Vivienda (subsidios directos a la demanda por vivienda), motivado en que esta entidad, debido a que ha tenido a su cargo la atención de un sector informal y gran parte de la labor de erradicación de tugurios, ha tenido grandes problemas para formalizar las operaciones individuales de largo plazo. Estos recursos son empleados por la Comisión para el desarrollo de los proyectos habitacionales a su cargo y serían devueltos en el momento que se formalice la operación de largo plazo y se otorgue el subsidio. A fines de 1993, el FONAVI había otorgado la suma de aproximadamente 5.725 millones de colones (US$37,2 millones) en adelanto de bonos a la Comisión Especial de Vivienda con recursos propios y con transferencias de recursos del FOSUVI. Actualmente, la Comisión Especial de Vivienda se encuentra en trámite de liquidación y la gran mayoría de proyectos a su cargo será terminada básicamente por medio de mutuales de ahorro y préstamo y de cooperativas.

A largo plazo el financiamiento otorgado por el FONAVI se formaliza mediante el descuento de las hipotecas generadas por las entidades autorizadas. Estos créditos se otorgan a 15 años plazo y a tasas de interés fijadas por el BANHVI en concordancia con las tasas activas de las entidades autorizadas. Este financiamiento de largo plazo ha beneficiado a las familias de bajos ingresos y, en los últimos años, también a las de clase media.

6. PRINCIPALES LOGROS DEL FONAVI

Antes de la vigencia de la Ley No. 7.052, Costa Rica carecía de un sistema integrado para atender el financiamiento de la vivienda, sobre todo para los casos de familias de escasos recursos, no existiendo tampoco el subsidio directo. Todo ello propiciaba un financiamiento insuficiente y concentrado principalmente en clases de mayores recursos.

Con la operación del FONAVI a través del Banco Hipotecario de la Vivienda se han obtenido grandes avances en materia de financiamiento habitacional, que han sido el resultado de la eficiencia de la operación del Banco y el aprovechamiento de tecnología moderna en el campo de la informática. Se ha montado un sistema operativo que permite, sin mayores problemas, tramitar grandes volúmenes de créditos.

El cambio ha implicado que en la actualidad se haya podido solucionar problemas habitacionales en una cantidad igual a las nuevas necesidades de vivienda. De esta forma, se ha detenido el crecimiento del déficit habitacional en comparación al crecimiento de más del 55% que se diera en los 10 años anteriores a la creación del Sistema. Durante los últimos siete años, el Banco ha efectuado 1.357 operaciones de corto plazo con las entidades autorizadas por un monto de 11.493,4 millones de colones (US$74,6 millones).

En el período 1988-1993 se han descontado 41.005 hipotecas de créditos otorgados por las entidades autorizadas. En estos descuentos, el Banco ha colocado 13.005,3 millones de colones (US$84,5 millones). En 1993 el número de casos financiados por el FONAVI creció en más de un 45% con respecto al año anterior, mientras que el monto financiado se triplicó en ese mismo año, sobre todo debido al trámite de operaciones del programa de clase media que implica un promedio por operación mayor que en los casos de familias de bajos ingresos (véase el cuadro 1).

Durante 1993 se dio especial énfasis a la atención del sector de clase media, mediante la creación de un programa especial de financiamiento de largo plazo para operaciones sin subsidio. Del total de descuentos de hipotecas realizados en ese último año, 2.837 correspondieron a casos sin subsidio por un monto de 3.712,1 millones de colones (US$24,1 millones).

CUADRO 1

COSTA RICA: OPERACIONES DE DESCUENTO DE HIPOTECAS REALIZADAS POR EL BANHVI: 1988 - 1993

AÑO	NUMERO DE OPERACIONES	MONTO DESCONTADO	
		Mllns. de ¢	Mllns. US$
1988	2.319	574,1	3,7
1989	7.931	1.906,9	12,4
1990	7.058	2.000,8	13,0
1991	5.901	1.415,2	9,2
1992	7.221	1.604,6	10,4
1993	10.575	5.503,7	35,7

7. ALGUNAS REFORMAS EFECTUADAS Y PROPUESTAS

El más importante cambio efectuado en las políticas del FONAVI ha sido la eliminación del crédito a corto plazo directamente relacionado con proyectos. En el pasado se otorgaba financiamiento interino a las entidades autorizadas cuando no contaban con recursos propios para financiar la totalidad del desarrollo de proyectos habitacionales. Se presentó el problema que los proyectos se atrasaron más de lo debido y el Banco tuvo que asumir pérdidas por este concepto.

Actualmente, el Banco no participa directamente en el financiamiento de proyectos, sino que éste es efectuado por las entidades autorizadas bajo su propia responsabilidad, mientras que en casos justificados el Banco podrá otorgarles financiamiento global mediante las líneas de crédito comentadas. Al darse mayor participación a la entidad autorizada y a los desarrolladores de proyectos de vivienda, se ha dado una mejora en el cumplimiento de los planes constructivos y en la recuperación de los créditos, debido a una mejor

selección de los sujetos de crédito y un mayor seguimiento al desarrollo de los proyectos.

A pesar del gran avance que ha proporcionado el FONAVI en materia de financiamiento habitacional, se considera necesario el mantenimiento de políticas financieras sanas si se desea que subsista en el mediano y largo plazo con volúmenes de operación como el observado hasta la fecha. En términos generales, debe destacarse que el uso y administración de un fondo de esta envergadura requiere de una muy cuidadosa planificación de corto y mediano plazo, para así evitar situaciones de iliquidez y su posible colapso. Esta planificación debe contemplar, especialmente para el corto plazo, una adecuada previsión de la cuantía y permanencia de las fuentes de recursos, una programación apropiada de los compromisos y otros usos, así como la determinación clara de una estrategia para el manejo de los excedentes del fondo. Desde la perspectiva del mediano plazo, es necesario incorporar la definición de políticas de crecimiento y capitalización del Fondo, acordes con sus objetivos y su duración esperada.

En vista de las circunstancias, se ha puesto en práctica un plan estratégico que contiene una apropiada combinación de medidas de ajuste inmediato y otras de mejoramiento. Dentro del primer tipo de medidas, estamos abocados a la búsqueda de recursos frescos proporcionados por el Estado a tasas preferenciales para atender las necesidades inmediatas, el establecimiento de políticas de otorgamiento de créditos de corto plazo más rigurosas, la redefinición de la política de captaciones, la revisión del problema de morosidad de los créditos otorgados, etc. Como medidas de fondo, se plantean estrategias para poder mantener la situación favorable que se espera tener con los ajustes anteriores, permitiendo que se vuelva a la normalidad en cuanto al financiamiento que el Banco otorga; dichas estrategias deben ser el resultado de un proceso de planificación del Fondo.

Como medidas más importantes se pueden destacar, primero, la revisión para el replanteamiento de las políticas de determinación de las tasas de interés, para lo cual es recomendable considerar aspectos

relacionados con las bases, criterios y metodología empleados en su determinación y, segundo, el establecimiento de una estrategia de capitalización del Fondo basada sobre un adecuado balance de los criterios técnico-financieros y los aspectos de carácter político-social, que permita su fortalecimiento y crecimiento con miras a lograr objetivos de mayor plazo. Específicamente, debe promoverse una mayor participación de las entidades autorizadas en el financiamiento de largo plazo reduciendo los porcentajes de descuento de hipotecas, de forma tal que este financiamiento sea para las entidades una fuente de recursos complementaria y de última instancia.

Las entidades autorizadas y el BANHVI captan recursos del mercado financiero a corto plazo los cuales, en vista de que las colocaciones se hacen a largo plazo, se convierten en una operación riesgosa y va a generar en el futuro gran presión por el volumen de vencimientos, así como inestabilidad en las proyecciones financieras. Teniendo en cuenta además su elevado costo, conforme las captaciones se van haciendo más preponderantes dentro de la composición de los recursos de las instituciones financieras, se va haciendo necesario ajustar las tasas activas hacia niveles de mercado. Es menester, entonces, captar recursos a largo plazo, eliminándose el riesgo de iliquidez generado por los vencimientos constantes de las captaciones de corto plazo y permitiendo un mejor manejo del flujo de caja.

Con las captaciones de mayor plazo se facilita también la determinación apropiada de las tasas que se cobran a los beneficiarios al tener las instituciones financieras costos más estables y previsibles, eliminándose la posibilidad de que se produzca una desintermediación financiera no planeada. Por último, puede mencionarse que se está evaluando la posibilidad de establecer un sistema de financiamiento con cuotas variables de acuerdo con el salario de los beneficiarios. Este es un esquema similar al de refinanciamiento y pagos ligados al ingreso del adquiriente empleado en México.

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR Y DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA

Francisco Bertrand Galindo

1. DESCRIPCION GENERAL DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA

El Fondo Social para la Vivienda (FSV) es una institución de crédito autónoma de derecho público, con personería jurídica, establecida por Decreto Legislativo del 17 de mayo de 1973, y creado como un programa de seguridad social en el que participan el Estado, los patronos y los trabajadores. El FSV tiene como misión proporcionar un servicio eficiente a los trabajadores cotizantes, facilitándoles el acceso a una solución habitacional y garantizándoles la protección de sus ahorros.

El Fondo está integrado por diversos órganos institucionales. La Asamblea de Gobernadores es la autoridad suprema del Fondo y está conformada por gobernadores del sector público (cinco ministros), por gobernadores del sector patronal y por gobernadores del sector laboral. La Junta Directiva vela por cumplir y hacer cumplir la Ley y

su Reglamento Básico, así como las disposiciones de la Asamblea de Gobernadores y sus resoluciones. Está conformada por un presidente y director ejecutivo, dos directores del sector público, dos directores del sector patronal y un director del sector laboral.

Por otro lado, la Dirección Ejecutiva tiene a su cargo la ejecución de las disposiciones de la Junta Directiva y la supervisión y coordinación de todas las actividades del Fondo. La Gerencia General responde ante la Dirección Ejecutiva y la Junta Directiva de la eficiencia y correcta administración del Fondo. El Consejo de Vigilancia se encarga de supervisar la correcta aplicación de la Ley y Reglamento y de los acuerdos o resoluciones de la Asamblea de Gobernadores y la Junta Directiva. Está integrado por consejales del sector público, del sector patronal y del sector laboral.

A su vez, el FSV está sujeto a la supervisión y fiscalización de los siguientes organismos o instancias: la Superintendencia del Sistema Financiero, la Auditoría Externa, la Auditoría Interna y la Corte de Cuentas de la República.

2. POBLACION COTIZANTE

La población cotizante está formada por todos los patronos de la empresa privada y sus trabajadores debidamente inscritos. Al 31 de diciembre de 1993, la población cotizante estaba integrada por 16.671 patronos y 315.830 trabajadores.

Desde el punto de vista de la actividad económica, la población cotizante está distribuida como sigue: industria, 118.471 trabajadores (37% del total); comercio, 67.443 (21%); servicios, 38.400 (12%); y otras actividades, 91.516 (30%).

La estructura salarial de los cotizantes tiene como base las remuneraciones afectas al régimen del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Su estructura es la siguiente: hasta un salario mínimo,

22%; de uno a tres veces el salario mínimo, 75%; y más de tres veces el salario mínimo, 3%.

El aporte de cotizaciones es la principal fuente de recursos que recibe el Fondo en calidad de depósitos a favor de los trabajadores y la devolución de éstos se efectúa de conformidad con los requisitos, términos y condiciones que señala el reglamento correspondiente. La devolución se efectúa en los casos de invalidez (incapacidad permanente total), vejez (jubilación) y muerte.

Las cotizaciones son pagadas mensualmente por patronos y trabajadores bajo la siguiente distribución: el 5% por los patronos y el 0,5% por los trabajadores. El aporte de las cotizaciones es calculado sobre el salario mínimo vigente al momento de la retención, aunque la remuneración fuera superior a dicha suma.

Las cotizaciones percibidas a partir de enero de 1993 devengan un interés del 9% anual capitalizable cada año, lo que significa dos puntos sobre el interés bancario nominal en cuentas de ahorro corriente y un 1,8 puntos porcentuales en tasas efectivas.

3. CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO

Los créditos otorgados a los trabajadores desde 1973 hasta 1992 fueron concedidos a tasas de interés activas del 4 al 13% de interés anual, con un promedio de rendimiento del 7,5%. Los créditos otorgados a partir de enero de 1993 a la fecha son concedidos al 13%; dicha tasa de interés representa una tasa preferencial dentro del sistema financiero nacional.

Los recursos del Fondo se destinan con prioridad al otorgamiento de créditos a los trabajadores cotizantes, de acuerdo a los siguientes programas de financiamiento, montos y plazos:

- Adquisición de vivienda, y construcción y venta de activos: hasta por US$8.601,16, a 25 años plazo.

- Remodelación, ampliación y mejoras: hasta por US$4.624,28, a 15 años plazo.

- Lotes con servicios: hasta por US$3.468,21, a 25 años plazo.

Para la amortización de los préstamos existen dos modalidades dentro de la cartera hipotecaria:

a. *Sistema de Cuota Fija.* El monto del préstamo que se concede bajo este sistema es calculado considerando el 27% del ingreso del cotizante, el cual es equivalente a 23,9 veces o más el salario mínimo con un factor de pago fijo del 11,28 por millar. Los préstamos concedidos bajo este sistema se amortizan por medio de cuotas mensuales vencidas y sucesivas, las que varían únicamente por los cambios que pudieran darse en la tasa de interés o en las primas de seguro.

b. *Sistema de Cuota Ajustable.* El monto del préstamo que se concede bajo este sistema se establece considerando el 25% del ingreso del cotizante, equivalente a 50 veces o más el salario mínimo con un factor de pago inicial del 5,0 por millar indizado al crecimiento del salario del cotizante. Los préstamos concedidos bajo este sistema se amortizan por medio de cuotas mensuales vencidas y sucesivas, que se ajustan permanentemente en función de los aumentos de salarios hasta la terminación del plazo; los intereses que no sean cubiertos por la cuota se financian y acumulan mensualmente al saldo inicial, devengando un interés igual al del crédito original. Este financiamiento deja de operar hasta que la cuota llega a un monto igual o superior a los intereses generados por el saldo total del préstamo.

4. INDICADORES PRINCIPALES

a. *Préstamos concedidos.* Como propósito principal desde su creación, el Fondo viene contribuyendo a solucionar el problema habitacional de los trabajadores, proporcionándoles los medios adecuados para la adquisición de viviendas cómodas, higiénicas y seguras. Desde 1973 a 1993 el FSV ha concedido 93.674 créditos por un

monto de US$288,5 millones, con un tiempo promedio de escrituración de 40 días, que han beneficiado a 93.674 familias y 515.207 salvadoreños.

b. *Cartera hipotecaria.* De acuerdo a la amortización de los préstamos y las modalidades de pago dentro de la cartera hipotecaria al 31 de diciembre de 1993, se ha otorgado 71.531 préstamos por un monto de US$225 millones.

c. *Recuperación de la cartera.* La recaudación de las cuotas de amortización de los préstamos concedidos se efectúa a través de las empresas e instituciones que tienen cotizantes deudores al Fondo. El sistema financiero participa en la captación de las retenciones efectuadas al cotizante por medio de planilla y con la recepción de pagos de cuotas de préstamos efectuados directamente por el usuario. La recuperación de cartera durante 1993 alcanzó un monto de US$32,2 millones.

d. *Rendimiento de la cartera.* El rendimiento de la cartera hipotecaria durante los últimos tres años reflejó un comportamiento ascendente, registrándose tasas del 7%, 7,2% y 9,1% en 1991, 1992 y 1993, respectivamente.

e. *Comportamiento de los activos.* En los últimos 14 años este indicador ha tenido variaciones. De 1980 a 1985, el comportamiento de los activos mostró una tendencia de crecimiento uniforme debido a que el valor del dólar en el sistema cambiario en esos años se mantuvo fijo en 2,5 colones por dólar. En 1986 el comportamiento de los activos bajó en comparación a los años anteriores debido al aumento en el valor del dólar, con el cambio de 5 colones por dólar. Entre 1987 a 1989 el comportamiento de los activos se mantuvo con tendencia ascendente y en 1990 el activo bajó con un cambio de 7,49 colones por dólar. Entre 1991 y 1993 los activos nuevamente reflejaron una tendencia ascendente en concordancia con un tipo de cambio en alza. (Véase el cuadro 1.)

CUADRO 1

EL SALVADOR: COMPORTAMIENTO DE LOS ACTIVOS DEL FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA, 1980 - 1993
(en millones de dólares)

AÑO	MONTO	AÑO	MONTO
1980	135,9	1987	185,8
1981	162,2	1988	205,6
1982	196,4	1989	207,6
1983	237,9	1990	175,0
1984	270,3	1991	185,4
1985	293,3	1992	202,3
1986	165,8	1993	234,2

f. *Devolución de cotizaciones.* Las cotizaciones efectuadas por patronos y trabajadores que recibe el Fondo en calidad de depósitos a favor de los trabajadores, se devuelven en las causales de invalidez, vejez y muerte de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales para la Devolución de Depósitos por Cotizaciones a los Trabajadores.

Con el objeto de agilizar el proceso de devolución de las cotizaciones fue necesario establecer técnicas que permitieran contar con mecanismos que facilitaran el control de las cotizaciones así como su devolución. Fue así como en 1990 surgió la conformación de la Cuenta Individual, la cual permite contar con registros individuales históricos computadorizados de las cotizaciones acumuladas a favor de los trabajadores desde la creación del Fondo. La operatividad de la Cuenta Individual mecanizada a partir de enero de 1993 hizo posible la devolución inmediata y satisfactoria de las cotizaciones, logrando devolver 29.170 casos en las diferentes causales, hasta por un monto de US$8,7 millones.

5. ETAPAS DE MODERNIZACION

Como parte del proceso de modernización del FSV, se pueden identificar las siguientes líneas de acción:

a. *Restructuración organizativa.* Se buscó adecuar la estructura orgánica a las necesidades actuales permitiendo trabajar con mayor agilidad. Las actividades realizadas fueron las siguientes:

- Revisión y análisis de la estructura orgánica por consultores externos.
- Implantación gradual de los cambios propuestos por la consultoría.
- Funcionamiento, a partir de junio de 1992, de la nueva estructura orgánica, actualmente en revisión para hacer los cambios necesarios que se determinen.
- Conformación del Manual de Organización y Funciones para tener documentado el funcionamiento general de la institución.

b. *Plan de mecanización institucional.* Para poder prestar un servicio eficiente, rápido y oportuno y, a la vez, agilizar las operaciones internas se ha desarrollado lo siguiente:

- Adquisición de un equipo HP 3000/932 y sus accesorios para crecimiento.
- Conversión de sistemas instalados.
- Desarrollo de nuevos sistemas.
- Compra de un lenguaje de cuarta generación.
- Precalificación de los usuarios por fax.
- Teleproceso en agencias de Santa Ana, San Miguel y Unicentro.
- Mecanización del Departamento de Créditos.
- Inicio de la mecanización del Departamento Jurídico.
- Inicio de la estructura del nuevo sistema de financiamiento.

c. *Modificación de la Ley y Reglamento Básico.* En esta etapa se buscó eliminar de la Ley las facultades que en el pasado demostraron ser

inoperantes y también se procuró dar acceso a los cotizantes al programa de lotes con servicio. Se desarrollaron las siguientes actividades:

- Instauración del programa de adquisición de lotes.
- Derogación de otorgamiento de créditos a cooperativas.
- Derogación de financiamiento a empresas constructoras.
- Derogación de financiamiento para conjuntos habitacionales.
- Potestad para poder vender los inmuebles.
- Las cotizaciones deberán ser calculadas sobre el salario mínimo.

d. *Instauración de la Cuenta Individual.* Para cubrir la necesidad de conformar los registros individuales computadorizados de las cotizaciones a favor de los trabajadores y así lograr una devolución de los depósitos de manera inmediata, se realizaron las siguientes actividades:

- Aprobación del mecanismo técnico para el establecimiento de la cuenta.
- Conformación total de registros en diciembre de 1992.
- Devolución de cotizaciones de manera inmediata a partir de enero de 1993.
- Porcentajes de aportación sin cambio (5,0% el patrono y 0,5% los trabajadores).

e. *Establecimiento del sistema de tarjeta de identificación del usuario.* Esta etapa se desarrolló para evitar el alto número de errores en la aplicación de pagos. Las actividades realizadas han sido las siguientes:

- Conformación de la planilla preelaborada con las empresas que retienen cuotas de préstamos, es decir un sistema computadorizado.
- Creación de la tarjeta laminoplástica para la recepción de cuotas individuales a través del sistema financiero.
- Diseño de nuevos formularios para captar pagos.

- Dotación de máquinas impresoras a las instituciones financieras.

f. *Adquisición de oficinas propias.* Para brindar una mejor atención a los cotizantes se hizo lo siguiente:

- Adquisición del edificio en 1991 y traslado en enero de 1992.
- Ubicación de áreas de atención al público de manera accesible.
- Horario continuo para atender al público sin cerrar al mediodía.
- Horario especial los días sábados de 9:00 h a 12:00 h.

g. *Establecimiento de nuevas tasas de interés.* Se buscó establecer un sistema que permitiera una mayor cobertura en la inversión a todos los estratos cotizantes y, a la vez, lograr incrementar el ahorro en los depósitos a favor de los trabajadores. Fue creado y aprobado en setiembre de 1992 y su implantación fue a partir de enero de 1993. La conclusión de esta etapa después de un año es que se logró el objetivo de hacer llegar el crédito a más cotizantes.

h. *Programa de Calidad Total.* La idea de lograr una sustancial mejora en toda la actividad institucional lleva a implantar un programa de Calidad Total, el cual no debe ser sólo una mejora temporal sino que debe ser en forma continua, de tal manera que sea un ciclo sin fin. Las actividades realizadas han sido las siguientes:

- Capacitación de la Alta Dirección y de los mandos medios y conformación del Consejo de Calidad en 1993.
- Implantación de un Plan Anual de Calidad.
- Actualmente se desarrollan equipos de mejora y círculos de calidad.
- Se planifica hacer un Manual de Procedimiento de Calidad.
- Se planifica desarrollar un sistema de costeo de la mala calidad, con el objeto de atacar los aspectos donde se tengan los más altos costos.

6. PRINCIPALES LIMITACIONES Y PROBLEMAS

La consolidación del proceso de modernización del FSV enfrenta las siguientes limitaciones y problemas.

a. *Inscripción de testimonios.* Siendo la garantía de los créditos concedidos el tener inscritos los testimonios hipotecarios, es urgente solucionar el problema actual que significa tener alrededor del 80% de ellos sin poderlos inscribir, debido principalmente a razones internas, como la situación registral del país.

b. *Mejora de los procedimientos de manejo del nuevo sistema de financiamiento.* Se han identificado las limitaciones en el área de concesión del crédito, capacitación del recurso humano que maneja el sistema y, finalmente, en el control luego que se ha escriturado.

c. *Mora de la cartera hipotecaria.* Siendo la cartera hipotecaria el mayor activo con que se cuenta, es importante hacer notar que la existencia de una mora considerable ha sido una restricción para poder ser más dinámicos en el otorgamiento de un mayor número de créditos. El componente clave del crecimiento de la mora fue la difícil situación por la que atravesó el país durante la década pasada, ya que el cierre de fuentes de trabajo originó un alto número de desempleados.

d. *Mejora de la atención al público cotizante.* Esta problemática se presenta dado el alto volumen de cotizantes que es necesario atender en la institución y la falta de una capacitación adecuada del personal asignado a esta difícil labor.

e. *Integración de la mecanización de los sistemas administrativos.* El desarrollo de las actividades en muchas de las áreas se ha venido mecanizando, pero aún no se ha logrado cubrir la totalidad de los procesos; esto provoca, en muchas ocasiones, cuellos de botella que impiden que la actividad sea más fluida.

f. *Creación de una imagen institucional.* La visión que se ha tenido de

la institución ha sido una limitación para alcanzar los objetivos de carácter social que se han trazado.

g. *Poca descentralización de las agencias regionales.* Para llegar a las zonas occidental y oriental en una forma más completa dado que hay una reactivación económica, es vital lograr que las agencias regionales realicen la mayor parte de las actividades que actualmente sólo se desarrollan en las oficinas centrales.

h. *Comercialización de los terrenos de la institución.* En el pasado, la administración del Fondo adquirió terrenos para construir viviendas, siendo una inversión monetaria muy considerable y dado que las actuales condiciones son las de conceder financiamiento, está demás mantener tales activos teniendo los fondos congelados.

i. *Necesidad de recursos externos para suplir el exceso de demanda.* Al poner en marcha en 1993 el nuevo sistema de financiamiento se generó una mayor demanda de crédito, de tal manera que hubo necesidad de recurrir al sistema financiero nacional para obtener recursos y así cubrir la demanda. Así, esta situación estará afectando mientras los nuevos créditos comiencen a generar los ingresos suficientes en el mediano plazo.

j. *Control en el aporte de las cotizaciones.* El hecho de depender de la recaudación a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social genera problemas en relación con los registros de los depósitos que se reciben de parte de los cotizantes, ya que no todos vienen correctamente identificados.

7. PERSPECTIVAS

Dado todo lo anterior, se pueden enunciar las líneas de acción que deberán emprenderse:

- Establecer plan de inscripción masiva de testimonios.
- Consolidar el nuevo sistema de financiamiento.

- Implantar un plan estratégico para la recuperación de la mora.
- Mejorar la eficiencia administrativa y el servicio al cotizante.
- Elaborar un estudio actuarial.
- Lograr la venta de títulos en la bolsa de valores.
- Efectuar la constitución y compra-venta de hipotecas en el sistema financiero.
- Extender la cobertura de los servicios del Fondo a todas las zonas del país.
- Crear un sistema propio de recolección de cotizaciones.
- Promover la apertura de cuentas de cotizaciones voluntarias.

165

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR Y DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR

Carolina de Urquilla

1. INTRODUCCION

El presente trabajo está compuesto por tres grandes secciones. En la primera se efectúa un análisis del contexto sociopolítico del país en 1989, año en el que se inicia el Plan Económico y Social del gobierno del presidente Alfredo Cristiani, orientado a la estabilización de la economía, la apertura y liberalización de mercados y el impulso de un proceso de privatización, todo ello conducente a conformar y consolidar una economía social de mercado. La segunda sección detalla el surgimiento del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), la filosofía y la base conceptual de este organismo y los resultados alcanzados a la fecha. En la tercera sección se presentan las conclusiones y perspectivas.

2. ASPECTOS MACROECONOMICOS

2.1 Situación socioeconómica de El Salvador

Cuando se inició el gobierno del licenciado Alfredo Cristiani en 1989, indicadores macroeconómicos del Banco Central de Reserva de El Salvador daban cuenta de un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 1,1%, un decrecimiento del PIB por habitante de 0,6%, una tasa de inflación de 23,5% y un salario mínimo de 424 colones (aproximadamente US$70).

El análisis de la evolución de las variables posterior a 1989 refleja que el país está superando los insatisfactorios índices mostrados en el decenio de los ochenta. Así, el PIB observó un crecimiento de alrededor de 3,4% en 1990 alcanzando niveles de 5% de crecimiento real en 1993, lo que determinó que el PIB por habitante creciera en el mismo período del 1,1% al 2,4%.

La inflación se logró reducir a 12,1% en 1993, controlando de esta manera la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones. La variación del salario mínimo, aunque ha crecido porcentualmente menos que la inflación, en términos reales ha logrado una mejora significativa. En efecto, en 1993 el salario mínimo alcanzó los 930 colones (US$107,1), lo que representaba una tasa de crecimiento promedio en el período de 13,5%.

2.2 La situación del sistema financiero y del sector de la vivienda en 1989

En el último quinquenio, el gobierno de El Salvador ha trabajado por el reordenamiento de los aspectos económicos, a fin de disminuir las altas tasas inflacionarias, estabilizar el colón y disminuir el déficit fiscal, todo esto enmarcado dentro de la política de ajuste estructural y desregulación de la economía. Estas acciones han estado acompañadas de un proceso de disminución del tamaño del Estado y de un proceso de modernización y descentralización de la administración

pública, caracterizado principalmente por el traslado a la empresa privada de la mayor cantidad posible de actividades que habían sido tradicionalmente realizadas por el Estado.

En 1989 el sistema financiero contaba con ocho bancos comerciales y siete asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizadas. Existía gran injerencia del Estado en el sistema a través del Banco Central de Reserva, que tenía la última palabra en la concesión de créditos, captación de recursos, apertura de sucursales, salarios, nombramientos de las Juntas Directivas, etc. El marco legal y de supervisión estaba concentrado en regular y controlar las tarifas, servicios, márgenes de intermediación, inversión física, endeudamiento externo y otros, descuidando totalmente la regulación de riesgos y la protección de los depositantes.

Como consecuencia de esa injerencia, el sistema financiero sufría graves deficiencias. Las instituciones nacionalizadas estaban en quiebra, pues habían incurrido en grandes pérdidas que las llevó a la insolvencia, además de tener serios problemas de liquidez. Al 30 de junio de 1989, el 37% del total de la cartera de préstamos estaba en mora, lo que hacía imprescindible la restructuración del sistema.

En el contexto social, también se definió como una necesidad prioritaria el diseño de programas de compensación social que aliviaran los problemas de los pobres, de tal forma que fueron identificados como sectores prioritarios los de educación, salud y vivienda.

En 1989 el sector de la vivienda mostraba un déficit acumulado en viviendas nuevas y con necesidades de mejoramiento que sumaba 470 mil unidades, entendiéndose este déficit como la ausencia de viviendas o falta de elementos cualitativos en ellas. La producción de vivienda registró, en el período 1985-1989, un promedio de 10.500 unidades, cifra totalmente insuficiente frente a las necesidades de nuevas viviendas, que sólo por crecimiento demográfico ascendían a cerca de 24.000 unidades habitacionales cada año.

La difícil situación socioeconómica, los altos y crecientes precios de las viviendas debido a la inflación y las exigencias del sistema financiero formal han dificultado el acceso a la propiedad de la vivienda: en efecto, sólo el 64,3%[1] de la población es propietario de su vivienda. No sólo el segmento de bajos ingresos sino también el sector de ingresos medios de la población tenía dificultades para acceder a la propiedad de la vivienda, originándose con ello la expansión y proliferación de asentamientos no autorizados.

En este contexto, la atención a la demanda por viviendas se encontraba segmentada de la siguiente forma: el rango de uno a dos salarios mínimos (20% de la población) era atendido por el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), aun cuando esta institución no tenía la capacidad para cubrir toda la demanda existente. El rango de dos a tres salarios mínimos mensuales (21% de la población) estaba atendido por las instituciones de previsión social estatales (i.e., Fondo Social para la Vivienda e INPEP) y el de tres salarios mínimos en adelante (12% de la población) era atendido por las asociaciones de ahorro y préstamo utilizando recursos de la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV), ente rector del Sistema de Ahorro y Préstamo. Debe resaltarse que el sector de la población con ingresos por debajo de un salario mínimo (47% de la población) no era atendido por el Estado sino por organizaciones no gubernamentales (ONG).

De esta manera, la atención de la demanda por vivienda contaba con un sistema de financiamiento conocido como Sistema de Ahorro y Préstamo acompañado de algunos entes financieros del sector público, los cuales operaban en forma no armónica definiendo cada uno sus políticas. En general, todo el sistema operaba con tasas de interés subsidiadas fijadas por las autoridades monetarias con márgenes regresivos que producían grandes distorsiones en el mercado, afectando seriamente el ahorro nacional. El Estado, por su parte, no contaba con una política integral sobre el sector y, como consecuencia, presentaba gran descoordinación y poca capacidad rectora, ya que la legislación vigente estaba dotada de una gran cantidad de

[1] Incluye 52,5% propietarios más 11,8% pagando a plazos.

formalidades y requisitos, poco prácticos y obsoletos y, como tales, constituían barreras marginadoras de todo aquel que no tenía capacidad económica o cultural suficiente para cumplirlas.[2] Además, la liberalización del sistema suponía algunas dificultades, como eran la falta de competitividad de las asociaciones de ahorro y préstamo y la resistencia a aumentar las tasas de interés para vivienda (no subsidiadas).

2.3 Estrategias adoptadas para restructurar el sistema financiero

Dada la situación prevaleciente hasta 1989 y reconociendo que el problema de vivienda es fundamentalmente un problema de pobreza, el gobierno decidió enfrentar, desde 1990, el reto de realizar una ambiciosa reforma conceptual e institucional, a los efectos de restructurar el sistema financiero, como pilar fundamental del financiamiento del sector de la vivienda. Para ello se definieron estrategias que debían ser ejecutadas en el corto, mediano y largo plazo.

Las estrategias consideradas necesarias en el sistema financiero pueden resumirse así:

a. Liberalización y desregulación del sistema financiero, que implicó tasas libres, diversidad de títulos, banca múltiple, apertura al exterior, creando un sistema de financiamiento a la vivienda libre de distorsiones, con la única excepción de facultar al Banco Central de Reserva para obligar, si fuese necesario, a las instituciones financieras para que destinen un porcentaje de sus fondos a la formación de cartera de vivienda a largo plazo.

---

[2] Condensado del documento "Estrategia Nacional de Vivienda en El Salvador", expuesto por el arquitecto Roberto Paredes Martell, viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador, en el Primer Seminario Centroamericano sobre Financiamiento de Vivienda, San Salvador, El Salvador, 25-27 de agosto de 1993.

b. Integración de bancos y financieras.

c. Establecimiento de instrumentos especiales para vivienda. Para ello, se creó el Certificado de Depósito a Plazo para Vivienda (CEDEVIV), instrumento negociable respaldado por un depósito con plazo mínimo de dos años, con tasa de interés que paga dos puntos por encima de la Tasa Básica Pasiva (TBP), ajustable semestralmente, y con encaje remunerado cuando los fondos son utilizados en financiamiento de vivienda cuyo valor es de hasta 600 mil colones. También se creó el Fondo de Crédito para Inversiones, para financiar la construcción de vivienda en dos capítulos: el primero, financiamiento a la industria de la construcción destinado a la adquisición de maquinaria y equipo, con el propósito de modernizar la actividad constructora; y segundo, financiamiento para la compra de vivienda, a fin de aliviar el problema habitacional del país.

d. Establecimiento de un nuevo mecanismo para el financiamiento de la vivienda popular.

e. Establecimiento de un sistema de subsidios directos a la demanda por vivienda de los sectores de extrema pobreza de la población.

f. Retiro de los organismos de previsión social del financiamiento de vivienda y establecimiento de políticas de inversiones de sus fondos en CEDEVIV.

g. Establecimiento de un mercado de valores.

La ejecución de estas estrategias busca la igualdad de oportunidades para el acceso a la vivienda, a través de tres elementos: generar condiciones para la existencia de un mercado habitacional ágil, eficiente, lucrativo y satisfactorio, lo que ha implicado ampliar la oferta, habilitar la demanda y fortalecer la producción de vivienda; eliminar la marginalidad al acceso de la vivienda, lo que ha implicado reformas normativas, legales y fiscales; y cambiar el rol que tradicionalmente había desarrollado el Estado, como ente proveedor, a ser coordinador, normativo, facilitador, promotor y procurador.

2.4 Reformas del sector de la vivienda

Como parte de la reforma sectorial contenida en el Plan Nacional de Vivienda (1990-1994), se tomaron importantes medidas, destacando las siguientes:

a. Restructuración del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), eliminándole el papel de organismo ejecutor y asignándole la función de ente rector, normador y coordinador del sector.

b. Creación del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), como órgano consultivo y pluralista que permita generar un consenso nacional para darle continuidad y coherencia a la política sectorial.

c. Retiro de las entidades gubernamentales de la producción y financiamiento de la vivienda y supresión de la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV), como organismo rector del antiguo Sistema de Ahorro y Préstamo.

d. Creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), con el cual se establece un nuevo mecanismo para el financiamiento de la vivienda popular y un sistema de subsidios directos a la demanda por vivienda de los sectores más pobres de la población.

e. Atención del problema de la tenencia de la tierra, impulsando a corto plazo y de manera masiva la legalización de la propiedad del terreno a las familias residentes en asentamientos de tugurios y colonias ilegales, para consolidar la propiedad privada en las comunidades de bajos ingresos.

f. Atención a la rehabilitación de tugurios en ciudades y asentamientos rurales, para lograr la coordinación con los lotificadores ilegales.

g. Restructuración del Fondo Social para la Vivienda, para ampliar su cobertura social.

La base de todo ordenamiento jurídico lo constituye su Ley Fundamental, ley que debe desarrollarse en sus principios en toda legislación secundaria. En este caso, la Constitución de la República de El Salvador contempla, en su artículo 119, el fundamento jurídico para la regulación de toda el área de vivienda. El artículo señala que "se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas llegue a ser propietaria de su vivienda".

Concordante con el mandato de esta disposición, se volvió imprescindible, dentro de una concepción global del sector, eliminar aquellas barreras y obstáculos que impidieran el acceso a la vivienda por parte de la mayoría de los salvadoreños. Dentro de este orden de ideas se han realizado reformas referentes a facilitar el acceso a la propiedad, reformas a la legislación financiera y reformas a las leyes relativas a la ingeniería, arquitectura y urbanismo.

Entre las reformas referentes a facilitar el acceso a la propiedad, cabe mencionar las siguientes:

a. Creación del Programa "El Salvador, País de Propietarios", en febrero de 1991, con la finalidad de solucionar rápidamente y a bajo costo el problema de la marginalidad e inseguridad jurídica de las miles de familias que vivían en zonas marginales, comunidades en vías de desarrollo y lotificaciones ilegales.

b. Creación del Instituto Libertad y Progreso, como unidad descentralizada, dependiente de la Presidencia de la República, con la función de promover, procurar, facilitar y asegurar los recursos para la titulación de inmuebles y agilizar su inscripción registral, en proyectos de interés social.

c. Instalación del Registro Social de Inmuebles como parte integrante del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, dependencia del Ministerio de Justicia, cuya finalidad es la inscripción de derechos sobre inmuebles en los que se desarrollen proyectos de interés social, sin importar si ellos son desarrollados por el sector público o privado.

d. Aprobación del Reglamento para Calificación de Proyectos de Interés Social.

e. Reformas a la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias, a la Ley sobre Títulos de Predios Urbanos y a la Ley Temporal de Incentivos a la Legalización de la Propiedad de Terrenos en Zonas Marginales.

Por su parte, las principales reformas dadas a la legislación financiera incluyen la Ley de Bancos y Financieras, la Ley de creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular en junio de 1992 y las reformas a la legislación del Fondo Social para la Vivienda en febrero de 1991.

Asimismo, en febrero de 1991 se sancionaron reformas a la Ley de Urbanismo y Construcción y, en setiembre del mismo año, se creó el Consejo Nacional de la Vivienda.

3. EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR (FONAVIPO)

La Estrategia Nacional de Vivienda enfocada a la extrema pobreza adoptada por el gobierno del presidente Alfredo Cristiani ha buscado, desde su concepción, retirar al Estado de la producción y ejecución de viviendas y facilitar la operación de las fuerzas individuales y sociales en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades habitacionales, creando un marco de igualdad de oportunidades para el acceso a la vivienda.

En este contexto, para hacer viable el establecimiento del nuevo mecanismo de financiamiento de la vivienda popular, se crea, en junio de 1992, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), como una institución pública de crédito, con carácter autónomo, con la misión de canalizar los recursos del Estado para apoyar el esfuerzo de las familias de más bajos ingresos y reducir gradualmente el problema del déficit habitacional. Además, se asigna a FONAVIPO

la administración del sistema de subsidios directos, denominado Programa de Contribuciones, por medio del cual el Estado entrega un aporte a las familias que conforman la población objeto.

3.1 Descripción general del FONAVIPO

El objetivo del FONAVIPO es promover un mejor nivel de vida para las familias salvadoreñas de más bajos ingresos, a través de un mejoramiento integral de sus condiciones habitacionales. Tiene como atribución promover los programas de inversión y financiamiento para el mejoramiento de soluciones habitacionales de interés social. Los programas del FONAVIPO van dirigidos a la población de escasos recursos económicos, cuyos ingresos mensuales sean inferiores a dos salarios mínimos (1.820 colones salvadoreños, equivalente a US$210 aproximadamente) y que por su condición de pobreza no cuentan con una solución habitacional que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad como son: piso higiénico, techo seguro, adecuada eliminación de excretas, agua potable y energía eléctrica. Dichos programas llegan a la población en general a través de instituciones autorizadas cuya participación permite al FONAVIPO penetrar en los estratos más pobres y alejados del país.

Estructuralmente, el FONAVIPO está integrado por la Junta Directiva como máximo organismo rector, donde están representadas las instituciones que intervienen en las decisiones del sector de la vivienda, tanto del sector público y del sector financiero, como de organizaciones no gubernamentales privadas y de desarrollo social.

El FONAVIPO cumple su misión a través de instituciones financieras, que de acuerdo a lo establecido en la Ley de Bancos y Financieras, pueden otorgar financiamiento para soluciones habitacionales. También pueden ser autorizadas para trabajar con el FONAVIPO, las corporaciones, fundaciones y asociaciones cooperativas de ahorro y crédito debidamente constituidas, así como las instituciones oficiales de crédito y gubernamentales con facultad legal para otorgar créditos a largo plazo para el financiamiento de vivienda.

Las instituciones son calificadas por el FONAVIPO y deben cumplir los requisitos mínimo de solvencia, organización y promoción social, para operar en cada uno de los programas del Fondo. Hasta el momento hay 21 instituciones autorizadas para trabajar con los programas. Las instituciones autorizadas juegan un papel muy importante en el desarrollo de los programas a cargo del Fondo, puesto que a través de dichas instituciones, el FONAVIPO cumple la función asignada de banca de segundo piso. Las instituciones autorizadas tienen el papel de intermediarios para que las familias de más bajos ingresos logren tener acceso a los programas del FONAVIPO; en este sentido, promueven una serie de servicios, entre los cuales se pueden mencionar la captación del ahorro o esfuerzo previo de las familias, el otorgamiento de créditos, la tramitación de solicitudes de contribuciones, la organización de la demanda, etc.

Para el cumplimiento de esta estrategia fue necesario integrar una Red de Instituciones Autorizadas a nivel nacional, generando así las condiciones y acciones básicas para lograr la meta de impulsar los programas de créditos y contribuciones.

3.2 Origen de los recursos

Para cumplir con su misión, el FONAVIPO recibió del Estado el patrimonio saneado de la Financiera Nacional de la Vivienda, pasando a constituir éste el patrimonio general del FONAVIPO, base para el otorgamiento de créditos en condiciones de mercado, para invertirlo en el mejoramiento o construcción de nuevas viviendas. De la misma manera, el FONAVIPO recibió del Estado el patrimonio saneado del Instituto de Vivienda Urbana, con lo cual conformó su patrimonio especial, por medio del cual FONAVIPO entrega el subsidio del Estado como un aporte en efectivo o en especie directamente al grupo familiar, para que éste pueda iniciar el proceso de mejoramiento de una vivienda o la construcción de una vivienda nueva.

3.3 Plan Pro Vivienda Popular

Para atender el problema del déficit habitacional, el FONAVIPO centra su labor en el Plan Pro Vivienda Popular. La estrategia percibe el problema de la vivienda con una perspectiva integral y propone una acción conjunta entre el esfuerzo de las familias y el aporte del Estado. El Plan Pro Vivienda Popular se compone de dos programas: uno de contribuciones y otro de créditos.

El *Programa de Contribuciones para Vivienda* está destinado a proporcionar un aporte en dinero o especie para financiar el mejoramiento o construcción de nuevas viviendas a aquellas familias con ingresos menores a dos salarios mínimos. La contribución se otorga una sola vez en forma directa y sin compromiso de devolución, a través de un certificado para vivienda, que es un título nominativo emitido por el FONAVIPO a favor del beneficiario. Esta contribución se otorga de acuerdo a un sistema de selección, que da puntajes según las necesidades de vivienda de cada familia en función del principio fundamental de ser directamente proporcional: a mayor nivel de pobreza, mayor contribución.

El objeto de este programa es beneficiar a las familias del área urbana o rural, que viven en casas que no reúnen ninguna condición de habitabilidad y que debido a sus condiciones económicas no pueden mejorar sus viviendas. Las familias pueden postular de manera individual o colectiva y los recursos pueden ser utilizados para la reconstrucción de techos, paredes, instalación de pisos de cemento, adquisición de lotes o instalación de servicios básicos: agua, energía eléctrica o servicios sanitarios.

Para obtener la contribución se ha definido el proceso que se describe a continuación. Las familias definen y firman el contrato de esfuerzo previo, debiendo cumplirlo; y las familias que cumplieron el esfuerzo previo, se postulan al programa. Las instituciones autorizadas canalizan las solicitudes hacia el FONAVIPO. Este califica a las familias solicitantes por medio de un sistema de puntajes, a base del cual se determinan las familias seleccionadas. Luego se publica la

lista de familias seleccionadas en los medios de comunicación. Las familias pueden solicitar apelación en cuanto a los montos otorgados. Posteriormente, se entregan los certificados a las familias beneficiarias y, antes de proporcionar el primer desembolso, una institución autorizada realiza una inspección. El desembolso se realiza a través del sistema financiero (abono a la cuenta de ahorro del beneficiario) y las familias inician el proceso de mejoramiento. Antes de cada nuevo desembolso, la institución autorizada efectúa una nueva inspección y elabora un reporte de autorización del siguiente desembolso, hasta agotar el monto de la contribución obtenida.

Por su parte, el *Programa de Créditos* consiste en la concesión de créditos que, de acuerdo a la capacidad de pago, son otorgados en condiciones de mercado a las familias con ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos. El FONAVIPO facilita los recursos a las instituciones autorizadas para que éstas, a su vez, otorguen créditos individuales a las familias de escasos recursos para impulsar el desarrollo habitacional de las familias salvadoreñas, pudiendo ser un complemento del Programa de Contribuciones. Esos fondos pueden ser utilizados para el mejoramiento de viviendas particulares o para la obtención de los servicios básicos de la comunidad.

Los préstamos tiene un carácter rotativo concediéndose créditos modulares, es decir créditos de largo plazo con relaciones de corto plazo con un monto límite de 5.000 colones, pagaderos en un plazo no mayor de cinco años y con tasas de interés de mercado. De igual manera, las instituciones autorizadas también pueden otorgar créditos a más largo plazo. Los préstamos pueden ser destinados a la ampliación o el mejoramiento de techos, pisos, ventanas, puertas o introducción de servicios básicos. Los créditos pueden ser solicitados por la familia en forma individual o colectiva, esto último cuando varias familias deseen efectuar obras para la obtención de servicios básicos: agua, energía eléctrica, drenajes, etc.

3.4 Resultados y problemas encontrados

Como resultado del Plan Pro Vivienda Popular, en los 30 primeros meses de operación del FONAVIPO, el Programa de Contribuciones ha beneficiado a 12.565 familias habiéndoles entregado un total de 89 millones de colones, alcanzando una cobertura total, es decir en los catorce departamentos del país. Estos recursos han sido transferidos a partir del mes de diciembre de 1992 mediante siete llamados de postulaciones, lo que ha demandado cada vez mayores cantidades de recursos. Por su parte, el Programa de Créditos ha otorgado, en el mismo período, 3.780 créditos a través de las instituciones autorizadas por un total de 11,3 millones de colones cubriendo 11 de los 14 departamentos.

En el proceso de trabajo del FONAVIPO se ha encontrado algunas dificultades, entre ellas las siguientes:

a. Conformación de la Red de Instituciones Autorizadas. Dado que el FONAVIPO no puede entregar directamente a la población créditos o contribuciones, es necesario contar con una red de instituciones interesadas en actuar como intermediarias entre esta población y el FONAVIPO. Al inicio de las operaciones, los organismos no gubernamentales (ONG) no se interesaron en los programas, debiéndose efectuar todo un proceso de convencimiento para invitarlos a participar.

b. Falta de experiencia de las ONG en el otorgamiento de créditos. Las organizaciones no gubernamentales tienen experiencia en el manejo de fondos provenientes de donaciones; sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de la capacidad, experiencia y estructura administrativa adecuada y necesaria para el manejo de créditos. Esta situación constituyó un reto, que a la fecha se está superando.

c. La falta de cobertura del riesgo crediticio no ha estimulado la participación del sistema financiero tradicional. Dadas las características y condiciones socioeconómicas de la población objeto del

FONAVIPO, el sistema financiero tradicional los ha marginado de los beneficios de crédito. La falta de cobertura del riesgo que aún prevalece no ha motivado la participación decisiva de este sector. Sin embargo, se están haciendo gestiones para solucionar esta situación.

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente reseñado, se puede extraer las siguientes conclusiones:

a. El Salvador es un país que ha cambiado, ha alcanzado la paz y se encuentra hoy día en un proceso de democracia que facilita las condiciones para desarrollar estos programas de vivienda. Por lo anterior, más las reformas impulsadas, la economía está empezando a mejorar.

b. El sistema financiero se ha reformado, lo que permite operar en un esquema de banca múltiple, privada y eficiente sobre la base de los principios de mercado.

c. Los recursos para financiar la vivienda se obtienen principalmente por medio de un instrumento de captación especial (CEDEVIV).

d. El esquema de banca múltiple permite que hayan más instituciones dedicadas a financiar vivienda.

e. Se ha creado el mecanismo del subsidio otorgado por el Estado, que se canaliza en forma transparente, directa y focalizadamente.

f. A través de la red de instituciones autorizadas se penetra a las clases de extrema pobreza.

Gracias a esta estrategia, de las 470 mil viviendas que fueron calificadas como deficitarias al principio del quinquenio, hoy día se cuentan sólo 281.000 unidades que necesitan atención prioritaria del Estado. La evolución del sector financiero para la vivienda ha tenido

un repunte a partir de las medidas tomadas, notándose un fuerte crecimiento en número e inversión de recursos. El sistema financiero formal está aumentando su volumen de inversión aunque hoy día presenta una disminución en el número de viviendas financiadas. Sin embargo, al sumar el efecto de las dos estrategias, dirigidas al sector formal y al sector de extrema pobreza, se observa cómo a partir de la operación del FONAVIPO (1992) la tendencia global refleja los incrementos esperados.

A base de lo anterior, se tienen las siguientes perspectivas:

a. Se están creando nuevos instrumentos financieros de largo plazo.

b. Se iniciará la reforma del sistema previsional y del sistema de seguros, cuyas instituciones por excelencia son proveedores de recursos de largo plazo.

c. La nueva Ley de Valores hace posible la creación de nuevos instrumentos financieros y el desarrollo del mercado de capitales.

d. Se está difundiendo en el sistema financiero el modelo de cuotas ajustables, que hoy día es exclusivo del Fondo Social para la Vivienda.

Por su parte, el FONAVIPO pretende impulsar en este próximo quinquenio un proceso de unificación del crédito y la contribución, en un proceso educativo que permita que los salvadoreños vayan necesitando cada vez menos contribuciones y más créditos. Esto es consecuente con las disponibilidades de recursos para donación que cada vez resultarán más difíciles. En cambio, con una cultura de crédito apropiada a las condiciones socioculturales de estos sectores, cada vez será más fácil penetrar y ayudar a estos sectores de la población.

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE HONDURAS Y DEL FONDO DE LA VIVIENDA

Reinaldo Nelson

1. SITUACION SOCIOECONOMICA DE HONDURAS

Honduras, país centroamericano, tiene una extensión territorial de más de 112.480 kilómetros cuadrados, una población de 5,25 millones de habitantes (41,7% urbana y 58,3 rural), y una población económicamente activa de 1,58 millones de personas. El salario mínimo es aproximadamente US$80.

En 1993 el producto interno bruto (PIB) real de Honduras creció a una tasa del 3,7% en relación con 1992, año que mostró una tasa de crecimiento del 5,6%. Este resultado estuvo influido básicamente por una desaceleración en el ritmo de crecimiento observado en varios sectores, entre ellos el de la construcción, explotación de minas y canteras, agricultura, industria manufacturera, banca y seguros, etc. Por su parte, el índice de precios al consumidor, que en 1992 había crecido un 8,8%, acusó en 1993 una mayor aceleración, alcanzando una tasa del 10,7%, siendo responsables de tal resultado los rubros de

educación, cuidados de la salud, alimentos, vivienda y funcionamiento del hogar.

En el sector externo, las transacciones internacionales registraron un déficit en cuenta corriente de US$345 millones, superior en US$87 millones al obtenido en el año precedente. Ello aunado a las bajas entradas de capital dieron lugar a una pérdida de reservas monetarias internacionales del orden de los US$100 millones.

Las finanzas del gobierno se deterioraron como resultado de un sustancial aumento de los gastos corrientes en 22%, frente a un incremento de apenas 11,3% de los ingresos. Ello aunado a gastos de capital sustancialmente mayor a los ingresos determinaron un déficit fiscal de alrededor de 2.300 millones de lempiras, equivalente al 10% del PIB.

La liquidez del sector privado apenas creció un 2,6% en 1993 con respecto al año anterior. Sin embargo, el sistema financiero experimentó una fuerte iliquidez en los meses de junio a diciembre, debido a un incremento de siete puntos porcentuales en el encaje bancario, el cual se fijó en 42% en junio de 1993, disminuyendo posteriormente al 36%. Esta medida fue adoptada por el Banco Central de Honduras para contrarrestar el deslizamiento especulativo del lempira frente al dólar norteamericano.

Este resultado un tanto sombrío en la economía hondureña en 1993 denota que el proceso de ajuste estructural iniciado en marzo de 1990, sólo condujo a una situación económica más difícil, ya que la mayoría de la población experimentó un empobrecimiento mayor que el observado para 1989. En efecto, las medidas de ajuste, como la devaluación monetaria, la liberalización de las tasas de interés, de los precios y de la economía en general, encaminaron a una redistribución de la riqueza generada por todos los hondureños, pero en el sentido de hacer más ricos a los que ya lo eran y pobres a los de la clase media, mientras que los que eran pobres pasaron a engrosar las filas de los cuasi miserables.

En ese mismo sentido, y para centrarse en el tema principal de este trabajo, puede afirmarse que la vivienda en Honduras se ha encarecido de tal forma que los estratos de la población se han ido desplazando de comprar viviendas adecuadas y cómodas a viviendas inadecuadas e incómodas. Las familias que aspiraban a comprar una vivienda de entre 90 y 120 metros cuadrados de construcción en un terreno de 300 varas cuadradas, hoy no pueden comprar más que una vivienda de entre 60 y 90 metros en un terreno de 150 varas. Las familias que aspiraban adquirir la vivienda de entre 25 y 40 metros cuadrados de construcción en terrenos de 120 varas cuadradas, ahora pueden comprar lotes con servicios y unidades básicas o, en su defecto, adquirir estas últimas pero con un subsidio estatal de por lo menos un tercio del valor de dicho producto. Asimismo, puede decirse que el financiamiento de vivienda hoy día requiere de una masa de recursos monetarios tres veces mayor a la requerida en 1989, o bien utilizar la misma cantidad de dinero, pero para financiar un tercio de lo que se financiaba en el referido año.

2. DESARROLLOS RECIENTES EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA

En el período 1990-1994, se realizaron algunas acciones para reorganizar el sector de la vivienda, derivadas de la necesidad de contar con un mejor desarrollo institucional y marco legal, que permitieran al país disminuir el déficit habitacional cualitativo existente, del orden de las 500 mil viviendas. De esta forma, se creó el Comité Ejecutivo de Restructuración del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (CER-VIVIEND-AH), con la finalidad principal de analizar la situación operativa de las instituciones y las políticas del sector, así como proponer y recomendar acciones, mecanismos y reformas necesarias para ejecutar dicha restructuración.

También se contempló en la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía una asignación presupuestaria de 10 millones de lempiras para financiar el Banco de Tierras, para viviendas de grupos marginales, el cual inicialmente fue manejado por el fideicomiso del

FOVI. Por recomendación del Comité Ejecutivo de Restructuración del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, se implantó la ley que dio origen al Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), contemplándose dentro de dicha ley, como algo innovador en el financiamiento de vivienda en Honduras, el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), cuyos recursos provienen del 1,5% de los aportes de los patronos y trabajadores.

Por parte del gobierno central, se creó el Plan Presidencial 1992-1994 para la construcción de 20.000 soluciones habitacionales, a desarrollarse por medio de una unidad ejecutora. A nivel del Congreso de la República, se encuentra para su aprobación la Ley de las Reformas del Sistema Financiero, instrumento que involucra, entre otros, la derogación del decreto de creación y reformas de la Ley de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, la Ley para Establecimiento Bancarios, y algunos artículos de la Ley del Banco Central de Honduras.

Sin embargo, los esfuerzos y las acciones para ejecutar el plan de las 20.000 viviendas no produjeron ni cubrieron en su totalidad las expectativas del pueblo hondureño debido a factores estructurales, especulativos y anarquizantes que condujeron a cuestionar fuertemente el manejo del FOSOVI.

El actual gobierno de la República de Honduras, instalado el 27 de enero de 1994, se ha propuesto ejecutar las reformas del sector de la vivienda que sean necesarias, a fin de atender a los estratos de más bajos ingresos, tanto en las áreas rurales como urbanas, así como proseguir la legalización de tierras. Asimismo, dentro del actual plan de gobierno se ha previsto como meta desarrollar un programa de construcción de 50.000 soluciones habitacionales en el período 1994-1998.

3. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE LA VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

De conformidad al artículo 4 del Decreto Legislativo No. 167-91, mediante el cual se creó el Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos está integrado por: los entes financieros estatales, los entes financieros privados que manejan o canalizan recursos para dicho sector, los programas de financiamiento y construcción de urbanizaciones y viviendas, los entes del Estado y del sector privado que desarrollen programas de infraestructura y de servicios públicos urbanos y rurales, y cualesquiera otras instituciones, organizaciones, programas o actividades de organismos públicos, privados o sociales, vinculados con las políticas de asentamientos humanos que determine dicha ley, su reglamento y otras leyes.

En Honduras existen tres organismos especiales para el financiamiento de la vivienda. Asimismo, se cuenta con dos instituciones de previsión que coadyuvan en el financiamiento, además del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y otros entes. A continuación se detallan los principales organismos.

El *Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)* es una institución descentralizada, creada para administrar el régimen de jubilaciones y pensiones del sector laboral compuesto por los empleados públicos del Gobierno Central y de algunas instituciones descentralizadas. Estos cotizan un 6% de sus respectivos sueldos, mientras que el Estado aporta, como patrono, un 11%. Tiene activos por 1.250 millones de lempiras y 46.250 afiliados, habiendo invertido fuertes sumas en proyectos masivos de viviendas para sus afiliados en diversas ciudades del país en los últimos años.

El *Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)* es el organismo de previsión al cual cotizan todos los maestros de Honduras, excepto los de educación superior, con el 7% de su ingreso

teniendo como contrapartida un aporte estatal del 12%. Cuenta con activos totales por el orden de 850 millones de lempiras y 30.500 afiliados. Este organismo, al igual que el INJUPEMP, ha invertido en los últimos años fuertes sumas de dinero en el financiamiento masivo de viviendas en las principales ciudades del país.

El *Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI)* fue creado mediante Decreto Legislativo No.167-91, del 30 de octubre de 1991, como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, de interés público, de duración indefinida dentro de los límites de dicha ley, con patrimonio propio, independencia administrativa, técnica y financiera. Tiene el encargo de atender a la población objetivo I y administrar la cartera de activos del Instituto de la Vivienda (INVA), ente estatal que tenía la responsabilidad de financiar proyectos de vivienda de interés social.

El *Régimen de Aportaciones Privadas (RAP/FOSOVI)* fue creado mediante el mismo Decreto Legislativo No.167-91 de creación del FOSOVI. En el artículo 17 de dicha Ley se establece que el RAP/ FOSOVI atenderá a la población objetivo II, creando regímenes especiales con aportes financieros de patronos y trabajadores o de otros grupos organizados, los cuales serán administrados directamente por cada régimen, según el esquema organizativo que los aportantes establezcan. Los recursos del régimen están constituidos principalmente por las cotizaciones mensuales, equivalentes al 1,5% como mínimo del salario mensual ordinario del trabajador a ser pagado tanto por los patronos como por los trabajadores participantes dentro del régimen especial.

4. EL FONDO DE LA VIVIENDA (FOVI)

4.1 Descripción general

El FOVI es un fideicomiso administrado por el Banco Central de Honduras, que opera bajo la modalidad de financiera de segundo grado, con el propósito de fortalecer el sistema financiero nacional

para el sector de la vivienda. A través de éste, el FOVI canaliza recursos para satisfacer las necesidades habitacionales y demás actividades afines, a diferentes estratos de la población del país, caracterizándose por una justa y eficiente prestación de servicios. Sus oficinas se encuentran ubicadas en Tegucigalpa y no cuenta con oficinas regionales ni sucursales.

El FOVI surgió con la desaparición de la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI), ente estatal que estaba constituido como un organismo autónomo de servicio público, de duración indefinida, personalidad jurídica y patrimonio propio. En sus diez años de vigencia (1975-1985), la FINAVI ejerció el rol de ente rector e instrumento de apoyo financiero del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Asimismo, tenía la función de servir como entidad aseguradora. El FOVI fue creado con todos los activos y pasivos y, en general, con todos los derechos y obligaciones de la FINAVI.

El FOVI funciona bajo la modalidad de fideicomiso, del cual es propietario el Gobierno de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En tal condición, ostenta el carácter de institución fideicomitente y fideicomisaria del mismo. Por otra parte, el Banco Central de Honduras, como institución fiduciaria y/o administradora, mantiene la representación y personalidad jurídica.

Actualmente, el FOVI cuenta con 16 intermediarios financieros y no financieros, en comparación con las seis asociaciones de ahorro y préstamo sobre las cuales actuó como ente rector la extinta FINAVI. El FOVI cuenta con los siguientes intermediarios:

a. Siete asociaciones de ahorro y préstamo, constituidas como sociedades de capital (sociedades anónimas), a saber: Casa Propia, La Constancia, Futuro, Metropolitana, La Vivienda de Sula, La Vivienda Hondureña y Capital. En Honduras, únicamente la Asociación Casa Propia se constituyó en su origen como entidad mutualista.

b. Dos bancos: Banco Sogerin S.A. y Banco del Comercio S.A.

c. Una institución del sector público: el Instituto de la Vivienda (INVA) administrado por el FOSOVI.

d. Tres instituciones del sector cooperativista y sindical: Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda Limitada (FEHCOVIL), Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH) y Federación Sindical de Trabajadores de Honduras (FESITRANH).

e. Organismos privados de desarrollo (OPD) u organismos no gubernamentales de desarrollo (ONG): Asociación de Instituciones Evangélicas de Honduras (AIEH), Centro San Juan Bosco y Asociación de Promoción Humana (APRUH).

Asimismo, el FOVI se encuentra afiliado a los siguientes organismos: Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Asociación Centroamericana para la Vivienda (ACENVI), Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y es socio minoritario del Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE).

Por otro lado, el Banco Central de Honduras, como institución fiduciaria del FOVI, tiene entre sus principales finalidades las siguientes: ejecutar la política de crédito para la adquisición, ampliación, reparación, modernización y refinanciamiento de viviendas, de conformidad con los lineamientos que fije el Estado, sobre la materia, en los Planes Nacionales de Desarrollo; establecer sistemas de ahorro y préstamo para la vivienda y promover la creación y desarrollo de asociaciones de ahorro y préstamo; establecer y mantener un mercado secundario de hipotecas; contratar créditos de fuentes nacionales e internacionales; promover y estimular la inversión de capitales públicos y privados, nacionales y extranjeros; financiar o participar en el financiamiento de vivienda y programas de interés social; otorgar préstamos a las asociaciones de ahorro y préstamo para sus diversas operaciones; adquirir y enajenar créditos hipotecarios; emitir obligaciones hipotecarias, en forma de bonos, cédulas o cualquier otro título-valor; y actuar como agente financiero o fiduciario.

El cuerpo jurídico por orden jerárquico que regula el funcionamiento del FOVI es el siguiente:

a. Constitución de la República, contenida en el Decreto Legislativo No. 131 del 11 de enero de 1982, que prescribe, en su Capítulo IX, lo relativo a la vivienda, como el reconocimiento de los hondureños al derecho de vivienda digna, y la atribución del Estado de promover, apoyar y regular la creación de sistemas y mecanismos para la utilización de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.

b. Decreto Legislativo No. 184/85 del 23 de octubre de 1985, que constituye la Ley Especial de Creación del Fondo de la Vivienda. Este instrumento derogó la ley y reformas de la Financiera Nacional de la Vivienda, estipula el mandato de administración del FOVI como fideicomiso por el Banco Central de Honduras, y comprende todo lo relativo a sus atribuciones y demás disposiciones que regulan el funcionamiento del FOVI.

c. Contrato de Fideicomiso del FOVI, suscrito, en representación del Gobierno de la República, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central de Honduras, el 15 de noviembre de 1985. Este contrato establece las condiciones de su administración, pago de retribución, modalidad operativa, reformas y/o extinción, etc.

d. Reglamento de Crédito e Inversiones del Fondo de la Vivienda, vigente según su publicación en el diario oficial La Gaceta, a partir de mayo de 1990. Constituye el instrumento legal que norma las operaciones activas de crédito del FOVI en sus relaciones con los intermediarios financieros.

e. Reglamento para la Elegibilidad y Calificación de Entidades Aprobadas para los programas del FOVI, contenido en el Acuerdo Ejecutivo No. 1.063 del 31 de julio de 1986. Este reglamento regula los requisitos de elegibilidad que deben reunir las personas jurídicas que soliciten ser entidades aprobadas y beneficiarias de los recursos del FOVI.

f. Resoluciones del Directorio del Banco Central de Honduras, las cuales definen las políticas de financiamiento del FOVI para la adquisición de viviendas, lotes con servicios y unidades húmedas y para mejoramiento habitacional.

g. Ley del Fondo Social para la Vivienda, contenida en el Decreto Legislativo No. 167-91 del 31 de octubre de 1991, que en su artículo 39 regula lo pertinente al FOVI, en cuanto continúe operando como fideicomiso administrado por el Banco Central de Honduras, supeditado a las políticas de vivienda y demás disposiciones generales aplicables a la materia, que al efecto apruebe el Consejo Nacional para la Vivienda.

h. En lo que no estuviera previsto en el Decreto 184/85, de creación del FOVI, y el Contrato de Fideicomiso, el FOVI se regirá por las disposiciones aplicables de las leyes bancarias, la Ley de Instituciones de Seguros, el Código de Comercio y las resoluciones aplicables del Directorio del Banco Central de Honduras.

El Banco Central de Honduras, en su condición de institución fiduciaria del FOVI, lo maneja como un programa adscrito a dicha institución. Para tales efectos, ha creado la dependencia del FOVI con su propia autonomía, Comité de Crédito, designación de personal y propio presupuesto. La dependencia de mando se circunscribe a las siguientes instancias: instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente del FOVI; resoluciones del Directorio del Banco Central de Honduras; Comité Consultivo (órgano integrado por representantes del Directorio y Gerencia del Banco Central de Honduras, Dirección Ejecutiva del FOVI y miembros de la Cámara Hondureña de Asociaciones de Ahorro y Préstamo); Presidencia, Gerencia y Subgerencia Técnica del Banco Central de Honduras; y, Dirección Ejecutiva del FOVI.

En cuanto a su personal operativo, el FOVI es manejado por 22 empleados. La Dirección Ejecutiva está constituida por el director, dos subdirectores, uno técnico y otro administrativo-operacional, y un asesor legal. La aprobación de las solicitudes de financiamiento a

los intermediarios son realizadas por medio del Comité de Crédito, que es un órgano auxiliar de la Dirección y está integrado por dos funcionarios de la Dirección que ejercen autoridad más inmediata después del director.

4.2 Operaciones del FOVI

El FOVI efectúa operaciones activas de crédito a través de sus intermediarios financieros, en cumplimiento de su objetivo básico de canalizar recursos al sector de la vivienda. Dichas operaciones son realizadas a través de diversas modalidades, tales como aprobación de reservas de crédito, préstamos de corto y mediano plazo, líneas de crédito, fondos rotatorios, préstamos a la vista, compra de título-valores, compra de créditos hipotecarios, etc. En cuanto a las garantías, reglamentariamente se exigen de tipo hipotecario y/o de tipo bancario.

Mientras se desarrollan los proyectos y se generen los respectivos créditos, el FOVI está facultado a adquirir, con carácter de inversiones transitorias, título-valores emitidos por instituciones bancarias o del Estado que gocen de garantía de conversión inmediata y a las tasas de interés más altas. Asimismo, puede realizar inversiones de corto plazo y préstamos interbancarios a la vista.

Para la formalización de las diversas operaciones crediticias que realiza con sus intermediarios, el FOVI suscribe diversos tipos de contratos como reservas de crédito de largo plazo, reservas de corto y largo plazo, y préstamos de largo plazo por redescuento de créditos hipotecarios.

La cartera de créditos del FOVI está conformada por las obligaciones que le adeudan los intermediarios financieros derivadas de los Convenios de Readecuación de Deuda de la FINAVI, suscritos por el FOVI con las asociaciones de ahorro y préstamo; los Contratos de Préstamos (de corto, mediano y largo plazo) otorgados con recursos propios del FOVI; y, préstamos interbancarios (pagarés a la vista).

En lo referente a la administración de la cartera de créditos, el FOVI emplea dos modalidades. Una es a través de sus intermediarios de primer grado, quienes la administran sin recargo y costo alguno, y que, en su carácter de prestatarios, son los responsables directos del pago ante el FOVI, independientemente de que les paguen o no sus deudores hipotecarios. La segunda se realiza directamente entre el FOVI y los intermediarios mediante cuatro procedimientos, a saber:

a. Registro contable de los contratos de préstamos (de corto, mediano y largo plazo), que se suscriben con los intermediarios, así como de los préstamos interbancarios y abonos extraordinarios que efectúan los intermediarios por la cancelación de los créditos.

b. Registro de las garantías (de corto, mediano y largo plazo) que se generan por la suscripción de cada contrato de préstamo.

c. Suscripción de las actas notariales de liberación de gravamen que presenten los intermediarios por la cancelación y/o sustitución de los créditos.

d. Mantenimiento actualizado del inventario de la cartera de créditos.

El FOVI desarrolla el sistema de controles mediante la realización periódica de inspecciones tanto en las oficinas de los intermediarios para confirmar la vigencia de los créditos en cuanto a saldos como en los Registros de la Propiedad para determinar la legalidad y vigencia de los créditos, así como la aplicación de las autorizaciones de débito en caso de incumplimiento en los pagos.

Bajo la actual forma de administración de cartera, el FOVI obtiene como beneficios: la sanidad de la cartera (no existen índices de morosidad); en caso de incumplimiento, aplica las autorizaciones de débito; evita proceder judicialmente en la recuperación de los créditos; evita tener activos eventuales en caso de remates judiciales; y, en caso de riesgos futuros por incumplimiento de los intermediarios en los pagos, tiene previsto reglamentaria y contractualmente

disponer de la garantía de la cartera de crédito para que sea administrada por otros intermediarios.

4.3 Origen de los recursos del FOVI

Las operaciones del FOVI se financian con recursos de origen interno y externo. Los fondos internos son los recursos constituidos por el capital inicial, compuesto de 20 millones de lempiras aportados por el Gobierno Central y otros 22 millones de lempiras heredados de la FINAVI; el aporte anual obligatorio del 10% sobre el incremento de capital y reservas de las asociaciones de ahorro y préstamo y otras instituciones intermediarias del FOVI; la inversión anual obligatoria equivalente al 10% del incremento de las reservas técnicas y matemáticas de las compañías de seguros existentes en el país; las utilidades que obtiene de sus operaciones; los préstamos obtenidos de entes financieros nacionales principalmente del Banco Central de Honduras; el producto de dos emisiones de bonos de vivienda por el orden de 60 millones de lempiras, los cuales son aceptables para encaje y se colocan en el sistema financiero nacional (asociaciones de ahorro y préstamo y bancos); y, los fondos por recuperación de la cartera de préstamos.

Los fondos externos son los obtenidos mediante préstamos de entidades de crédito internacional tales como préstamo readecuado con el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE) y BIAPE Internacional Ltd.; préstamo contraído por el Gobierno Central con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con destino al FOVI por el orden de US$15,5 millones; y, préstamo obtenido del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por US$10 millones para financiar viviendas a familias de ingresos bajos.

En términos generales, puede afirmarse que el FOVI se mantiene en forma propia (sin asignación presupuestaria del Gobierno Central), sobre la base de recursos nacionales ya que la contratación de recursos externos suele ser contraproducente debido al proceso devaluatorio del lempira.

4.4 Opciones disponibles de créditos para viviendas

El FOVI destina sus recursos para los sectores de ingresos bajos, medios y medio-altos. Conforme su disponibilidad presupuestaria y racionalización óptima de sus recursos, el FOVI da preferencia a la canalización de sus recursos para proyectos de soluciones habitacionales de bajo costo, sin perjuicio de su atención, también, a la clase media y media alta.

En lo referente a las condiciones financieras, el FOVI canaliza sus recursos conforme las políticas de financiamiento habitacional que le dicta el Directorio del Banco Central de Honduras, como la condición de elegibilidad de los sujetos de crédito beneficiarios de los fondos del FOVI, en cuanto a:

- Monto de préstamos hasta 150.000 lempiras.
- Plazos hasta 20 años (en caso de mejoras y lotes, hasta ocho años).
- Tasas de interés de 15% a los intermediarios y 9% a los usuarios finales, excepto en el caso del Programa Especial.
- Porcentaje de Redescuento Discriminatorio, de conformidad al área de construcción en caso de viviendas y el tamaño de los lotes en caso de financiar sólo lotes.
- Relación cuota/ingreso familiar hasta el 35%.
- Tasa de interés moratoria de 2% más de la tasa pactada.
- Seguros de desgravamen hipotecario y de daños.
- Comisión de 1% por disponibilidad y compromiso.
- Relación crédito/garantía del 80%.
- Sistema de amortización de cuotas mensuales niveladas (capital e intereses).
- Pago directo del intermediario o débito a la cuenta de los intermediarios financieros. Se prevé también el pago de cuota creciente para los usuarios finales de los créditos.

Estas son las condiciones para que el FOVI participe en el financiamiento de proyectos habitacionales. Asimismo, en la aproba-

ción de las solicitudes de financiamiento, se toman en cuenta el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Dictámenes favorables de las áreas especializadas del FOVI: legal, ingeniería y finanzas.
- Los intermediarios deben encontrarse al día en el pago de sus obligaciones (aportaciones y préstamos).
- Los intermediarios deben haber desarrollado los proyectos de vivienda, lotes y mejoras, en los porcentajes reglamentarios (60%) o estar desarrollándolos a satisfacción.
- Los créditos otorgados a los beneficiarios y/o usuarios finales deben haberse concedido conforme las políticas y disposiciones reglamentarias del FOVI.
- Los préstamos de corto plazo, para los desarrolladores y/o constructores de los proyectos habitacionales, no deben exceder del 80% de los costos directos de urbanización y construcción, debiendo exigirse garantías hipotecarias y/o bancarias. En estos casos, los desembolsos se efectúan mediante anticipo y estimaciones de obra ejecutada en la etapa del desarrollo de los proyectos. Por lo general, únicamente a las instituciones no financieras se les ha proporcionado préstamos de corto plazo.

4.5 Indicadores de actividad y desempeño del FOVI

Durante sus siete años de operación, el FOVI ha alcanzado un nivel de activos de 332 millones de lempiras. De este total, el 18,6% está constituido por inversiones (62 millones de lempiras) y el 79,1% por préstamos destinados a viviendas (263 millones de lempiras). El flujo de recursos financieros otorgados asciende a 225 millones de lempiras, con los cuales se han financiado 9.139 viviendas, 4.109 lotes con servicio, 3.023 mejoras de viviendas, dando un total de 16.271 soluciones habitacionales. La recuperación asciende a unos 90 millones de lempiras durante sus siete años de existencia.

Cabe destacar que la cartera de créditos no ha tenido una mayor expansión, debido a que también el FOVI, como ente facilitador de financiamiento para construir viviendas, ha recibido fuertes abonos

extraordinarios, por casas cuyos beneficiarios son afiliados a los Institutos de Previsión o del Régimen de Aportaciones Privadas (RAP).

El FOVI ha obtenido utilidades acumuladas por valor de 59 millones de lempiras, correspondiendo a 1993 la suma de 17 millones de lempiras. Su patrimonio ascendió a 112 millones de lempiras, de los cuales 46 millones constituyen el capital y los 66 millones restantes las reservas de capital. En lo que se refiere a la rentabilidad sobre los activos, ésta alcanzó un 5%, mientras la rentabilidad sobre el patrimonio ascendió al 15,2%.

4.6 Principales logros del FOVI

Entre los principales logros alcanzados por el FOVI figuran los siguientes:

a. Haber readecuado la cartera de créditos otorgada por la extinta FINAVI al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (asociaciones), las que se habían declarado en suspensión de pago, en vista que la FINAVI se encontraba en proceso de liquidación.

b. Haber obtenido la recaudación de todas las obligaciones que tenía la FINAVI con el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE) y BIAPE Internacional, así como obligaciones con organismos nacionales, como el Banco Central de Honduras, el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo, entre otros.

c. Mantenerse con sus propios recursos, sin asignación presupuestaria del Gobierno Central.

d. Haber incrementado su cartera de préstamos desde 1986 a 1994 por el orden de 166 millones de lempiras (equivalente a un crecimiento del 17,4%).

e. Estar contribuyendo con el Gobierno Central en la reducción del

déficit habitacional cualitativo existente en el país, por el orden de más de 500.000 soluciones.

f. Haber incrementado, durante el período 1986-1993, en 10 el número de sus intermediarios, alcanzando hoy día una red de 16 entidades aprobadas.

g. Mantener utilidades acumuladas, durante el período 1986-1994, por el orden de 59 millones de lempiras.

h. Mantener la sanidad de su cartera de préstamos.

i. Tener al día el pago de sus obligaciones nacionales e internacionales.

j. Haber servido de ente financiero eficaz, mediante el diseño de un programa especial de adquisición de cartera, para solucionar el problema que afrontaron las asociaciones de ahorro y préstamo en el momento en que se liberaron las tasas de interés, ya que dichas instituciones tenían alrededor de 40 millones de lempiras en préstamos pactados a tasas fijas.

k. Mantener una buena imagen institucional a nivel nacional e internacional.

4.7 Limitaciones y problemas

Entre las limitaciones y los problemas que ha tenido que enfrentar el FOVI se encuentran los siguientes:

a. Restricción en la colocación de los recursos al efecto de evitar una expansión monetaria y crediticia inadecuada en el sistema financiero, medida incluida en el programa monetario del Banco Central y elaborada de conformidad a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.

b. Limitaciones en la emisión de obligaciones (bonos), fuente prin-

cipal de sus recursos nacionales, con la prerrogativa de que sean aceptables para encaje, aditivo fundamental para su expedita colocación en el sistema financiero nacional.

c. Definición por parte del Gobierno Central del destino del FOVI, su continuación como fideicomiso y/o bajo otra modalidad operativa.

d. Falta de definición de política por parte del Consejo Nacional para la Vivienda en relación con el FOSOVI, que permita establecerle al FOVI su cobertura o rango de atención poblacional.

4.8 Reformas y/o modificaciones

La única reforma que ha experimentado el Decreto No. 184/85 de creación del Fondo de la Vivienda es la contenida en el artículo 39 de la Ley del Fondo Social para la Vivienda. Esta reforma tiene, entre sus implicaciones, el hecho de que condiciona la autonomía operativa del FOVI dentro del marco legal de la Ley de FOSOVI. En efecto, el artículo 39 de dicha ley expresa que "el fideicomiso del FOVI, administrado como tal por el Banco Central de Honduras, continuará operando supeditado a las políticas de vivienda y demás disposiciones generales aplicables a la materia que al efecto apruebe el Consejo Nacional para la Vivienda."

En cuanto a los objetivos de dicha reforma, ésta implica que el Consejo Nacional para la Vivienda, que es el órgano superior de administración y de formulación de políticas del FOSOVI, pasa a delimitar el campo de acción del FOVI o su cobertura de atención poblacional en forma específica, en vista que actualmente el FOVI cubre la aplicación de su financiamiento en forma general.

4.9 Sugerencias para mejorar

A continuación, se plantean algunas sugerencias para mejorar el funcionamiento del FOVI, a saber:

a. Definir el status institucional del FOVI, bien sea para que continúe operando bajo la modalidad de fideicomiso administrado por el Banco Central de Honduras; como una dependencia directamente de propiedad del Banco; o para que actúe dentro de la estructura operativa de un Ministerio de la Vivienda, en fusión con el FOSOVI.

b. Otra sugerencia de importancia para la existencia del FOVI consiste en que el Consejo Nacional para la Vivienda del FOSOVI emita una política habitacional mediante la cual se le delimite al FOVI su rango o cobertura de atención poblacional; y que el Gobierno Central, en su condición de fideicomitente, y el Banco Central de Honduras, como fiduciario del FOVI, lo fortalezcan financieramente.

c. Impulsar la capacitación del personal y la automatización de las operaciones del FOVI, en pos de su fortalecimiento y desarrollo.

5. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo lo anteriormente desarrollado, a continuación se exponen las siguientes conclusiones:

a. En períodos de ajuste de la economía, los planes de vivienda no suelen ser exitosos por cuanto las políticas monetarias y crediticias tienden a ser contractivas, mientras la política de vivienda es expansiva. Dichas políticas se confrontan y provocan el fracaso o poco éxito de los planes.

b. El diseño de planes masivos de viviendas debe tener en cuenta la estructura productiva de los bienes y servicios usados en la construcción; es decir, que aún actuando en una economía libre, debe existir un grado de planificación para evitar la anarquía. Por otra parte, aun cuando la economía libre supone libertad de precios, deviene la necesidad de ejercer algún control para evitar la especulación, lo que considera establecer márgenes en los cuales los constructores y desarrolladores puedan desplazarse para fijar sus porcentajes de utilidad.

c. Los fondos de previsión y/o ahorro forzoso constituyen una alternativa viable en la solución del déficit habitacional, en cuanto no sean orientados directamente por dichas instituciones a proyectos de vivienda, sino a través de mecanismos financieros previamente diseñados, en los que intervengan entes especializados en la materia.

d. El ahorro forzoso como un medio de captar fondos para vivienda, presenta inconvenientes serios en el proceso de asignar recursos a sus cotizantes, en vista que una alta proporción de éstos no puede tener acceso a préstamos para vivienda, en razón de sus bajos ingresos reales. Se presenta también la situación de que los cotizantes no son satisfechos con los montos de préstamos ofrecidos.

e. Los fondos públicos administrados bajo la modalidad de financieras de segundo grado, en forma apolítica, representan verdaderas alternativas para el financiamiento de viviendas, ya que, al canalizar los recursos a través de intermediarios del sector privado, se garantiza que dichos fondos se destinen a los sectores de la población que realmente los necesitan, evitando al mismo tiempo el favoritismo político y asegurando la recuperación de los créditos.

f. El gobierno debe formular y poner en práctica una política nacional de vivienda, orientada a evitar las distorsiones institucionales y resolver el problema habitacional existente en el país, brindando atención prioritaria a los sectores de menores ingresos.

g. Es prioritaria una positiva concertación del sector público y privado a fin de que, en forma conjunta, coherente y sensata, combinen esfuerzos nacionales en la solución del problema de la vivienda, considerando una política de subsidio transparente en casos graves y calificados para aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de extrema pobreza.

h. Aprovechando la celebración del Año Internacional de la Familia, debe apelarse a la sensibilidad humana de los organismos de crédito y a la comunidad económica mundial para que se otorguen donaciones y/o préstamos blandos, que permitan dotar de vivienda digna a los estratos de población de extrema pobreza.

FONDOS FINANCIEROS DE VIVIENDA: LA EXPERIENCIA DE BRASIL Y LOS FONDOS DE INVERSION INMOBILIARIA

Luis Filipe Soares Baptista

1. INTRODUCCION

El Sistema Financiero de Vivienda (SFH) del Brasil fue creado en 1964. Durante los primeros 18 años, el Sistema registró una evolución extraordinariamente favorable, permitiendo el financiamiento para la adquisición de 4,1 millones de viviendas. Sin embargo, desde 1983 los créditos se redujeron a raíz de una combinación de factores. La política económica deprimió los salarios y aumentó significativamente las tasas de interés reales de la economía. Al mismo tiempo, la recuperación de los créditos fue reducida por la concesión indiscriminada de subsidios a prestatarios del Sistema y por el congelamiento de las cuotas en los sucesivos planes económicos de 1986 a 1992.

Simultáneamente, los recursos tradicionales del Sistema, es decir las Libretas de Ahorro y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) -un fondo establecido para los trabajadores con

depósitos hechos en nombre de éstos por los respectivos empleadores-, fueron afectados por las transformaciones en el contexto económico, ya sea por la mayor competencia con otros activos financieros, ya sea por el bloqueo determinado por el "Plan Collor" en marzo de 1990.

El Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE), segmento del SFH que opera con recursos captados del público por medio de las Libretas de Ahorro, viene estudiando, desde 1989, nuevas fuentes de recursos para el financiamiento de la vivienda. Entre esas nuevas fuentes, los Fondos de Inversión Inmobiliaria surgieron como la mejor opción, redireccionando inversiones financieras hacia el área inmobiliaria.

Después de profundos debates, en el que participaron el SBPE, otras corporaciones representativas del segmento financiero y de la contrucción civil, además de autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue aprobada, el 25 de junio de 1993, la Ley No. 8.668, que dispone sobre la creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria en el Brasil.

Las normas emitidas por la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), corporación idónea para definir criterios y normas de negociación de los valores mobiliarios, fueron publicadas en enero de 1994. Inmediatamente después de su publicación, la CVM recibió la primera solicitud de registro para la creación de un fondo de inversión inmobiliaria en San Pablo, para la construcción de un edificio comercial de 24 pisos, con una inversión de US$25 millones.

2. CONCEPTOS Y ASPECTOS OPERATIVOS

Los Fondos de Inversión Inmobiliaria son una comunión de recursos provenientes de diversos inversionistas y constituidos de acuerdo a un condominio cerrado, con el propósito de que sean dirigidos a financiar proyectos inmobiliarios. Los fondos se destinan al desarrollo de proyectos tales como la construcción, adquisición o

administración de inmuebles comerciales (*shopping centers*), industriales y residenciales, inclusive en áreas rurales, para posterior enajenación, alquiler o arrendamiento.

Los fondos son administrados por una institución financiera que, habilitada por la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), efectúa las inversiones conforme el reglamento del fondo en cuestión, el cual es de amplio conocimiento de sus inversionistas. Los inversionistas participan del fondo mediante la adquisición de cuotas representativas del patrimonio del fondo. La negociación de las cuotas se subordinan a las normas legales que se refieren a la distribución de valores mobiliarios en el mercado primario y secundario, de acuerdo con la Ley No. 6.385/76.

Los Fondos de Inversión Inmobiliaria no poseen personalidad jurídica. La institución administradora adquiere el inmueble en carácter fiduciario en nombre del fondo. El patrimonio del fondo no se confunde con el patrimonio de la administradora, siendo preservada, de esa forma, la seguridad del inversionista frente a las actividades de la institución en otros negocios. La administradora, sin embargo, es responsable legal por el patrimonio que administra como fiduciaria. El régimen de los Fondos de Inversión Inmobiliaria es de condominio cerrado, es decir las cuotas representativas de su patrimonio no son rescatables con el propio fondo que las emitió.

La constitución de un fondo se inicia con la deliberación de la institución habilitada a administrarlo, en la cual son definidas las normas internas -el reglamento- a las que será sometido su funcionamiento. Después de la autorización dada por la CVM, se efectúa la venta de las cuotas para los inversionistas (distribución pública) o para un segmento particular de inversionistas (distribución privada). Una vez vendidas todas las cuotas estará completada la constitución del fondo.

La administración del fondo se rige por el reglamento antes aludido e involucra los siguientes agentes:

a. *Asamblea General de Tenedores de Cuotas.* Es el órgano máximo de deliberación del fondo, al cual le compete aprobar las cuentas del fondo, modificar el reglamento, destituir la institución administradora, determinar políticas de inversiones, elegir y destituir representantes, y deliberar sobre sustituciones, emisiones de nuevas cuotas, incorporaciones, separaciones o liquidación del fondo.

b. *Institución Administradora.* Es el órgano ejecutivo del fondo que, por medio de un director designado, realiza las operaciones y practica las acciones necesarias para conseguir los objetivos del fondo.

c. *Consultor Técnico.* La Asamblea General decidirá sobre la contratación de una persona sin vínculo con la institución administradora o constructora de inmuebles objeto del fondo, para analizar inversiones y emitir pareceres técnicos.

d. *Auditor Independiente.* Será contratado por la Asamblea General de los cuotistas para ejercer las funciones de fiscalizador y controlador gerencial de los proyectos e inversiones del fondo, en defensa de los tenedores de cuotas.

3. VENTAJAS DE LOS FONDOS DE INVERSION INMOBILIARIA

Son muchas las ventajas de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

a. Proporciona liquidez en el mercado secundario, asegurada por la negociación en bolsas de valores, donde los corredores funcionan como intermediarios organizados, autorizados y normados por las autoridades competentes.

b. Permite al inversionista sin capacidad financiera el acceso a la adquisición de inmuebles en el mercado inmobiliario, como consecuencia del fraccionamiento de los activos de los fondos en partes ideales.

c. Hace posible la diversificación de riesgos, permitiendo a un mismo inversionista o al propio fondo realizar inversiones en más de un proyecto inmobiliario.

d. Brinda solidez porque las cuotas tienen un respaldo inmobiliario, asociando inversiones inmobiliarias a una inversión mobiliaria.

e. Ofrece transparencia de informaciones, pues todas las acciones relevantes, como operaciones, informaciones sobre los proyectos inmobiliarios y contabilidad, deben permanecer a disposición del mercado, siendo garantizada su fiscalización por la CVM.

f. Aplica menores tasas de interés en relación con un negocio inmobiliario, logrando así mayor rentabilidad para el inversionista.

g. Carece de formalismo y burocracia y, además, brinda agilidad en la liquidación de las operaciones.

4. CONCLUSION

La experiencia positiva de los Fondos de Inversión Inmobiliaria en otros países, junto con las ventajas ofrecidas por los fondos, indican que este producto deberá tener buena acogida en el Brasil. El mercado financiero brasileño es uno de lo más sofisticados en el mundo. En los últimos años, ha ocurrido un gran desarrollo de fondos de inversión de varios tipos. El producto recién lanzado está en su *timing* correcto y es perfectamente compatible con las expectativas de los inversionistas.

El potencial existe: además de los inversionistas privados, los inversionistas institucionales -tales como los fondos de pensiones y las compañías de seguros- tendrán un papel importante en el proceso de desarrollo de este nuevo producto financiero. Debe destacarse que actualmente el patrimonio global de los fondos de pensiones brasileños asciende a US$30 mil millones, pudiendo su potencial de inversiones alcanzar cerca de US$5 mil millones. Estas magnitudes signi-

fican muy buenas perspectivas para este nuevo producto, contribuyendo así no solamente a reducir el déficit habitacional del Brasil, estimado en 12 millones de viviendas, sino también a la creación de nuevos empleos.

ANEXO

CRONOLOGIA DE LOS FONDOS DE INVERSION INMOBILIARIA

1989/90	Propuestas de creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, elaboradas por varios agentes financieros privados.
1990	Seminario en la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM).
1991	Exposición de motivos y Proyecto de Ley, en el Ministerio de Economía.
1993	Ley No. 8.668, del 25 de junio de 1993, aprobada por el Congreso Nacional, que dispone sobre la constitución y el régimen tributario de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, y otras disposiciones.
1994	Instrucción No. 205 de la CVM, del 14 de enero de 1994, que dispone sobre la constitución, financiamiento y administración de los Fondos de Inversión Inmobiliaria.
1994	Instrucción No. 206 de la CVM, del 14 de enero de 1994, que dispone sobre normas contables aplicables a las demostraciones financieras de los Fondos de Inversión Inmobiliaria.
1994	La CVM recibe el primer pedido de registro de creación de un fondo inmobiliario en San Pablo, Brasil.

ANEXO

V SEMINARIO DEL CELEH:
LISTA DE PARTICIPANTES

(Por orden alfabético)

ARGENTINA

Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental
Alfredo R. Lasalvia
Asesor de Gabinete

Unión Interamericana para la Vivienda
José Roberto Talio
Ex Presidente y Director

BOLIVIA

Mutual Guapay de Ahorro y Préstamo
Oscar Coronado
Gerente General

Luis Peinado
Gerente de Cartera

Mariano Saucedo
Director

CHILE

Banco del Estado de Chile
Carlos Espinosa
Subgerente

Cooperativa Abierta de Vivienda Conavicoop
Cristian Trucco
Gerente de Finanzas

COLOMBIA

Fondo Nacional de Ahorro (FNA)
Oscar Paredes
Director General

Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV)
Guillermo Gómez Estrada
Director

COSTA RICA

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)
Luis Mastroeni
Gerente General

Coovivienda R.L.
Ramiro Madriz
Gerente General
Coopeisidreña R.L.

Heibel Rodríguez
Gerente General
Coopecorrales R.L.

Fundación Costa Rica-Canadá
Miguel A. Rodríguez
Coordinador de Administración de Cartera

José A. Saborío
Departamento Legal

ECUADOR

Cámara de la Construcción de Guayaquil
Carlos Lasso
Director

Mutualista Pichincha
Rodrigo Salguero
Gerente General

Mutualista Previsión y Seguridad
Jaime Ampuero
Presidente

EL SALVADOR

Financiera Ahorromet S.A.
Julio César Rodríguez
Gerente de Inversiones

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)
César Alvarado
Gerente de Planificación

Carolina de Urquilla
Directora Ejecutiva

Fondo Social para la Vivienda (FSV)
Samuel Arévalo
Gerente General

Mauricio Ayala
Jefe de Informática

Francisco Bertrand Galindo
Presidente

Francisco Guevara
Gerente Financiero

GUATEMALA

Banco Granai & Townson
Gerardo Townson-Rincón
Director Gerente

Servicios Mobiliarios e Inmobiliarios S&D S.A.
Juan Carlos Coronado
Director

Vivibanco S.A.
Juan Luis Aguilar
Asesor

Carlos Pineda
Director Ejecutivo

HAITI

Banque de la Republique d'Haití
Fritzner Beauzile
Vicegobernador

HONDURAS

Asociación de Ahorro y Préstamo La Vivienda Hondureña S.A.
José Espinal
Contralor de Préstamos

Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda Ltda. (FEHCOVIL)
Vilma López
Administradora General

Fondo de la Vivienda (FOVI)
Reinaldo Nelson
Director Ejecutivo

Carlos Osorto
Asesor Legal

MEXICO

Banamex S.A.
Federico Franssen

Ernesto Gómez
Director Adjunto de Productos y Financiamiento Inmobiliarios

Banca Promex S.A.
Jorge Cervera

Armando Cruz

Rafael Flores

Banca Serfín
Leticia Lariz

Salvador Llamas

Bancomer S.A.
Carlos Aguilar

Ignacio Deschamps
Director de Mercados Hipotecarios

César Zenteno

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción
Alejandro Guerrero

Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. (CIHAC)
Eduardo Carrera

DIMEX
José Luis Escobedo

Francisco Hernández

Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C. (PROVIVAC)
Enrique Vainer
Presidente

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)
Mariana Delgado

Goldman, Sachs & Co.
Howard Altarescu
Director General de Financiamiento Hipotecario

Sonia Dulá
Directora Ejecutiva de Banca de Inversión

Jed Schafer
Asociado en el Area de Financiamiento Estructurado

Grupo Proa S.A. de C.V.
Cuauhtémoc Magaña

Grupo Su Inmueble S.A. de C.V.
José Luis Covarrubias
Gerente General

Multibanco Comermex S.A.
Gerardo Concha
Subdirector del Departamento Técnico Hipotecario

Alberto Cortez

Juan Paredes

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Nancy Ariciaga

Laura Brown

Gerardo Cárdenas

Ivette Corvera

Guadalupe Delgado

Sergio Joo González

Luis Ledezma

René Legarde

Javier Mejía

Mario Montes de Oca

José Orta

Luis Ortega

Francisco Rodríguez

José Luis Romero Hicks
Director General de Política y Fomento a la Vivienda

Juan Santander

Luis Villaseñor

Janette Zamorategui

Softec S.C.
Manuel Campos

Lorenzo Gómez

Eugene Towle

Universidad de las Américas
Gonzalo Castañeda

Sin afiliación institucional
Guadalupe Flores

NICARAGUA

Banco Central de Nicaragua
Stelina López
Directora General de Créditos

Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC)
Leonardo Sánchez
Asesor de la Dirección Ejecutiva

Leopoldo Sánchez
Gerente General

PARAGUAY

Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)
Humberto Sandoval
Director Técnico Adjunto

Oga Rapé Sociedad de Ahorro y Préstamo para la Vivienda S.A.
Magno Ferreira
Director

REPUBLICA DOMINICANA

Asociación Noroestana de Ahorros y Préstamos para la Vivienda
Darío Tío Brea
Gerente General

Asociación Norteña de Ahorros y Préstamos para la Vivienda
Hugo González López
Gerente General

Asociación Popular de Ahorros y Préstamos para la Vivienda
Azor Hazoury
Vicepresidente Ejecutivo

Oswaldo Piantini
Vicepresidente de Crédito

Liga Dominicana de Asociaciones de Ahorros y Préstamos Inc.
Antonio Mendoza
Asesor Técnico

VENEZUELA

Del Sur Entidad de Ahorro y Préstamo
César Navarrete
Presidente

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE COOPERACION INTERNACIONAL

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Cristopher Milligan
Subdirector
Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (RHUDO/SA)
Quito, Ecuador

Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)
José Manuel Agudo
Presidente
c/o Presidente
Grupo Su Inmueble S.A. de C.V.
Ciudad de México, México

Jaime Colodro
Segundo Vicepresidente
c/o Presidente Ejecutivo
Mutual Tarija
Tarija, Bolivia

Jaime de la Puente
Gerente de Operaciones
Lima, Perú

Gerardo M. Gonzales Arrieta
Gerente Técnico
Lima, Perú

Homero González
Director Regional
c/o Presidente
Viviendas Económicas S.A.
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Guillermo Heisecke
Primer Vicepresidente
c/o Presidente
Oga Rapé Sociedad de Ahorro y Préstamo para la Vivienda S.A.
Asunción, Paraguay

Freddy Reyes
Past Presidente
c/o Vicepresidente Ejecutivo
Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos para la Vivienda
Santo Domingo, República Dominicana

Luis F. Soares Baptista
Director Regional
c/o Director Gerente
Banco Itaú S.A.
San Pablo, Brasil

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Francisco Bertrand Galindo, salvadoreño, es presidente del Fondo Social para la Vivienda (FSV), de El Salvador.

Gerardo Concha, mexicano, es subdirector del Departamento Técnico Hipotecario del Multibanco Comermex S.A., de México.

Ignacio Deschamps, mexicano, es director de Mercados Hipotecarios de Bancomer S.A., de México.

Gerardo M. Gonzales Arrieta, peruano, es gerente técnico de la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), a cargo del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH).

Ernesto Gómez, mexicano, es director adjunto de Productos y Financiamiento Inmobiliarios de Banamex S.A., de México.

Guillermo Gómez Estrada, colombiano, es director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, y director alterno de UNIAPRAVI por Colombia.

Luis Mastroeni, costarricense, es gerente general del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y director de UNIAPRAVI por Costa Rica.

Reinaldo Nelson, hondureño, es director ejecutivo del Fondo de la Vivienda (FOVI) y director de UNIAPRAVI por Honduras.

Oscar Paredes, colombiano, es director general del Fondo Nacional de Ahorro (FNA), de Colombia.

Rodrigo Salguero, ecuatoriano, es gerente general de Mutualista Pichincha y director de UNIAPRAVI por el Ecuador.

Luis Filipe Soares Baptista, brasileño, es director gerente de Banco Itaú S.A. y director regional de UNIAPRAVI por el Brasil.

Carolina de Urquilla, salvadoreña, es directora ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), de El Salvador.

LIBROS PUBLICADOS POR UNIAPRAVI

- **El financiamiento de la vivienda en América Latina: la función de los sectores público y privado.** Compila los trabajos y conclusiones del I Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Lima, Perú, 1-3 de noviembre de 1989). v + 119 pp.

- **El financiamiento habitacional en América Latina.** Compila los trabajos de la XII Reunión Interamericana Conjunta de Organismos Públicos y Privados de Financiamiento Habitacional (Río de Janeiro, Brasil, 3 de octubre de 1990). viii + 271 pp.

- **La creación de sistemas de financiamiento habitacional viables en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del II Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15-18 de octubre de 1991). vi + 163 pp.

- **Financiamiento habitacional e indización: experiencias y alternativas en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del IV Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Guayaquil, Ecuador, 21-22 de agosto de 1992). x + 194 pp.

- **Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del III Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda (Punta del Este, Uruguay, 3-5 de diciembre de 1992). ix + 154 pp.

- **Financiamiento de la vivienda en Centroamérica.** Compila los trabajos y conclusiones del Primer Seminario Centroamericano sobre Financiamiento de Vivienda (San Salvador. El Salvador, 25-27 de agosto de 1993). x + 188 pp.

- **Recuperación de créditos hipotecarios y fondos financieros de vivienda en América Latina.** Compila los trabajos y conclusiones del V Seminario del Centro Latinoamericano de Estadísticas Habitacionales (CELEH) (Ciudad de México, México, 21-22 de marzo de 1994). xi + 218 pp.